

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3771

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening handhaving AVG in grensoverschrijdende zaken (Kamerstuk 22 112, nr. 3769)

Fiche: Herziening Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3770)

Fiche: Verordening Plantaardig uitgangsmateriaal

Fiche: Verordening Bosbouwkundig teeltmateriaal en mededeling natuurlijke hulpbronnen (Kamerstuk 22 112, nr. 3772)

Fiche: Verordening Nieuwe Genomische Technieken (Kamerstuk 22 112, nr. 3773)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Verordening Plantaardig uitgangsmateriaal

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council
on the production and marketing of plant reproductive material in the Union, amending
Regulations (EU) 2016/2031, 2017/625 and 2018/848 of the European Parliament and of the Council, and repealing Council Directives 66/401/EEC, 66/402/EEC, 68/193/EEC, 2002/53/EC, 2002/54/EC, 2002/55/EC, 2002/56/EC, 2002/57/EC, 2008/72/EC and 2008/90/EC (Regulation on plant reproductive material)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 juli 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
2023/0227 (COD)
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0414&qid=1689236259512>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Nr. Impact-assessment: COM(2023)231
Nr. Opinie Impact-assessment Board: SEC(2023) 414
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 43 lid 2 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het voorstel voor een verordening plantaardig uitgangsmateriaal (PRM) beoogt tien bestaande richtlijnen voor diverse soorten plantaardig teeltmateriaal¹ bij elkaar te brengen in één nieuwe verordening. Het betreft het zaaizaad van groenvoedergewassen, zaaigranen, vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken, bietenzaad, groentezaad, pootaardap-

¹ Richtlijn 66/401/EEG betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van groenvoedergewassen;
Richtlijn 66/402/EEG betreffende het in de handel brengen van zaaigranen;
Richtlijn 68/193/EEG betreffende het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken;
Richtlijn 2002/53/EG betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen;
Richtlijn 2002/54/EG betreffende het in de handel brengen van bietenzaad;
Richtlijn 2002/55/EG betreffende het in de handel brengen van groentezaad;
Richtlijn 2002/56/EG betreffende het in de handel brengen van pootaardappelen;
Richtlijn 2002/57/EG betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen;
Richtlijn 2008/72/EG betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van zaad;
Richtlijn 2008/90/EG betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt

pelen, oliehoudende planten en vezelgewassen, teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen (niet zijnde zaad), teeltmateriaal van fruitgewassen en fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt en de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen. Voor teeltmateriaal voor siergewassen blijft de bestaande richtlijn ongewijzigd. Daarnaast worden ook drie verordeningen gewijzigd, de Plantgezondheidsverordening², de Biologische verordening³ en de Officiële Controleverordening.⁴

Het voorstel is uitgebracht onder de EU Green Deal⁵ en is onderdeel van het «duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen van de EU»-pakket, waar de voorliggende mededeling ook bij hoort. De mededeling is een samenvatting van de voorstellen van dit pakket, te weten die over bodemonitoring⁶, nieuwe genomische technieken (NGT)⁷, de herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen⁸, bosbouwkundig uitgangsmateriaal (FRM)⁹ en het bovenstaande voorstel. Los van het voorstel over plantaardig uitgangsmateriaal zullen de andere voorstellen in afzonderlijke fiches behandeld worden. Gelet op de aard en de inhoud van de mededeling zal deze in dit fiche niet separaat worden behandeld. Er ligt een duidelijk verband tussen het NGT en het PRM-voorstel. De registratie van gewassen die met behulp van NGT zijn ontwikkeld is een van de aspecten die opgenomen worden in de registratie van plantensoorten. Daarnaast is in het PRM voorstel de invulling van voorwaarden voor het telen van herbicide tolerante gewassen opgenomen. Het voorstel kent de volgende doelstellingen. Ten eerste het verzekeren van de kwaliteit en beschikbaarheid van goed en divers teeltmateriaal in de EU voor zowel professionele gebruikers als voor burgers. Daarnaast zorgdragen voor gelijke marktomstandigheden voor deelnemers aan de Europese markt voor teeltmateriaal. Ten derde bevorderen van innovatie en concurrentiekracht van de zaadsector in de EU. Ook bijdragen aan het behoud en het duurzaam gebruik van genetische bronnen en bijdragen aan duurzame landbouw. Tot slot aanpassing van landbouw aan de gevolgen van klimaatverandering en bijdragen aan voedselzekerheid. Deze doelen passen binnen de Boer-tot-Bord-strategie¹⁰ en de Green Deal¹¹, dragen bij aan de Klimaat-¹² en de Biodiversiteitsstrategie¹³ en aan de Digitaliseringsstrategie¹⁴ van de Commissie.

Het huidige stelsel, gebaseerd op de richtlijnen, heeft een aantal onduidelijkheden en tekortkomingen die in het voorstel worden geadresseerd. Om de huidige onduidelijkheden en tekortkomingen te verbeteren wordt een aantal definities uit de verschillende bestaande richtlijnen geüniformeerd en wordt het gebruik van moderne biomoleculaire technieken in het

² Verordening (EU) 2016/2031 betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten

³ Verordening (EU) 2018/848 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten

⁴ Verordening (EU) 2017/625 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen

⁵ Fiche «Europese Green Deal», Kamerstuk 35 377, nr. 1

⁶ Aankomend fiche «Richtlijn Bodemonitoring»

⁷ Fiche «Verordening Nieuwe Genomische Technieken», Kamerstuk 22 112, nr. 3773

⁸ Fiche «Herziening Kaderrichtlijn Afvalstoffen», Kamerstuk 22 112, nr. 3770

⁹ Fiche «Verordening Bosbouwkundig teeltmateriaal en mededeling natuurlijke hulpbronnen», Kamerstuk 22 112, nr. 3772

¹⁰ Fiche «Van Boer tot Bord», Kamerstuk 22 112, nr. 2891

¹¹ Fiche «Europese Green Deal», Kamerstuk 35 377, nr. 1

¹² Fiche «mededeling EU Klimaatadaptatiestrategie», Kamerstuk 22 112, nr. 3075

¹³ Fiche «Europese Biodiversiteitsstrategie», Kamerstuk 22 112, nr. 2897

¹⁴ Fiche «Europese digitaliseringsstrategie», Kamerstuk 22 112, nr. 2859

onderzoek naar rassen geïntroduceerd. In belangrijke mate zijn de door de Commissie voorgestelde aanpassingen een voortzetting van het bestaande beleid, maar op enkele onderdelen worden wijzigingen voorgesteld. Dit geldt met name op het gebied van duurzaamheid en ten aanzien van het bevorderen van meer biodiversiteit op de markt voor zaden. Doel van de verordening is om de duurzaamheid, productiviteit, flexibiliteit en diversiteit van de productie te verzekeren en de handel in zaden te vergemakkelijken.

Het voorstel introduceert nieuwe aanvullende duurzaamheidseisen voor de registratie van nieuwe rassen van groenten, fruit en wijnstokken, neergelegd in het duurzame cultuur- en gebruikswaarde-onderzoek¹⁵. Deze eisen hebben betrekking op opbrengst, tolerantie/resistentie tegen biotische stress als ziekten en plagen, tolerantie/resistentie tegen abiotische stress als warmte en droogte, efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen, lagere behoefte aan externe stoffen als bemesting of gewasbeschermingsmiddelen, kwaliteitskenmerken met betrekking tot voedingswaarde of bewaarbaarheid. Op één of meer van deze aspecten moet een nieuw ras beter scoren dan de reeds op de markt beschikbare rassen.

Voor herbicidetolerante plantenrassen en andere rassen met specifieke eigenschappen, die de Commissie in het voorstel nog niet verder omschrijft, wordt voorgesteld dat zij alleen onder aanvullende voorwaarden op de markt mogen worden gebracht en geteeld. De aanvullende voorwaarden houden onder meer in dat de Commissie teeltvoorschriften kan opleggen, waaronder teeltrotatie en monitoringsmaatregelen.

Voorts komt er, ter bevordering van meer divers teeltmateriaal, meer ruimte op de markt voor teeltmateriaal dat niet aan de klassieke eisen van uniformiteit voldoet¹⁶. De eisen voor de registratie van landrassen («*conservation varieties*») worden aangepast en ook voor heterogeen materiaal en biologisch uitgangsmateriaal worden de mogelijkheden verruimd. Daarnaast worden ook de kaders voor groepen of netwerken die zich bezig houden met het behoud van genetisch erfgoed minder strikt. Ook worden de mogelijkheden van de uitwisseling van zaden tussen boeren die door henzelf zijn geproduceerd vergemakkelijkt. Deze maatregelen tezamen zullen het aanbod van meer (bio)divers teeltmateriaal bevorderen.

Een andere vernieuwing is dat voor alle soorten teeltmateriaal de mogelijkheid wordt geschapen dat een bedrijf onder voorwaarden zijn eigen producten mag certificeren, mits onder toezicht van een keuringsdienst. Momenteel is deze mogelijkheid alleen opengesteld voor landbouwzaden.

Een aantal definities uit de verschillende bestaande richtlijnen wordt geüniformeerd en het gebruik van moderne biomoleculaire technieken in het onderzoek van rassen wordt geïntroduceerd. Met deze technieken – gebaseerd op DNA – kan op onderdelen (bijvoorbeeld identiteit of ziekteresistentie) sneller en/of goedkoper onderzoek gedaan worden dan middels een klassieke veldproef.

¹⁵ Gebruikswaarde-onderzoek: een nieuw ras komt pas op de markt nadat het uitgebreid getest is op zaken als ziektegevoeligheid en opbrengsten. Is het nieuwe ras een verbetering ten opzichte van bestaande rassen dan komt het op de Nationale Rassenlijst en de Europese gemeenschappelijke lijst.

¹⁶ Klassieke eisen voor de toelating van teeltmateriaal zijn dat het voldoet aan 3 kenmerken: onderscheidbaarheid, uniformiteit en stabiliteit. Voor materiaal voor landrassen, heterogeen materiaal en materiaal voor de biologische landbouw zijn met name de uniformiteitseisen lastig, hetgeen betekent dat het niet eenvoudig is dit materiaal op de markt toegelaten te krijgen. Het voorstel gaat deze mogelijkheden verruimen.

Het voorstel wordt ook in lijn gebracht met de digitaliseringsstrategie van de Commissie. Hierbij wordt gedacht aan de introductie van het digitaal registreren van keuring en certificering, het elektronisch aanleveren van rasgegevens door de lidstaten via het EU-portaal voor plantenrassen en de mogelijkheid om in een later stadium elektronische officiële labels uit te geven. Tot slot worden de specifieke eisen ten aanzien van plantenziekten die nu nog in de bestaande richtlijnen staan verlegd naar de Plantgezondheidsverordening¹⁷. Hiermee worden alle plantenziekten op één plek gereguleerd.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment opgesteld. Op verschillende onderdelen heeft de Commissie een inschatting gemaakt van het (netto) effect van de maatregelen. Om de duurzaamheid te verbeteren, worden zwaardere eisen gesteld aan de registratie van nieuwe rassen. De Commissie schat dat deze verzwaring van eisen in de gehele EU jaarlijks tussen 6 en 8 miljoen euro zal kosten en dat hierdoor 3 – 10% minder rassen op de markt zullen worden gebracht. Deze kosten zullen door het bedrijfsleven moeten worden opgebracht. Verder wordt ingeschat dat de nieuwe regelgeving zal zorgen voor licht hogere kosten voor boer en tuinder (door duurdere zaden), maar dat dit zal worden gecompenseerd door betere prestaties door de betere plantenrassen, die bijvoorbeeld minder gewasbeschermingsmiddelen nodig hebben. De impact op het milieu wordt daarom positief ingeschat. Daarnaast verwacht de Commissie ook positieve sociale impact, onder meer doordat er een nieuw marktsegment wordt gecreëerd dat met name voor kleinschaligere landbouw aantrekkelijk is. Naar aanleiding van de impact assesment heeft de Commissie de inschatting gemaakt dat de positieve impact op de lange termijn groter is dan de negatieve. In de verordening wordt voorgesteld periodiek (om de 5 jaar) de impact van de regelgeving te volgen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Nederlandse zaaizaadsector is toonaangevend in Europa en de wereld, met name op het gebied van groenten, siergewassen, aardappels en grassen. Het kabinetsbeleid is erop gericht in Nederland en in Europa een open markt en een innovatief klimaat te houden, waarbij de rassenregistratie en de certificering van zaden een belangrijke rol spelen

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nieuwe, verbeterde plantenrassen zijn van groot belang voor het verduurzamen van de landbouw en het aanpassen van landbouw aan de gevolgen van klimaatverandering. Een goed functionerende markt is daarom van groot belang. Het huidige stelsel, gebaseerd op richtlijnen, werkt goed maar kent een aantal onduidelijkheden en tekortkomingen die met dit voorstel worden geadresseerd. De introductie van het kunnen gebruiken van moderne biomoleculaire technieken in het onderzoek naar rassen is een positieve stap. Met deze technieken – gebaseerd op DNA – kan op onderdelen (bijvoorbeeld identiteit of ziekteresistentie) sneller en/of goedkoper onderzoek gedaan worden dan middels een klassieke veldproef.

Ook wordt de regelgeving in lijn gebracht met doelen op het gebied van de Europese Farm to Fork strategie, de Biodiversiteitsstrategie en de

¹⁷ Verordening (EU) 2016/2031

Digitaliseringsstrategie. Voor sierteeltgewassen geldt dat er geen veranderingen worden voorgesteld; de huidige richtlijn blijft in stand. Het kabinet is positief over het behoud van de belangrijkste pijlers van de regelgeving, de registratie van rassen en de certificering van uitgangsmateriaal. Daarnaast is het kabinet positief over het behoud van de sierteeltgewassenrichtlijn. Voor de tien richtlijnen die zullen worden vervangen door de nieuwe verordening is in belangrijke mate sprake van consolidatie van de regelgeving.

De specifieke eisen ten aanzien van plantenziekten in de huidige richtlijnen zijn nu verlegd naar de Plantgezondheidswetgeving. In de praktijk zal deze wijziging geen bijzondere impact op uitvoering of regeldruk hebben, omdat controle en toezicht op deze normen gehandhaafd blijven. Het kabinet is hier dan ook positief over. Wel zal de samenhang tussen deze nieuwe verordening en de Plantgezondheidsverordening goed geborgd moeten worden.

Nieuw is dat voorgesteld wordt om voor groenten-, fruit- en wijnrassen nieuwe aanvullende duurzaamheidseisen op te stellen. Hiermee wil de Commissie de regelgeving in lijn brengen met de doelen uit de Green Deal. Het kabinet ziet de logische verbinding tussen duurzaamheid en nieuwe rassen. Het voorstel gaat niet in op de toepassing van de specifieke duurzaamheidseisen bij de registratie van nieuwe rassen. Dit moet nog nader worden uitgewerkt. Het kabinet beschouwt het als een risico dat voor kleine bedrijven de extra duurzaamheidseisen een belemmering vormen voor het op de markt brengen van nieuwe rassen. Inzet van het kabinet is dat deze nieuwe eisen geen grote drempel mogen vormen voor het op de markt kunnen brengen van nieuwe rassen.

En andere vernieuwing is dat voor alle soorten teeltmateriaal de mogelijkheid wordt geschapen dat een bedrijf onder voorwaarden zijn eigen producten mag certificeren – mits onder toezicht van een keuringsdienst. Momenteel is deze mogelijkheid alleen opengesteld voor landbouwzaden, waar deze met succes wordt toegepast. Omdat deze mogelijkheid anders kan uitpakken voor kleine bedrijven dan voor grotere bedrijven, zal het kabinet er in de onderhandelingen op inzetten dat de mogelijkheid behouden blijft om als lidstaat zelf te kunnen beslissen voor welke deelsectoren deze mogelijkheid in ons land wordt geschapen, om zo het gelijke speelveld voor zowel grote als kleine bedrijven te waarborgen. Het voorstel is daar niet helder over.

Verder wordt voorgesteld dat plantenrassen, die herbicidetolerant zijn en andere rassen met specifieke eigenschappen, alleen onder aanvullende voorwaarden op de markt mogen worden gebracht. Die aanvullende voorwaarden houden onder meer in, dat de Commissie onder andere teeltvoorschriften kan opleggen, waaronder een verplichte vruchtwisseling. Dat betekent dat bijvoorbeeld een dergelijk ras niet jaarlijks op hetzelfde perceel mag worden geteeld. Hoewel dit soort voorschriften agronomisch relevant kunnen zijn, is het kabinet kritisch over het instemmen met deze bevoegdheden voor de Commissie. Het kabinet is van mening dat een lidstaat zelf het best in staat is om te beslissen welke beperkende voorwaarden passend zijn, gelet op de agro-klimatologische omstandigheden, grondsoort en doelstellingen van de Green Deal. Daarnaast staat het kabinet kritisch ten opzichte van herbicide-tolerante gewassen. Inzet van het kabinet zal zijn om helderheid te verkrijgen over de reikwijdte en randvoorwaarden van deze voorgestelde bevoegdheid en om de mogelijkheid te behouden om beslissingen op dit gebied aan de lidstaten zelf te houden op een manier dat een gelijk Europees speelveld gehandhaafd blijft. Vanuit het oogpunt van bodem- en waterkwaliteit is het daarbij wenselijk om belasting van de bodem en grond- en oppervlaktewater door het gebruik van herbiciden te minimaliseren, zodat het

behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW)¹⁸ niet verder wordt gecompliceerd en de waarde van de bodem ook voor toekomstige generaties behouden blijft.

Voorts komt er meer ruimte dan onder het huidig kader voor teeltmateriaal dat niet aan de «klassieke» eisen voor uniformiteit voldoet. Dit biedt ruimte op het gebied van landrassen en biodiversiteit. Dit juicht het kabinet toe. De bestaande regelgeving voor het op de markt brengen van deze producten is volgens het kabinet te restrictief. Het nieuwe ontwerp brengt hier verbeteringen in aan; de regels voor het in de handel brengen van zaden en ander plantaardig teeltmateriaal worden eenvoudiger en flexibeler. De gebruiker heeft straks de keuze tussen nieuwe, geteste rassen, heterogeen materiaal, landrassen en materiaal bestemd voor nichemarkten. Ook wordt specifiek ruimte gemaakt voor rassen die bestemd zijn voor de biologische landbouw. Deze bredere keuze van teeltmateriaal draagt bij aan de bescherming van de biodiversiteit en een veredeling die gericht is op duurzame landbouw. Het kabinet is positief over deze voornemens.

De Commissie schat in dat de nieuwe regelgeving voor hogere kosten voor boer en tuinder (door duurdere zaden) zal zorgen, maar dat dit effect wordt gecompenseerd door betere prestaties door de nieuwe plantensoorten, bijvoorbeeld weerbaardere rassen die minder gewasbeschermingsmiddelen nodig hebben. De impact op het milieu wordt daarom positief ingeschat. Daarnaast verwacht de Commissie ook positieve sociale impact, onder meer doordat er een nieuw marktsegment wordt gecreëerd dat met name voor kleinschaligere landbouw aantrekkelijk is. Al met al schat de Commissie in dat de positieve impact groter is dan de negatieve. Wat het kabinet betreft is dit wel afhankelijk van de mate waarin tijdens de onderhandelingen over het voorstel de negatieve impact zo goed mogelijk wordt geminimaliseerd; dit zal dan ook de inzet van het kabinet zijn.

Het voorstel wordt in lijn gebracht met de Digitaliseringsstrategie van de Commissie. De digitalisering binnen de landbouw is niet nieuw en al eerder ingezet. Het kabinet heeft hierin een positieve grondhouding en zal vooral naar de praktische toepassingen hiervan kijken.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie van het lid Van Raan¹⁹ om bij voorstellen voortkomend uit de EU Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten.

Goed uitgangsmateriaal, dat ook bestand is tegen de klimaatverandering en beter bestand is tegen ziekten en plagen ligt aan de basis van voedselzekerheid en is daarmee van groot belang voor huidige en toekomstige generaties. Er worden geen grensoverschrijdende effecten verwacht voor derde landen, omdat het voorstel specifiek op de EU-markt is gericht en daarnaast grotendeels een voortzetting is van de huidige situatie. In de verdeling van de kosten en baten zal weinig verandering optreden. In Nederland is het grootste deel van de kosten van het stelsel op dit moment voor het bedrijfsleven en dit zal in de toekomst niet veranderen. Omdat bijvoorbeeld het milieu (minder gewasbeschermings-

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3587

¹⁹ Kamerstuk 35 377, nr. 19

middelen) en voedselzekerheid gebaat zijn bij het voorstel kan worden geconcludeerd dat het voorstel positief uitwerkt voor de brede welvaart.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal er een meerderheid van de lidstaten zijn die op de voor het kabinet belangrijke punten een vergelijkbare appreciatie van het voorstel zullen hebben. Van het Europees Parlement is nog geen standpunt bekend. Het voorstel is op 30 augustus besproken in de Commissie AGRI, waar de Commissie het voorstel heeft toegelicht. Er is nog geen rapporteur bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel tot de verordening is gebaseerd op artikel 43, lid 2, van de VWEU. Artikel 43, lid 2, van de VWEU geeft de EU de bevoegdheid om bepalingen vast te stellen die nodig zijn om de doestellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na te streven. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van landbouwbeleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 2 onder d, van het VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel over de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het voorstel heeft als doel uniformering van de regelgeving voor het in de handel brengen van plantaardig uitgangsmateriaal binnen Europa en daarnaast borgen dat duurzaamheid een belangrijker rol gaat spelen in de toelating van nieuwe plantenrassen op de markt (in lijn met de Green Deal). Sinds de vaststelling van de eerste richtlijnen in 1966 voor het in de handel brengen van plantaardig teeltmateriaal zijn alle gebieden waarop plantaardig teeltmateriaal in de handel worden gebracht, op EU-niveau geregeld. Versnippering van de markt voor plantaardig teeltmateriaal in verschillende nationale systemen zou belemmeringen opwerpen op de interne markt. Ook zou het de financiële lasten in verband met de registratie van rassen en de noodzakelijke kwaliteitscontroles ervan verhogen. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. Gelet op het voorgaande kunnen de doelstellingen van het voorstel daarom onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, en is optreden op EU-niveau op zijn plaats.

c) Proportionaliteit

Het oordeel over de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft als doel uniformering van de regelgeving voor het in de handel brengen van plantaardig uitgangsmateriaal binnen Europa en daarnaast borgen dat duurzaamheid opnemen een belangrijker rol gaat spelen in de toelating van nieuwe plantenrassen op de markt.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat hiermee de voorgestelde maatregelen bijdragen aan verdere uniformering tussen de lidstaten en er binnen de Europese Unie een gelijk speelveld ontstaat. Daarnaast biedt het voorstel ook verruiming voor diversificatie van teeltmateriaal, door aangepaste eisen voor landrassen, heterogeen materiaal en biologisch uitgangsmateriaal, aangepaste kaders voor behoud van genetisch erfgoed en de mogelijkheid van uitwisseling van zaden tussen boeren. Ook deze maatregelen dragen bij aan het gelijke

speelveld binnen Europa en aan de gestelde doelen van de Green Deal. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel voor het grootste deel ook een voortzetting is van de huidige, goed werkende richtlijnen en dus enkel nieuwe onderdelen introduceert die nodig zijn om het doel van het voorgestelde optreden te bereiken. Wel zijn er een aantal zaken waar het voorstel verder gaat dan de huidige richtlijnen, zoals de extra duurzaamheidseisen voor nieuwe rassen voor groenten, fruit en wijnstokken. Voor deze nieuwe eisen is van belang dat de regulatoire en administratieve lasten voor de bedrijven niet zodanig toenemen dat het aanbod van nieuwe rassen op de markt wordt ontmoedigd. Het kabinet zet zich in om dit te voorkomen, zodat het voorstel op dit punt niet verder gaat dan nodig om het doel van het voorgestelde optreden te bereiken.

Daarnaast signaleert het kabinet nog een ander aandachtspunt. De Commissie stelt voor om teeltvoorschriften te kunnen opleggen bij gebruik van specifieke soorten teeltmateriaal om zo eventuele nadelige bijeffecten van deze teelt tegen te gaan. Inzet van het kabinet is om op dit punt helderheid te verkrijgen over de bedoelingen van dit voorstel en om de vrijheid te behouden om beslissingen op dit gebied aan de lidstaten te houden. Het kabinet meent dat deze maatregel daarom verder gaat dan nodig om het doel van het voorgestelde optreden te bereiken. Indien deze bevoegdheid wel bij de Commissie komt te liggen, zal het kabinet erop inzetten dat deze scherp begrensd wordt tot specifieke situaties.

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

a) Consequenties EU-begroting

Er worden geen consequenties voor de EU begroting verwacht, omdat de meerkosten door het bedrijfsleven zullen worden gedragen. De implementatie en de uitvoering van deze regelgeving vinden op nationaal niveau plaats. Het kabinet is van mening dat eventueel 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

Op het niveau van de Rijksoverheid zullen de financiële consequenties beperkt zijn. Momenteel bedragen in Nederland de kosten voor de uitvoering van deze regelgeving (zowel keuring als toelating van rassen) – gebaseerd op de bestaande richtlijnen – jaarlijks ongeveer 42 miljoen euro. Deze lasten worden volledig door het bedrijfsleven gedragen. Wel zullen er eenmalige kosten zijn voor de aanpassingen in handelwijze, automatisering en opleiding van de uitvoerende diensten (Raad voor Plantenrassen, NAK en Naktuinbouw) zijn. Het voorstel is niet gedetailleerd genoeg om hier een realistische kosteninschatting van te maken. Een nieuwe verplichting wordt de uitgebreide 5-jaarlijkse rapportageplicht. Een eerste voorzichtige inschatting van de kosten van de 5-jaarlijkse rapportage is 0,5 miljoen euro per jaar, maar dit kan nog afwijken. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Voor het Nederlands bedrijfsleven zullen de aangescherpte eisen voor de registratie van rassen in de groentesector en in de fruitsector op termijn hogere kosten met zich meebrengen. Naar verwachting zullen deze kosten met maximaal 10% toenemen, zijnde jaarlijks ruim 4 miljoen euro. In beginsel zal de totstandkoming van één verordening in plaats van tien richtlijnen zorgen voor een beperkte vermindering van regeldruk – al is deze lastig te kwantificeren. Ten opzichte van de bestaande regeldruk (42 miljoen euro jaarlijks) is de toename in regeldruk op termijn, na implementatie van de verordening in Nederlandse wetgeving en bij de uitvoerende diensten, met jaarlijks ca. 4 miljoen euro beperkt. Tegenover de toename in regeldruk worden ook mogelijkheden geboden tot lastenvermindering waarbij bedrijven sommige taken van de keuringsdiensten kunnen overnemen. Voor de Rijksoverheid heeft dit geen langdurig effect, omdat de uitvoering van de keuringen onder verantwoordelijkheid van de keuringsdiensten blijven vallen. Voor de keuringsdiensten betekent dit mogelijk, na inregelen ervan, minder inkomsten, maar ook een ander takenpakket. Voor het bedrijfsleven betekent dit mogelijk op langere termijn minder kosten aan de keuringsdienst, maar ook meer verantwoordelijkheid rondom de keuring. Voor zowel de individuele keuringsdiensten als het bedrijfsleven is het lastig te kwantificeren hoe de financiële consequenties eruit zullen zien.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet verwacht niet dat dit voorstel de concurrentiekracht van Nederland binnen de EU zal veranderen, omdat een groot deel van de bestaande richtlijnen wordt overgenomen in de verordening zonder inhoudelijke wijziging. De nieuwe aspecten van het voorstel zullen waarschijnlijk een kostenstijging met zich mee brengen, maar deze zal naar verwachting evenredig zijn binnen de EU. Ook wijzigt de verhouding met derde landen niet. Mochten zij plantaardig uitgangsmateriaal willen verhandelen binnen Europa, dan is nodig dat zij een equivalent systeem van registreren en certificeren hebben. Ook dit is vergelijkbaar met het huidige systeem dat WTO (de Wereldhandelsorganisatie) conform is. Het kabinet verwacht daarom dat er geen tot beperkte gevolgen zijn voor de concurrentiekrachten de geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel vervangt tien richtlijnen inzake het in de handel brengen van plantaardig teeltmateriaal. Deze huidige richtlijnen zijn geïmplementeerd in de Zaaizaad en Plantgoedwet 2005 (ZPW 2005), Besluit verhandeling teeltmateriaal, Regeling verhandeling teeltmateriaal en de Regeling teelt. Deze Nederlandse regelgeving dient te worden aangepast aan de EU-verordening.²⁰ Ook zal op onderdelen de werkwijze van de Raad voor Plantenrassen en de keuringsreglementen van uitvoerende diensten NAK en Naktuinbouw moeten worden aangepast.

²⁰ Zie o.a. Kamerstuk 27 428, nr. 352

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

Het voorstel stelt kaders voor het op de markt aanbieden van teeltmateriaal.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Dit betreft allereerst de bevoegdheden om bijlagen I tot en met VII te wijzigen:

Bijlage I: lijst van soorten waarop de verordening van toepassing is;

Bijlage II: voorschriften voor de productie en het in de handel brengen van prebasis-, basis en gecertificeerd zaad en materiaal;

Bijlage III: voorschriften voor de productie en het in de handel brengen van standaardzaad en materiaal;

Bijlage IV: lijst PRM dat alleen mag worden geproduceerd en in de handel gebracht als prebasis, basis of gecertificeerd zaad of materiaal;

Bijlage V: voorwaarden conserveringsmengsels;

Bijlage VI: voorschriften PRM heterogeen materiaal;

Bijlage VII: inhoud van nationale rassenregisters en rassenregisters van de Unie

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee de huidige normen en voorschriften sneller kunnen worden bijgesteld indien de noodzaak daartoe is gebleken. De keuze voor delegatie ligt bij deze bevoegdheden voor de hand, omdat het gaat om de bevoegdheid tot wijziging van de bijlagen bij de wetgevingshandeling.

Verder heeft de commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen over:

- bepaalde elementen van de machtiging van professionele exploitanten om certificering onder officieel toezicht uit te voeren (artikel 10, lid 2);
- bepaalde etiketteringsvoorschriften (digitale registratie) (artikel 15, lid 5);
- de controles op de waarnemingspunten van zaden per geslacht of soort (artikel 24, lid 4).
- minimum teeltvoorwaarden (artikel 47, lid 3);
- duurzame teelt en gebruik (artikel 52, lid 3);
- geschiktheid van rasbenamingen (artikel 54 lid 4);
- uitvoering technisch onderzoek naar de waarde duurzame teelt en gebruik (artikel 61, lid 3);
- voorschriften over het technisch onderzoek (artikel 62, lid 1).

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat deze geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreffen. De keuze voor delegatie ligt voor de hand, omdat de bevoegdheden zien op de vaststelling van regels ter aanvulling van deze basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk. Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend.

Artikel 75 bakent de gedelegeerde bevoegdheden procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie over beter wetgeven. De gedelegeerde bevoegdheden gelden voor een periode van vijf jaar, waarbij het Europees Parlement en de Raad een intrekingsrecht hebben, een recht van bezwaar hebben, en de Commissie verplicht is tot het raadplegen van door elke lidstaat aangewezen deskundigen. De bevoegdheidsdelegatie wordt stilzwijgend met vijf jaar verlengd, tenzij het Europees Parlement of de Raad zich hiertegen verzet.

Het voorstel bevat tevens bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Dit betreft de bevoegdheden om uitvoeringshandelingen vast te stellen:

- tot nadere bepaling van de productie- en afzetvoorschriften voor bepaalde soorten of categorieën materiaal (bijlage II, delen A en B);
- tot nadere bepaling van productie- en handelsvoorschriften voor bepaalde soorten standaardzaad of standaardmateriaal (bijlage III, deel A en deel B);
- om voorschriften te specificeren voor het officieel toezicht (artikel 12, lid 3);
- om specifieke voorschriften vast te stellen voor alle of bepaalde soorten PRM, met betrekking tot de maximumgrootte van partijen, de identificatie en etikettering ervan en het registreren van die bewerkingen en het etiketteren na samenvoeging of splitsing (artikel 13, lid 4);
- over voorschriften met betrekking tot de sluiting, de grootte en de vorm van verpakkingen, bundels en recipiënten van specifieke soorten PRM, en voorwaarden specificeren voor het in de handel brengen van zaaizaad in bulk (artikel 14, lid 6);
- om de inhoud, de grootte, de kleur en de vorm van het officiële of exploitantenetiket, naargelang het geval te specificeren (artikel 17, lid 4);
- om regels vast te stellen op basis van technische en wetenschappelijke ontwikkelingen betreffende: a) de mengapparatuur en -procedure; b) de maximale partijgrootten voor bepaalde soorten en rassen (artikel 21, lid 4);
- om regels vast te stellen betreffende de afmetingen, de vorm, de verzegeling en de hanteringsvoorschriften voor kleine verpakkingen (artikel 28, lid 2);
- om bij tijdelijke moeilijkheden bij de algemene voorziening van PRM als gevolg van ongunstige klimatologische omstandigheden of andere onvoorziene omstandigheden weg te nemen, de lidstaten voor een periode van maximaal 1 jaar te machtigen (en intrekken of wijzigen van de machtiging als dit niet langer nodig is) om het in de handel brengen van prebasismateriaal, basismateriaal of gecertificeerd materiaal of zaad toe te staan (artikel 33 lid 1 en 3);
- om lidstaten te machtigen (en om deze machtiging in te trekken of te wijzigen) om met betrekking tot de productie en het in de handel brengen van PRM op het gehele grondgebied of een deel daarvan strengere productie- of afzetvoorschriften op te leggen (artikel 36 lid 1 en 4);
- om te besluiten tot de organisatie van tijdelijke experimenten om betere alternatieven te zoeken voor de bepalingen van deze verordening (artikel 38);
- om te erkennen dat PRM van specifieke soorten of categorieën die in een derde land of bepaalde gebieden van een derde land zijn geproduceerd, voldoet aan voorschriften die gelijkwaardig zijn aan die welke gelden voor in de Unie geproduceerde en in de handel gebrachte PRM (artikel 39, lid 2);
- specifieke voorschriften vaststellen met betrekking tot onderscheidbaarheid, homogeniteit en stabiliteit per geslacht of rassensoort (ook voor biologische rassen) (artikel 47, lid 2);
- een besluit vaststellen waarbij een lidstaat wordt verzocht die voorschriften in te trekken of te wijzigen, indien zij op basis van de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens ongeschikt worden geacht voor het onderzoek van de waarde voor duurzame teelt en het duurzame gebruik van een ras (artikel 52, lid 3)
- de kenmerken en informatie specificeren die die beschrijving moet omvatten, indien dit passend is voor specifieke soorten (registratie van instandhoudingsrassen) (artikel 53, lid 4).

Vrijwel al deze uitvoeringshandelingen bestaan ook in een of meer van de huidige 10 richtlijnen en zijn dus niet nieuw. Art 38 (tijdelijke experimenten om betere alternatieven voor de uitvoering te zoeken) is als uitvoeringshandeling nieuw en acht het kabinet wenselijk om sneller nieuwe onderzoeksmethoden te kunnen invoeren. Art 52 is ook nieuw, gelet op de wens te komen tot meer duurzame rassen op de markt. Deze uitvoeringshandelingen regelen geen essentiële onderdelen van de verordening. De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden is daarmee mogelijk. De keuze voor uitvoeringsbevoegdheden ligt voor de hand, omdat het gaat om handelingen die ertoe leiden dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden is ook wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid voor de uitvoering van de verordening wordt gewaarborgd. Het kabinet kan daarom instemmen met de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden.

Artikel 76 bepaalt dat bovengenoemde uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig de onderzoeksprocedure zoals neergelegd in artikel 5 van Verordening 182/2011 (comitologieverordening). De keuze voor de onderzoeksprocedure bij de vaststelling van uitvoeringshandelingen acht het kabinet op zijn plaats, omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking en uitvoeringshandelingen met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie artikel 2, lid 2, onder a, en onder b ii) van de comitologieverordening).

De Commissie kan gelet op artikel 37 door middel van uitvoeringshandelingen voorlopige noodmaatregelen nemen wanneer de productie of het in de handel brengen van PRM waarschijnlijk een ernstig risico vormt voor de gezondheid van mensen, dieren, planten het milieu of de teelt van andere soorten. Om een ernstig risico voor de gezondheid van de mens snel aan te pakken, kan de Commissie volgens de in artikel 76, lid 3, bedoelde procedure onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vaststellen. Artikel 76 lid 3 bepaalt dat een uitvoeringshandeling, waarbij wordt verwezen naar dit artikel, wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 5 en 8 van de comitologieverordening. Op grond van artikel 8 van de comitologieverordening kan in afwijking van artikel 5 in een basishandeling worden vastgesteld dat, om naar behoren gemotiveerde redenen van urgentie, dit artikel van toepassing is. De Commissie stelt dan een uitvoeringshandeling vast die onmiddellijk van toepassing is zonder voorafgaande voorlegging aan een comité en die gedurende ten hoogste zes maanden van kracht blijft, behoudens andersluidende bepaling in de basishandeling. De voorzitter legt de bedoelde handeling uiterlijk veertien dagen nadat deze is vastgesteld, voor advies aan het desbetreffende comité voor. Indien de onderzoeksprocedure van toepassing is en het comité een negatief advies uitbrengt, trekt de Commissie de overeenkomstig lid 2 vastgestelde uitvoeringshandeling onmiddellijk in. De keuze voor deze spoedprocedure acht het kabinet op zijn plaats omdat het gaat om ernstig risico voor de volksgezondheid en snel ingrijpen nodig kan zijn.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde termijn van inwerkingtreding van 36 maanden na aanvaarding van het voorstel is ambitieus, maar haalbaar. Voor het meest «nieuwe» onderdeel, de extra toets op duurzaamheid van nieuwe groenten- en fruitrassen, is een termijn van 5 jaar na aanvaarding van het voorstel bepaald.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voorzien is dat de lidstaten elke 5 jaar rapporteren over de stand van zaken in hun land met betrekking tot een aantal aspecten die in deze verordening worden geregeld, zoals: statistische informatie over de verschillende soorten teeltmateriaal en de aantallen gebruikers ervan, gegevens over nationaal toegestane uitzonderingen, over import van zaden, het aantal professionele actoren in de markt en over het aantal opgelegde straffen in het kader van handhaving. De termijn van de evaluatie acht het kabinet redelijk evenals de genoemde indicatoren. In principe zijn de indicatoren niet nieuw, maar de plicht tot het opstellen van de rapportage voor de EU-Commissie wel.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De praktische uitvoering ligt bij diverse Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), te weten de Raad voor Plantenrassen, de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK) en Naktuinbouw, de Nederlandse keuringsdienst voor teeltmateriaal in de tuinbouw. De genoemde diensten worden daarom ook betrokken in het proces. Een eerste inschatting is dat de voorgestelde regelgeving uitvoerbaar lijkt. Het kabinet zal zich er tijdens de onderhandelingen voor inzetten dat de nieuwe regelgeving praktisch goed uitvoerbaar is zonder teveel lasten bij midden- en kleinbedrijf.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving wordt bij de lidstaten neergelegd en is in Nederland geregeld in de ZPW 2005. De bestaande uitvoerende diensten zien op de handhaving, ook dit is een voortzetting van de huidige situatie. Het kabinet zet zich in voor goed handhaafbare regelgeving voor uitvoerende diensten en het bedrijfsleven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen implicaties voor ontwikkelingslanden voorzien.