

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1815

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2014

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: Verordening en richtlijn fokkerij

Fiche 2: Mededeling Internetbeleid en -Governance (Kamerstuk 22 112, nr. 1816)

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

Fiche: Verordening en richtlijn fokkerij

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen

- 1) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 89/608/EEG, 90/425/EEG en 91/496/EEG wat de verwijzingen naar de zoötechnische wetgeving betreft
- 2) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de zoötechnische en genealogische voorwaarden voor de handel in en de invoer in de Unie van fokdieren en levende producten ervan

Datum ontvangst Commissiedocument

12 februari 2014

Nr. Commissiedocument

COM 2014/4

COM 2014/5

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041678

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041675

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Economische Zaken

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

a) Rechtsbasis

Artikel 42 en 43, tweede lid, 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

De verordening bevat tientallen grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. De Commissie wordt voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen bijgestaan door het Permanent Zoötechnisch Comité, ingesteld bij besluit 77/505/EEG van de Raad. De onderzoeksprocedure is hierbij van toepassing. De voorgestelde richtlijn bevat geen grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

2. Samenvatting BNC-fiche

De huidige zoötechnische regelgeving voor fokrunderen, -varkens, -schapen, -geiten en -paarden bestaat uit diverse richtlijnen. Deze regelgeving is gericht op het bevorderen van de vrije handel in fokdieren en hun genetisch materiaal. Met de voorgestelde verordening worden in één rechtskader alle beginselen uit deze richtlijnen opgenomen, inclusief bepalingen voor de uitvoering van officiële en zoötechnische controles. De voorgestelde richtlijn is tijdelijk en moet zorgen voor consistentie in de regelgeving over veterinaire controles.

De Commissievoorstellen vallen binnen de bevoegdheden van de Europese Unie. Het oordeel van Nederland over de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorstellen is positief. Bij de proportionaliteit van de verordening plaatst Nederland echter wel een kanttekening ten aanzien van de essentiële onderdelen die middels gedelegeerde handelingen worden geregeld. Nederland wil deze onderdelen opgenomen zien in de verordening.

Nederland is over de hoofdlijnen van het voorstel voor een verordening positief. Een verordening werkt rechtstreeks in een lidstaat. Handelsbepalingen als gevolg van verschillen in interpretatie tussen lidstaten bij de omzetting van richtlijnen in nationaal recht zouden daardoor niet meer moeten voorkomen. Het voorstel beoogt echter geen herziening of modernisering van de regelgeving waardoor volgens Nederland aspecten als duurzaamheid en diergezondheid en dierenwelzijn onvoldoende belicht worden. Nederland is positief over de voorgestelde richtlijn.

3. Samenvatting voorstel

De zoötechnische wetgeving van de EU is gericht op het bevorderen van de vrije handel in fokdieren en hun genetisch materiaal met inachtneming van de duurzaamheid van de fokprogramma's en de instandhouding van de genetische rijkdom. Met de voorgestelde verordening worden in één rechtskader de huidige regels opgenomen, inclusief bepalingen voor de uitvoering van officiële en zoötechnische controles.

De huidige zoötechnische wetgeving bestaat uit vier richtlijnen voor specifieke soorten, waarin de basisregels voor fokrunderen, -varkens, -schapen, -geiten en -paarden zijn neergelegd. Deze regels gaan over:

- de erkenning en opname in lijsten van fokkersorganisaties, fokkersverenigingen en privéondernemingen;
- de goedkeuring van fokprogramma's;
- de inschrijving van dieren in stamboeken en keurstamboeken en de classificatie ervan op grond van de genetische waarde;
- de registratie van varkens van gekruiste rassen of stammen in registers;
- het prestatieonderzoek en de genetische evaluatie alsmede de inhoud van zoötechnische certificaten voor fokdieren en sperma, eicellen en embryo's ervan.

Daarnaast zijn er technische voorschriften van dezelfde aard betreffende de toelating van fokdieren voor de voortplanting vastgesteld in drie richtlijnen van de Raad en één beschikking van de Commissie. In een horizontale richtlijn, aangevuld met uitvoeringsmaatregelen, zijn voorschriften voor de invoer van fokdieren en levende producten ervan uit derde landen vastgesteld. Ten slotte zijn in een specifiek besluit van de Raad voorschriften voor de aanwijzing van een referentiecentrum voor het fokken van runderen vastgesteld.

De voorgestelde richtlijn wijzigt de verwijzing naar zoötechnische controles in de richtlijnen 89/608/EEG, 90/425/EEG en 91/496/EEG. Deze controlerichtlijnen zien zowel toe op veterinaire als zoötechnische controles. De richtlijn is een tijdelijke richtlijn die noodzakelijk is als de zoötechnische verordening sneller afgehandeld wordt dan de nieuwe controleverordening (officiële controles voedselveiligheid en dier- en plantgezondheid) waarin de veterinaire controles worden opgenomen¹.

Bij beide voorstellen ontbreekt de subsidiariteits- en evenredigheidsparagraaf, hoewel de Commissie wel verplicht is deze op te nemen².

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU heeft op het gebied van landbouw een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid. De Commissie heeft volgens Nederland beide voorstellen gebaseerd op de juiste rechtsgrondslagen, namelijk artikelen 42 en 43, tweede lid, van het VWEU.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De subsidiariteit van de voorstellen wordt als positief beoordeeld. De zoötechnische wetgeving stelt Europese kaders vast en reguleert daarmee het op de markt brengen van fokdieren en hun genetisch materiaal en een vrij verkeer daarvan in Europa binnen de interne markt. Dit onderwerp is reeds geregeld op Europees niveau middels diverse richtlijnen. Gelet op de behoefte aan geharmoniseerde regels en een level playing field ten behoeve van het vrije verkeer, is EU-optreden wenselijk. Het schrappen van genoemde verwijzingen uit de richtlijnen is noodzakelijk en kan alleen op Europees niveau worden geregeld.

De proportionaliteit van de voorstellen wordt als positief beoordeeld. Wel plaatst Nederland een kanttekening bij de proportionaliteit van de verordening.

Het voorgestelde rechtsinstrument, een verordening, kan op Nederlandse instemming rekenen, omdat ze rechtstreeks van toepassing is en daarmee minder risico bestaat op verschillende interpretaties en uitvoeringspraktijken tussen de lidstaten (level playing field). Nederland had hierbij echter ook een verdere modernisering van het rechtskader willen zien. De kanttekening die Nederland plaatst, heeft betrekking op essentiële onderdelen van het voorstel die middels gedelegeerde handelingen worden geregeld. Deze moeten in de verordening zelf worden opgenomen.

De doelen van het voorstel voor een richtlijn staan in verhouding met de voorgestelde maatregelen.

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

De voorgestelde verordening bevat tientallen grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen kunnen sneller worden aangepast aan wetenschappelijke en andere nieuwe ontwikkelingen. Nederland beoordeelt dit als positief. Tegelijkertijd pleit Nederland tegen het

¹ Voorstel COM(2013) 265 final, kamerstuk 33643

² Ingevolge Protocol 2: Betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

opnemen van essentiële onderdelen in gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Deze moeten in de verordening zelf worden opgenomen.

Zo is Nederland kritisch over het feit dat de reikwijdte van de verordening wordt uitgebreid bij gedelegeerde handeling voor andere soorten landbouwhuisdieren dan runderen, varkens, schapen, geiten, en paardachtigen in artikel 35, eerste lid, en artikel 45, eerste lid. De reikwijdte van de verordening is een essentieel onderdeel dat in de verordening zelf geregeld moeten worden. Een gedelegeerde handeling is hiervoor niet op zijn plaats. Bovendien is het niet wenselijk een uitvoeringshandeling op basis van een gedelegeerde handeling vast te stellen. Dit maakt de regelgeving ondoorzichtig.

Nederland is evenmin voorstander van gedelegeerde handelingen over de maatregelen die de bevoegde autoriteit naar aanleiding van de resultaten van officiële controles moet nemen (artikel 52, eerste lid). Dit geldt ook voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen over bestuursrechtelijke en civielrechtelijke sancties. Dit zijn volgens Nederland essentiële onderdelen die in de verordening zelf moeten worden opgenomen.

De Commissie heeft in artikel 32, tweede lid, onderdeel b, de bevoegdheid bij gedelegeerde handeling taken en functies van referentiecentra te wijzigen. Het heeft de voorkeur dit in de verordening op te nemen.

Nederland kan wel instemmen met het voorstel dat de uitvoeringshandelingen in de verordening middels de onderzoeksprocedure worden vastgesteld. Op grond van artikel 2 lid 2 sub b onder ii van verordening 182/2011 is de onderzoeksprocedure met name van toepassing op landbouw- en visserijonderwerpen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Voor beide voorstellen (vooralnog) geen. Nederland is van mening dat eventueel benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Op onderdelen, zoals de uitvoering van officiële controles, zou het voorstel voor een verordening kunnen leiden tot extra kosten afhankelijk van de wijze waarop Nederland de controles in gaat richten. Het voorstel biedt ook de mogelijkheid om vergoedingen te innen om de kosten van de officiële controles te dekken. Op dit moment is nog niet helder hoe deze mogelijkheid zich verhoudt tot de in het voorstel genoemde risicogebaseerde controlesystematiek. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Indien Nederland besluit gebruik te maken van de mogelijkheid om vergoedingen te innen om de kosten van officiële controles te dekken, zal dit leiden tot financiële consequenties voor de erkende stamboekverenigingen of fokkerijen.

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

In principe zijn er geen gevolgen voor regeldruk, omdat met de voorgestelde verordening alle benoemde regels in één rechtskader worden opgenomen. Eén bepaling (geschillenbeslechting) heeft mogelijk consequenties voor de administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

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

De huidige zoötechnische richtlijnen (en een beschikking) worden vervangen door een verordening. Hoewel een verordening rechtstreeks werkt, is er aanpassing van de Nederlandse regelgeving nodig. Allereerst is aanpassing vereist van de nationale regelgeving waarin de richtlijnen geïmplementeerd zijn, met name het Fokkerijbesluit en de Regeling handel levende dieren en levende producten. Tevens zal het toezicht op de naleving en de handhaving van de verordening in het nationale wetgevingskader worden geregeld. Aan de verordening zal uitvoering gegeven worden in het kader van de Wet dieren. De bepaling over geschillenbeslechting heeft mogelijk consequenties. Op het eerste gezicht lijkt hier sprake van een besluit in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat zou betekenen dat een stamboekvereniging of fokkerij aangemerkt moet worden als b-bestuursorgaan met deels publiekrechtelijke bevoegdheden.

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). Artikel 9, derde lid van het voorstel voorziet in toepassing van de lex silencio positivo.

Het voorstel voor een richtlijn wijzigt richtlijnen 89/608/EEG, 90/425/EEG en 91/496/EEG zodanig dat de verwijzing naar de zoötechnische wetgeving wordt geschrapt. Dit vereist aanpassing van een viertal besluiten³ en een zestal ministeriële regelingen.⁴

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

In het voorstel wordt een periode van 18 maanden gehanteerd tussen de inwerkingtreding en het van toepassing worden van de verordening. Wegens de wijziging van de wet zal Nederland pleiten voor een termijn van 30 maanden. Aandachtspunt daarbij is dat de belangrijkste (onderlig-

³ Fokkerijbesluit, Besluit inzake het in de handel brengen van dieren en producten en de toepassing van maatregelen met betrekking tot in Nederland gebrachte dieren en producten, Besluit aanwijzing diersoorten besmettelijke dierziekten, en Besluit bedrijfscontrole varkensziekten (treedt in werking op nader te bepalen tijdstip).

⁴ Regeling handel levende dieren en levende producten, Aanwijzing werkzaamheden veterinaire hoofdinspecteur, Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten, Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden I, Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's, en Regeling aquacultuur.

gende) Europese uitvoeringsregelgeving (gedelegeerde en uitvoeringshandelingen) tijdig klaar moeten zijn.

In het voorstel wordt een periode van 18 maanden gegeven na die van bekendmaking in het publicatieblad om te voldoen aan de richtlijn. Deze periode volstaat om de richtlijn te implementeren.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de voorstellen is geen evaluatie- of horizonbepaling opgenomen. Gezien de tot nog toe onbekende inhoud van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen en de snelle ontwikkelingen op zowel technisch en wetenschappelijk gebied in de fokkerij acht Nederland dit wel wenselijk. Nederland zal daarom pleiten voor het opnemen van een evaluatiebepaling in de verordening.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Op dit moment is de uitvoering van de huidige richtlijnen belegd bij het Productschap Vee en Vlees. Als gevolg van het opheffen van de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisaties en de daarop volgende overdracht van taken naar de rijksoverheid, wordt straks de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) belast met de uitvoering van het voorstel. De kern van het voorstel bevat geen grote wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid worden dan ook geen grote wijzigingen voorzien en is de verwachting dat het voorstel goed uitvoerbaar is. Verder moet worden opgemerkt dat de uitvoerbaarheid ook nog afhangt van de nu nog onbekende inhoud van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen op dit vlak.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel lijkt relatief veel vrijheid te bieden om controles uit te voeren en maatregelen te treffen om naleving van de verordening te waarborgen. De inhoud van specifieke verantwoordelijkheden en taken (o.a. uitvoering en frequentie van controles) van de bevoegde autoriteit is op dit moment echter nog onbekend (gedelegeerde handeling).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden voorzien. De verordening beoogt een vereenvoudiging van het Europese wettelijk kader. In de regels voor de import van fokdieren en hun genetisch materiaal zijn inhoudelijk minimale wijzigingen aangebracht. Fokdieren en hun levende producten die worden geïmporteerd in de EU moeten aan dezelfde eisen voldoen als wordt geëist voor de handel tussen lidstaten.

9. Nederlandse positie

Nederland is over de hoofdlijnen van de voorstellen positief. Door het omzetten van de bestaande regelgeving in een verordening, zouden handelsbelemmeringen als gevolg van verschillen in interpretatie tussen lidstaten bij de omzetting van richtlijnen in nationaal recht niet meer moeten voorkomen.

Het voorstel behelst echter geen herziening of modernisering, omdat de Commissie van mening is dat de basisbeginselen en de belangrijkste voorschriften van de zoötechnische wetgeving van de Unie adequaat zijn

en voldoende zijn aangepast aan de technische ontwikkelingen op het gebied van de veeteelt. Uit het oogpunt van duurzaamheid, diergezondheid en dierenwelzijn vindt Nederland een modernisering wenselijk en zal dit bepleiten bij de Commissie.

Verder plaatst Nederland kritische kanttekeningen bij een aantal voorgestelde grondslagen voor gedelegeerde handelingen. Zo wordt er een aantal keren voorgesteld om essentiële onderwerpen in gedelegeerde handelingen op te nemen. Nederland is van mening dat deze onderwerpen in de verordening zelf geregeld moeten worden en zal zich hiervoor inzetten.

Daarnaast zal Nederland zich er bij de bepaling over geschillenbeslechting voor inzetten dat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven en de rechtspositie van stamboekverenigingen en fokkerijen gelijk blijft aan de huidige situatie.

Tot slot constateert Nederland dat de paragraaf over subsidiariteit en evenredigheid in beide voorstellen ontbreekt.