

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
De heer P. Adema
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/JT/Is/2024-U006

Uw referentie

Datum 18 januari 2024
Betreft Advies verminderen regeldruk certificeringsplicht verkooppunten biologische producten

Geachte heer Adema,

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft signalen van ondernemers ontvangen over in hun ogen onnodige en knellende regels omtrent de certificeringsplicht voor verkoop biologische producten. In deze brief informeer ik u graag over de uitkomsten van ons nadere onderzoek en adviseer ik u over mogelijkheden om onnodige regeldruk te verminderen en onbedoelde effecten van regelgeving waar mogelijk te voorkomen.

Aanleiding is de Europese verordening (EU 2018/848) voor het produceren, bereiden, opslaan en verkopen van biologische producten. In deze herziene verordening van kracht sinds 1 januari 2022 - worden diverse bestaande verordeningen gecombineerd. Het geeft (strengere) voorschriften voor de productie en verwerking van biologisch voedsel en het toezicht in de keten. Daarbij wordt voor de gehele productieketen geregeld onder welke voorwaarden een product als "biologisch" mag worden beschouwd en als zodanig van een etiket mag worden voorzien. Het verkopen van biologische producten wordt beschouwd als onderdeel van de productieketen en valt dus eveneens onder de nieuwe verordening. Bedrijven die slechts een kleine hoeveelheid biologische producten verkopen, kunnen zowel volgens de oude als de nieuwe verordening worden vrijgesteld van een zogeheten certificeringsplicht.

Uit een audit van de Europese Commissie in 2019 bleek echter dat Nederland ten onrechte onvoldoende controleerde of de vrijgestelde bedrijven voldoen aan de criteria voor vrijstelling¹. De Nederlandse toezichthouder Skal zag zich daarom genoodzaakt om controles in te stellen en aan te scherpen. Nederland ging er van uit dat verkooppunten die onderdeel waren van een keten voldeden aan de uitzonderingsgrond voor certificering op basis van verkoop van voorverpakte producten. De Europese Commissie geeft echter aan dat deze verkooppunten wel geïnspecteerd moeten worden. Nederland werkt inmiddels conform deze Europese eisen.

¹ Voor exacte aanbeveling zie: DG (SANTE) 2019-6712 nr. 28 en 29

Een belangrijk onderdeel van de verordening zijn de regels voor verkooppunten die "losse" biologische producten verkopen. Losse producten zijn alle onverpakte producten die niet van een etiket zijn voorzien en waaraan door de verkoper ook geen veranderingen zijn aangebracht. Verkooppunten die deze losse biologische producten verkopen en/of verwerken in producten, moeten over een certificaat beschikken waaruit blijkt dat zij hun producten als 'biologisch' mogen verkopen. Verkooppunten die alleen voorverpakte biologische producten verkopen, hoeven daar geen certificaat voor te hebben. Kortom: de regeldruk is groter voor ondernemers die onverpakte biologische producten willen verkopen.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft vanuit het bedrijfsleven signalen ontvangen dat de implementatie van de Europese verordening (EU 2018/848) veel regeldruk veroorzaakt en mogelijk onbedoelde gevolgen heeft. Het college heeft naar aanleiding van die signalen een Quick scan "Regeldruk certificeringsplicht verkooppunten biologische producten" laten uitvoeren naar de regeldruk als gevolg van de implementatie van deze nieuwe Europese verordening en de eventuele onbedoelde gevolgen. Daarnaast heeft het college rechtstreeks met verschillende bedrijven gesproken. Graag lichten wij in deze brief de resultaten van deze Quick scan toe en geven advies hoe te komen tot het verminderen van de regeldruk.

Bevindingen

De Quick scan laat zien dat het naleven van de regels voor het aanvragen en behouden van een certificaat vooral tot disproportioneel hoge kosten leidt voor kleine ondernemers die zowel biologische als niet-biologische producten verkopen. Dit kan ertoe leiden dat (1) minder bedrijven biologische producten verkopen, (2) ervoor kiezen het label 'biologisch' niet te hanteren, (3) alleen nog voorverpakte producten verkopen, of (4) een ander, niet beschermd label gaan hanteren. Dat is problematisch omdat het doel van de certificering en de controlemaatregelen is om vertrouwen in "biologische" producten te bewerkstelligen en de verkoop van deze producten te stimuleren. Dat vertrouwen en de bekendheid ervan neemt af als er veel verschillende labels worden gebruikt.²

De Quick scan bevat de volgende bevindingen:

- 1) De regeldruk voor kleine gemengde verkooppunten kan disproportioneel uitpakken. De kosten zijn niet proportioneel en sommige eisen zijn bovendien moeilijk na te leven. De eenmalige regeldrukkosten bij een eerste certificering van een verkooppunt ligt tussen de 1.000 euro en de 4.000 euro. Daarbovenop komen de jaarlijks terugkerende kosten die tussen de 5.000 euro en 15.000 euro bedragen.
- 2) Daarnaast worden moeilijk naleefbare verplichtingen opgelegd. Dit betreft bijvoorbeeld de verplichting om een massabalans bij te houden. Dit betekent in de praktijk dat verkooppunten zowel de inkoop als de verkoop in kilo's registreren, ook als deze producten niet per kilo maar per stuk worden verkocht.
- 3) De vrijstelling voor de certificeringsplicht voor kleine gemengde verkooppunten veroorzaakt toch regeldruk door de registratie en controles die nodig zijn om zeker te stellen dat deze verkooppunten voldoen aan de voorwaarden voor de vrijstelling.

² Vertrouwen van de Nederlandse consument in het biologisch keurmerk van de Europese Unie. I&O research in opdracht van de Algemene Rekenkamer. April 2020

- 4) De eis tot fysiek gescheiden opslag, transport en distributie leidt tot een stapeling van controles en soms tot hoge investeringskosten die met name voor de kleinere verkooppunten een grote impact hebben. Deze eis is bedoeld om uit te sluiten dat ergens in de keten een niet-biologisch product tussen de 'biologische' producten terecht komt en als 'biologisch' verkocht zou kunnen worden.
- 5) Het impact assessment van de EU uit 2014 heeft deze gevolgen voor de regeldruk niet volledig in beeld gebracht. Er is wel gekeken of biologische bedrijven kunnen leven met de voorgestelde maatregelen. De regeldrukgevolgen voor bedrijven met een gemengd assortiment zijn echter ten onrechte niet in beeld gebracht. Daardoor is niet vooraf inzichtelijk geworden in hoeverre de gestelde eisen in de praktijk werkbaar blijken.³
- 6) De genoemde constatering samen maken dat kleine verkooppunten met gemengde producten overwegen om zich niet te certificeren en biologische producten niet als zodanig te verkopen. Omdat deze bedrijven niet kunnen voldoen aan de eisen van de verordening, overwegen ze een ander label als alternatief (Beter leven, On the way to planetproof, Fairtrade, MSC, ASC, Eko, UTZ, lokaal geproduceerd, Earth friendly enzovoorts). Dat scheidt verwarring voor consumenten en is mogelijk schadelijk voor het vertrouwen van consumenten in 'biologische' producten. Dit effect is daarmee tegengesteld aan de doelstelling van de certificeringsplicht die voortvloeit uit de verordening.
- 7) Bovendien zullen sommige ondernemers alleen nog voorverpakte biologische producten verkopen, omdat dan geen certificeringsplicht geldt. Dit stimuleert het gebruik van plastic en andere verpakkingen en leidt bovendien tot hogere kosten voor biologische producten. Dit past niet goed bij de verwachtingen en het vertrouwen van consumenten in 'biologische' producten. Dat gaat veelal om consumenten die bewust kiezen onnodige verpakkingen te vermijden. Verpakte biologische producten werken bevreemdend, juist in een gemengde omgeving als daarnaast niet-biologische producten onverpakt worden aangeboden. Ook dit effect is tegengesteld aan de doelstelling van de certificering.
- 8) Tenslotte zijn er ook bedrijven die ervoor kiezen uitsluitend biologische producten aan te bieden. Dat is alleen aannemelijk voor grote specialistische biologische detailhandel.

Adviespunten

Het college ziet mogelijkheden de regeldruk te verminderen. De oorzaak van de onnodig hoog opgelopen regeldruk lijkt te liggen in een samenspel tussen de voorschriften uit de Europese regelgeving, de Nederlandse implementatie ervan en een te beperkte inbreng van de sector bij de totstandkoming van de Europese verordening. Het college verwacht niet dat een enkele speler de regeldruk substantieel kan verminderen. Het beveelt aan om de regeldruk in samenhang en samenwerking met diverse partijen aan te pakken. Onderstaande adviespunten zijn in eerste instantie gericht op mogelijke vermindering van de regeldruk door een bijstelling dan wel aanpassing van de huidige Europese verordening. Vooral omdat de regeldruk veelal rechtstreeks daaruit voortvloeit. De adviespunten richten zich ook op het voorkomen van onnodige regeldruk bij de totstandkoming van toekomstige Europese regelgeving. Het betreft dan zowel het

³ Impact assessment bij Europese verordening voor organische productie en de labelling van organische producten 2014. Nr DOI 10.2861/11867

voorkomen van disproportionele kosten, als ook de invoering van moeilijk werkbare verplichtingen.

1. Impact assessment

De EU-impact assessment uit 2014 heeft de gevolgen voor de regeldruk van deze verordening onvoldoende in kaart gebracht. Zo heeft de wetgever onvoldoende inzicht gehad in wat verschillende ondernemers aan concrete handelingen moeten verrichten om aan de verplichtingen uit de verordening te kunnen voldoen. Bij ontwerp Europese regelgeving waarvan de impact op het niveau van concrete handelingen niet duidelijk is, of waarvan deze impact specifiek voor Nederland niet duidelijk is op basis van dat EU-impactassessment, zouden de gevolgen voor de regeldruk alsnog in beeld moeten worden gebracht. Die gevolgen zijn niet beperkt tot de kosten van naleving van de eisen, maar betreffen ook maatregelen (inclusief controles) die in de praktijk nauwelijks na te leven danwel onwerkbaar zijn. Het doel van de verordening is de ontwikkeling van biologische teeltpraktijken te bevorderen en om bij te dragen aan gunstige economische vooruitzichten voor de biologische sector.⁴ Daarom dient óók de regeldruk voor bedrijven van wie een deel van hun productie, handel of verkoop biologisch is, in beeld te worden gebracht en te worden meegewogen bij de vormgeving van een eventuele nieuwe verordening.

- 1. Het college adviseert om de regeldrukgevolgen die in de fase van de voorbereiding van Europese regelgeving niet goed in kaart zijn gebracht, alsnog in beeld te brengen zodat deze informatie kan worden meegewogen bij een lastenluwe aanpassing van de regelgeving.**
- 2. Het college adviseert goed in beeld te brengen in welke mate maatregelen (inclusief controles) in de praktijk werkbaar zijn.**

Bij het in kaart brengen van de impact van regelgeving is het van belang niet alleen de bestaande biologische sector waar de regelgeving voor is bedoeld te beschouwen, maar ook de bedrijven te betrekken die er mogelijk in de toekomst mee te maken (kunnen) krijgen. De meeste regeldruk doet zich voor bij kleine verkooppunten en bij verkooppunten die zowel biologische als niet-biologische producten verkopen.

- 3. Het college adviseert niet alleen de regeldrukgevolgen in beeld te brengen voor de sector waar de regels voor zijn bedoeld, maar ook voor die bedrijven die er zijdelings mee te maken (kunnen) krijgen.**

De verordening wil fraude voorkomen en stelt daarom zeker dat in de hele productieketen biologisch volledig gescheiden blijft van niet-biologisch. Dit blijkt in de praktijk ertoe te leiden dat ondernemers aangeven ervoor te kiezen om geen "biologische" producten meer te gaan verkopen. De oorzaak daarvan is de hoge regeldruk en soms moeilijk na leefbare controle eisen. In een impact assessment dat ook rekenschap geeft van de bedrijven in de productie, distributie en wederverkoop die een deel van de biologische voedselproductie zullen gaan verzorgen, zou vooraf in beeld hebben kunnen brengen dat

⁴ Verordening (EU) 2018/848, Art. 4.j

de gevolgen voor de regeldruk voor kleine en gemengde bedrijven onaanvaardbaar hoog kunnen oplopen.

- 4. Het college adviseert bij het in kaart brengen van de impact van Europese regelgeving ook bedrijven te betrekken die een bijdrage aan het beoogde beleidsdoel moeten leveren.**

2. Risicoregelreflex

Een veelvoorkomende reflex bij het constateren van enig risico is te reageren met nieuwe en (nog) strengere regels. Strengere regels zijn echter lang niet altijd het goede of proportionele antwoord op dergelijke signalen en leiden soms tot ontduiking. In de behoefte om te streven naar volledige controle op de naleving bestaat het risico dat regelgeving contraproductief werkt als deze moeilijk werkbaar is en de kosten niet proportioneel zijn.

- 5. Het college adviseert om bij constatering van ontwijken of omzeilen van bepaalde regels in beeld te brengen of en zo ja op welke manier strengere regels de oplossing kunnen zijn voor het gesignaleerde probleem. En daarbij te betrekken in hoeverre eventuele regels in de dagelijkse praktijk voor alle betrokken partijen proportioneel en werkbaar zijn.**

3. Vormgeving lastenluwe certificering

Het Skal werkt met verschillende toezichtregimes. Zo worden bedrijven met een laag risico met een lagere frequentie gecontroleerd. De regeldruk als gevolg van deze inspecties kan mogelijk verder worden verminderd door de maximale toepassing van meer maatwerk binnen de huidige regelgeving, met name door bedrijven met een laag risicoprofiel minder te controleren dan bedrijven waar de risico's groter zijn. Ook kan de inspectiedruk omlaag door controlemaatregelen verderop in de keten minder streng te maken of zelfs achterwege te laten. Dit kan bijvoorbeeld als bedrijven in het begin van de keten voldoen aan de vereisten.

- 6. Het college adviseert om controles en inspecties proportioneel en risicogericht vorm te geven, zodat ze minder zwaar zijn en minder frequent plaatsvinden bij bedrijven waar de risico's relatief laag zijn.**

In de biologische keten geldt bij productie de eis dat minimaal 95% van de ingrediënten biologisch moet zijn. Voor het consumentenvertrouwen is die 95% voldoende. De gekozen aanpak van certificering is strenger: het laat geen enkel risico op vermenging van biologische en niet-biologische producten toe. Een dergelijk strenge norm dwingt om een waterdicht systeem van regels en controles op te zetten. Vergeleken met een minder strenge norm betekent dit een hogere regeldruk en moeilijker werkbare regels.

- 7. Het college adviseert de gekozen aanpak van het volledig uitsluiten van risico's te vervangen door een aanpak met een norm die aansluit bij de norm voor de productie van biologische producten. Dit maakt het mogelijk om proportioneel te controleren of producten niet onterecht als biologisch worden gelabeld.**

Ondernemers die biologische producten verkopen, moeten de certificaten van al hun leveranciers hebben. Dit is door Skal gemakkelijker gemaakt met behulp van een online portaal. Het college acht deze eis overbodig omdat die leverancier zichzelf voor het certificaat ook moet registreren bij het Skal. Het volstaat dat ondernemers bij de bestelling van biologische producten bij betreffende leverancier vaststellen dat deze Skal gecertificeerd is. Bewijsmateriaal, fysiek of via de website van het Skal, is niet nodig omdat het Skal de betreffende ondernemer al heeft geregistreerd.

8. Het college adviseert om de sector geen dubbele registraties op te leggen. Een eenmalige registratie volstaat.

Kleine verkooppunten zijn vrijgesteld van de certificeringplicht. Zij moeten echter de grondslag voor die vrijstelling uitgebreid aantonen. Dergelijke verkooppunten ervaren daarmee regeldruk om regeldruk te voorkomen. Als aannemelijk is dat het verkooppunt ruim onder de norm van de vrijstelling blijft, kan de verplichting om dat uitgebreid aan te tonen achterwege blijven. Minder belastend is als zulke verkooppunten ambtshalve worden vrijgesteld.

9. Het college adviseert kleine verkooppunten en verkooppunten met een klein assortiment biologisch ambtshalve vrijstelling te verlenen. Zolang dat niet mogelijk is, kan coulance bij het vaststellen van de vrijstelling worden betracht.

Bedrijven kunnen een vrijstelling krijgen als de kosten voor certificering 2% of meer van hun omzet vormen. Dit lijkt een lage grens te zijn, maar de detailhandel werkt met lage marges ($\pm 10\%$). De drempel betekent dan ook dat een substantieel deel van het bedrijfsresultaat opgaat aan certificeringskosten. Als bovendien hoge eisen worden gesteld aan het aantonen dat wordt voldaan aan deze norm voor de vrijstelling, is deze vrijstelling geen reële optie meer. Een reële vrijstellingsgrens zou kunnen uitgaan van een percentage van het bedrijfsresultaat, of als dat moeilijk blijkt vast te stellen, een reële norm ten opzichte van de omzet.

10. Het college adviseert aan te dringen op een aanpassing van de vrijstellingsgrens. Een reële vrijstellingsgrens gaat uit ofwel van het bedrijfsresultaat, ofwel van een realistische verhouding met de omzet.

Naast niet-proportionele kosten voor de naleving en controleverplichtingen, worden soms ook moeilijk naleefbare verplichtingen opgelegd. Dit betreft bijvoorbeeld de verplichting een massabalans bij te houden. Dit houdt in de praktijk in dat verkooppunten, ook als de inkoop per kilo geschiedt en de verkoop per product, de voorraad en de verkoop in kilo's moeten registreren. Ondernemers stellen voor om de inspectie op dit punt flexibeler in te richten, zodat enkel met inkoop- en verkoopgegevens voldoende kan worden aangetoond dat er niet meer biologische producten zijn verkocht dan ingekocht.

11. Het college adviseert de verplichting een massabalans bij te houden flexibeler in te richten, zodat ook met inkoop- en verkoopgegevens kan worden aangetoond dat er niet meer biologische producten zijn verkocht dan ingekocht.

Tot slot

Met dit advies presenteren wij verschillende opties om de regeldruk te verminderen en de doelen van de Europese verordening (EU 2018/848) daadwerkelijk te kunnen realiseren. Een aantal opties betreft de verordening zelf. Wij beseffen dat het voor een lidstaat niet eenvoudig is om deze spoedig aan te laten passen. Wij hopen echter dat ons advies een aanzet vormt om in Europees verband de regeldrukgevolgen van de verordening opnieuw te agenderen en te bespreken. Zo is het een optie om de regelgeving rond bio-etikettering te evalueren bijvoorbeeld via het Europese programma REFIT. Meer algemeen benadrukt deze casus het belang om al in een vroege fase van het Europese wetgevingsproces goed zicht te krijgen op wat een Commissievoorstel in de dagelijkse praktijk gaat betekenen. Dit zal in een goed samenspel tussen de Europese Commissie en de lidstaten plaats moeten hebben. Daarbij is het noodzaak om niet alleen bedrijven en burgers te betrekken die rechtstreeks met de regelgeving gaan werken maar ook degene die mogelijk indirect of in de toekomst met de gevolgen te maken krijgen. Tot slot betreft een deel van onze adviespunten ook eventuele mogelijkheden om binnen de bestaande verordening te zoeken naar vermindering van de regeldruk. Een grotere mate van risicogerichtheid kan mogelijk op korte termijn tot minder regeldruk leiden. Het spreekt voor zich dat wij desgewenst dit advies met u bespreken.

Een afschrift van dit advies is gezonden aan de minister van Economische Zaken en Klimaat.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris