

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Datum 29 mei 2019
Betreft Beantwoording vragen over de berichten 'Honderden producten
onterecht verkocht als biologisch' en '5 vragen over fouten met
biologische producten'

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik uw Kamer de antwoorden op schriftelijke vragen van het lid
Lodders over de berichten 'Honderden producten onterecht verkocht als
biologisch' en '5 vragen over fouten met biologische producten' (ingezonden 7 mei
2019, kenmerk 2019Z09087).

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedsel Kwaliteit

2019Z090987

1

Bent u bekend met de berichten 'Honderden producten onterecht verkocht als biologisch' en '5 vragen over fouten met biologische producten' ?

Antwoord

Ja.

2

Wat vindt u van deze berichten?

Antwoord

Ik neem deze berichten serieus.

3

Wat vindt u van de reactie van de directie van SKAL die meent dat de producten met het biologische logo van overtreders alsnog onder deze noemer mogen worden verkocht, terwijl ondernemers niet voldoen aan de strenge voorwaarden die zijn vastgelegd in de Europese verordening?

Antwoord

Ik heb kennis genomen van de reactie van de directie van Skal. Producten met het biologische logo moeten uiteraard voldoen aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in de Europese verordening. Ik zie de reactie van de directie Skal in de context van het in de Europese verordening (artikel 30 lid 1 van verordening (EG) nr. 834/2007) neergelegde proportionaliteitsbeginsel. Skal dient bij het nemen van maatregelen tegen geconstateerde onregelmatigheden daarbij steeds de ernst en de aard van de overtreding in acht te nemen door bijvoorbeeld te kijken naar het belang van de overtreden norm en de bijkomende specifieke omstandigheden. Skal heeft dit uitgewerkt in het Skal-reglement certificatie en toezicht, welk wordt gehanteerd bij de beoordeling van de proportionaliteit.

4

Past deze reactie bij het achterliggende doel van de Europese verordening, namelijk eerlijke handel en consumentenvertrouwen?

Antwoord

Consumenten hebben recht op biologische producten die voldoen aan Europese standaarden. De consument moet erop kunnen vertrouwen dat de producten met het biologische keurmerk in ieder geval voldoen aan de doelstellingen en beginselen van de biologische landbouw. Daar waar er problemen zijn, moeten die worden opgelost.

5

Hoe ziet u dit achterliggende doel en de reactie van de directeur van SKAL in relatie tot de consumenten, de biologische boeren die wel aan de eisen voldoen en de boeren die op een gangbare manier hun bedrijf voeren?

Antwoord

Het is uiteraard van het grootste belang dat aan de Europese voorschriften voor biologische landbouw wordt voldaan, als het biologisch keurmerk wordt gevoerd. Juist ter waarborging van het consumentenvertrouwen. Indien er afwijkingen worden geconstateerd houdt Skal rekening met het proportionaliteitsbeginsel, zoals neergelegd in de Europese Verordening.

6

Kunt u aangeven aan welke eisen een product minimaal moet voldoen om het keurmerk 'biologisch' te verkrijgen en te behouden?

Antwoord

In verordening (EG) nr. 834/2007 staat per landbouwproduct aangegeven waaraan moet worden voldaan om het biologisch keurmerk te mogen voeren. Het betreft alle stadia van productie, bereiding en distributie: vanaf de primaire productie van een biologisch product, nadien de opslag, de verwerking het vervoer, en tot slot de verkoop of levering daarvan aan de eindgebruiker, in voorkomend geval met inbegrip van etikettering, reclame, invoer, uitvoer en onderaanneming. In geval van inbreuken en onregelmatigheden is het bepaalde in artikel 30 van verordening (EG) nr. 834/2007 van toepassing.

7

Hoe ziet u dit in relatie tot de uitspraak van de directeur van SKAL die stelt: "Dat er aan een aantal eisen niet wordt voldaan, maakt niet dat het product niet meer biologisch is"?

Antwoord

De uitspraak van de directeur van Skal doelt op het in de Europese verordening (artikel 30 lid 1 van verordening (EG) nr. 834/2007) neergelegde proportionaliteitsbeginsel. In geval sprake is van geconstateerde onregelmatigheden ("afwijkingen") moeten de gevolgen, conform aangehaald artikel 30, proportioneel beoordeeld worden. De consument moet erop kunnen vertrouwen dat de producten met het biologische keurmerk in ieder geval voldoen aan de doelstellingen en beginselen van de biologische landbouw.

8

Op basis van welk artikel in de Europese verordening kan de directeur deze uitspraak doen en hoe kan de consument beoordelen aan welke eisen wel of juist niet zijn voldaan?

Antwoord

Ik verwijs u naar het antwoord bij vraag 7.

9

Vindt u dat de consument er kennis van moet kunnen nemen als bij een biologisch product bijvoorbeeld het dierenwelzijn, het medicijngebruik, weidegang of het gebruik van gewasbescherming niet op orde blijken te zijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke manier kan de consument rekenschap geven van de lichte, ernstige, of kritieke afwijkingen bij de productie van biologische producten?

Antwoord

Consumenten kunnen aan de hand van het biologische keurmerk beoordelen dat het product voldoet aan de Europese voorschriften. In bijlage I van het Skal reglement certificatie en toezicht geeft Skal aan hoe het tekortkomingen weegt en welke maatregel dit tot gevolg heeft. Transparantie naar consumenten is uiteraard van groot belang. Ik ondersteun dan ook de initiatieven van Skal om het toezicht op de biologische producten in Nederland transparanter te maken.

10

Vindt u het verdedigbaar dat als er ernstige of kritieke afwijkingen zijn aangetroffen de consument toch een meerprijs betaalt voor deze producten en de biologische boer een meerprijs krijgt voor de geleverde producten? Zo ja, kunt u toelichten hoe u dit verdedigt naar boeren die onder strenge gangbare normen produceren en die meerprijs niet ontvangen?

Antwoord

Skal dient toe te zien op een correcte naleving van normen uit de Europese regelgeving en daarbij rechtmatig, proportioneel en daadkrachtig in te grijpen op een kenbare manier voor ondernemers en consumenten. Ik vind het van belang dat Skal haar sanctiesysteem gaat aanscherpen. Ik heb Skal gevraagd hiertoe een plan van aanpak op te stellen en mij hierover te informeren. Ik vind dat Skal in het bijzonder moet kijken naar de zwaarte van de sancties en de hersteltermijnen voor ondernemers die herhaaldelijk de fout ingaan en te lang dralen met het verbeteren van de situatie op hun bedrijf.

11

Herinnert u zich de antwoorden op de Kamervragen over tariefsverhoging van 35% door Skal Biocontrole?

Antwoord

Ja.

12

Kunt u toelichten wat u bedoelt met antwoord 3: "Ik ga er vanuit dat een dergelijke verhoging eenmalig is, omdat de combinatie van diverse omstandigheden in het jaar 2018 die tot de hoge kosten van SKAL hebben geleid en ook ten grondslag liggen aan de onderhavige tariefsverhoging, zich niet meer in deze mate zullen voordoen?"

Antwoord

Skal heeft een begroting over het jaar 2018 opgesteld aan de hand van de te verwachte kosten bij uitvoering van de wettelijke activiteiten. De hoogte van de tarieven is hierop afgestemd. Ook de verwachte ontwikkeling van de algemene reserves van Skal is relevant. Deze reserves zijn nodig voor de financiering van de toekomstige investeringen of het opvangen van financiële risico's. In de loop van 2018 bleek deze begroting achterhaald door substantiële extra kosten voor adequaat toezicht op naleving en benodigde tussentijdse investeringen in interne organisatie en bedrijfsvoering. Voor alle omstandigheden die tot deze kosten hebben geleid, wil ik ook verwijzen naar de beantwoording van vraag 13 en 16. Ook de vereiste (juridische) expertise bij de bedrijfsvoering. Hierdoor was Skal

genoodzaakt om in te teren op het opgebouwde eigen vermogen. Deze forse tariefsverhoging was helaas nodig om op korte termijn dit eigen vermogen weer op een minimaal niveau te brengen aan de hand van een eerder door de accountant van Skal uitgevoerde risicoanalyse en gewenste meerjarige investeringen.

13

Welke omstandigheden heeft u bedoeld (graag een totaaloverzicht van alle omstandigheden die hiermee bedoeld zijn)?

Antwoord

Ik heb de hierna te noemen omstandigheden bedoeld.

1. Investerings om toezicht te versterken

Skal opereert in een snel groeiende biologische sector, die ook een groot belang heeft bij een adequaat toezicht op de naleving van de normen in Verordening (EG) nr. 834/2007 door marktdeelnemers. Dit vraagt enerzijds om investeringen die ervoor dienen te zorgen dat er de inspectiecapaciteit van Skal op een voldoende niveau blijft en anderzijds om een doorontwikkeling van risicogericht en digitaal toezicht mogelijk te maken. Dat laatste is ook belangrijk in verband met de gewenste transparantie in het toezicht.

2. Investerings in interne organisatie en bedrijfsvoering

Skal kent als organisatie ook een behoorlijke groei, waarbij de dienstverlening op een voldoende niveau dient te worden gehouden. Dat vraagt om blijvende investeringen in de kwaliteit en continuïteit van de interne organisatie en bedrijfsvoering. Voorbeelden hiervan zijn het werven van nieuw personeel, kennismanagement, inrichten nieuw governance-model, borgen van voldoende juridische deskundigheid (benodigd door een toename van bezwaar- en beroepsprocedures, maar ook het behandelen van Wob-verzoeken).

3. Risicoaansprakelijkheid Skal

De financiële risico's van aansprakelijkheid ten aanzien van de taakuitvoering nemen toe. Skal heeft deze risico's gedeeltelijk afgedekt door een verzekering, maar ook bij het vaststellen van de hoogte van het benodigde eigen vermogen zal daarmee rekening moeten worden gehouden. De genoemde incidentele tegenvallers en extra investeringen zijn niet volledig verwerkt in de hoogte van de tarieven en ten laste gekomen van de opgebouwde egaliseringsreserve van Skal. Het weerstandsvermogen van Skal bereikte daarmee een kritische ondergrens, dit diende weer op een acceptabel niveau te worden gebracht.

14

Hoe bent u achter deze omstandigheden gekomen?

Antwoord

Skal heeft mij deze omstandigheden en vooral de financiële impact daarvan tijdens het reguliere halfjaarlijkse overleg over aansturing en toezicht eind 2018 medegedeeld.

15

Waarom heeft u deze omstandigheden niet eerder, dan wel in de antwoorden op de Kamervragen, aan de Kamer gemeld?

Antwoord

Het uitgangspunt is dat een zelfstandig bestuursorgaan zoals Skal zelf de vrijheid en de verantwoordelijkheid heeft om zijn bedrijfsprocessen zo goed mogelijk in te richten en hierover te communiceren. Wel heeft Skal de wettelijke verplichting tot het onverwijld melden van aanmerkelijke verschillen tussen werkelijke uitgaven en inkomsten en begrote uitgaven en inkomsten en de oorzaak van de verschillen.

16

Wat zijn de kosten (per omstandigheid) die gemoeid zijn met het op orde brengen van de organisatie?

Antwoord

Zie de onderstaande tabel.

Omstandigheid/activiteit	Kosten/investering
Versterken toezicht	€ 200.000
Versterking interne organisatie en bedrijfsvoering	€ 135.000
Versterking ICT-infrastructuur en ontwikkeling digitale inspectievormen	€ 180.000
Incidentele tegenvallers (aanvullen minimaal weerstandsvermogen)	€ 200.000
Totaal	€ 715.000

17

Op basis waarvan trekt u de conclusie dat deze omstandigheden zich niet weer in deze mate zullen voordoen?

Antwoord

Skal heeft de nodige extra maatregelen genomen, die naar verwachting afdoende zullen zijn. Het gaat dan om de volgende maatregelen:

1. Een betere borging van de juridische deskundigheid binnen Skal;
2. Het op orde brengen van de benodigde inspectiecapaciteit en verdere versterking van het toezicht. De op basis van Verordening (EG) nr. 834/2007 verplichte jaarlijkse controles op naleving bij in beginsel alle marktdeelnemers verlopen nu volgens planning.
3. Het management team met interim-managers is vervangen door een nieuw en volledig management team in dienst van Skal.
4. De begroting voor het jaar 2019 brengt het weerstandsvermogen weer op een hoger niveau, zodat incidentele tegenvallers en financiële aansprakelijkheidsrisico's bij de taakuitvoering beter kunnen worden opgevangen.

Voorts worden binnen mijn ministerie maatregelen genomen waardoor de eigenaarsrol extra wordt geborgd en verder versterkt. Het gaat dan vooral om vraagstukken die het zelfstandig bestuursorgaan als organisatie betreffen. Het

toezicht en sturing op de hoogte van de tarieven en het meerjarig beleid als basis voor een gezond financieel beheer zal verder worden aangescherpt.

18

Herinnert u zich de brief van 22 mei 2019* waarin u de uitkomsten evaluatie SKAL met de Kamer heeft gedeeld?

*2018

Antwoord

Ja.

19

Kunt u zich herinneren dat u de algemene evaluatie positief duidde?

Antwoord

Ja.

20

Klopt het dat de opdracht voor het evaluatieonderzoek eind 2017 is gegeven, het onderzoek de periode 2010-2016 behelst heeft en de percepties over 2017 en begin 2018 in dit onderzoek ook zijn verzameld?

Antwoord

Ja.

21

Wat was het beeld van de percepties over 2017 en begin 2018?

Antwoord

De conclusies en aanbevelingen van de evaluatie hebben ook betrekking op de periode 2017 en begin 2018. Uit de evaluatie blijkt dat Skal over het geheel genomen positief scoort.

In het rapport worden er elf aanbevelingen gedaan, waarvan er één betrekking heeft op handhaving en sanctionering. Het interventiebeleid moet verder worden ontwikkeld middels het beter benutten van de beschikbare handhavings- en sanctiemogelijkheden en een effectievere samenwerking met de NVWA-IOD

22

Wat vindt u van de conclusie in het evaluatierapport dat het op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk is gebleken de omvang van het onwenselijk en oneigenlijk gebruik van de biologische aanduiding goed in beeld te brengen en de relatie te leggen met het functioneren van SKAL?

Antwoord

Gezien deze constatering ondersteun ik de aanbeveling uit het rapport dat het maatschappelijk doel uit de Europese verordening – vertrouwen onder consumenten en bedrijven – centraler moet worden gesteld bij de uitvoering door Skal van certificatie en toezicht. Door strategischer te opereren kan Skal zijn maatschappelijke meerwaarde vergroten.

23

Wat vindt u van de conclusie in het evaluatierapport dat het totale pakket aan handhavings- en sanctioneringsmogelijkheden (inclusief strafrechtelijke opsporing door de divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)) niet optimaal wordt toegepast?

Antwoord

Ik verwijs naar hetgeen ik hierover in mijn brief van 22 mei 2018 (Kamerstuk 25268, nr. 162) aan de Kamer heb meegedeeld. Ik vind het een belangrijk aandachtspunt dat het totale pakket aan handhavings- en sanctiemogelijkheden niet optimaal wordt toegepast. Ik vind het dan ook goed dat Skal na de evaluatie met deze aanbeveling aan de slag is gegaan.

24

Kunt u aangeven of u met het evaluatierapport en de conclusies onder vraag 15 en 16* uit datzelfde rapport en de duiding in het artikel nog steeds van mening bent dat de evaluatie van SKAL over het algemeen positief is? Zo ja, kunt u dat onderbouwen? Zo nee, wat gaat u hieraan doen?

*moet zijn vraag 22 en 23

Antwoord

Ik vind de evaluatie van SKAL over het algemeen nog steeds positief. Wel onderstreept de berichtgeving het belang van de aanbeveling uit het evaluatierapport dat het interventiebeleid verder moet worden ontwikkeld door middel van het beter benutten van de beschikbare handhavings- en sanctiemogelijkheden. Het is het goed dat Skal haar sanctiesysteem gaat aanscherpen.

25

Klopt het dat er binnen de NVWA bij handhaving onderscheid gemaakt wordt tussen de gangbare en de biologische sector? Zo ja, waarom is de prioriteit die door de NVWA gegeven wordt aan economische delicten in de biologische sector beperkt? Zo nee, indien er geen onderscheid gemaakt wordt in de prioritering, waarom wordt dit wel zo geduid in het evaluatierapport?

Antwoord

Skal is aangewezen als controle autoriteit en is belast met het toezicht en controle op basis van de (EG) Verordening 834/2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten. NVWA bewaakt of bedrijven zich houden aan de wettelijke vereisten voor voedselveiligheid. De gehele voedselketen van zowel de plantaardige als dierlijke voedselproductie valt onder dit toezicht.

In de handhaving door de NVWA wordt in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen de gangbare en biologische sector. Bij risicogebaseerd toezicht kan dit onderscheid in de selectie van landbouwbedrijven indien daar aanleiding voor is wel gemaakt worden. Het interventiebeleid NVWA maakt geen onderscheid tussen gangbare en biologische bedrijven.

26

Bent u bekend met de beantwoording van de Kamervragen over illegale inzet koper in biologische aardappelen?

Antwoord

Ja.

27

Kunt u aangeven waarom er in 2016 geen onderscheid gemaakt werd in de handhaving tussen gangbare en biologische landbouw, wanneer de prioritering is veranderd en welke argumenten hieraan ten grondslag liggen?

Antwoord

Nee, ik kan dit niet aangeven. De reden hiervoor is, dat er geen onderscheid is in de handhaving tussen gangbare en biologische landbouw. Daarnaast is de prioritering niet veranderd.

28

Kunt u aangeven of de aanbevelingen in het evaluatierapport hebben geleid tot concrete acties? Zo ja, welke en hoe staat het met de uitvoering? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In onderstaand overzicht staan concrete acties die Skal heeft ondernomen naar aanleiding van het evaluatierapport, gesorteerd per aanbeveling. De voortgang wordt gemonitord in het reguliere overleg tussen mijn ministerie en Skal.

	Aanbeveling	Actie Skal
1	Maatschappelijke meerwaarde	- In het najaar 2019 wordt een nieuwe meerjarenvisie opgeleverd in samenspraak met het ministerie van LNV en de sector
2	Effectief sturen in het netwerk	- Samenwerking met de NVWA en de sector is geïntensiveerd. - Skal treedt nadrukkelijk in dialoog met sector, EOCC en NVWA. - Er zijn meerdere workshops en informatie-uitwisseling bijeenkomsten met Bionederland, Biohuis, Vereniging biologische pluimveehouders en de werkgroepen van Bionext gerealiseerd in de tweede helft van 2018 en eerste helft van 2019
3	Handhaving en sanctionering	- Eind 2018 herbenoeming rechters Tuchtgerecht Skal; - Nieuw convenant met NVWA opgesteld (ondertekening gepland 24 juni 2019) - Evaluatie van mogelijkheden in hoeverre binnen bestaande wet- en regelgeving tuchtrecht ingezet kan worden bij niet-geregistreerden bij Skal. - Eerste concepten van nieuwe Skal

		reglementen voor certificatie (o.a. sanctiesystematiek) zijn op 21 maart jl. aangeboden aan LNV. Hierin zijn verbeteringen opgenomen ten aanzien van certificatie en handavings- en sanctiesystematiek.
4	Detectie van oneigenlijk gebruik door niet-geregistreerden	- Aanpassing van de statuten zodat Skal beter kan optreden tegen misbruik van de term 'biologisch' bij niet-geregistreerden. - Statuten zijn in maart 2019 goedgekeurd door minister van LNV, in april 2019 gedeponneerd.
5	Risicogebaseerd toezicht	- In 2019 is gestart met de uitvoering van een risicogerichte handhavingssystematiek bij import en webshops.
6	Strategische personeelsplanning	- Strategische personeelsplanning is opgeleverd in september 2018.
7	Juridische deskundigheid	- Aanstelling van ervaren jurist per januari 2019.
8	Governance	- Met het goedkeuren van de nieuwe statuten kunnen de gewenste aanpassingen in de Governance worden doorgevoerd. - Aanstelling nieuw bestuur verwacht in juni 2019. - Oprichting Advies Raad in najaar 2019.
9	Digitalisering	- Gezien de toenemende vraag en noodzaak voor digitale informatie-uitwisseling en automatisering van processen is geïnvesteerd in ICT, zowel in medewerkers als middelen. - In de begroting 2019 is meer ruimte voor ICT gereserveerd zowel in personeel als middelen.
10	Kennismanagement	- In 2018/2019 zijn meer dan 30 nieuwe medewerkers aangenomen en opgeleid via intern opleidingsplan. Er is een intensieve begeleiding van inspecteurs en certificeerders, waarbij zowel collegiale toetsing (4 ogen principe) wordt toegepast als de periodieke monitoring door senior medewerkers.
11	Monitoren overhead	- Toenemende regeldruk voor ZBO's (o.a. AVG) zorgt voor relatieve groei van de overhead bij Skal.

29

Deelt u de mening dat supermarkten ook verantwoordelijk zijn om het keurmerk biologisch betrouwbaar te laten zijn?

Antwoord

Ja, ten algemene geldt dat detaillisten zich niet schuldig mogen maken aan misleiding, in die zin hebben supermarkten een eigen verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat de producten terecht als biologisch worden verkocht. Vermenging van biologische en niet-biologische producten bij verkoop moet daarom worden voorkomen.

Met betrekking tot de specifieke eisen die gelden voor biologische producten maakt Nederland gebruik van de mogelijkheid die de Europese regelgeving inzake biologische producten biedt om detailhandelaren die biologische producten rechtstreeks aan de eindconsument of eindgebruiker verkopen, vrij te stellen van de eisen van aanmelding en deelname aan het biologische controlesysteem. Dit om redenen van administratieve lastenverlichting. Deze vrijstelling geldt niet voor detaillisten die biologische producten produceren, bereiden of opslaan op een plaats die verband houdt met het verkooppunt. Dit vanwege het risico op fraude.

30

Deelt u de mening dat ook supermarkten moeten toezien op de producten die zij verkopen omdat zij er ook van profiteren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik verwijs u naar het antwoord bij vraag 29.

31

Herinnert u zich de Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen en Pakket van maatregelen emissiereductie gewasbescherming open teelten?

Antwoord

Ja.

32

Kunt u aangeven waarom u in deze nota geen aandacht heeft besteed aan de biologische land- en tuinbouw en het gebruik van gewasbescherming en middelen ter bestrijding van plagen en ongedierte?

Antwoord

De Toekomstvisie Gewasbescherming maakt geen onderscheid tussen de gangbare en de biologische teelt, omdat de doelen - weerbare planten en teeltsystemen, verbinden landbouw en natuur, en nagenoeg zonder emissies - voor zowel de gangbare als de biologische teelt gelden. Ook de biologische landbouw is gebaat bij de verdere ontwikkeling zoals die in de Toekomstvisie is verwoord. De gangbare- en biologische teelt kunnen elkaar versterken. In het Uitvoeringsprogramma wordt dat verder vorm gegeven.

33

Bent u bereid om dit alsnog te doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik verwijs u naar het antwoord bij vraag 32.

34

Wilt u deze vragen een voor een en voor het algemeen overleg over gewasbescherming beantwoorden?

Antwoord

Ja.

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Ons kenmerk
DGA-PAV / 19122569