

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2891

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Van Boer tot Bord

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling Van Boer tot Bord

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een «van boer tot bord»-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem.
- b) *Datum ontvangst Europese Commissiedocument*
20 mei 2020
- c) *Nr. Europese Commissiedocument*
COM (2020) 381
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0381&qid=1590584872826&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Europese Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft op 20 mei jl. haar «van Boer tot Bord»-strategie en bijbehorend actieplan, oftewel de BtB-strategie, gepresenteerd. De BtB-strategie is een belangrijke pijler van de Europese Green Deal en moet leiden tot een geïntegreerd, EU-breed, duurzaam, veilig en gezond voedselsysteem, met verbeterd verdien- en concurrentievermogen met positief effect op het milieu en klimaat in 2030. De BtB-strategie moet hiermee bijdragen aan de inclusieve groei en de milieu- en klimaatdoelstellingen van de Green Deal.

De BtB-strategie beoogt de maatschappelijke uitdagingen die zich voordoen bij voedselproductie tot voedselconsumptie te adresseren. Met het oog op mogelijke crisissituaties zoals de COVID-19-pandemie, richt de strategie zich ook op voedselzekerheid en -veiligheid. De BtB-strategie moet daarnaast bijdragen aan de verwezenlijking van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties op Europees niveau.

De initiatieven die de Europese Commissie voorstelt, moeten leiden tot voedselzekerheid, duurzame (voedsel)productie (door initiatieven op het gebied van o.a. weerbare gewassen, verminderde afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen, dierenwelzijn, biologische landbouw, de positie van de primaire producent, kunstmest, antibioticagebruik, visserij en broeikasgasuitstoot), duurzame praktijken bij ketenpartijen tussen primaire producent en consument (governance, handelsnormen, productsamenstelling van voedsel, voedsel fraude, verpakking, handhaving) en consumptie van gezond en duurzaam voedsel (voedselveiligheid, voedselinformatie, herkomstetikettering, inkoop, afzetbevordering, schoolregelingen) en voedselverlies/-verspilling. Ook zal de Europese Commissie voor eind 2023 een wetgevingsvoorstel voor een kader voor een duurzaam voedselsysteem uitbrengen en doet zij voorstellen op het terrein van onderzoek, innovatie, digitalisering en investeringen als belangrijke aanjagers voor het versnellen van de transitie naar duurzame, gezonde en inclusieve voedselsystemen. Tot slot vermeldt de BtB-strategie hoe de Europese Commissie de EU internati-

onaal wil positioneren met betrekking tot o.a. een duurzaamheids-
hoofdstuk in handelsakkoorden, het bevorderen van
EU-productiestandaarden in internationale gremia, invoertoleranties,
ontbossing en visserij.

Op een aantal specifieke beleidsterreinen streeft de Europese Commissie naar het behalen van gekwantificeerde doelstellingen. Zo stelt de Europese Commissie dat het gebruik en risico van gewasbeschermingsmiddelen en het gebruik van de meest risicovolle gewasbeschermingsmiddelen in 2030 met de helft moeten zijn verminderd. In 2030 moeten bovendien nutriëntenverliezen zijn gehalveerd en het gebruik van kunstmeststoffen met 20% zijn gereduceerd. Andere doelstellingen zijn dat in 2030 tenminste 25% van het EU-landbouwareaal onder biologische landbouw valt en de verkoop van antibiotica voor landbouwdieren en aquacultuur in de EU is gehalveerd. Tot slot, beoogt de Europese Commissie om in 2030 voedselverspilling bij de consument en in de detailhandel te halveren.

Verder stelt de Europese Commissie voor om per lidstaat en op basis van haar eigen analyse, aanbevelingen te doen, waarmee zij rekening wil houden met de goedkeuring van de strategische plannen die lidstaten in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) moeten indienen bij de Europese Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de strategie

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet voert beleid gericht op kringlooplandbouw en zet daarom in op een circulair voedselsysteem dat zich kenmerkt door een volhoudbaar gebruik van grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen, een goed en eerlijk verdienmodel voor de boer, weerbaardere plant- en teeltsystemen met minder afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen en veilig gebruik van biotechnologie en een (hernieuwde) verbinding tussen landbouw en natuur. Daarnaast zet het kabinet in op bevordering van een gezonde leefstijl (Nationaal Preventieakkoord, waar gezonde voeding een belangrijk onderdeel van is) door zich te richten op de gezonde samenstelling van voedsel, het stimuleren van gezonde voedingspatronen via de Schijf van Vijf, een gezonde voedselomgeving en eenvoudige informatie voor consumenten zoals het voedselkeuzelogo Nutri-Score. Tevens zet het kabinet middels het Klimaatakkoord in op het verbeteren van het klimaat en op het behoud van de productie-, handels- en exportfunctie van de Nederlandse agrofoodsector, waarbij zij streeft naar een transitie van volumes naar duurzaamheid, valorisatie en kennisintensiviteit.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de brede en ambitieuze aanpak van de Green Deal, en de BtB-strategie als onderdeel hiervan. Het kabinet acht het wel belangrijk dat het in proportionele, uitvoerbare en kosteneffectieve wetgeving en beleidsmaatregelen wordt omgezet, aangezien het impact op het beleid van alle overheidsniveaus zal hebben. Het kabinet ziet de omschakeling naar een duurzame groei van de economie om het concurrentievermogen van de EU te versterken als kans. Daarnaast moet bij de uitwerking zorgvuldig gekeken worden naar de brede maatschappelijke gevolgen.

Positief

Op hoofdlijnen sluit de BtB-strategie goed aan bij het kabinetsbeleid. Net als de Europese Commissie streeft het kabinet namelijk ook naar een geïntegreerde visie op het voedselsysteem. Daarbij ziet het kabinet dat ook zijn prioritaire thema's zijn opgenomen in de BtB-strategie. Het kabinet steunt dan ook de BtB-strategie en haar initiatieven op deze thema's¹. Verder sluit de BtB-strategie ook goed aan bij veel van het kabinetsbeleid voor het toekomstig GLB. Het kabinet kan zich ook vinden in het voorstel van de Europese Commissie om een (kader)wetgevingsvoorstel voor een duurzaam voedselsysteem te presenteren en ondersteunt de internationale inzet die de Europese Commissie voorstelt. Verder deelt het kabinet het belang dat de Europese Commissie hecht aan onderzoek en innovatie. Tot slot is het kabinet positief over de voorstellen die moeten leiden tot een robuust en veerkrachtig Europees voedselsysteem (van land en water) om de voedselveiligheid en -zekerheid in de EU te waarborgen, ook in tijden van crises.

Aandachtspunten

Bij de uitwerking van specifieke voorstellen die voortvloeien uit deze BtB-strategie is het voor het kabinet wel van belang te weten langs welke meetlat de Europese Commissie de gekwantificeerde reductie-doelen wil afzetten (wat is bijvoorbeeld het referentiejaar, tellen reeds behaalde resultaten mee, wordt rekening gehouden met nationale geografische omstandigheden etc.) en wat het aandeel van de bijdrage van BtB-strategie moet zijn aan de inclusieve groei, milieu- en klimaatdoelstellingen van de Green Deal. Daarnaast is nog niet duidelijk hoe de gestelde doelen zich verhouden tot bestaande verplichtingen uit o.a. de Kaderrichtlijn Water en de vernieuwde Drinkwaterrichtlijn. Dit zal deels duidelijk worden zodra de Europese Commissie specifieke voorstellen en/of maatregelen uitbrengt. Het kabinet zal de Europese Commissie verzoeken de voorstellen te voorzien van goed onderbouwde effectbeoordelingen, waarbij duidelijk wordt wat de gevolgen (ook financiële) zijn van de deze doelen op het niveau van de lidstaten.

Daarnaast zal het kabinet bij de uitwerking van de BtB-strategie erop inzetten dat de daadwerkelijke voorstellen en maatregelen op bijvoorbeeld dierenwelzijn, alternatieve eiwitten, etikettering, handelsnormen en afzetbevordering, verbeterde productsamenstelling en de aanpak van voedsel fraude in lijn is met het ambitieniveau van het kabinet. Ook zal het kabinet inzetten op opname van sociale aspecten (zoals goede arbeidsomstandigheden) in voorstellen rondom verantwoord ondernemen en dat voor het monitoren van de BtB-strategie zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande registraties die verbonden zijn met de monitoring van het GLB.

Voor wat betreft het voorstel van de Europese Commissie om aanbevelingen te doen voor de strategische plannen die lidstaten in het kader van GLB moeten indienen bij de Europese Commissie, steunt het kabinet de

¹ weerbaardere gewassen, veilige toepassing van nieuwe veredelings technieken, verbetering van dierenwelzijnsregelgeving, meer natuur inclusieve en diverse landbouw, minder afhankelijkheid van import van eiwitten en volhoudbaar gebruik van reststromen, een prestatiegericht GLB met maatschappelijke en economische doelen, een versterking van de positie van de primaire producent, een gezondere bodem, verdere vermindering in het gebruik van antimicrobiële stoffen, duurzame visserij, verduurzaming veehouderijketens, stevigere aanpak van voedsel fraude, een beter klimaat en leefomgeving, gezonder voedsel en gezondere voedselpatronen, betere consumentinformatie en etikettering, minder voedselverlies/-verspilling, innovatie en wetenschappelijk ondersteund beleid, verduurzaming van de agro-voedingsmiddelen sector en verantwoord ondernemen.

kansen die de strategie biedt om de gewenste verduurzaming van het GLB te ondersteunen en het GLB te laten bijdragen aan de klimaatdoelen. Lidstaten dienen in hun strategische plannen aan te geven hoe hieraan vanuit het GLB bij te dragen en er zijn in het GLB-procedures voorzien voor het monitoren, toetsen en zo nodig bijsturen van de inzet. Wel is nog onvoldoende duidelijk hoe de Europese Commissie het aanbevelings- en beoordelingsproces voor de GLB-strategische plannen wil inrichten. Voor het kabinet is het van belang dat dit proces transparant is, een juridische basis kent waaraan lidstaten rechtszekerheid en een gelijk speelveld kunnen ontleen en in lijn is met de beweging die de Europese Commissie voor het GLB voorstaat om lidstaten ruimte te geven tot invulling van het GLB met maatregelen die passen bij hun nationale en regionale behoeften en omstandigheden.

Samenhang met Europese Biodiversiteitsstrategie

De samenhang in presentatie en inhoud van de Europese Biodiversiteitsstrategie en de BtB-strategie onderschrijft het belang van een verbonden landbouw en natuur. Doelstellingen rondom gewasbescherming, landschapselementen, nutriëntenverliezen, gezonde en duurzame voedingspatronen, voedselveiligheid en biologische landbouw bieden potentiële kansen voor zowel duurzame landbouw als biodiversiteitsherstel, zowel op land als in water. Nederland is van mening dat de vermindering van genetische diversiteit teruggedraaid dient te worden, onder andere door het gebruik van traditionele en nieuwe variëteiten van gewassen en rassen. Bij de uitwerking van de strategieën is het wel van belang dat van alleen bescherming van biodiversiteit gewerkt wordt naar bredere natuur-inclusieve Europese landbouw, inclusief duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. De Commissie geeft aan dat zij ring-fencing (minimum percentage) voor eco-regelingen steunt. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet.

De EU-ambities voor een actieplan om de lucht- water- en bodemvervuiling tot nul terug te brengen kan goede perspectieven bieden om de biodiversiteit in het agrarische landschap meer kansen te bieden. Daarbij is het ook van belang om de bodembiodiversiteit, die door het intensieve agrarische grondgebruik achteruit is gegaan, via agrarisch natuurbeheer en agro-ecologische principes een kwaliteitsimpuls te geven.

Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de verdere uitwerking van de BtB-strategie en -doelen aansluiten bij het kabinetsbeleid.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De EU-lidstaten hebben de BtB-strategie verwelkomd, maar sommige lidstaten hebben ook zorgen en vragen. Zo zijn er zorgen over de effecten van de voorgestelde doelstellingen op o.a. voedselzekerheid, voedselprijzen, de concurrentiepositie van de EU, het verdienvermogen van de boer en willen meerdere lidstaten weten wat de impact is van de BtB-strategie.

Een aantal lidstaten wil ook dat bij het meten van de kwantitatieve doelstellingen rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en reeds genomen maatregelen op nationaal niveau. Daarbij mogen koplopers niet gestraft worden, aldus deze lidstaten.

Ook signaleren verschillende lidstaten spanning tussen de specifieke aanbevelingen waarmee de Commissie wil komen en de bottom-up aanpak zoals die vervat ligt in het door de Commissie voorgestelde prestatiemodel (delivery model) voor het toekomstig GLB.

Binnen het Europees Parlement is de BtB-strategie ook verwelkomd, maar ook hier bestaat een spanningsveld tussen economische belangen, enerzijds, en duurzaamheid-en gezondheidsbelangen, anderzijds.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor deze strategie is positief. De strategie heeft betrekking op verschillende beleidsterreinen, zoals landbouw en visserij en milieu en volksgezondheid. Op de terreinen van landbouw en visserij en milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie resp. artikel 4, lid 2, d, en artikel 4, lid 2, onder e). Op het gebied van volksgezondheid heeft de EU een aanvullende bevoegdheid (artikel 6 VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding t.a.v. de subsidiariteit van de strategie is positief. Het kabinet acht op de voorgestelde terreinen een Europese aanpak noodzakelijk. De doelstellingen die de BtB-strategie nastreeft en waarmee zij moet bijdragen aan de doelstellingen van de Green Deal zijn grotendeels grensoverschrijdend en dienen de interne markt. Een louter nationale aanpak is onvoldoende om deze doelstellingen te realiseren.

c) Proportionaliteit

De grondhouding t.a.v. de proportionaliteit van de mededeling is positief. De in de strategie genoemde initiatieven zijn volgens het kabinet op hoofdlijnen geschikt de gestelde doelstellingen te bereiken. In hoeverre de in deze strategie aangekondigde specifieke voorstellen uiteindelijk proportioneel zullen zijn, zal mede afhangen van de uitwerking daarvan per beleidsthema.

d) Financiële gevolgen

Deze strategie heeft op zichzelf geen financiële consequenties. Ze zal op een aantal beleidsthema's tot aanpassing of nieuwe wetgeving leiden, maar de gevolgen hiervan zullen mede afhangen van de uitwerking van de BtB-strategie in specifieke voorstellen per beleidsthema, het daadwerkelijke ambitieniveau van de Europese Commissie en de inhoud van de politieke akkoorden tussen de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad af te spreken financiële kaders van de EU-begroting voor 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK (2021–2027) en herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak² is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

Eveneens geldt dat (eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

² Kamerstukken 21 501-20 en 22 112, nr. 1543.

e) Betreft het financiële gevolgen (incl. personele) voor decentrale overheden?

Op basis van de BtB-strategie is het op dit moment onduidelijk of, en zo ja tot welke financiële gevolgen voor decentrale overheden de strategie zal leiden. Dit zal afhangen van de uitwerking van de BtB-strategie in specifieke voorstellen die na publicatie gericht kunnen worden beantwoord.

f) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het voorstel sluit op hoofdlijnen aan bij staand beleid. De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet rekening blijven houden met de gevolgen van de regeldruk voor decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers.