Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2010–2011

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

32 601 EU-voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 met betrekking tot contractuele betrekkingen in de zuivel- en zuivelproductensector COM(2010)728

DZ HERDRUK[1]

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches[2] aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Verordening contractuele betrekkingen in sector melk en zuivelproducten
- Fiche 2: Verordening inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten
- Fiche 3: Verordening inzake handelsnormen landbouw
- Fiche 4: Mededeling Europees vrijwilligerscorps voor humanitaire hulpverlening.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

[1] In verband met toevoeging van fiche 1.
[2] De BNC-fiches zijn ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffienr. 147830.

kst-22112-DZ-n1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

Fiche 1: Verordening contractuele betrekkingen in sector melk en zuivelproducten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:
Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft

Datum Commissiedocument:
9 december 2010

Nr. Commissiedocument:
COM(2010)728 definitief

Prelex: http://ec.euro pa.eu/prelex/
detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199968

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact assessment Board:
Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad:
Raadswerkgroep zuivel, CSA (Speciaal Landbouwcomité), Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie:
Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:
a) *Rechtsbasis:* 42 alinea 1 en art. 43 lid 2 VWEU
b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* Gewone wetgevingsprocedure. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Het Europees Parlement heeft medebeslissingsrecht.
c) *Delegatie en/of comitologie:* bij de nadere uitwerking zijn zowel handelingen gedelegeerd aan de Commissie als ook vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie voorzien. In de gebruikelijke procedure wordt de Commissie bij uitvoeringsonderhandelingen bijgestaan door een comité waarin alle 27 lidstaten zijn vertegenwoordigd. In het onderhavige voorstel wordt bij een aantal uitvoeringshandelingen door de Commissie echter ook voorgesteld, als afwijking van de gebruikelijke procedure, de betrokkenheid van het comité uit te sluiten.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel
Naar aanleiding van de lage prijzen van melk in 2008/2009 is een groep op hoog niveau voor melk (hierna te noemen HLG zuivel) opgericht die aanbevelingen heeft opgesteld aan de Commissie om de positie van de melkveehouders in de zuivelketen te versterken en de markt transparanter en stabieler maken. De Commissie geeft met dit voorstel gehoor aan de eerste drie aanbevelingen van de HLG zuivel.

Het voorstel omhelst in hoofdlijnen:
1) de (verplichte) erkenning door de lidstaten van producentenorganisaties (POs) in de melkveehouderij, die met de zuivelverwerkers mogen onderhandelen over de contractvoorwaarden voor melklevering, waaronder de melkprijs, indien daarom bij een lidstaat wordt verzocht;
2) de mogelijkheid (geen verplichting) voor de lidstaten interbrancheorganisaties te erkennen;

3) de mogelijkheid voor de lidstaten om melkveehouders en hun afnemers te verplichten schriftelijke overeenkomsten te sluiten; in het geval lidstaten deze verplichting opleggen, zijn leden van coöperaties uitgezonderd indien de statuten van de coöperaties vergelijkbare waarborgen bieden.

Het eerste punt, het voorstel om de producentenorganisaties toestemming te verlenen om over de melkprijs te gaan onderhandelen, is het meest ingrijpend. Door het mededingingsbeleid van de EU en van de lidstaten is dat tot nu toe slechts in uiterst beperkte omstandigheden toegestaan in de landbouw. Een belangrijk uitgangspunt is dat prijsafspraken in een lidstaat nooit een effect mogen hebben op de handel met andere lidstaten. Dit voorstel zou, voor de periode tot 2020, dit uitgangspunt tijdelijk buiten werking stellen, maar naar het oordeel van de Commissie vormt het stellen van minimumnormen in het voorstel een manier om de goede werking van de interne markt en van de gemeenschappelijke marktordening toch te kunnen blijven verzekeren.

• Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
Bevoegdheid: het betreft een gedeelde bevoegdheid.
Subsidiariteit: positief.
Proportionaliteit: deels positief, deels negatief.

• Risico's/implicaties/kansen
Nederland zal er op aandringen dat de maatregel geen verstoring van de interne markt oplevert en dat de bestaande samenwerkingsverbanden in de zuivel niet worden ondermijnd.

• Nederlandse positie en eventuele acties
Nederland zal erop toezien dat de zuivelcoöperaties niet onder de verplichtingen tot het aangaan van contracten met producentenorganisaties vallen. Nederland is tegen de voorgestelde uitzondering van de mededingingsregels. Het is van mening dat dit haaks staat op de richting van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid waarin een marktgeoriënteerde benadering wordt bepleit. De Nederlandse inzet is voorts te voorkomen dat het nemen van maatregelen waaruit extra administratieve en controlelasten kunnen voortvloeien of die essentiële onderdelen betreffen, wordt overgelaten aan de Commissie zonder betrokkenheid van de lidstaten. Waar wel sprake is van gedelegeerde handelingen moet de duur van de bevoegdheid van de Commissie worden afgebakend.

3. Samenvatting voorstel

Naar aanleiding van de sterke daling va n prijzen van melk en inkomens van de producenten in 2008–2009 is in oktober 2009 de HLG zuivel opgericht. Hierin waren alle 27 lidstaten vertegenwoordigd.
De taak van de HLG was te komen tot een regelgevingskader voor de middellange en de lange termijn gericht op stabilisatie van de markt, de producenteninkomens en transparantie. De HLG heeft in juni 2010 een zevental aanbevelingen aan de Commissie gedaan. De Commissie geeft met dit voorstel gehoor aan de eerste drie aanbevelingen van de HLG. Andere aanbevelingen van de HLG zuivel zullen worden besproken in voorstellen die komen in het kader hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013 en het kwaliteitspakket voor de landbouw, dat op 10 december 2010 is uitgebracht (document COM(2010)738).

Inhoud voorstel
- Producentenorganisaties mogen namens de individuele melkproducenten met zuivelverwerkers onderhandelen over de contractvoor-

waarden. De maximumomvang van een producentenorganisatie is bepaald als maximaal percentage van de EU-productie (3,5%) en als maximaal percentage van de productie van een lidstaat (33%).
- Lidstaten kunnen besluiten dat elke leverantie van een melkproducent aan een zuivelverwerker gedekt moet worden door een schriftelijk contract. Onderwerpen die in het contract aan de orde moeten komen zijn: prijs (vast of variabel afhankelijk van in het contract genoemde factoren), volume en tijdstip van leverantie en de duur van het contract (kan van onbepaalde duur zijn met opzegtermijnen). Partijen zullen vrijelijk over de inhoud van de contracten kunnen onderhandelen. De verplichting van contracten geldt niet voor coöperaties waarvan de producent lid is en waarvan de statuten de in contracten vereiste bepalingen bevatten.
- Lidstaten krijgen de mogelijkheid om ook in de zuivelsector interbrancheorganisaties te erkennen (vergelijkbaar met de groente- en fruitsector). Dit zijn organisaties die kunnen worden opgericht op initiatief van en zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van ketenpartijen (productie, verwerking, handel). Zij kunnen zich bezighouden met onder meer verbeteren van de kennis over en de transparantie van productie en de markt, inclusief statistische gegevens, marktonderzoek, opstellen van standaardcontracten, informatievoorziening en onderzoek naar betere afstemming van aanbod en vraag, terugdringing van het gebruik van diergeneesmiddelen, ontwikkeling van methoden voor kwaliteitsverbetering en stimuleren van biologische en geïntegreerde landbouw.

Bovengenoemde maatregelen zouden van kracht zijn tot 30 juni 2020 en zullen geëvalueerd worden op basis van in juni 2014 en december 2018 te verschijnen rapporten van de Commissie. Tenslotte worden de bevoegdheden van de Commissie tot het treffen van nadere voorzieningen in de vorm van uitvoeringshandelingen of delegatie in lijn gebracht met het Verdrag van Lissabon.

• *Impact assessment Commissie:*
Niet opgesteld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:* het voorstel is gebaseerd op de artikelen 42 en 43 van het VWEU, de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het betreft een gedeelde bevoegdheid.
Volgens Nederland is dit de juiste rechtsbasis.
b) *Functionele toets:*
   – *Subsidiariteit:* positief.
   – *Proportionaliteit:* deels positief, deels negatief.
   – *Onderbouwing:* indien producentenorganisaties worden opgericht in een lidstaat of in meerdere lidstaten is een gelijk speelveld van belang en een uniforme EU-regelgeving een vereiste. De subsidiariteit is derhalve positief.

   Om versterking van de positie van melkveehouders in de zuivelketen te bereiken en de markt stabieler en transparanter te maken, hoeven geen aanvullende administratieve lasten opgelegd te worden voor kopers van melk (via de voorgestelde maandelijkse verstrekking van gegevens over de melkleveranties). Punt van aandacht blijft de mogelijke verstoring van de interne markt via prijsafspraken, hetgeen een disproportioneel gevolg van de maatregelen zou kunnen blijken. Om deze redenen is het proportionaliteitsoordeel deels negatief.
c) *Nederlands oordeel:* Het voorstel is gebaseerd op aanbevelingen van de HLG zuivel in vervolg op de grote prijsschommelingen in melkprij-

zen in 2008. Aanbevelingen van de HLG zuivel worden deels in dit voorstel tot realisatie gebracht, deels via de hervorming van het GLB-pakket na 2013 (voorstellen in 2011) en het kwaliteitspakket voor de landbouw. Het is opportuun dat de Europese Commissie op dit moment met dit voorstel komt.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EU-begroting
De financiële consequenties voor het oprichten en ondersteunen van producentenorganisaties is opgenomen in het voorstel voor de aanpassing van de Plattelandsverordening COM(2010)537. Hierin is aangegeven dat de bestaande bepaling van de Plattelandsverordening op grond waarvan alle sectoren in de nieuwe lidstaten voor de oprichting en administratieve werking van producentengroeperingen aanspraak kan maken op steun, wordt uitgebreid naar de oude lidstaten(EU-15). Dit in vervolg op de mededeling van de Commissie over een beter werkende voedselvoorzieningketen in Europa en in reactie op de aanbevelingen van de HLG zuivel. De steunmogelijkheden mogen niet cumuleren met de reeds bestaande voorzieningen voor producentengroeperingen in de sector groenten en fruit in de artikelen 103 ter tot en met 103 octies van de integrale GMO-verordening, Verordening (EG) nr. 1234/2007.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden
Er is nog geen indicatie te geven van de mate waarin gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheden om producentenorganisaties op te richten en welke inzet daartoe van de overheid noodzakelijk is. In Nederland is meer dan tachtig procent van de melkveehouders lid van een zuivelcoöperatie. De verwachting is dan ook dat er weinig of niet gebruik zal word en gemaakt van de mogelijkheden tot producentenorganisaties. Er rust daarnaast ook geen verplichting op lidstaten om interbrancheorganisaties op te richten voor de zuivel. Er worden dan ook geen specifieke financiële consequenties verwacht en/of problemen met de handhaafbaarheid.

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

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden
Zie eveneens 5b. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger
Kopers van rauwe melk worden verplicht maandelijks aan de nationale autoriteit te melden hoeveel melk aan hen is geleverd. Thans is deze verplichting ook geregeld in het kader van de melkquota/superheffing. De noodzaak hiertoe vervalt met het afschaffen van de melkquota en de in onderhavige verordening opgenomen verplichting is derhalve aan te merken als een stijging van de administratieve lasten op termijn. De Commissie zou op andere – voor het bedrijfsleven minder belastende – wijze gegevens kunnen verzamelen over de hoeveelheden geproduceerde rauwe melk.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid
Verzoeken tot erkenning van producentenorganisaties en interbrancheorganisaties aan een lidstaat, indien van toepassing, vereist aanpassing van de regelgeving. Bestuursbevoegdheden dienen te worden toegedeeld en administratieve eisen dienen te worden vastgesteld.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. Haalbaarheid
Er wordt nog geen datum van inwerkingtreding genoemd. De Commissie streeft naar inwerkingtreding in 2012, maar besluitvorming zou vertraagd kunnen worden door de comitologiebepalingen in het voorstel. Bij de bepaling van de inwerkingtredingdatum heeft Nederland de voorkeur dat de voor Nederlandse vaste verandermomenten, namelijk 1 januari of 1 juni, worden gevolgd. De Europese Commissie heeft aangegeven te willen gaan werken met vaste verandermomenten.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Maatregelen blijven van kracht tot 2020. In 2014 en 2018 vinden evaluaties plaats.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid
De erkenning van Producentenorganisaties en interbrancheorganisaties in d e zuivel zal door de rijksoverheid of het Productschap worden uitgevoerd. De verwachting is dat er weinig of geen gebruik zal worden gemaakt van deze mogelijkheden.

b) Handhaafbaarheid
De verwachting is dat er weinig of geen gebruik zal worden gemaakt van deze mogelijkheden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De voorstellen beogen de positie van de melkveehouders binnen de EU te versterken en bij te dragen aan de stabilisatie van de zuivelmarkt. Daarmee hebben de maatregelen geen rechtstreekse invloed op de handel met ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland is een belangrijke producent van zuivel. Meer dan 60% van de productie wordt geëxporteerd (40% gaat naar EU-lidstaten en 20% naar de wereldmarkt).
Van de Nederlandse melkveehouders is meer dan 80% lid van een zuivelcoöperatie. Daarom moet worden vermeden dat deze coöperaties onder de nieuwe verplichtingen van contracten gaan vallen.
Nederland is geen «vragende partij» van de aanpassing van de voorgestelde regelgeving (het vormt onderdeel van het totaalpakket aan voorstellen van de HLG zuivel) en zal geen gebruik maken van de mogelijkheid om contracten verplicht te stellen en is tegen de voorgestelde uitzonderingspositie van de zuivel in het mededingingsrecht. Het voorstel om de producentenorganisaties toestemming te verlenen om over de melkprijs te gaan onderhandelen, is het meest ingrijpend. In verband met het mededingingsbeleid van de EU en van de lidstaten is dat

tot nu toe slechts in uiterst beperkte omstandigheden toegestaan in de landbouw.
Een belangrijke voorwaarde was tot nu toe dat de prijsafspraken in een lidstaat nooit een effect mochten hebben op de handel met andere lidstaten. Met deze voorwaarde wordt hier gebroken. Daarmee ontstaat het gevaar van mogelijke precedentwerking.
Daarnaast is de Nederlandse inzet te voorkomen dat het nemen van maatregelen waaruit extra administratieve en controlelasten kunnen voortvloeien of die essentiële onderdelen betreffen, wordt overgelaten aan de Commissie. Waar wel sprake is van gedelegeerde handelingen moet de duur van de bevoegdheid van de Commissie worden afgebakend.
Nederland is voorts van oordeel dat de lidstaten bij de vaststelling van de uitvoeringshandelingen moeten zijn betrokken via een comité en is derhalve tegen het voorstel om het comité bij een aantal uitvoeringhandelingen uit te sluiten. Daarnaast is Nederland kritisch over het aantal bepalingen waarbij handelingen worden gedelegeerd aan de Commissie. Het gaat daarbij met name over die onderdelen die worden gedelegeerd aan de Commissie waaruit extra administratieve en controlelasten voor de lidstaten kunnen voortvloeien. Waar wel sprake is van gedelegeerde handelingen moet de duur van de bevoegdheid van de Commissie worden afgebakend.