

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1638

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij tien fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling groene infrastructuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1635)

Fiche 2: Mededeling deelname van de EU aan de wereldtentoonstelling 2015 in Milaan (Kamerstuk 22 112, nr. 1636)

Fiche 3: Mededeling wetgevingspakket voor gezondere dieren en planten en een veiligere voedselketen (Kamerstuk 22 112, nr. 1637)

Fiche 4: Diergezondheidsverordening

Fiche 5: Verordening teeltmateriaal (Kamerstuk 22 112, nr. 1639)

Fiche 6: Controleverordening levensmiddelen- en diervoeder, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen. (Kamerstuk 22 112, nr. 1640)

Fiche 7: Verordening beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij Planten (Kamerstuk 22 112, nr. 1641)

Fiche 8: Richtlijn inzake toegankelijkheid van betaaldiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 1642)

Fiche 9: Verslag EU-burgerschap 2013 en overzicht «vordering op weg naar een echt EU-burgerschap 2011–2013» (Kamerstuk 22 112, nr. 1643)

Fiche 10: Verordening markttoegang havendiensten en financiële transparantie van havens (Kamerstuk 22 112, nr. 1644)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Diergezondheidsverordening

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de diergezondheid

Datum ontvangst Commissiedocument

6 mei 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 260

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202630

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD (2013) 161

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0161:FIN:EN:PDF>

SWD (2013) 160

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0160:FIN:NL:PDF>

SEC (2013) 248

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_0248_en.pdf

IAB Opinion 1st IA

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_248_0.pdf

Behandelingstraject Raad

Landbouw en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikelen 43, tweede lid, 114, derde lid, en 168, vierde lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel stelt kaders op betreffende diergezondheid. De verordening bevat ruim 100 grondslagen voor gedelegeerde handelingen en ruim 50 grondslagen voor uitvoeringshandelingen. De Commissie zal voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen worden bijgestaan door het bij artikel 58, lid 1, van Verordening (EG) nr. 178/2002 ingestelde Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders (waarbij de onderzoeksprocedure van toepassing is).

2. Samenvatting BNC-fiche

Dit voorstel is onderdeel van een omvangrijk pakket met voorstellen voor een nieuw wettelijk kader voor diergezondheid, plantgezondheid en de zaaizaadwetgeving. Dit pakket bestaat uit:

- Diergezondheidsverordening (dit fiche)
- Plantgezondheidsverordening
- Verordening voor teeltmateriaal (inclusief zaaizaad)
- Verordening voor de officiële controles op voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid (Controleverordening)

Later zal nog volgen:

- Verordening voor financiering voor de voedselketen en dier- en plantgezondheid.

De verordening is de uitwerking van een in 2007 vastgesteld Europese diergezondheidsstrategie. De omvangrijke hoeveelheid Europese wetgeving omtrent diergezondheid, inclusief registraties, erkenningen en handel wordt samengebracht in één kader. Daarnaast zijn wijzigingen aangebracht, vooral om het beleid meer risicogebaseerd te maken en met een sterkere focus op preventie.

Het Commissievoorstel valt binnen de bevoegdheden van de Europese Unie. Het oordeel van Nederland over de subsidiariteit en proportionaliteit van dit voorstel is positief, met de kanttekening dat Nederland onder meer kritisch zal zijn ten aanzien van de grote hoeveelheid gedelegeerde handelingen en de reikwijdte daarvan.

Nederland is over de hoofdlijnen van het voorstel positief. Het is in lijn met de Nederlandse visie op het diergezondheidsbeleid. Ten aanzien van risicogebaseerd beleid, preventie, vaccinatie, antibiotica, laagrisico-transport van dieren en administratieve lastenvermindering biedt het voorstel goede aanknopingspunten. Tegelijk is Nederland terughoudend in zijn uitspraken of administratieve lastenvermindering met dit voorstel ook daadwerkelijk wordt bereikt. Dit is zeer afhankelijk van de nadere uitwerking in gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

3. Samenvatting voorstel

Het Commissievoorstel is de uitwerking van de nieuwe strategie voor diergezondheid voor de Europese Unie (2007–2013): «Voorkomen is beter dan genezen»(SEC 539 (2007)).

Wat het voorstel beoogt is onder meer:

- risicogebaseerd beleid;
- meer aandacht voor ziektepreventie zoals bioveiligheid;
- het vereenvoudigen en stroomlijnen van de regelgeving
- waar mogelijk een vermindering van de administratieve lasten;
- helder benoemen van verantwoordelijkheden;
- voldoende flexibiliteit om in te spelen op lokale omstandigheden, nieuwe (technologische) ontwikkelingen en nieuwe dierziekten.

Het voorstel brengt de huidige bijna 50 basisrichtlijnen en -verordeningen en ongeveer 400 handelingen van afgeleid recht samen in één coherent, wettelijk kader. De verordening beperkt zich niet tot de commercieel gehouden veehouderij, maar betreft ook aquacultuur, gezelschaps-, hobby-, dierentuin-, circus-, proef- en, indien relevant, wilde dieren. Door de dierziekten te categoriseren en prioriteren wordt bepaald voor welke dierziekten Europese wetgeving nodig is, en welke maatregelen in dat geval proportioneel zijn. De criteria hiervoor zijn opgenomen in het voorstel, de uitkomsten komen in een uitvoeringshandeling. De verordening stelt met betrekking tot dierziekten de basisregels vast voor preventie, monitoring, melding, crisisparaatheid en bestrijding. Het bevat voorschriften omtrent identificatie, registratie en erkenning van houderijen en voor transport, import, export en tracering van dieren en, waar relevant, dierlijke producten en bijproducten.

Impact assessment

De impact assessment onderbouwt de subsidiariteit, proportionaliteit en keuze voor een flexibele kaderverordening. Ten aanzien van diverse beleidsaanpassingen heeft de Commissie door middel van questionnaires onder lidstaten en/of stakeholders het draagvlak bepaald. Deze zijn bijgevoegd bij de Impact Assessment, evenals meer informatie over de opties ten aanzien van vaccinatie en intracommunautaire handel in dieren. De Impact assessment board geeft aan dat het brede karakter van het Commissievoorstel het moeilijk maakt om alle geplande wijzigingen adequaat te beoordelen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Naar het oordeel van Nederland valt de verordening binnen de bevoegdheden van de Europese Unie om regelgeving op het gebied van diergezondheid te maken en heeft de Commissie zich gebaseerd op de juiste rechtsgrondslagen: artikel 43 VWEU (gemeenschappelijk landbouwbeleid), artikel 114 (interne markt voor levensmiddelen) en artikel 168, lid 4, onder b) (bescherming volksgezondheid).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief. De impact van dierziekten op dierenwelzijn, economie en soms ook volksgezondheid of natuur kan zeer groot zijn. Besmettelijke dierziekten, zeker dierziekten die via vectoren verspreid kunnen worden, laten zich niet beperken door landsgrenzen. Daarnaast vereist de interne markt harmonisering van de diergezondheidswetgeving en het vertrouwen dat in alle lidstaten dierziekten op een effectieve manier worden voorkomen, en in geval van een uitbraak, adequaat worden gedetecteerd, gemeld en gecontroleerd en/of bestreden. Nederland heeft, gelet op de omvang van de sector en handelsstromen, een groot belang bij een goed functionerende Europese interne markt voor dieren en dierlijke producten.

Niet voor alle dierziekten heeft Europese regelgeving meerwaarde. Sommige dierziekten kunnen de dierhouder en/of de sector zelf voorkomen, controleren of bestrijden. Indien nodig kunnen lidstaten

ondersteuning bieden zonder de Europese interne markt te verstoren. In het voorstel zijn criteria opgenomen om dierziekten te categoriseren en prioriteren en zo te bepalen voor welke dierziekten Europese wetgeving nodig is, en welke maatregelen in dat geval proportioneel zijn. Nederland vindt deze benadering adequaat. De lijst met dierziekten zal via een uitvoeringshandeling worden vastgesteld. Het voorstel biedt ook mogelijkheden om micro-organismen die resistent zijn geworden tegen antibiotica mee te nemen in deze categorisatie.

Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel positief, met een aantal kanttekeningen. Het voorgestelde rechtsinstrument, een verordening, kan op Nederlandse instemming rekenen, omdat het rechtstreeks van toepassing is en daarmee minder risico bestaat op verschillende interpretaties en uitvoeringspraktijken tussen de lidstaten (meer level playing field).

Hoewel harmonisatie van regels wenselijk kan zijn vanuit handhavings-oogpunt en voor het creëren van een level playing field, is anderzijds ook flexibiliteit gewenst. Regionale omstandigheden, risico's en systemen kunnen verschillen en soms andere eisen stellen aan een effectief en maatschappelijk geaccepteerd diergezondheidsbeleid. Het voorstel geeft lidstaten op veel punten de flexibiliteit om de regels in te vullen of uitzonderingen toe te staan. Deze bevoegdheid kan over het algemeen door de Commissie worden ingeperkt om de regelgeving te harmoniseren waar dat wenselijk is.

Het Commissievoorstel heeft daarmee oog voor zowel de belangen van flexibiliteit en subsidiariteit, als voor de belangen van harmonisatie vanuit oogpunt van level playing field en handhaving. Of de reikwijdte van de bevoegdheden voor lidstaten en/of de Europese Unie toereikend danwel te groot zijn zal per deelonderwerp moeten worden beoordeeld, op het moment dat de gelegeerde en uitvoeringshandelingen worden uitgewerkt. De ruimte die lidstaten gelaten wordt om rekening te kunnen houden met de lokale omstandigheden op het gebied van uitvoering en handhaving, moet niet worden ingeperkt. De uit te werken gedelegeerde en uitvoeringshandelingen moeten in de juiste verhouding staan tot de gestelde doelen.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel bevat tientallen grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Gevolg hiervan is dat meer bevoegdheden aan de Commissie worden gedelegeerd. Ook leiden de grondslagen tot meer flexibiliteit: gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen kunnen sneller worden aangepast aan wetenschappelijke en andere nieuwe ontwikkelingen. Nederland beoordeelt dit positief. Tegelijkertijd zal Nederland er op toezien dat essentiële onderdelen en bepalingen met gevolgen voor uitvoering en handhaving niet worden opgenomen in gedelegeerde handelingen. Nederland wil namelijk ruimte houden in de uitvoering en handhaving van de verordening, zodat deze kan worden toegesneden op de specifieke Nederlandse situatie. Waar de Commissie eenvormige uitvoering beoogt, acht Nederland een uitvoeringshandeling wenselijk. Verder zal Nederland er op toezien dat de reikwijdte van de Diergezondheidsverordening bij gedelegeerde handeling/ uitvoeringshandeling niet kan worden gewijzigd. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verordening geldt wel dat veel afhangt van de nu nog onbekende inhoud van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat dit voorstel geen extra EU-uitgaven met zich meebrengt: in de EU-begroting zijn al uitgaven voorzien voor de voedselketen, de diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en teeltmateriaal. In het voorstel zelf is geen financiële bijlage opgenomen.

De Europese financiële wetgeving voor dier- en plantgezondheid zal binnenkort als apart Commissievoorstel worden gepresenteerd. De standpuntbepaling in dit fiche is onder voorbehoud van de hierboven genoemde verordening. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De voornaamste kosten voor de overheid zijn toezicht en handhaving (NVWA) en de kosten in geval van grote dierziekte-uitbraken, voor zover deze niet door de sector zelf worden betaald.

Deze kosten worden vooral bepaald door de frequentie van controles, retributies, eventuele vrijstelling van retributies voor microbedrijven en Europese cofinanciering. De controles en retributies zijn opgenomen in het Commissievoorstel voor een verordening betreffende officiële controles (COM (2013) 265). Hiervoor wordt naar het BNC-fiche van de verordening voor officiële controles verwezen. Europese cofinanciering is opgenomen in het nog verwachte Commissievoorstel voor financiële wetgeving voor dier- en plantgezondheid.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Een van de hoofddoelen van het Commissievoorstel is om de regelgeving te vereenvoudigen en het beleid meer risicogebaseerd te maken. Of, en in welke mate, dit bereikt wordt (en dus ook eventuele gevolgen voor de regeldruk/administratieve lasten) zal vooral van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen afhankelijk zijn.

6. Implicaties juridisch

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

De huidige Europese diergezondheidsregelgeving (voornamelijk richtlijnen) is geïmplementeerd bij of krachtens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Aan de kaderverordening diergezondheid zal straks uitvoering (waaronder de sancties) worden gegeven op basis van de Wet dieren. Er zijn geen consequenties voor decentrale regelgeving, omdat de product- en bedrijfsschappen binnenkort zullen ophouden te bestaan (Kamerstukken II 2012/13, 32 615, nr. 8). De verordening voorziet niet in toepassing van de lex silencio positivo.

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

De voorgestelde inwerkingtredingsdatum van de verordening is de twintigste dag na publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie. In het voorstel wordt een periode van 3 jaar gehanteerd tussen de inwerkingtreding en het van toepassing worden van de verordening. Of deze termijnen voldoende zijn, hangt af van het moment waarop de Europese uitvoeringsregelgeving gereed is. Omdat nu nog niet bekend is wanneer de uitvoeringsregelgeving gereed is, kan over de haalbaarheid van deze termijnen geen oordeel worden gegeven.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is geen algemene bepaling ter evaluatie van de verordening opgenomen. Nederland acht dit wel wenselijk en zal daarom pleiten voor een bepaling waarin staat dat de Commissie een bepaalde termijn nadat de verordening van toepassing is geworden een rapport zal presenteren aan het Europese Parlement en de Raad over de werking van de verordening.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

De kern van het voorstel bevat geen drastische wijzigingen ten opzichte van de bestaande situatie. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden dan ook geen grote wijzigingen voorzien. Veel zal echter nog afhankelijk zijn van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Met name op het gebied van identificatie en registratie, en op het gebied van transport, is flexibiliteit ingebouwd voor de lidstaten om uitzonderingen te creëren. Deze flexibiliteit heeft het voordeel dat de regels door de lidstaten aangepast kunnen worden aan de lokale omstandigheden en uitvoering. Grote diversiteit tussen lidstaten kan echter ook de handhaving voor de NVWA complex maken en/of nadelig zijn voor het level playing field. Het is dus van belang een goede balans te vinden tussen flexibiliteit en uniformiteit.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden voorzien. De verordening beoogt een vereenvoudiging van het Europees wettelijk kader, in overeenstemming met de internationale normen van de OIE en daarmee conform de WTO-overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS)). In de regels voor import van dieren en dierlijke producten zijn geen grote wijzigingen aangebracht. Dieren en producten die worden geëxporteerd naar derde landen moeten voldoen aan dezelfde hoge eisen als wordt geëist voor handel tussen de lidstaten. Hiervan mag worden afgeweken als de autoriteit van het derde land dit expliciet heeft aangegeven.

9. Nederlandse positie

Nederland is over de hoofdlijnen van het voorstel positief. Het is in lijn met de Nederlandse visie op het Europese diergezondheidsbeleid. Nederland steunt de risicogebaseerde benadering en het streven naar een eenvoudiger, flexibeler en meer op preventie gericht wettelijk kader. Waar deze verordening nieuwe regels introduceert, zullen de verwachte bijdrage aan de preventie van dierziekten, lasten en subsidiariteit tegen elkaar afgewogen moeten worden.

De Europese wetgeving voor aquacultuur is redelijk recent herzien. Nederland steunt de keuze van de Commissie om deze wetgeving op te nemen, maar om inhoudelijk geen grote wijzigingen aan te brengen.

Hieronder zal op enkele speerpunten van Nederland nader worden ingegaan.

Het tegengaan van antibioticaresistentie is een prioriteit voor Nederland. Het is één van de zogenaamde «One Health» onderwerpen die raken aan diergezondheid en volksgezondheid. De verordening biedt de mogelijkheid om micro-organismen die resistent zijn geworden tegen antibiotica als dierziekte te categoriseren. Nederland zou graag zien hoe deze categorisatie uitpakt vóórdat de verordening wordt vastgesteld. De handvatten die deze verordening biedt moeten samen met onder meer de herziening van de Europese diergeneesmiddelenwetgeving, welke ook dit jaar wordt verwacht, leiden tot een samenhangend Europees beleid ten aanzien van antibioticaresistentie.

Vaccinatie is toegestaan, tenzij de lidstaat of Commissie kan beargmenten waarom vaccinatie tegen een specifieke ziekte verboden moet worden (ja, tenzij). Nederland is zeer voor deze lijn. Vaccinatie is immers een waardevol instrument voor een veehouder om zijn dieren te beschermen tegen een bepaalde dierziekte. Een non-vaccinatiebeleid kan daarom niet het uitgangspunt zijn, maar een eventueel verbod moet per specifieke ziekte onderbouwd worden.

De Commissie kan via gedelegeerde handelingen voorwaarden stellen aan de afzet van gevaccineerde dieren en hun producten. Nederland vindt het uitermate belangrijk dat dergelijke voorwaarden, conform de uitgangspunten van deze verordening, proportioneel en risicogebaseerd zijn. Onnodige belemmeringen voor het vervoer van gevaccineerde dieren en hun producten moeten worden voorkomen.

Zoals onder de huidige systematiek moeten dieren voorafgaand aan transport naar een andere lidstaat gekeurd worden. De verordening bevat de mogelijkheid om via een gedelegeerde handeling transport dat geen significant risico vormt voor de verspreiding van dierziekten uit te zonderen van de diergezondheidskeuring door een officiële dierenarts (NVWA). Bijvoorbeeld het transport van slachtdieren naar een slachthuis in een andere lidstaat. Dergelijk risicogebaseerd beleid kan slacht in het dichtstbijzijnde slachthuis vergemakkelijken, de regionale en Europese interne markt versterken en een vermindering betekenen in de controle- en uitvoeringslasten. Nederland denkt daarbij met name aan transport binnen de regio en niet aan transport van slachtdieren over lange afstanden. Nederland wil dat het langeafstandstransport afneemt. Vanuit dierwelzijnsoogpunt, maar ook om verspreiding van dierziekten over grote afstanden zoveel mogelijk te voorkomen.

Onder andere pluimvee, paarden en schapen worden niet alleen commercieel gehouden, maar ook hobbymatig. De wijze van houden en de risico's zijn daarbij anders dan in de commerciële houderij. De verordening biedt mogelijkheden om hier rekening mee te houden, maar of deze voldoende zijn blijft een punt van aandacht.

Het voorstel beoogt ook een vermindering van de administratieve lasten, maar dit is grotendeels afhankelijk van (nog uit te werken) lagere regelgeving. In geval van grote onzekerheden zal Nederland de Commissie informeel verzoeken of bepaalde lagere regelgeving reeds in concept uitgewerkt kan worden voordat de verordening wordt vastgesteld, zodat de impact beter kan worden overzien.

De verordening houdt rekening met de mogelijkheid van elektronische data en certificaten als vervanging van papieren versies. Wat Nederland

betreft moet het gebruik hiervan in de toekomst eerder de regel dan de uitzondering worden.

Het voorschrijven van formats via uitvoeringshandelingen (voor bijvoorbeeld registratie) kan vanuit harmonisatie- en handhavingsoogpunt zeer wenselijk zijn. Waar dit echter geen duidelijke meerwaarde heeft geeft Nederland de voorkeur aan doelvoorschriften. Daarmee kan beter aangesloten worden bij bestaande (bedrijfs)systemen, wat minder administratieve lasten met zich meebrengt.