Fiche 7: verordeningen betreffende de verstrekking van levensmiddelen aan de meest behoeftigen in de Unie

1. Algemene gegevens

Titel Voorstel
Wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de verstrekking van levensmiddelen aan de meest behoeftigen in de Unie betreft.

Datum Commissiedocument
17 september 2010

Nr. Commissiedocument
COM(2010) 486 definitief, 2008/0183 (COD)

Prelex
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197410

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
Impact assessment: SEC(2008) 2436 en SEC(2008) 2437

Behandelingstraject Raad
Presentatie heeft plaatsgevonden in de Landbouwraad van 27 september 2010. Het voorstel is besproken op 6 oktober in de Raadswerkgroep Horizontale vraagstukken. Afronding van het dossier is waarschijnlijk onder Hongaars voorzitterschap (medio 2011).

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement, delegatie en comitologie

a) *Rechtsbasis*
Art. 42 en art. 43 VWEU.

b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*
Gewone wetgevingsprocedure (besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement).

c) *Delegatie en/of comitologie*
De Commissie stelt voor dat gedelegeerde handelingen aan de Commissie worden verleend op onderwerpen als de berekeningsmethode voor de toewijzing van middelen, verdeling van interventievoorraden en financiële middelen, eventuele herverdeling van middelen, uitvoering van inschrijvingsprocedures en aanvragen etc. De Commissie krijgt voorts bij de uitvoering van de verordening bijstand van een comité. Dit gaat zich, op het terrein van voedselhulp aan de meest behoeftigen, onder meer bezighouden met onderwerpen als regels ter vaststelling en eventuele herziening van de driejarenplannen, bepaalde nader te bepalen procedures en termijnen, *formats* van verslagen, voorschriften voor de vergoeding van kosten (inclusief termijnen en financiële plafonds), controleprogramma's en betalingsprocedures.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel
Het voorstel voorziet in een aanpassing van de “meest behoeftigen regeling”. Doel is het gratis of tegen beperkte prijs beschikbaar stellen van voedsel aan de allerarmsten binnen de EU. Het voorstel is reeds in 2008 en 2009 voorgelegd aan de Landbouwraad, het stuitte echter tot twee keer toe op een blokkerende minderheid. Het voorstel uit 2008 is nu herzien.
In het oorspronkelijke voorstel van 2008 en in het huidige voorstel is opgenomen dat voedsel niet enkel beschikbaar wordt gesteld vanuit interventievoorraden, maar ook kan worden aangekocht op de markt en dat cofinanciering door de lidstaten verplicht wordt. De cofinancieringspercentages zijn, naar aanleiding van amendementen van het Europees Parlement op het voorstel uit 2008, in dit voorstel bijgesteld van 25% naar 10% bijdrage voor Cohesielidstaten, van 50% naar 25% bijdrage overige lidstaten. Daarnaast is in het huidige voorstel de EU bijdrage gemaximeerd tot in totaal € 500 miljoen. Het voorstel is eveneens aangepast naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 42 en 43 VWEU (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid). Echter, de rechtsgrondslag valt, gezien de inhoud van het voorstel, te betwisten. Het gaat hier eerder om sociaal beleid dan om het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Daarenboven dient er naar de subsidiariteit van het voorstel te worden gekeken. Op dit punt is het oordeel negatief. Eventuele voedselhulp aan minderbedeelden is geen zaak voor de EU, maar van de lidstaten.
De toetsing van de proportionaliteit van het voorstel is niet meer van toepassing bij een negatieve beoordeling van de subsidiariteit.

Nederlandse positie
Nederland was in 2008 reeds tegen het voorstel en ziet in het huidige voorstel geen aanleiding zijn positie te herzien. Nederland neemt net als afgelopen jaren geen deel aan dit programma. Gratis verstrekking van voedsel aan de meest behoeftigen hoort thuis in een sociaal kader en niet in een landbouwkader.

3. Samenvatting voorstel
Inhoud voorstel
De minstbedeeldenregeling dateert uit 1987 en maakt het mogelijk levensmiddelen, zoals boter, granen, suiker en magere melkpoeder uit de publieke interventievoorraden onder de minst bedeelden in de EU te verdelen. Enkele jaren geleden heeft de Raad ook ingestemd met de (beperkte) aankoop van producten op de markt wanneer de interventievoorraden onvoldoende waren. Vanwege de gestegen voedselprijzen en vermindering van de interventievoorraden stelt de Commissie voor de regeling aan te passen aan de veranderde omstandigheden. Belangrijkste wijziging is dat de Commissie voorstelt om geld ter beschikking te stellen aan voedselbanken en andere charitatieve instellingen om naar eigen keus voedsel aan te kopen op de vrije markt. Daarmee krijgt het programma nog meer een binnenlands karakter. Aankoop wordt ook mogelijk voor producten waarvoor geen interventiemechanismen bestaan. De producten worden gratis of tegen een beperkte prijs beschikbaar gesteld. Lidstaten die wensen deel te nemen, dienen hiertoe een verzoek in. De lidstaten die deelnemen, moeten een jaarverslag indienen over de uitvoering en de Commissie tijdig op de hoogte brengen van de ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de programma's.

Het budget voor het programma is de afgelopen jaren gestegen van circa € 200 mln. in 2005 tot ruim € 300 mln. in 2008 naar circa € 480 miljoen in 2010. De kosten van de huidige regeling vallen geheel onder de communautaire landbouwbegroting (dus geen cofinanciering).
Het voorstel uit 2008 stelde voor het eerst nationale cofinanciering voor. Lidstaten die van het nieuwe programma gebruik maken, worden verplicht hun nationale voedselhulpprogramma te cofinancieren met nationale middelen. De cofinancieringspercentages zijn, naar aanleiding van amendementen van het Europees Parlement op het voorstel uit 2008, in dit voorstel bijgesteld van 25% naar 10% bijdrage voor Cohesielidstaten en van 50% naar 25% bijdrage voor de overige lidstaten. Daarnaast is de EU-bijdrage gemaximeerd tot in totaal € 500 miljoen.

Het voorstel is eveneens aangepast naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon. Het voorstel bevat de procedure voor gedelegeerde handelingen in Verordening EG 1234/2007 (Single CMO) en reserveert een artikel voor uitvoeringshandelingen in afwachting van het thans in het Europees Parlement en Raad voorliggend voorstel inzake controlemechanismen (nieuw comitologiebesluit).

Impact assessment Commissie
De Inter Service Groep van de Commissie heeft vier opties geïdentificeerd: status quo; beschikbaar stellen voedsel uit interventievoorraden aangevuld door aankopen op de markt; alleen aankopen op de markt; beëindiging van het programma. Na studie en overleg (met de lidstaten en publieke consultatie via internet) is besloten een combinatie van twee opties voor te stellen: beschikbaar stellen van producten uit interventie en/of aankopen op de markt.

De *Impact Assessment Board* heeft geconstateerd dat met de aanbevelingen rekening is gehouden. In het bijzonder ging het daarbij om een duidelijker rechtvaardiging van een nieuw programma voor verdeling van voedsel, een duidelijker beschrijving van de ervaringen met het huidige programma en de consequenties bij ongewijzigd beleid. Ook moest duidelijker aangetoond waarom nog steeds EU-bemoeienis nodig is op dit gebied en wat de toegevoegde waarde is in vergelijking met nationaal beleid. Verder moest beter gekeken worden naar vereenvoudiging en administratieve lasten.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 42 en 43 VWEU (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid). Het betreft hier een wijziging van de Gemeenschappelijke Marktordening en de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouw beleid (GLB)

De rechtsgrondslag is echter te betwisten. Het voorstel is niet geheel in overeenstemming met de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zoals vermeld in artikel 39 VWEU. Het aanwenden van producten uit interventievoorraden zou nog kunnen bijdragen aan stabilisatie van de markt en het verzekeren van redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers. Dit kan echter zeker niet gezegd worden van het aankopen van producten op de markt. Dit is niet verenigbaar met de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en vormt eerder sociaal beleid. Ook de Juridische Dienst van de Raad heeft vraagtekens geplaatst bij de rechtsgrondslag van het voorstel.

Het toevoegen van artikel 42 VWEU is nieuw ten opzichte van het voorstel in 2008. Het lost echter het probleem van de rechtsgrondslag niet op. Nog daargelaten dat artikel 42 VWEU in het geheel geen eigenstandige rechtsgrondslag creëert, gaat het nog steeds om een artikel dat betrekking heeft op het GLB. Essentie van de kritiek op de rechtsgrondslag is nu juist steeds dat het voorstel in het geheel niet in het kader van het GLB kan worden geplaatst.

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit:* negatief
- *Proportionaliteit:* niet van toepassing
- *Onderbouwing:*

Aangezien de bevoegdheid van de Unie op het terrein van landbouw ingevolge artikel 4, tweede lid, onder d, VWEU een gedeelde bevoegdheid is, dient het voorstel op subsidiariteit te worden beoordeeld.
Zoals gezegd valt de gekozen rechtsgrondslag te betwisten. Naar mening van Nederland gaat het hier eerder om sociaal beleid. De subsidiariteit dient naar mening van Nederland dan ook in dit licht te worden beoordeeld. Eventuele voedselhulp in deze EU-context aan minderbedeelden is volgens Nederland geen zaak voor de EU, maar van de lidstaten. Immers, voedselhulp heeft een sterk sociaal karakter en de inrichting van het sociale beleid is een nationale aangelegenheid. Grensoverschrijdende aspecten doen zich niet of in beperkte mate voor. Het dienen derhalve uitsluitend de lidstaten te zijn die bepalen hoe in het levensonderhoud van de meest behoeftigen zou moeten worden voorzien. Ook beantwoording van de vraag of specifieke maatregelen als voedselvoorziening wenselijk zijn en hoe eventuele maatregelen moeten worden gefinancierd (nationale financiering of particulier initiatief) dient uitsluitend ter beoordeling van de lidstaten te staan.
Het feit dat het merendeel van het budget wordt besteed in landen die zelf zorg zouden kunnen dragen voor voedselvoorzieningen aan de meest behoeftigen, versterkt deze argumentatie. Met name relatief welvarende lidstaten maken gebruik van de regeling. Spanje, Frankrijk en Italië zijn gedrieën alleen al goed voor 47,91% van het budget. Een Europees voedselbankprogramma, met een duidelijk binnenlands karakter, wordt vanuit subsidiariteit negatief beoordeeld.

Aan de beoordeling van de proportionaliteit wordt niet meer toegekomen nu de subsidiariteit als negatief wordt beoordeeld.

c) Nederlands oordeel

Nederland heeft zich in het verleden altijd gekant tegen deze regeling omdat voedselhulp in deze EU-context voor meest behoeftigen een zaak is van de lidstaten en niet van de Europese Unie. Nederland ziet het verstrekken van voedselhulp niet als een doelstelling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Als hier al een gemeenschappelijke doelstelling ligt dan moet die via sociaal beleid worden gevonden, waarbij moet worden opgemerkt dat het verstrekken van voedselhulp geen duurzame oplossing biedt voor het behalen van sociale doelstellingen. Het aankopen van producten op de markt is goedkoper dan aanbesteding voor de verwerking van overschotproducten in eindproducten.

Positief is dat nu cofinanciering van de lidstaten wordt ingesteld, waardoor een grotere betrokkenheid van de lidstaten kan ontstaan. Het cofinancieringspercentage zou echter wel significant hoger moeten zijn dan de relatief lage percentages die de Commissie nu voorstelt. Het is te betreuren dat de cofinancieringpercentages ten opzichte van het voorstel uit 2008 substantieel

verlaagd zijn. Nationale cofinanciering heeft hier voor Nederland alleen meerwaarde als daardoor duidelijk minder beslag wordt gelegd op Europese middelen.
Overigens zal het verplicht stellen van cofinanciering het Nederlandse bezwaar niet wegnemen. Het zal immers geen afbreuk doen aan het feit dat € 500 miljoen besteed zal worden aan beleid dat in hoofdzaak is gericht op sociale doelstellingen.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting
De voortzetting van de meestbehoeftigenregeling heeft aanzienlijke budgettaire consequenties voor de EU. De begroting is opgelopen van € 307 miljoen in 2008 tot ca. € 480 miljoen in 2010. In het voorliggende voorstel wordt de EU bijdrage gemaximeerd tot in totaal 500 miljoen Euro vanaf 2010, wat overeen komt met een bijdrage uit de Nederlandse afdrachten van 25 miljoen Euro. Nederland van mening is dat – bij voortzetting van Europese financiering- de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden
Aangezien Nederland niet van plan is deel te nemen aan dit programma vloeien er geen directe financiële consequenties uit voort voor Nederland (financiering gebeurt bij deelname namelijk via nationale cofinanciering).

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Zie onder b.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden
Zie onder b.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger
Zie onder b.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid
Geen. Nederland zal niet deelnemen aan dit programma.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v.

Haalbaarheid
De verordening is van toepassing op het driejarenplan dat ingaat op of na 1 januari 2012.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Er is voorzien in verslaglegging door de Europese Commissie uiterlijk 31 december 2014.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid:
Geen implicaties. Nederland neemt niet deel.

b) Handhaafbaarheid
Zie onder a.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Aangezien vanuit het programma producten uit alle landen en windstreken aangekocht kunnen worden (dus niet alleen binnen de EU), kan dit een mogelijk positief effect hebben op OS-landen. Wel dient men ook vanuit WTO-oogpunt de conformiteit te bewaken en dient men marktverstoring te voorkomen. Bij de verdere onderhandelingen dienen de belangen van OS landen niet geschaad te worden.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland is tegen de voortzetting van voedselhulp aan minderbedeelden en zal daarom ook tegen dit voorstel stemmen. Naar mening van Nederland gaat het hier meer om sociaal beleid dan om het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het programma past dan ook niet in het gemoderniseerde GLB. Volgens Nederland is voedselhulp aan de minstbedeelden geen zaak voor de EU, maar moeten lidstaten zelf beslissen of en hoe zij hieraan invulling geven. Het feit dat er nationale verschillen zijn op het gebied van voedseldistributie, keuze van voedselproducten

per land erg kan verschillen en het merendeel van het budget besteed wordt in landen die zelf zorg zouden kunnen dragen voor voedselvoorzieningen aan de meest behoeftigen, versterkt deze argumentatie. De Europese Rekenkamer constateerde aanzienlijke verschillen tussen lidstaten en binnen lidstaten in de toepassing van de Europese en nationale aanbestedingsregels met betrekking tot dit programma. Een programma dat aanleiding geeft tot zulke ruimte is volgens het kabinet onwenselijk, aangezien dat het bedrijfsleven schaadt. Op basis van subsidiariteit is een Europees voedselbankprogramma, met een duidelijk binnenlands karakter, naar Nederlands oordeel dus niet gewenst. Nederland staat niet geheel negatief tegenover de introductie van nationale cofinanciering. Echter, cofinancieringspercentages zouden dan substantieel hoger mogen zijn dan de relatief lage cofinancieringspercentages die de Commissie nu voorstelt. Nationale cofinanciering heeft hier voor Nederland alleen meerwaarde als daardoor duidelijk minder beslag wordt gelegd op Europese middelen. Overigens zal het verplicht stellen van cofinanciering het Nederlandse bezwaar niet wegnemen. Het zal immers geen afbreuk doen aan het feit dat € 500 miljoen besteed zal worden aan beleid dat in hoofdzaak is gericht op sociale doelstellingen. Nederland heeft de afgelopen jaren niet deelgenomen aan dit programma en zal ook nu niet deelnemen aan deze regeling.

Een dergelijk programma past eveneens niet in het gemoderniseerde, marktgeoriënteerde GLB zoals dat in het kader van de Health Check en daaropvolgende aanpassingen van het Europese landbouwbeleid gestalte zou moeten krijgen.