

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1370

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2012

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

Fiche 1: Besluit betreffende een EU Mechanisme voor Civiele Bescherming (Kamerstuk 22 112, nr. 1369)

Fiche 2: Mededeling strategie bescherming en welzijn van dieren 2012–2015

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling strategie bescherming en welzijn van dieren 2012–2015

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de strategie van de Europese Unie voor de bescherming en het welzijn van dieren 2012–2015

Datum Commissiedocument: 19 januari 2012

Nr. Commissiedocument: COM(2012) 6 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201272

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/impact_assesment_19012012_en.pdf

Behandelingstraject Raad: Landbouw- en Visserijraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

2. Essentie voorstel

Deze mededeling bevat een strategie als vervolg op het Communautair actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren 2006–2010. Daarin werden de verschillende aspecten van het EU-beleid inzake dierenwelzijn gegroepeerd met betrekking tot het houden van dieren voor economische doeleinden in de EU.

Probleemstelling

De Commissie constateert dat er gelet op de omstandigheden van het dierenwelzijn in de Unie nog lang geen sprake is van een gelijk speelveld. Ook constateert de Commissie als probleemfactoren bij het bestaande EU-beleid:

- gebrek aan en verschillende niveaus van handhaving in de lidstaten;
- gebrek aan informatie/voorlichting aan consumenten over dierenwelzijnsaspecten;
- gebrek aan bewustwording over dierenwelzijn bij belanghebbenden/stakeholders;
- onvolkomenheden in de huidige wetgeving door bepalingen die te algemeen zijn opgesteld; en
- het ontbreken van vakbekwaamheidseisen en specifieke EU-wetgeving bij bepaalde soorten landbouwhuisdieren.

Oplossingen

Teneinde het welzijn van dieren in de EU te verbeteren formuleert de Commissie een aantal acties gegroepeerd naar twee hoofdlijnen:

- Allereerst vaststellen van algemene beginselen in een geconsolideerd en herzien Europees wetgevingskader, dat bijdraagt aan vereenvoudiging en ook de handhaving eenvoudiger maakt. Hierbij wil de Commissie ook kijken naar de optimale benutting van (de meerwaarde van) welzijnsnormen als een middel om de concurrentiepositie van de levensmiddelenindustrie (en de landbouwsector) in de EU te versterken;

- Ten tweede versterking en betere benutting van bestaande inzet en instrumenten: inzet en instrumenten voor betere naleving door de lidstaten, ondersteuning van internationale samenwerking, de nodige informatievoorziening aan consumenten en publiek, optimaal gebruikmaken/optimaliseren van de mogelijkheden onder het huidige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid om dierenwelzijn te bevorderen (door middel van cross-compliance, plattelandsontwikkeling, promotiemaatregelen, kwaliteitsbeleid, biologische landbouw) en onderzoek van het welzijn van kweekvissen.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

In artikel 13 EU-Werkingsverdrag is bepaald dat de EU en de lidstaten bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de EU op bepaalde gebieden ten volle rekening moet worden gehouden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren. Hieronder vallen onder andere het gemeenschappelijk landbouwbeleid (artikel 43 EU-Werkingsverdrag) en de interne markt.

Subsidiariteit: vooralsnog positief;

Proportionaliteit: vooralsnog positief.

Maatregelen op het gebied van dierenwelzijn in EU-verband zijn een effectieve manier om een verbetering voor het welzijn van een grote groep dieren te bereiken en creëren tevens een level playing field. In het regeerakkoord is opgenomen dat het kabinet inzet op hogere eisen aan dierenwelzijn in de EU ten behoeve van een gelijk speelveld. Boven genoemde voornemens van de Commissie sluiten zover nu bekend goed aan bij onderdelen van de Nederlandse beleidsinzet.

Of de aangekondigde maatregelen en acties proportioneel zijn kan pas goed worden beoordeeld wanneer meer over de inhoud ervan bekend wordt.

Op een drietal punten een nadere opmerking.

- t.a.v. maatregelen voor gezelschapsdieren voor zover zij worden gehouden in het kader van een economische activiteit: op dit moment zijn er alleen veterinairerechtelijke voorschriften voor grensoverschrijdend verkeer van deze dieren. Er zijn nog geen (welzijns)bepalingen over de handel in gezelschapsdieren. Op het eerste gezicht lijkt subsidiariteit hier positief te kunnen worden beoordeeld;
- t.a.v. het Europees netwerk van referentiecentra. Dit netwerk zou opleidingen kunnen verzorgen voor het personeel van bevoegde autoriteiten van lidstaten. Wanneer dit voornemen via eventuele verplichtingen gevolgen heeft voor de inrichting van de nationale bevoegde autoriteit wordt de subsidiariteit voor dit onderdeel niet positief beoordeeld. De interne organisatie van de bevoegde autoriteit moet bij de lidstaten worden gelaten. Nederland zal de subsidiariteit en de proportionaliteit bewaken.
- t.a.v. het ontwikkelen van specifieke richtsnoeren t.b.v. de naleving van EU-regelgeving: de Commissie kondigt richtsnoeren aan voor de uitzondering op de verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten. Hoewel een beoordeling hiervan op dit moment nog moeilijk is, wordt gewezen op het feit dat ook voor de per 1 januari 2013 van kracht wordende Europese Verordening nr. 1099/2009 inzake de

bescherming van dieren bij het doden het aan de lidstaten zelf is om te bepalen of zij van deze uitzondering gebruik willen maken en of zij daarvoor nationale regels willen stellen.

Financiële gevolgen:

De Commissie schat voor de door haar geprefereerde beleidsopties de volgende benodigde additionele EU-budgetten op jaarbasis in:

- voor inzet voor betere naleving in de lidstaten: € 400 000; (met name voor de ontwikkeling van richtsnoeren voor de interpretatie van regelgeving en voor extra scholingsactiviteiten);
- voor toename activiteiten in het kader van internationale samenwerking: € 100 000;
- voor communicatie naar consumenten: € 450 000.

Daarnaast geeft de Commissie aan dat dekking voor de kosten voor specifiek onderzoek binnen de bestaande EU-budgetten dient te worden gealloceerd.

Totaal aan benodigd additioneel EU-budget wordt ingeschat op € 950 000 op jaarbasis.

Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse overheid zullen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

De maatregelen voor dierenwelzijn maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over dierenwelzijn niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van de maatregelen voor dierenwelzijn zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten:

Het is toe te juichen dat de Commissie aankondigt onderzoek te gaan doen naar de haalbaarheid van een vereenvoudigd EU-wetgevingskader. Hiermee is mogelijk een reductie van regeldruk te behalen.

De in het regeerakkoord vastgelegde ambitie van verhoging van het Europese dierenwelzijn niveau betekent theoretisch geen stijging van de regeldruk in Nederland, indien het aansluiting bij hogere Nederlandse niveaus betreft. Eventuele hogere of aanvullende eisen aan dierenwelzijn kunnen wél tot hogere administratieve lasten en nalevingskosten in Nederland leiden. Concrete voorstellen van de Commissie zullen nader worden bezien, waarbij een belangenafweging zal plaatsvinden.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is gematigd positief, met kritische kanttekeningen over deze mededeling.

In het regeerakkoord is opgenomen dat het dierenwelzijn wordt bevorderd en dat het kabinet inzet op hogere eisen aan dierenwelzijn in de EU ten behoeve van een gelijk speelveld. Een studie als aangekondigd door de Commissie naar de haalbaarheid van een EU-wetgevingskader met dierenwelzijnsbeginselen voor álle dieren die in het kader van een economische activiteit in de EU worden gehouden onderschrijft

Nederland derhalve. Deze voorschriften zouden ook voor andere dan voor landbouwdoeleinden gehouden dieren kunnen gaan gelden en daarmee voor een groter aantal dieren een gelijk Europees speelveld met een hoger welzijnsniveau kunnen opleveren. Het is echter nog onduidelijk of bij een dergelijk wetgevingskader afdoende inhoudelijke regelgeving voor diverse diercategorieën gecreëerd kan worden. Het kabinet acht het teleurstellend dat de Commissie niet reeds nu concrete voornemens voor voorschriften voor specifieke diercategorieën als melkvee, konijnen, kalkoenen en circusedieren en voor hondenfokkers en -handelaren aankondigt. (Het is de Commissie bekend dat de EFSA en andere wetenschappers welzijnsproblemen bij deze diercategorieën hebben gesignaleerd. Verder zijn dergelijke voorschriften van belang voor een gelijk Europees speelveld). Nederland zal blijven aandringen op realisatie van afdoende inhoudelijke EU-regelgeving voor de genoemde diercategorieën. Met betrekking tot het welzijn van gezelschapsdieren zal Nederland bij de Commissie pleiten voor snellere aandacht dan geschetst in de mededeling (sneller dan in 2014).

Voorts blijft Nederland aandringen op herziening en aanscherping van de transportvoorschriften (voor wat betreft aantoonbaar slechte of onacceptabele transportcondities) en van de welzijnsrichtlijn voor varkens (onder meer harmonisatie met betrekking tot welzijnsvriendelijke vloeren en meer ruimte per dier voor vleesvarkens, tenminste naar Nederlands niveau), aanscherping en aanvulling van normen voor diergelateerde welzijnsparameters voor vleeskuikens en verbetering van de veterinaire regels voor de handel in honden.

Verder zal Nederland bij de Commissie bepleiten dat zij op basis van de op te leveren rapporten over de bedwelming van pluimvee en het doden van kweekvis op korte termijn aan de slag gaat met de Europees brede uitfasering van de waterbadmethode voor pluimvee en aan verplichte bedwelmingmethoden voor vis.

Bij de studie naar een nieuw EU-wetgevingskader wil de Commissie mede kijken naar het gebruik van wetenschappelijk gevalideerde, resultaat-/diergerichte welzijnsindicatoren. Op meer «outcome based» normering met betrekking tot diergelateerde indicatoren – bij voorkeur gebaseerd op het systeem van Welfare Quality – blijft Nederland aandringen. Nederland staat in principe achter het voorstel van de Commissie voor een effectbeoordeling van algemene eisen voor de vakbekwaamheid van personeel dat met dieren omgaat. Dit eventueel ook ten aanzien van personen die verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen van processen, voorzieningen of uitrusting die voor dieren worden gebruikt. Voor de laatstgenoemde groep wil Nederland niet dat de Commissie vooruitloopt op de conclusies van de effectbeoordeling.

Ontwikkeling van een Europees netwerk van referentiecentra voor dierenwelzijn is en wordt ook door Nederland bepleit, met het oog op onder meer het samenbrengen en verspreiden van onderzoeksresultaten en het vertalen van onderzoeksresultaten naar en functioneren als helpdesk voor de praktijk, onder andere met betrekking tot het toepassen van diengerichte welzijnsindicatoren. Dit moet ten goede komen aan de uniforme toepassing hiervan in de praktijk. De nadere uitwerkingsvoorstellen van de Commissie voor de oprichting van een dergelijk netwerk en de financiële implicaties hiervan moeten nog nader worden beoordeeld (nadat ze zijn uitgekomen).

Inzet op een betere naleving in de lidstaten onderschrijft het kabinet. Nederland heeft reeds eerder aangedrongen op een meer actieve inzet van de Commissie voor wat betreft handhaving van regels en gewezen op het belang van de concurrentiepositie. Nederland blijft wijzen op het belang van een gelijk Europees speelveld. De Commissie wil hierbij

specifieke richtsnoeren of uitvoeringsbepalingen ontwikkelen over verschillende EU-wetsteksten. Dit kan perspectieven bieden voor een eenduidige interpretatie, een uniform handhavingsniveau en een betere naleving.

De Commissie acht verder een gelijk speelveld voor dierenwelzijn op internationaal niveau belangrijk, zodat bedrijven in de EU wereldwijd kunnen concurreren. Zij wil daarom blijven werken aan het opnemen van dierenwelzijn in bilaterale handelsovereenkomsten en samenwerking fora (om de strategische mogelijkheden voor meer concrete samenwerking met derde landen te vergroten). Ook wil ze onder meer actief blijven in de multilaterale fora, met name in de Wereldgezondheidsorganisatie (OIE) en de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO). Deze inzet van de Commissie wordt door Nederland onderschreven. Nederland zal hierbij ook aandacht vragen voor de handelspositie van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden, dat mogelijk negatieve gevolgen kan ondervinden. Naast inzet op mogelijkheden voor ondersteuning om aan hoge normen te voldoen onderschrijft Nederland de inzet in juist de multilaterale fora om ook deze landen te betrekken bij het ontwikkelen van normen. De Commissie wil ook (in 2014) met een verslag over de effecten van de internationale dierenwelzijnsactiviteiten op de concurrentiepositie van Europese veehouders in een geglobaliseerde wereld komen. Nederland zal de Commissie vragen in dat verslag ook in te gaan op de relatie met derde landen en aan te geven of en welke vervolgstappen dit tot gevolg zou moeten of kunnen hebben in relatie tot de handelspartners.

Voorts acht de Commissie het van belang consumenten in de EU te informeren over de EU-wetgeving die van toepassing is op voedselproducerende dieren en ervoor te zorgen dat zij niet door misleidende dierenwelzijnsclaims op het verkeerde been worden gezet. Acties op het terrein van communicatie en voorlichting onderschrijft Nederland in principe. Uiteraard zullen concrete voorstellen en financiële implicaties op hun merites worden beoordeeld.

Concrete ideeën over een eventueel EU-benchmarkingssysteem of beoordelingskader voor diervriendelijke geproduceerde producten en dierenwelzijnsclaims ontbreken nog. Nederland zet hier richting Commissie op in. Een dergelijk instrument kan, samen met etikettering, de ontwikkeling van welzijnsvriendelijke producten en productiemethoden stimuleren. Hierbij moet uiteraard wel rekening gehouden worden met reeds ontwikkelde goede praktijken (bijvoorbeeld Beter Leven Kenmerk) en passen binnen internationaal afgesproken kaders. Nederland blijft in dit kader ook voor een passende EU-regeling voor etikettering van dierlijke producten in relatie tot dierenwelzijn pleiten, die de consument in staat stelt om een op de juiste informatie gebaseerde, weloverwogen keuze te maken.

Tenslotte zal de Commissie een specifieke interne regeling vaststellen om te beoordelen hoe de huidige onderdelen van het GLB optimaal kunnen bijdragen aan het bevorderen van dierenwelzijn. In principe is Nederland ook voorstander van het vergroten van de synergie met de GLB instrumenten op dit terrein. Nederland pleit dan ook in de onderhandelingen over het nieuwe GLB voor opname van dierenwelzijn als aparte doelstelling in het plattelandsbeleid. Voor zover de Commissie denkt aan het beter benutten van GLB instrumenten als de bestaande promotieregelingen, kwaliteitslandbouw en biologische landbouw, kan Nederland dit steunen. T.a.v. cross-compliance echter heeft Nederland bedenkingen omdat in de visie van Nederland de cross compliance eisen zich zullen moeten beperken tot de kernbepalingen uit Europese wettelijke voorschriften. Het is echter nog niet duidelijk is hoe de genoemde interne regeling er concreet uit zal zien en hoe groot de invloed van de Lidstaten

op de voorgestelde beoordeling zal zijn. Daarmtrent zal eerst opheldering geboden zijn.