

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3860

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 7 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Talent Mobility Package (Kamerstuk 22 112, nr. 3856)

Fiche: Aanbeveling leermobiliteitsmogelijkheden (Kamerstuk 22 112, nr. 3857)

Fiche: Commissieaanbeveling erkenning kwalificaties van derdelanders (Kamerstuk 22 112, nr. 3858)

Fiche: Verordening EU-talentedpool (Kamerstuk 22 112, nr. 3859)

Fiche: Verordening welzijn en traceerbaarheid van honden en katten

Fiche: Herziening verordening dierenwelzijn tijdens transport (Kamerstuk 22 112, nr. 3861)

Fiche 7: Herziening kader buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 3862)

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

Fiche: Verordening welzijn en traceerbaarheid van honden en katten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on the welfare of dogs and cats and their traceability
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 december 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 769/
- d) *EUR-Lex*
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:769:FINEUR-Lex – COM:2023:769:FIN – NL – EUR-Lex \(Europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:769:FINEUR-Lex – COM:2023:769:FIN – NL – EUR-Lex (Europa.eu))
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 43, lid 2 en Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 7 december jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel voor het welzijn en de traceerbaarheid van katten en honden gepubliceerd. Dit in navolging op de aankondiging in de van-Boer-tot-Bord-strategie¹ als onderdeel van de Green Deal². Dit voorstel is onderdeel van het Dierenwelzijnspakket waar ook het voorstel voor de herziening verordening dierenwelzijn tijdens transport³ en de mededeling die is opgesteld als reactie op het Europees Burgerinitiatief (ECI) «Bontvrij Europa»⁴ toe behoren. Over het voorstel aangaande dierenwelzijn tijdens transporten de mededeling worden aparte BNC fiches opgesteld.

De Commissie beoogt met dit voorstel de handel in honden en katten te reguleren om zo welzijns- en gezondheidsproblemen bij deze dieren tegen te gaan. Er bestaat nog geen EU-wetgeving over het welzijn van honden en katten en er zijn ook nog geen specifieke EU-verplichtingen met betrekking tot de verkoop van honden en katten via onlineplatforms. Er zijn wel horizontale bepalingen van de Diergezondheidsverordening⁵ en

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2891.

² Kamerstuk 35 377, nr. 1.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:770:FIN>.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_23_6254.

⁵ Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de raad van 9 maart 2016 betreffende overdraagbare dierziekten en tot wijziging en intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van diergezondheid.

de Digitale Dienstenwet⁶ van toepassing. Uit onderzoeken, die door de Commissie gedaan zijn, blijkt dat veel honden en katten onderworpen zijn geweest aan illegale handel en transport, waaronder uit derde landen. Dit resulteert in problemen voor dierenwelzijn en -gezondheid en soms ook voor de volksgezondheid in geval van zoönosen⁷. Daarom stelt de Commissie minimale welzijnsstandaarden voor het bedrijfsmatig fokken en houden van honden en katten voor. Ook wil de Commissie met het voorstel de vakbekwaamheid van fokkers en hun medewerkers verbeteren. Daarnaast beoogt de Commissie met dit voorstel de traceerbaarheid van het bedrijfsmatig verkopen en verhandelen van honden en katten te verbeteren. Honden en katten moeten verplicht geïdentificeerd en geregistreerd worden door bedrijfsmatige fokkers, houders en handelaren. Daarnaast worden de reeds bestaande regels voor de import uit derde landen aangevuld. Ook wil de Commissie een uniform registratiesysteem, zodat lidstaten gegevens kunnen uitwisselen om de authenticiteit van de registratie te kunnen controleren. Met deze voorgestelde regels beoogt de Commissie bij te dragen aan een gelijk speelveld tussen marktdeelnemers die honden en katten in de hele EU houden en op de markt brengen.

Concreet stelt de Commissie welzijnsnormen voor met betrekking tot gezondheid, voeding, water, huisvesting (omvang en comfort), sociaal contact en positieve ervaringen. Het voorstel omvat ook een verbod op pijnlijke procedures, zoals mutilaties⁸ (waaronder couperen⁹); het neutraliseren van honden en katten door iemand anders dan een dierenarts en zonder anesthesie en analgesie; het doorlopend vastbinden van lichaamsdelen; het optillen aan lichaamsdelen, het hoofd, de staart en het haar; het schoppen, slaan, sleuren, gooien en knijpen van dieren; het blootstellen aan elektrische prikkels; en het langdurig gebruik van een muilkorf, behalve wanneer dit noodzakelijk is voor de gezondheid of het welzijn.

Daarnaast stelt de Commissie voor dat exploitanten (beheerders) er zorg voor moeten dragen dat dieren worden verzorgd door voldoende diervverzorgers met de juiste kennis en vaardigheden. Hierbij is het voorstel om de bevoegde autoriteiten verantwoordelijk te maken voor de beschikbaarheid van trainingen en goedkeuring van de inhoud van de trainingen.

De Commissie stelt ook voor dat exploitanten (beheerders) hun activiteiten kenbaar moeten maken bij de bevoegde autoriteiten, die een erkenning afgeven na het bezoeken van de inrichting alvorens de dieren verkocht mogen worden. Hierbij wordt voorgesteld dat de bevoegde autoriteit een openbare lijst met erkende instellingen bijhoudt. Het voorstel omvat verder een minimaal jaarlijks bezoek door een dierenarts en de verplichting voor exploitanten (beheerders) dat ze kopers daarnaast moeten wijzen op de verantwoordelijkheden die komen kijken bij het verantwoord houden van een hond of kat. De Commissie stelt daarnaast voor dat online handelsplaatsen een waarschuwing moeten plaatsen bij advertenties met honden en katten, waarin wordt aangegeven dat een dier geen speelgoed is, dat het nemen van een dier een levensveranderende gebeurtenis is en dat een diereigenaar verplicht is om aan de behoefte van het dier te voldoen.

⁶ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaaldienstenverordening) (Voor de EER relevante tekst).

⁷ Een infectieziekte die van dier op mens kan overgaan.

⁸ (Chirurgische) Interventies die voor andere dan therapeutische of diagnostische redenen wordt uitgevoerd, met als resultaat schade aan of verlies van een gevoelig deel van het lichaam of de wijziging van botstructuur.

⁹ Het verwijderen van (delen van) de staart en/of oorschelpen.

Ook stelt de Commissie voor dat een fokker ervoor moet zorgen dat er geen schadelijke genotypes¹⁰ en fenotypes¹¹ ontstaan bij het fokken en dat er geen inteelt plaatsvindt. Daarnaast wordt een minimale leeftijd voorgesteld waarop er met een dier gefokt mag worden, de frequentie waarmee gefokt mag worden en een leeftijd vanaf wanneer er een lichamelijk onderzoek door een dierenarts plaats moet vinden alvorens er met het dier gefokt mag worden.

De Commissie stelt ook verplichte identificatie en registratie (I&R) van honden en katten voor. Identificatie zal daarbij plaatsvinden met een zogenaamde 528-microchip en door een dierenarts of paraveterinair gebeuren. Registratie van honden en katten zal plaatsvinden in een door de bevoegde autoriteiten op te zetten en onderhouden databank. De Commissie stelt voor dat lidstaten er zorg voor dragen dat nationale I&R-databanken interoperabel zijn met de databanken van andere lidstaten. Voorts stelt de Commissie voor dat een verkoper bewijs van I&R moet leveren aan de koper en een door de Commissie te ontwikkelen systeem moet het mogelijk maken voor de koper om de authenticiteit van de I&R te verifiëren. De Commissie stelt voor dat deze verificatie ook mogelijk gemaakt moet worden door het platform wanneer een dier online wordt aangeboden.

b) Impactassessment Commissie

Er is geen impactassessment opgesteld. Uiterlijk drie maanden na de publicatie van dit voorstel zal de analyse en al het ondersteunende bewijsmateriaal uiteengezet worden in een werkdocument van de Commissiediensten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland gelden regels voor het bedrijfsmatig houden, fokken en verhandelen van honden en katten om hun welzijn en gezondheid te waarborgen (Besluit houders van dieren). Bedrijfsmatige houders van honden en katten zijn verplicht zich te registreren bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Bij de aanvraag van dit Uniek Bedrijfsnummer (UBN) moet de beheerder ook aantonen te beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid, dat kan worden verkregen door het volgen van een erkende cursus bij een onderwijsinstelling¹².

Ook gelden er regels voor de identificatie en registratie van honden, mede om de illegale handel van honden tegen te gaan. Deze regels zijn in 2021 nog aangescherpt, om daarmee de gezondheid en het welzijn van honden te verbeteren¹³. Bij registratie kan de eigenaar van de hond een bewijs verkrijgen van de registratie, om deze bij verkoop te tonen. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan de mogelijkheid voor burgers om op basis van het chipnummer te controleren of een hond ook geregistreerd is in de nationale databank (via een online «zoek en vind»-applicatie). Het kabinet heeft aangekondigd nieuwe regels voor de identificatie en registratie van katten in te voeren¹⁴.

¹⁰ Genetische informatie, opgeslagen in het DNA.

¹¹ Verzameling van alle waarneembare eigenschappen van een individu (i.e. het uiterlijk).

¹² Besluit houders van dieren, artikel 3.11 Vakbekwaamheid.

¹³ Kamerstuk 28 286, nr. 1167.

¹⁴ Kamerstuk 28 286, nr. 1303.

Daarnaast is de inzet om schadelijke uiterlijke kenmerken als gevolg van selectief fokken tegen te gaan. Hiertoe zijn in augustus 2023 beleidsregels gepubliceerd over het fokken met brachycefale honden¹⁵, heeft de faculteit Diergeneeskunde een deskundigenverklaring opgesteld over het fokken van designerkatten als de Bambino Sphynx¹⁶ en is een vertoningsverbod en een houdverbod aangekondigd voor dieren met uiterlijke kenmerken die bij elk individu voor permanent lijden zorgen¹⁷.

Het kabinet merkt echter op dat illegale handel in dieren alleen effectief aangepakt kan worden wanneer in Europees verband wordt samengewerkt. Daarom heeft het kabinet zich de afgelopen jaren middels voorzitterschap van de «*Voluntary initiative on the health and welfare of pets (dogs and cats) in trade*»¹⁸ ingezet op juiste fokkerij, verkoop, tentoonstellen en import van honden en katten¹⁹. De Europese Commissie had de *Voluntary initiative group* gevraagd om haar te ondersteunen met informatie, expertise en adviezen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel. Het kabinet verwacht dat de voorschriften die de Commissie voorstelt het welzijn van honden en katten in de EU zullen waarborgen. In de ogen van het kabinet zijn Europese voorschriften noodzakelijk om handel van dieren die zijn aangetast in hun integriteit en welzijn aan banden te leggen. Het kabinet onderschrijft de voorschriften dan ook van harte. De voorschriften komen grotendeels overeen met bestaande Nederlandse wetgeving, de *responsible dog breeding guidelines*²⁰, de *responsible cat breeding guidelines*²¹, de aanbevelingen van de *Voluntary initiative on the health and welfare of pets (dogs and cats) in trade* en zijn in lijn met de ambities van het kabinet. Het voorstel zorgt daarmee voor een harmonisering op het beschermingsniveau van de huidige Nederlandse wetgeving. Het kabinet is positief over de duidelijke definiëring van bedrijfsmatige houders van honden en katten, waar het voorstel op ziet. Ook de voorgestelde welzijnsnormen met betrekking tot gezondheid, voeding, water, huisvesting en het verbod op pijnlijke procedures worden positief beoordeeld. Het kabinet is ook positief over de verplichting om een waarschuwing te tonen bij online advertenties van dieren. Het kabinet zal zich er tijdens de onderhandelingen voor inzetten dat deze normen niet worden afgezwakt.

Het kabinet is dus grotendeels positief over het voorstel, maar heeft een aantal zorgen. Het voorstel kan aan kracht winnen om bij te dragen aan de beoogde doelen van de Commissie door het helderder definiëren en nader invullen van opgenomen open normen. Het gaat hierbij om de onderdelen die gaan over algemene welzijnsvereisten voor honden en katten, het informeren over verantwoord houderschap en gedragsbehoeftes. Voorts draagt nadere invulling bij aan de helderheid voor exploitanten waaraan voldaan moet worden, en vergemakkelijkt dit toezicht en handhaving door toezichthoudende autoriteiten. Het kabinet zal zich daarom tijdens de onderhandelingen inzetten voor een betere

¹⁵ Honden met korte snuiten wegens sterk verkorte bovenkaken, Staatscourant 2023, nr. 23619.

¹⁶ deskundigenverklaring_bambino_sphynx_nvwa_de_gier_en_van_hagen_2018.pdf (uu.nl).

¹⁷ Kamerstuk 28 286, nr. 1288.

¹⁸ https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-conclusions_en#pets.

¹⁹ Kamerstuk 28 286, nr. 1303.

²⁰ https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-11/aw_platform_plat-conc_guide_dog-breeding.pdf.

²¹ https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-11/aw_platform_plat-conc_guide_cat-breeding.pdf.

invulling van de open normen in dit voorstel en verduidelijking van open normen die niet nader in te vullen zijn.

Het kabinet vindt dat de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van trainingen en het goedkeuren van de inhoud van trainingen niet bij de bevoegde autoriteiten neergelegd moet worden, zoals de Commissie voorstelt. Het kabinet is van mening dat de beschikbaarheid van inhoudelijk goede trainingen wel gegarandeerd moet worden, maar dat dit aan de markt moet worden overgelaten en zal hier tijdens de onderhandelingen op inzetten. In Nederland is er een bestaand systeem van erkende opleidingen en trainingen die gevolgd kunnen worden om een zogeheten «bewijs van vakbekwaamheid» te verkrijgen. Deze opleidingen worden door Nederlandse educatieve instellingen ontwikkeld aan de hand van nationaal vastgestelde leerdoelen. Erkenning van de opleidingen vindt plaats door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen pleiten voor behoud van dit systeem, en daarmee aanpassingen van de voorgestelde vereisten.

Het kabinet is positief over de voorgestelde verplichting om de bevoegde autoriteiten pas een erkenning af te laten geven aan fokinstellingen nadat er een fysieke inspectie plaats heeft gevonden. Het kabinet mist hierbij verduidelijking over de aspecten waarop gecontroleerd moet worden alvorens een erkenning afgegeven wordt. Bij een fysieke inspectie voordat met de verkoop van dieren is gestart, zullen de verplichte minimale welzijnsstandaarden uit de voorgestelde verordening namelijk slechts ten dele kunnen worden gecontroleerd. Het kabinet zal zich inzetten om het voorstel op dit punt te verduidelijken. Een zorg van het kabinet bij deze verplichting is het capaciteitsbeslag van deze inspecties bij de toezichthoudende autoriteiten. Dit zal ten koste gaan van risicogericht doorlopend toezicht, terwijl dat juist een efficiënte inzet is van de beperkt beschikbare capaciteit bij de toezichthoudende autoriteit. Het kabinet zal daarom een alternatief voor de fysieke inspectie onderzoeken.

Voor de effectiviteit van de voorschriften die zien op het terugdringen van het selectief fokken met dieren met schadelijke erfelijke kenmerken is het van belang dat de gedelegeerde bevoegdheden hieromtrent ook daadwerkelijk en zo spoedig mogelijk na het vaststellen van de verordening opgesteld worden. Het kabinet verwacht dat het doelvoorschrift zoals opgenomen in het voorstel niet het gewenste effect zal hebben, omdat er verschillende ideeën heersen over de negatieve welzijnsconsequenties van bepaalde kenmerken. Het kabinet ondersteunt nadere uitwerking in gedelegeerde bevoegdheden, omdat zo de mogelijkheid wordt behouden om bij voortschrijdend (wetenschappelijk) inzicht nadere vereisten te stellen. Het kabinet zal er dan ook op aandringen dat dit voor de kenmerken waarover nu al wetenschappelijk onderbouwd stelling kan worden genomen, zoals brachycefale dieren, katten met vouworen en bepaalde designer breeds²², op korte termijn gedelegeerde bevoegdheden worden opgesteld.

Gezien de grote welzijnsproblemen die bestaan binnen de populatie brachycefale honden vindt het kabinet het overigens ongepast dat juist het fokken van deze dieren expliciet niet wordt uitgesloten van de fokkerij zolang de negatieve welzijnsconsequenties van brachycefale kenmerken worden geminimaliseerd²³. Deze paragraaf in het voorstel over het fokken met brachycefale dieren heeft geen toegevoegde waarde, omdat de strekking al wordt gedekt door het algemene doelvoorschrift. Het kabinet

²² Ook wel mutantenfokkerij genoemd, waarbij bewust geselecteerd wordt op het combineren van (schadelijke) erfelijke kenmerken van twee verschillende typen dieren.

²³ Kamerstuk 28 286, nr. 1288.

zal tijdens de onderhandelingen pleiten voor verwijdering van deze paragraaf.

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om Identificatie en Registratie (I&R) van honden en katten te verplichten. In Nederland bestaat al een nationale databank voor honden, een databank voor katten is in ontwikkeling. Het kabinet acht het wel wenselijk dat het voor lidstaten mogelijk blijft om strengere regels in te voeren en zal daarom pleiten voor het opnemen van Identificatie en Registratie in de lijst met onderwerpen waar lidstaten striktere nationale maatregelen mogen nemen. Het kabinet verwacht dat het realiseren van interoperabiliteit van de (nog te ontwikkelen) databanken van verschillende lidstaten lastig zal zijn. Om dit een kans van slagen te geven moet de Commissie voorzien in een systeem waarop de lidstaten kunnen aansluiten met geautomatiseerde gegevenskoppeling. Hier zal het kabinet zich voor inzetten. Het kabinet verwacht ook dat aansluiting vinden bij een Europees systeem voor authenticiteitscontrole van de registratie van een dier een grotere investering zal vragen van de lidstaten dan nu geschetst wordt door de Commissie. Het voorstel is onduidelijk over de invulling van de vereisten die worden gesteld aan deze authenticiteitscontrole. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat het bij kopers de verwachting wekt dat alle welzijnsaspecten van het geadverteerde dier gecontroleerd zijn, terwijl enkel nagegaan is of het dier geïdentificeerd en geregistreerd is. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op een verduidelijking van het voorstel op dit punt.

Tot slot acht het kabinet het belangrijk dat de verwerking van persoonsgegevens die voortvloeit uit de verplichtingen tot identificatie en registratie van honden en katten en het bijhouden en openbaar maken van een lijst van goedgekeurde inrichtingen, plaats dient te vinden in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), richtlijn Gegevensbescherming, opsporing en vervolging en met de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens (resp. artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor de wijze waarop de voorstellen van de Commissie zich verhouden tot de genoemde wetgeving en bijbehorende jurisprudentie.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan²⁴ om bij voorstellen voortkomend uit de 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. Ten aanzien van dit voorstel worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief of neutraal beoordeeld. Door betere borging van het welzijn van dieren en betere traceerbaarheid van honden en katten, worden huidige en toekomstige generaties beschermd tegen zoönosen en gevaarlijk gedrag van honden en katten. Er worden beperkte grensoverschrijdende effecten verwacht voor derde landen, omdat honden en katten die geïmporteerd worden ook geïdentificeerd en geregistreerd moeten zijn. In de verdeling van de kosten en baten zal weinig verandering optreden. In Nederland is het grootste deel van de kosten van de reeds in Nederland genomen maatregelen, die aansluiten bij dit voorstel, op dit moment voor het bedrijfsleven en dit zal in de toekomst niet veranderen. Omdat onder andere de volksgezondheid en het dierenwelzijn gebaat zijn bij het

²⁴ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

voorstel kan worden geconcludeerd dat het voorstel positief uitwerkt voor de brede welvaart.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen er meerdere lidstaten zijn die een vergelijkbare appreciatie van het voorstel hebben op de voor het kabinet belangrijke punten. Een deel van de lidstaten²⁵ heeft deelgenomen aan de *Voluntary initiative on the health and welfare of pets (dogs and cats) in trade*, die op verzoek van de Commissie informatie, expertise en adviezen heeft aangeleverd. In 2022 hebben 20 lidstaten een oproep gedaan aan de Commissie om gemeenschappelijk EU-wetgeving in te voeren voor het commercieel houden en verkopen van honden, inclusief gestandaardiseerde regels voor traceerbaarheid²⁶. Naar verwachtingen zullen enkele lidstaten het voorstel niet ondersteunen, omdat de voorgestelde maatregelen grote impact voor deze lidstaten hebben omdat er veel aanpassingen nodig zijn om te voldoen aan de voorgestelde welzijnsnormen.

In 2020 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen over de illegale handel in gezelschapsdieren binnen de EU, waarin wordt opgeroepen tot een geharmoniseerd, EU-breed systeem van verplichte identificatie en registratie van honden en katten om de illegale handel te bestrijden. Tevens werd gevraagd gezelschapsdieren te chippen door een dierenarts en op te nemen in een nationale databank. Dit om de bescherming van consumenten te verbeteren wanneer zij gezelschapsdieren kopen via onlinediensten.

Onduidelijk is wanneer de Commissie het voorstel in het Europees Parlement zal toelichten. Dat zal waarschijnlijk zijn in de EP-Commissie ANIT. Er zijn nog geen EP-rapporteur noch schaduwrapporteurs bekend gemaakt.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 43, lid 2 en artikel 114 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 43, lid 2, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om bepalingen vast te stellen die nodig zijn om de doestellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om de maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Dit voorstel heeft betrekking op het fokken, houden en verhandelen van honden en katten die, gezien het levende dieren betreffen, onder bijlage I van het VWEU vallen en op grond van artikel 38 lid 3 VWEU onder de bepalingen van landbouw en visserij vallen. Het voorstel heeft tot doel de goede werking van de interne markt voor honden en katten te waarborgen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van interne markt, alsmede de landbouw en visserij, met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a en d VWEU).

²⁵ Nederland, België, Denemarken, Finland, Ierland, Duitsland, Roemenië, Spanje, Portugal en Hongarije (https://food.ec.europa.eu/system/files/2023-06/aw_platform_20230615_pres-18.pdf).

²⁶ European Parliament resolution of 12 February 2020 on protecting the EU's internal market and consumer rights against the negative implications of the illegal trade in companion animals (2019/2814(RSP)).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft als doel de problemen aan te pakken van aangetast dierenwelzijn, een ongelijk speelveld op de interne markt, mogelijkheden voor illegale activiteiten en on vervulde maatschappelijke eisen als gevolg van de toename van de handel in honden en katten tussen lidstaten en met derde landen. De handel in honden en katten is een integraal deel van de interne EU markt en brengt transnationale activiteiten en effecten met zich mee. Tevens wordt de interne markt beïnvloed door honden en katten die in asielen in de gehele EU worden gehouden en zonder kosten ter adoptie worden gegeven of worden verkocht, wat een aanzienlijke economische activiteit vertegenwoordigt. Een verbod op bijvoorbeeld pijnlijke praktijken in een lidstaat, zoals het couperen van de staart, kan de marktdeelnemers in de betrokken lidstaat benadelen en kan leiden tot een verplaatsing van de «productie» naar lidstaten waar het verbod niet van toepassing is. Gezien de verschillen in wetgeving tussen de lidstaten, zoals de regels met betrekking tot de drempel tussen professionele en niet-professionele fokkers, de minimum- en maximumleeftijd bij het fokken, de identificatie en registratie van honden en katten, en ook vanwege de moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van nationale regels op een interne markt waar dieren vrij circuleren, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig.

Tevens wordt met het voorstel beoogd het gelijk speelveld op de interne markt te verbeteren. Daarom kunnen deze problemen efficiënter worden behandeld via een EU-aanpak. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief met aandachtspunten. Het voorstel heeft als doel de problemen aan te pakken van aangetast dierenwelzijn, een ongelijk speelveld op de interne markt, mogelijkheden voor illegale activiteiten en on vervulde maatschappelijke eisen als gevolg van de toename van de handel in honden en katten tussen lidstaten en met derde landen. De verordening introduceert daartoe minimale standaarden voor dierenwelzijn voor het bedrijfsmatig fokken, houden en verkopen of aanbieden van honden en katten, als ook maatregelen om het ongelijke speelveld op de interne markt aan te pakken. Ook worden maatregelen om de traceerbaarheid van honden en katten te verbeteren geïntroduceerd, evenals maatregelen om vakbekwaamheid te stimuleren. Daarnaast wordt het voorstel gedaan om de regels omtrent import van honden en katten uit derde landen aan te vullen. Dit voorgestelde optreden is geschikt om de doelstelling van het voorstel te bereiken, omdat de voorgestelde maatregelen bijdragen aan verdere uniformering tussen de lidstaten, zodat er binnen de EU een gelijk speelveld ontstaat. Ook wordt met de voorgestelde maatregelen bijgedragen aan dierenwelzijn en wordt illegale handel tegengegaan. Zo verbeteren de voorgestelde minimumvoorschriften inzake dierenwelzijn vastgelegd voor het fokken, huisvesten en in de handel brengen van honden en katten die in een inrichting worden gehouden het dierenwelzijn. Daarnaast leidt het verbeteren van de traceerbaarheid van honden en katten er toe dat illegale handel van honden en katten afneemt, wat eveneens het welzijn en gezondheid van deze dieren ten goede komt. Het voorgestelde optreden gaat ook niet verder dan noodzakelijk, omdat het naar het oordeel van het kabinet maatregelen zijn die minimaal noodzakelijk zijn om de illegale handel van honden en katten tegen te gaan en het welzijn borgen bij het bedrijfsmatig fokken, houden, verkopen en aanbieden van honden en katten. Daarbij

merkt het kabinet ook op dat het voorstel voorziet in een uitzondering op zeer kleine inrichtingen, waarvoor de voorgestelde maatregelen wellicht wel een onevenredige last zouden kunnen zijn in de praktijk. Aandachtspunten voor het kabinet zijn de voorgestelde erkenning van fokkerij-inrichtingen en de trainingen voor exploitanten en hun medewerkers. Voor wat betreft het eisen van een erkenning van fokkerij-inrichtingen na fysieke inspectie is het kabinet daarentegen van mening dat er een minder vergaand alternatief voorhanden is, omdat dit ook op een andere manier ingericht kan worden, om daarmee de regulatoire en administratieve lasten voor de bedrijven en consequenties voor de uitvoerings-/handhavingsorganisaties zoveel mogelijk te beperken. Dit geldt ook voor het verantwoordelijk maken van de bevoegde autoriteiten voor de beschikbaarheid van trainingen en goedkeuring van de inhoud van de trainingen voor exploitanten en hun medewerkers. Ook hier is een minder vergaand alternatief voor handen.

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

a) Consequenties EU-begroting

De verwachte financiële consequenties voor dit voorstel betreffen 0,5 miljoen euro per jaar voor de periode van 2025 tot en met 2027 voor de ontwikkeling van het identificatie- en registratiesysteem en de interoperabiliteit ervan bij de invoering van de regelgeving. Voor de periode erna is een additionele € 300.000 per jaar nodig voor onderhoud en exploitatie. Dit bedrag is niet opgenomen in de begroting bij dit voorstel, omdat dit van toepassing is vanaf 2028 en onder het volgende MFK-akkoord valt. Dit zou worden gefinancierd uit de enveloppe voor specifieke programma's van de Commissie. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-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. Verder vergt het voorstel extra personele middelen voor het beheer van de implementatie van de wetgeving en de ontwikkeling van interoperabele databanken voor de identificatie en registratie van honden en katten (3 FTE). De ontwikkeling van de administratieve uitgaven moet in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Op het niveau van de Rijksoverheid zullen er financiële consequenties zijn. Er zullen eenmalige kosten zijn voor de (door)ontwikkeling van het identificatie- en registratiesysteem voor katten en de interoperabiliteit van de systemen voor hond en kat. Het doel van het kabinet is om het grootste deel van de lasten te verhalen op het bedrijfsleven. Het voorstel is niet gedetailleerd genoeg om hier een realistische kosteninschatting van te maken. Een nieuwe verplichting wordt de jaarlijkse rapportageplicht, waarbij de aangewezen instanties gegevens moeten bijhouden en rapporteren. Er moet worden uitgezocht wat de kosten zijn voor deze plicht. 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

Het voorstel bevat de nodige aanpassingen die regeldruk veroorzaken bij het bedrijfsleven. Voor een aantal middelvoorschriften zullen bedrijfsmatige houders, fokkers en handelaars significante investeringen moeten doen, die mogelijk ook al in hun bedrijf hebben geïnvesteerd om aan de nationale wetgeving te voldoen. Niet nader uitgewerkte open normen leiden mogelijk tot verschillende interpretaties door lidstaten, wat onzekerheid bij ondernemers en burgers creëert. Echter bij het voorstel is geen impact assessment gevoegd. Daardoor kan de exacte impact van dit voorstel niet gekwantificeerd worden. Het voorstel is complementair aan regelgeving die in Nederland al van kracht is of sluit aan bij wat het kabinet zal gaan invoeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eisen aan het fokken van honden en katten. Het voorstel heeft financiële gevolgen voor zowel de overheid, de sector als particulieren. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat de kosten wel naar redelijkheid zijn voor het bedrijfsleven en proportioneel blijven. Daarom zal Nederland voor de Nederlandse situatie de impact in de komende periode in kaart brengen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet verwacht niet dat dit voorstel de concurrentiekracht van Nederland binnen de EU zal veranderen, omdat met de voorgestelde regels in het voorstel wordt toegewerkt naar een gelijk speelveld voor ondernemers. Wel zullen onderdelen van het voorstel waarschijnlijk een kostenstijging met zich mee brengen, maar deze zal naar verwachting voor ondernemers binnen de EU evenredig zijn op uitzondering van ondernemers in enkele lidstaten na. Voor lidstaten zal dit echter niet evenredig zijn, omdat momenteel niet overal dezelfde regels gelden. Voor de concurrentiekracht voor de EU als geheel zal het gevolg zijn dat de eisen mogelijk strenger zijn dan voor landen buiten de EU. Dat maakt dat ondernemers in de EU ten opzichte van hun concurrenten meer kosten moeten maken om aan de welzijns- en traceerbaarheidsnormen te voldoen.

De verhouding met derde landen wijzigt, omdat het voorstel het systeem van identificeren en registreren uitbreidt. In de Diergezondheidswet staan vereisten opgenomen voor de identificatie van honden en katten die grensoverschrijdend worden verplaatst. De identificatieplicht wordt uitgebreid naar alle honden en katten die op de markt worden gebracht of worden geleverd in de Unie. Daarnaast wordt er in het voorstel een vereiste toegevoegd voor de registratie van die dieren in de nationale databanken. Het kabinet verwacht dat er mogelijk gevolgen zijn voor geopolitieke aspecten, omdat de EU een koploperrol kan innemen als het gaat om de borging van het welzijn van honden en katten.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel voorziet, in het belang van de bescherming van het welzijn van honden en katten, in voorschriften over het houden, fokken, verhandelen, de identificatie en registratie, het verrichten van lichamelijke ingrepen en het binnen de Europese Unie (EU) brengen van deze dieren.

De Wet dieren voorziet in een kader voor de uitvoering van regels van de EU over deze onderwerpen met het oog op dat belang (artikelen 2.1, 2.2, negende lid, 2.4, eerste lid, 2.6, eerste lid, 2.7, eerste lid en 2.8). Bij

regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 6.2, eerste lid) kan worden voorzien in de strafbaarstelling van overtredingen van de in het voorstel opgenomen rechtstreeks werkende, aan burgers of bedrijven gerichte voorschriften (verboden, verplichtingen). Artikel 6.3, tweede lid, van de wet bepaalt ten algemene dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bevoegde autoriteit is aangewezen in de zin van verordeningen van de EU.

Doordat uitvoering van het voorstel krachtens de Wet dieren zal verlopen, zijn ook de bevoegdheden tot handhaving van het bij of krachtens de Wet dieren bepaalde van toepassing: het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom (artikel 8.5 van de wet), het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 8.7 van de wet), en strafrechtelijke handhaving (artikelen 8.11 en 8.12 van de wet en artikel 1, onder 1°, 2° en 4°, van de Wet op de economische delicten).

Bezien zal verder worden welke onderdelen van de uitvoeringsregeling van de Wet dieren moeten vervallen of moeten worden gewijzigd vanwege dit voorstel, zoals bijvoorbeeld de in het Besluit houders van dieren opgenomen regels over de identificatie en registratie van honden en over het fokken van dieren. Dit omdat dit voorstel zelf in regels hierover voorziet.

Op grond van de 2.2, tiende lid, 2.6, tweede en derde lid, en 2.8, tweede en vierde lid, van de Wet dieren kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nationale maatregelen die strenger zijn in vergelijking met die van dit voorstel, worden gesteld voor zover artikel 25, tweede, derde en vierde lid, van het ontwerp de lidstaat daar ruimte voor geeft.

Het voorstel leidt niet tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden of taken voor de Rijksoverheid.

Het voorstel voorziet niet in toepassing van de *lex silencio positivo*.

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

Het voorstel bevat zes nieuwe bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen, waarvan er drie verplicht zijn en drie facultatief.

De Commissie moet uitvoeringshandelingen vaststellen met een nadere bepaling van de informatie die door leveranciers moet worden verstrekt als bewijs van identificatie en registratie van honden en katten, zowel in gevallen waarin dieren via onlineplatforms worden aangeboden als op een andere wijze (artikel 17, vijfde lid). Verder moet de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen tot nadere bepaling van een op te zetten systeem voor geautomatiseerde controles van de echtheid van de identificatie en registratie van geleverde honden of katten, gericht op de belangrijkste functionaliteiten van het systeem en de technische, elektronische en cryptografische eisen van dat systeem (artikel 17, zevende lid).

Ook moet de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen met eisen voor de databanken die de bevoegde autoriteit moet opzetten en bijhouden voor de registratie van gechipte honden en katten (artikel 19, derde lid). De eisen hebben betrekking op de inhoud, de interoperabiliteit tussen de lidstaten en de toegang ervan door de Commissie, een inventaris van de databanken en de toegang die onlinediensten moeten

hebben om de authenticiteit van de identificatie en registratie van honden en katten waarvoor via de onlinedienst reclame wordt gemaakt, te bevestigen.

De Commissie kan verder uitvoeringshandelingen vaststellen over minimumeisen aan het onderwijs of opleidingen die verzorgers van honden en katten moeten hebben gevolgd, en beroepservaring die zij moeten hebben, om te beschikken over de in het ontwerp vereiste competenties op het vlak van dierenwelzijn (artikel 9, derde lid).

Verder kan de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen met een geharmoniseerde methode voor het meten van gegevens betreffende het aantal honden en katten dat per jaar is gechipt en het aantal fokbedrijven waaraan per jaar een erkenning is verleend, en met een model dat lidstaten moeten gebruiken voor het verslag van de meting van gegevens dat zij aan de Commissie moeten zenden (artikel 20, derde lid).

Tot slot is de Commissie bevoegd om uitvoeringshandelingen vast te stellen met een procedure voor de erkenning door de EU van voorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke in dit voorstel zijn opgenomen, met het oog op het binnen de EU brengen van honden en katten vanuit derde landen (artikel 21, vijfde lid).

Deze vijf uitvoeringshandelingen hebben geen betrekking op essentiële onderdelen van de verordening, waarmee de toekenning van de uitvoeringsbevoegdheden mogelijk is. Daarbij ligt de keuze voor uitvoeringsbevoegdheden voor de hand, omdat het gaat om handelingen die waarborgen dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, en om handelingen tot het vaststellen van operationele en technische voorwaarden ter uitvoering van de verordening. Deze uitvoeringshandelingen zorgen ervoor dat bij deze aspecten de gewone wetgevingsprocedure niet hoeft te worden belast en borgen snelheid en flexibiliteit van de benodigde aanpassingen. Daarmee acht het kabinet de toekenning van deze bevoegdheden ook wenselijk. Voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure in de zin van artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011 van toepassing. Het kabinet kan zich vinden in toepassing van deze procedure gelet op het feit dat het gaat om handelingen van algemene strekking (artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van verordening 182/2011) dan wel handelingen met betrekking tot de gezondheid of veiligheid van dieren (artikel 2, tweede lid, onder b, sub iii van verordening 182/2011).

Het voorstel bevat drie nieuwe bevoegdheden van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen, alle facultatief.

De Commissie is bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van artikel 6 van dit voorstel (algemene welzijnseisen voor honden en katten), waar het gaat om specifieke criteria over fokstrategieën, zodat wordt voldaan aan het in het voorstel opgenomen vereiste dat fokstrategieën niet leiden tot genotypen en fenotypen die schadelijke gevolgen hebben voor het welzijn van honden en katten of van hun nakomelingen (artikel 6, vierde lid).

Ook is voorzien in een bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter aanvulling van de minimumcriteria die dierenartsen moeten beoordelen tijdens de door het voorstel vereiste jaarlijkse zogeheten dierenwelzijnsbezoeken (artikel 10, tweede lid).

Tot slot is de Commissie bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de bijlage bij dit voorstel, om rekening te houden met de wetenschappelijke en technische vooruitgang met betrekking tot diverse in dit verband relevante aspecten (artikel 22).

De gedelegeerde handelingen regelen geen essentiële onderdelen van de verordening, waarmee toekenning van de gedelegeerde bevoegdheden mogelijk is. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt ook voor de hand: In het geval van de artikelen 6, vierde lid, en 22 opgenomen onderwerpen gaat het om een wijziging van respectievelijk een bepaling en de bijlagen van de verordening, en in artikel 10, tweede lid om aanvulling van de verordening. De gedelegeerde handelingen zorgen ervoor dat de gewone wetgevingsprocedure op deze punten niet hoeft te worden belast en borgen snelheid en flexibiliteit van de benodigde aanpassingen. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheden daarmee ook wenselijk. De bevoegdheid is naar doelstelling, inhoud en strekking ook voldoende afgebakend. In het voorstel (artikel 23) is geregeld hoe de bevoegdheidsdelegatie wordt uitgeoefend: de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, geldt voor onbepaalde tijd (artikel 23, tweede lid), maar kan te alle tijden weer door het Europees Parlement of de Raad worden ingetrokken (artikel 23, derde lid). Het kabinet zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden. Voor de vaststelling van de gedelegeerde handeling raadpleegt de Commissie de door elke lidstaat aangewezen deskundigen overeenkomstig de beginselen die zijn neergelegd in het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 over beter wetgeven (artikel 23, vierde lid). Verder hebben het Europees Parlement en de Raad het recht binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van de gedelegeerde handeling door de Commissie, bezwaar te maken tegen de inwerkingtreding ervan (artikel 23, zesde lid). Het kabinet kan zich vinden in de toekenning van deze gedelegeerde bevoegdheden onder deze voorwaarden.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Artikel 28 van het voorstel bepaalt dat de voorgestelde verordening twee jaar na inwerkingtreding van toepassing wordt, tenzij anders is bepaald. De termijn van twee jaar geldt dus voor de algemene welzijnsen voor honden en katten (artikelen 5 en 6), de registratieplicht voor opvangcentra (artikel 7), de informatieplicht bij handel (artikel 8), de verplichte welzijnscompetenties van dierenverzorgers (artikel 9), de plicht om ervoor te zorgen dat een opvangcentrum jaarlijks door een dierenarts wordt bezocht (artikel 10), de regels over het voeren en drenken van honden en katten (artikel 11), de verplichting om maatregelen te treffen om te voldoen aan de gedragsbehoeften van honden en katten (artikel 14), en de verboden handelingen met betrekking tot honden en katten (artikel 15).

De plicht om honden en katten die worden geleverd in de EU te chippen (artikel 17, eerste lid), de plicht om deze dieren te registreren in een databank (artikel 17, tweede lid) en de plicht van leveranciers om bij levering van honden en katten aan de verkrijger het bewijs van identificatie en registratie en andere informatie te verstrekken (artikel 17, derde lid) wordt drie jaar na inwerkingtreding van de voorgestelde verordening van toepassing. Dat geldt ook voor de plicht van de bevoegde autoriteit om een databank in werking te hebben voor de registratie van gechipte honden en katten (artikel 19, eerste lid). Voor de regels over huisvesting (artikel 12), de bescherming van de gezondheid

van dieren (artikel 13), de plicht tot erkenning van fokbedrijven (artikel 16), de plicht van online platforms met aanbod van honden en katten om over een online-interface te beschikken waarmee de authenticiteit van de identificatie van de aangeboden hond of kat aan kan worden getoond (artikel 17, vierde lid) en de regels over het binnenbrengen van honden en katten binnen de EU (artikel 21), geldt dat zij vijf jaar na inwerkingtreding van de voorgestelde verordening van toepassing zijn. Voor de plicht van lidstaten om hun databanken interoperabel te laten zijn met de databanken van andere lidstaten (artikel 19, tweede lid) geldt eveneens een termijn van vijf jaar.

De strafbaarstelling van overtreding van voor burgers en bedrijven rechtstreeks werkende voorschriften geschiedt bij ministeriële regeling, dus de termijn van twee, drie en vijf jaar is ruimschoots haalbaar naar het oordeel van het kabinet.

Voor het opzetten van databanken voor honden en katten geldt dat in Nederland reeds een I&R-systeem voor honden en hondenhouders operationeel is (artikel 3.30 van het Besluit houders van dieren); voor katten en houders van katten is inmiddels een proces gestart om een registratiesysteem voor katten op te zetten (Kamerstukken II 2022/23, 28 286, nr. 1287, blz. 3). Hiervoor is een termijn van drie jaar naar het oordeel van het kabinet haalbaar; datzelfde geldt voor de termijn van vijf jaar om de databank interoperabel te laten zijn met de databanken van andere lidstaten.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat naar de mening van het kabinet een passende evaluatiebepaling (artikel 26), namelijk dat de voorgestelde verordening zeven jaar na inwerkingtreding en daarna om de vijf jaar een monitoringsverslag uitbrengt over het welzijn van honden en katten die in de EU in de handel worden gebracht, waarna 15 jaar na inwerkingtreding een evaluatie wordt uitgebracht.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De praktische uitvoering en handhaving van het voorstel van de Commissie ligt in Nederland bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn (LID), Politie en Douane. In het algemeen wordt door de diensten geconstateerd dat de voorgestelde maatregelen een gewenste regulering zijn. Daarnaast constateren zij samenhang met reeds lopende trajecten binnen Nederland die dezelfde ontwikkelrichting laten zien. Er zijn echter nog wel zorgen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van enkele onderdelen van het voorstel.

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoerende instanties achten de voorgestelde regelgeving deels uitvoerbaar. Voornamelijk doordat verschillende voorschriften nog niet nader zijn uitgewerkt zijn deze onderdelen uit de voorgestelde regelgeving niet zonder meer uitvoerbaar. Het voorstel zal zeker in de eerste periode na inwerkingtreding tot extra werkzaamheden leiden. In hoeverre het leidt tot extra werkzaamheden bij de bevoegde autoriteiten is zonder nadere

uitwerking van verschillende doelvoorschriften niet in te schatten. Het kabinet zal zich er tijdens de onderhandelingen voor inzetten dat de nieuwe regelgeving praktisch goed uitvoerbaar is, zonder dat dit een onevenredige extra werklast of financiële gevolgen met zich meebrengt voor toezichthouders.

De administratieve lasten en kosten voor de overheid zullen toenemen met dit voorstel. De uitvoeringslasten voor de registratie van bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren en de identificatie en registratie van honden liggen momenteel bij RVO. Voor deze onderdelen verwacht RVO op basis van het voorstel weinig extra administratieve lasten. Voor de identificatie en registratie van katten verwacht RVO echter een behoorlijke administratieve last, niet alleen voor de uitvoerende organisaties, maar ook voor de (nieuwe) houder/eigenaar en de toezichthoudende organisaties. RVO acht het interoperabel maken van nationale databanken niet kansrijk, omdat dit voor andere diersoorten ook niet gelukt is. Het betreft dus een nieuwe voorziening die nog ontwikkeld moet worden. Dit brengt een zware administratieve en ICT-last met zich mee.

Voor de uitvoerbaarheid is het belangrijk om overzicht te houden over alle registers, samenhang te creëren tussen bestaande registers en te onderzoeken hoe nieuwe registers hierin passen. Houders moeten daarbij ook verklaringen opstellen en laten ondertekenen door kopers van honden en katten. De aanbeveling is om eerst de impact te bepalen voor uitvoeringsorganisaties en houders met daarbij de vraag wat het effect is op de naleving ten opzichte van de uitvoeringslasten.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving kan komen te liggen bij de NVWA, LID, RVO en politie. Voor wat betreft de handhaving zijn er twee trajecten, namelijk strafrecht en bestuursrecht. Als herstel van de overtreding mogelijk is, dan kan een toezichthouder herstelsancties van het bestuursrecht toepassen. Als de overtreding niet te herstellen is en/of er sprake is van ernstige gedragingen (bijvoorbeeld bij mishandeling), dan is bestuursrechtelijke handhaving (bestuurlijke boete) mogelijk of strafrechtelijke handhaving.

Het voorstel is vooralsnog deels niet handhaafbaar omdat verschillende opgenomen open normen niet helder gedefinieerd en nog niet nader ingevuld zijn. Het voorstel staat qua structuur niet op gespannen voet met het staande toezichtbeleid, de meeste normen lijken overeen te komen met de nu in Nederland geldende algemene welzijnsnormen die veelal ook een open karakter hebben. De ervaring met vergelijkbare open normen in Nederland leert echter dat de handhaafbaarheid sterk wordt beperkt doordat interpretatie van deze normen van persoon tot persoon (houder, toezichthouder, rechter, NGO). Voor de handhavingsinstantie is het een uitdaging om aan te tonen dat er sprake is van een overtreding. Als een instelling op basis van open normen door de bevoegde autoriteit «gekeurd» moet worden, dan heeft deze daartoe onvoldoende handvatten.

De artikelen met middelvoorschriften dragen daarentegen juist bij aan een betere handhaving, doordat ze minder discussies opleveren tussen overheid en houders van dieren dan de huidig geldende open normen. Een toezichthouder zal wel meer in kaart moeten brengen tijdens een inspectie, er zal meetapparatuur nodig zijn én een controle zal daarmee uitgebreider worden. Daarnaast staat in het voorstel dat inrichtingen met fokkerijactiviteiten vooraf gekeurd moeten worden door de overheid. Dit vraagt veel capaciteit van de toezichthouders. Daarnaast zullen voor de houder en de overheid de administratieve lasten toenemen op basis van

dit voorstel. Bijvoorbeeld doordat er meerdere nieuwe registers bijgehouden moeten worden.

De handhavingslasten en kosten voor toezichthouders zullen dan ook toenemen met dit voorstel. Het kabinet zet zich daarom in voor goed handhaafbare regelgeving voor uitvoerende diensten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen implicaties voor ontwikkelingslanden voorzien anders dan voor derde landen in het algemeen zoals genoemd onder 5d.