
Vergaderjaar 2007–2008 B

31 244

Subsidiariteitstoets van de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een nieuwe strategie voor diergezondheid voor de Europese Unie (2007–2013): «Voorkomen is beter dan genezen» (COM(2007) 539)

Nr. 2

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS

Aan: De voorzitter en leden van de vaste commissie voor LNV van de Eerste Kamer
De voorzitter en leden van de vaste commissie voor LNV van de Tweede Kamer

Den Haag, 9 oktober 2007

Zoals u bekend toetst de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS), samen met de betrokken vakcommissies, in 2007 ten minste 24 (wet- en regelgevings)voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in Kamerstukken I, 2005–2006, 30 389 A, pp. 8–10.

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemde Mededeling gepubliceerd. Deze is opgenomen in de eerdergenoemde «lijst van 24» (Kamerstukken I/II, 2006–2007, 22 112 AN en nr. 516).

De TCS ziet vooralsnog geen aanleiding om onderhavige Mededeling verder in procedure te nemen en zij verwijst het document graag door ter eigenstandige behandeling door uw commissie. Mocht uw commissie van oordeel zijn dat de bijbehorende mededeling desondanks verdere subsidiariteits- en proportionaliteitstoetsing verdient, dan verzoekt de TCS u dit – met redenen omkleed – zo spoedig mogelijk aan haar ter kennis te brengen. De procedure van de subsidiariteitstoets kan alsdan worden vervolgd. Tevens zou de TCS graag vernemen of u van oordeel bent dat aspecten van deze Mededeling in Europees (bijvoorbeeld COSAC-) verband aan de orde moeten worden gesteld.

De bevindingen van de TCS staan samengevat in de doorverwijzing, die ik u hierbij ter kennisneming toezend.

De voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,
Jan Jacob van Dijk

Conclusie TCS: geen adviesaanvraag

Omdat het hier een mededeling betreft, is in strikte zin de subsidiariteitstoets niet van toepassing. Dat laat onverlet dat de nu voorgestelde strategie ook ziet op (bestaande en toekomstige) Europese wet- en regelgeving. Zo is een van de doelstellingen van de strategie het totstandbrengen van één alomvattend regelgevend kader, de *EU Animal Health General Law*, waarin de bestaande gefragmenteerde Europese wet- en regelgeving ter zake van EU-interne handel, import, dierziektebestrijding, diervoeders en dierenwelzijn is opgenomen. Ook streeft de Commissie naar vereenvoudiging van bestaande regelgeving en – waar nodig – naar het verder in overeenstemming brengen met bestaande *internationale* regelgeving (OIE/Codex).

Meer concreet bepleit de strategie dat vaccinatie in specifieke gevallen mogelijk moet worden. Ook kondigt de Europese Commissie aan dat zij verder gaat studeren op de haalbaarheid van een geharmoniseerd EU-kader voor criteria ter zake van verantwoordelijkheidsverdeling en kostendeling bij preventie en bestrijding van dierziekten en de economische gevolgen daarvan tussen de betrokkenen (EU, nationale overheden, diereigenaren, verzekeraars etc.). Nieuwe regelgeving mag dus worden verwacht en als dan kan de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen nader worden getoetst. Vooralnog is er echter geen reden om aan te nemen dat het subsidiariteitsvereiste in het geding zal komen. Aangezien de uitvoering van maatregelen met betrekking tot dierziektebestrijding vaak berust bij «het veld» (diereigenaars, agrarisch ondernemers etc.) zal eventuele nieuwe Europese regelgeving vooral moeten worden beoordeeld op proportionaliteit.

Op grond van het bovenstaande acht de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets vooralsnog een adviesaanvraag bij de vakcommissies niet noodzakelijk. Onderhavige mededeling wordt derhalve ter eigenstandige behandeling doorverwezen naar de vaste commissies voor LNV van Eerste en Tweede Kamer. Mochten desondanks subsidiariteits- en/of proportionaliteitsbezwaren worden geconstateerd, dan wordt de TCS daarover graag zo spoedig mogelijk geïnformeerd, zodat de parlementaire subsidiariteitstoets kan worden vervolgd. Tevens zou de TCS graag vernemen of de vakcommissie van oordeel is dat aspecten van deze Mededeling in Europees (bijvoorbeeld COSAC-)verband aan de orde moeten worden gesteld.

Rechtsgrondslagen

Europese wet- en regelgeving op de terreinen van diergezondheid en dierenwelzijn is onder andere gebaseerd op de artikelen 37 (inzake gemeenschappelijk landbouwbeleid), 95 (harmonisatie wetgeving interne markt), 152 (bijdrage EG inzake volksgezondheid) en 153 (consumentenbescherming) EG-Verdrag. Tevens kan in dit verband worden verwezen naar het Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam. De rechtsbasis voor het gemeenschappelijke handelsbeleid wordt gevonden in artikel 133 EG-Verdrag.

Veel van wat in onderhavige strategie wordt voorgesteld lijkt op de bovengenoemde rechtsgrondslagen te kunnen worden gebaseerd.

Subsidiariteit

Europees kader

De Gemeenschap kent reeds uitgebreide wet- en regelgeving op het terrein van diergezondheid en dierenwelzijn. Bij het eerste gaat het bijvoorbeeld om preventieve gezondheidsmaatregelen voor intra-communautair handelsverkeer en de invoer van levende dieren, dierlijke producten en sperma, eicellen en embryo's, om communautaire wetgeving inzake dierziekten (waaronder bestrijdingsmaatregelen, uitroeiings- en controleprogramma's en financiële bijdragen van de EU) en om identificatiemaatregelen om de traceerbaarheid van dieren te garanderen. Daarnaast bestaat er Europese wet- en regelgeving op het terrein van de bescherming van het welzijn van dieren, zowel op landbouwbedrijven, tijdens het transport en tijdens het slachten/doden.

Ook op aanpalende terreinen zoals dat van levensmiddelenrecht, voedselveiligheid en consumentenbescherming bestaat reeds de nodige Europese wet- en regelgeving.

Internationaal kader

Het kader voor het EU-beleid betreffende dierziektebestrijding wordt in belangrijke mate bepaald door de normen en richtlijnen van de *World Organisation for Animal Health* (OIE). De OIE zet zich in voor wereldwijde voorschriften ter beperking van infectieuze ziekten. Alle EU-lidstaten zijn bij de OIE aangesloten. De EU vertaalt dit kader in regelgeving, waarna iedere lidstaat de Europese verordeningen en richtlijnen dient te implementeren in het nationale dierziektebestrijdingsbeleid.

Ook in *WTO-verband* is afgesproken dat OIE-normen gerespecteerd dienen te worden bij de handel in dieren en dierlijke producten. Daarnaast kan gewezen worden op de initiatieven van de *Raad van Europa*, waaronder de Europese Conventie voor de bescherming van slachtdieren, de Europese Conventie voor de bescherming van boerderijdieren en de Europese Conventie voor de bescherming van dieren tijdens internationale transporten. De Gemeenschap en de lidstaten zijn partij bij deze Conventies.

Evaluatie van het voorliggende voorstel

In deze mededeling presenteert de Europese Commissie een voorstel voor een nieuwe EU-Strategie voor Diergezondheid voor de periode 2007–2013. Het voorstel vloeit voort uit de evaluatie van het bestaande diergezondheidsbeleid van de Gemeenschap. De Europese Commissie somt een aantal redenen op voor het ontwerpen van een nieuwe strategie:

1. Het bestaande diergezondheids- en dierenwelzijnbeleid zijn grotendeels tot stand gekomen in een Gemeenschap van twaalf lidstaten
2. Er is sprake van nieuwe dierziekten en bestaande dierziekten stellen nieuwe uitdagingen;
3. Het volume van de handel in dieren en dierproducten is sterk gestegen en verder geglobaliseerd;
4. Wetenschap en technologie zijn geëvolueerd;
5. Het institutionele kader is veranderd.

De Europese Commissie betoogt verder dat diergezondheid alle EU-burgers aangaat, vanwege de relatie met de volksgezondheid, de voedselveiligheid, de economische kosten verbonden aan dierziekten en

de maatschappelijke waarden verband houdend met dierenwelzijn en dierziektebestrijding.

Bovenstaande argumentatie en het feit dat de Gemeenschap (deels exclusieve) bevoegdheden toekomen op de in deze Mededeling genoemde terreinen lijken de publicatie van de nieuwe strategie en de daarin vervatte doelstellingen en beleidsvoornemens te rechtvaardigen. Dit laat onverlet dat eventuele toekomstige regelgeving wordt beoordeeld op subsidiariteit: nog altijd liggen belangrijke bevoegd- en verantwoordelijkheden bij nationale overheden (bijvoorbeeld ter zake van controle en crisismanagement), producenten, diereigenaren (bijvoorbeeld het treffen van preventieve maatregelen op het agrarisch bedrijf) etc. Aangezien de uitvoering van maatregelen vaak ook berust bij de verschillende sectoren zullen toekomstige maatregelen met name ook moeten worden beoordeeld op hun proportionaliteit.

Standpunt Nederlandse regering

Over onderhavige Mededeling is nog geen BNC-fiche verschenen. Op 3 november 2006 publiceerde de Nederlandse regering een positionpaper met betrekking tot het initiatief van de Europese Commissie voor het ontwerpen van een Europese beleidsstrategie diergezondheid.¹ De inzet van Nederland betrof onder andere: preventie gebaseerd op risicoanalyses en een grotere toepassing van maatregelen op het terrein van bioveiligheid, een prominente plaats voor vaccinatie in preventie en bestrijding van dierziekten, versterking van dierziektebestrijding («disease controle»), waarbij naast epidemiologische overwegingen, ook economische en sociaal-etische overwegingen een rol spelen, harmonisatie van de kostentoedelings- en vergoedingensystemen van de lidstaten met betrekking tot dierziektebestrijding en de economische verliezen ten gevolge van dierziektecrises (HCSS)², monitoring en datamanagement en differentiatie naar boerderijtypen en diergroepen van het diergezondheidsbeleid.

Het nu door de Europese Commissie gepresenteerde voorstel voor een nieuwe strategie voor diergezondheid voor de EU (2007–2013) lijkt op hoofdlijnen overeen te komen met het regeringsstandpunt. Het BNC-fiche zal moeten uitwijzen of dit ook voor de afzonderlijke maatregelen geldt die in het Groenboek worden genoemd.

Parallel aan het Europese traject wordt in Nederland gewerkt aan de totstandkoming van een Nationale Agenda Diergezondheid (2007–2013). Met de Nationale Agenda Diergezondheid wil het ministerie van LNV input leveren voor het EU-traject. Het motto is hetzelfde: «Voorkomen is beter dan genezen».³ Naar verwachting zal de NAD in het najaar van 2007 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.⁴

Tot slot kan worden opgemerkt dat het wettelijk kader van diergezondheid en dierenwelzijn in Nederland in eerste instantie wordt bepaald door de *Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren*.

¹ http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p&_file_id=1430 3

² In de memorie van toelichting bij het begrotingswetsvoorstel LNV (2008) wordt dit aangeduid als speerpunt van beleid (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 XIV, nr. 2, p. 27.)

³ http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640548&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=110528&p_node_id=410526&p_mode=BROWSE

⁴ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 XIV, nr. 2, p. 28.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een nieuwe strategie voor diergezondheid voor de EU (2007–2013) waarvoor geldt «Voorkomen is beter dan genezen» (COM (2007) 539 def).

Inleiding

In deze mededeling presenteert de Europese Commissie een voorstel voor een nieuwe EU-Strategie voor Diergezondheid voor de periode 2007–2013. Het voorstel vloeit voort uit de evaluatie van het bestaande diergezondheidsbeleid van de Gemeenschap. De nu voorgestelde strategie ziet op *alle* dieren in de EU (of die in of naar de EU worden vervoerd) en hanteert een breed concept van diergezondheid, namelijk de afwezigheid van dierziekten, de bevordering van dierenwelzijn, volksgezondheid en voedselveiligheid.

Doelstellingen

De vier doelstellingen van de strategie zijn:

1. Het garanderen van een hoog niveau van volksgezondheid en voedselveiligheid door het terugdringen van dierziekten, aan voedsel gerelateerde ziekten, biotoxinen en chemische risico's/bedreigingen;
2. Het bevorderen van diergezondheid door preventie en het reduceren van de incidentie van dierziekten, zodat de agrarische en plattelands-economie worden versterkt;
3. Het versterken van economische groei, cohesie en mededinging door bevordering van het vrij verkeer van goederen (inclusief een verantwoord niveau van diertransporten);
4. Het bevorderen van agrarische productiewijzen en dierenwelzijn waardoor dierziekten worden voorkomen en nadelige milieueffecten worden geminimaliseerd.

Aanpak

Om deze doelstellingen te bereiken worden acties voorgesteld op vier deelterreinen (pijlers). De Europese Commissie laat zich daarbij adviseren door een «Animal Health Advisory Committee». Jaarlijks zal een voortgangsverslag worden gepubliceerd.

Pijler 1: het prioriteren van EU-interventies

Biologische en chemische bedreigingen/risico's voor diergezondheid moeten worden geïnventariseerd en in categorieën ingedeeld op grond van hun relevantie voor het bereiken van de doelstellingen van deze EU-strategie. In dat kader zal overeenstemming moeten worden bereikt over wat in specifieke gevallen geldt als aanvaardbaar risico. Vervolgens moeten prioriteiten worden gesteld voor EU-interventies met kwantificeerbare doelstellingen en prestatie-indicatoren. Tevens moet worden vastgesteld welke middelen daarvoor beschikbaar zijn.

Pijler 2: een modern diergezondheidskader

De Commissie streeft bij deze strategie naar het totstandbrengen van één alomvattend regelgevend kader (i.e. *EU Animal Health General Law*), waarin de bestaande gefragmenteerde Europese wet- en regelgeving ter zake van EU-interne handel, import, dierziektebestrijding, diervoeders en

dierenwelzijn is opgenomen. Bestaande regelgeving zal bovendien worden vereenvoudigd. Daarbij geldt dat een hoog niveau van diergezondheid uitgangspunt is.

De Commissie streeft naar een geharmoniseerd EU-kader voor criteria ter zake van verantwoordelijkheidsverdeling en kostendeling tussen stakeholders (i.e. EU, nationale overheden, diereneigenaren, verzekeraars etc.) bij preventie en bestrijding van dierziekten en de economische gevolgen daarvan. Een dergelijk kader moet onder andere bijdragen aan betere preventie en moet marktdistorties voorkomen. De Commissie zal hiernaar een haalbaarheidsonderzoek doen.

De EU zal haar wet- en regelgeving waar nodig verder in overeenstemming brengen met bestaande internationale regelgeving (OIO/Codex). Waar zij dat wenselijk acht zal zij hogere standaarden aanleggen en erop aandringen dat die in internationaal verband worden overgenomen. Met dat doel zal de Gemeenschap op termijn ook lid moeten worden van de OIE.

De Gemeenschap zal een versterkte exportstrategie voor voedsel van dierlijke oorsprong en dierlijke producten naar derde landen moeten ontwikkelen. Deze is gericht op het slechten van onrechtmatige handelsbarrières op sanitaire gronden, onder andere door een versterkt kader voor exportonderhandelingen met derde landen en de inzet van zogenaamde *EU Market Acces Teams*.

Pijler 3: preventie, controle en voorbereiding op dierziektecrises

In de derde pijler stelt de Commissie een reeks maatregelen voor:

- Het opstellen van richtsnoeren voor preventie, controle en bestrijding, waarin de verschillende productiewijzen en diersoorten zijn verdisconteerd.
- De beschikbaarstelling van middelen uit bestaande fondsen ter bevordering van bioveiligheidsmaatregelen op het agrarisch bedrijf.
- TRACES (i.e. TRAdE Control and Expert System van de Gemeenschap) moet verder worden uitgebouwd tot de unieke portal voor alle veterinaire informatie, zodat de controle op dierziekten kan worden verbeterd en dierziektecrises beter kunnen worden bestreden. De databases van de lidstaten moeten beter op elkaar worden afgestemd. Er moeten meer elektronische procedures komen.
- Bestaande Europese wet- en regelgeving inzake grenscontroles op importproducten met een mogelijk risico voor de diergezondheid of de volksgezondheid in de EU moet worden herzien. Controles moeten gebaseerd zijn op risicoanalyses (risicoproducten en derde landen met verhoogd risico) en verder gaan dan louter documentscreening. Verantwoordelijke instanties moeten nauwer gaan samenwerken bij fysieke controles. De EU moet nauwer gaan samenwerken met derde landen (technische bijstand) zodat deze eenvoudiger kunnen voldoen aan de eisen in verband met diergezondheid, voedselveiligheid etc.
- Met betrekking tot veterinaire controles bepleit de Europese Commissie verbeterde prioritering van controles op empirische basis. Daaraan kunnen bestaande netwerken zoals de ECDPC en EFSA een bijdrage leveren (door dataverzameling, analyse, voorlichting en training). De beschikbaarstelling van financiële middelen voor epidemiologisch onderzoek, diagnostiek en training.
- De Gemeenschap moet goed voorbereid zijn op de uitbraak van dierziekten (rapid response network, crisis management units en community veterinary emergency team). De Europese Commissie moet in ernstige gevallen fast-track besluiten kunnen nemen. Een van

de doelstellingen van de strategie is het terugbrengen van het aantal te ruimen dieren. In specifieke gevallen kan besloten worden tot vaccinatie. Daartoe zal de aanleg van voorraden van bepaalde veterinaire producten (bijvoorbeeld vaccins) worden toegestaan.

Pijler 4: wetenschap, innovatie en onderzoek

De Europese Commissie streeft naar:

- versterking van de samenwerking tussen Europese organisaties (waaronder de EFSA en EMEA) en nationale laboratoria;
- het opstellen van een onderzoeksactieplan;
- fondsenwerving voor onderzoek (publiek-private samenwerking);
- het ondersteunen onderzoek in derde landen (onder andere met betrekking tot exotische (dier)ziekten en infectieziekten die van dier op mens overgegaan (zoönosen)).