

Fiche 3: Verordening inzake voedselverstrekking aan minder bedeelden in de EU

1. Algemene gegevens

Voorstel: Wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en van Verordening (EG) nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ("Integrale-GMO-verordening"), ten aanzien van de voedselverstrekking aan de meest behoeftigen in de Gemeenschap.

Datum Commissiedocument: 17 september 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 563

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&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 Landbouw- en Visserijraad van 29 september 2008. Het voorstel is besproken op 8 oktober in de Raadswerkgroep Horizontale vraagstukken. Discussie is voorzien in de Landbouw- en Visserijraad van 27 oktober 2008. Nog niet duidelijk is wanneer het voorstel in het CSA wordt besproken en wanneer het voorzitterschap besluitvorming verwacht.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) *Rechtsbasis:* Artikel 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid. Het Parlement heeft adviesrecht.
- c) *Comitologie :* Beheersprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche

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. Nieuw is 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.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 37 van het EG Verdrag (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid). Als dit de correcte rechtsbasis zou zijn, hoeft het voorstel in principe niet op subsidiariteit beoordeeld te worden, want voor dit terrein geldt een exclusieve bevoegdheid voor de Gemeenschap. Echter, de rechtsgrondslag valt, gezien de inhoud van het voorstel, te betwisten. Het gaat hier eerder om sociaal beleid dan het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Er dient dan ook naar de subsidiariteit van het voorstel te worden gekeken, en het oordeel is hier 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.

De Europese Commissie stelt naar verwachting jaarlijks ongeveer € 500 miljoen beschikbaar voor deze regeling. Indien lidstaten gebruik willen maken van deze mogelijkheid dienen zij zelf een bepaalde financiële bijdrage te leveren.

Nederland is tegen dit voorstel en 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

De huidige regeling dateert uit 1987 en maakt het mogelijk goederen, zoals boter, granen, suiker en olijfolie 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. Het budget voor het programma is de afgelopen jaren gestegen van circa € 200 mln. in 2005 tot ruim € 300 mln. in 2008. De kosten van de huidige regeling vallen geheel onder de communautaire landbouwbegroting (dus geen cofinanciering).

Vanwege de gestegen voedselprijzen en grotendeels verdwenen 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 moeten een verzoek indienen. Aan de hand van deze verzoeken stelt de Commissie vervolgens een driejarenplan op. 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.

Voor het eerst in de 20-jarige looptijd van het programma stelt de Commissie nu nationale cofinanciering voor, voor die lidstaten die meedoen. Lidstaten die van het nieuwe programma gebruikmaken worden verplicht hun nationale voedselhulpprogramma te cofinancieren met nationale middelen. Voor de eerste drie jaar is voorzien in een eigen bijdrage in de subsidiabele kosten van respectievelijk 25 % of 15% voor die lidstaten die in aanmerking komen voor financiering uit het Cohesiefonds. Voor de volgende driejarenplannen worden deze percentages verhoogd naar 25%, respectievelijk 50%. Het voorstel zelf gaat er van uit dat er geen budgettaire consequenties zijn.

- *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 welke 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 artikel 37 van het EG Verdrag (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid). Het betreft hier de wijziging van de Gemeenschappelijke Marktordening en de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De Gemeenschap is hier exclusief bevoegd.

De rechtsgrondslag is echter te betwisten. Het voorstel is niet geheel in overeenstemming met de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zoals vermeld in artikel 33, eerste lid, van het EG Verdrag. 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. Artikel 37 van het EG Verdrag is daarom geen gepaste rechtsgrondslag.

Ook de Juridische Dienst van de Raad heeft vraagtekens geplaatst bij de rechtsgrondslag van het voorstel.

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* negatief

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

Het voorstel zou in principe niet op subsidiariteit beoordeeld hoeven te worden, want voor dit terrein geldt een exclusieve bevoegdheid voor de Gemeenschap. Maar, zoals gezegd, de rechtsgrondslag valt te betwisten. Naar mening van Nederland gaat het hier eerder om sociaal beleid. Dit betekent dat de subsidiariteit van het voorstel wel beoordeeld dient te worden. Eventuele voedselhulp in deze EU-context aan minderbedeelden is geen zaak voor de EU, maar van de lidstaten. Immers, de inrichting van het sociale beleid is een nationale aangelegenheid en dit geldt nog in versterkte mate voor het terrein van de sociale bijstand, waarop zelfs de Coördinatieverordening sociale zekerheidsregelingen (1408/71) niet van toepassing is. Grensoverschrijdende aspecten doen zich niet of in beperkte mate voor. Het zijn dus uitsluitend de lidstaten die bepalen hoe in het levensonderhoud van de "meest behoeftigen" dient te 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) staat uitsluitend ter beoordeling van de lidstaten.

Het feit dat het merendeel van het budget besteed wordt 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: de grootste "afnemers" zijn Italië (23%), Spanje (17%) en Frankrijk (17%) en in totaal zijn de EU-15 goed voor bijna 70% van het budget. Ongeveer de helft van de lidstaten maakt niet (9) of nauwelijks (6) gebruik van de regeling. 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.

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 de armoedeproblematiek.

Positief is dat nu cofinanciering van de lidstaten wordt ingesteld, waardoor een grotere betrokkenheid van de lidstaten kan ontstaan. Het cofinancieringspercentage zou echter wel een stuk hoger mogen zijn dan de relatief lage percentages die de Commissie voorstelt.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

De begroting zal oplopen van € 307 miljoen in 2008 tot ongeveer € 500 miljoen vanaf 2010. Het voorstel heeft volgens Nederland aanzienlijke budgettaire consequenties voor de EU. Los van het feit dat de Financiële Perspectieven niet als 'spending targets' beschouwd mogen worden, vraagt Nederland zich af hoe deze extra uitgaven in te passen zijn in de bestaande begrotingskaders.

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 nl via nationale cofinanciering).

c) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Zie onder b).

d) 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:* Datum inwerkingtreden is 1 januari 2010. Dit lijkt zeer goed haalbaar.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Er is voorzien in verslaglegging door de Europese Commissie uiterlijk 31 december 2012. Dit is een alleszins redelijke termijn.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid en b) Handhaafbaarheid:* Geen implicaties. Nederland neemt niet deel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het programma kan een mogelijk positief effect hebben op OS-landen, aangezien er vanuit kan worden gegaan dat producten uit alle landen en windstreken aangekocht kunnen worden (dus niet alleen binnen de EU), hetgeen in potentie gunstig is voor OS-landen, maar ook vanuit WTO-oogpunt.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland is geen voorstander van dit voorstel voor een EU-programma voor voedselbanken en is tegen uitbreiding hiervan. 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 het merendeel van het budget besteedt wordt in landen die zelf zorg zouden kunnen dragen voor voedselvoorzieningen aan de meest behoeftigen, versterkt deze argumentatie. Op basis van subsidiariteit is een Europees voedselbankprogramma, met een duidelijk binnenlands karakter, naar Nederlands oordeel dus niet gewenst. Zo er op communautair niveau al actie geboden zou zijn op dit terrein, heeft Nederland bovendien een ander bezwaar: namelijk de vraag hoe deze extra uitgaven in te passen zijn in de bestaande begrotingskaders. Voor wat betreft het financiële gedeelte laat het zich aanzien dat de uitgaven vanaf 2010 een kleine € 200 miljoen hoger liggen dan in 2008. Uitgaande van € 300 miljoen gaat het hier om een wel erg forse stijging. Nederland staat positief tegenover de introductie van nationale cofinanciering, al zouden de cofinancieringspercentages hoger mogen zijn dan de relatief lage cofinancieringspercentages die de Commissie voorstelt. Nederland heeft de afgelopen jaren ook 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 daarop volgende aanpassingen van het Europees landbouwbeleid gestalte zou moeten krijgen.