

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1826

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2014

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

Fiche 1: Aanpassing verordeningen vermindering verontreinigende emissies Wegvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1823)

Fiche 2: Verordening nieuwe voedingsmiddelen (Kamerstuk 22 112, nr. 1824)

Fiche 3: Richtlijn voor het klonen van dieren die voor landbouwdoeleinden worden gehouden en gereproduceerd (Kamerstuk 22 112, nr. 1825)

Fiche 4: Richtlijn over levensmiddelen van kloondieren

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

Fiche 4: Richtlijn over levensmiddelen van kloondieren

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn van de Raad betreffende het in de handel brengen van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn

Datum Commissiedocument

18 december 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 893

Er is een zeer nauwe relatie met het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het klonen van runderen, varkens, schapen, geiten en paardachtigen die voor landbouwdoeleinden worden gehouden en gereproduceerd (COM (2013) 892) en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen (COM (2013) 894). COM (2013) 892 valt onder de primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ, COM (2013) 894 valt onder de primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS.

De Europese Commissie heeft deze drie voorstellen als een pakket op 18 december 2013 gepresenteerd.

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosID=1041553

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD (2013) 519

SWD (2013) 520

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken.

Het Griekse voorzitterschap heeft drie raadswerkgroepen gepland tijdens zijn voorzitterschap.

(26 februari, 10 april en 12 mei 2014). Hierbij staan dit voorstel en COM (2013) 892 (klonen van dieren) gezamenlijk op de agenda.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

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

a) Rechtsbasis

Artikel 352, eerste lid, VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Het voorstel wordt vastgesteld volgens de bijzondere wetgevingsprocedure op grond van artikel 352, eerste lid, VWEU waarbij de Raad na goedkeuring van het Europees Parlement, besluit over het voorstel met eenparigheid van stemmen (unanimiteit).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het voorstel is een richtlijn die een verbod bevat voor het in de handel brengen in de EU van levensmiddelen afkomstig van kloondieren. Dit verbod is zowel van toepassing op binnen de EU geproduceerde levensmiddelen als op de invoer van levensmiddelen van kloondieren uit derde landen. Het verbod is een totaalverbod zonder beperkingen ten aanzien van het doel van de gebruikte kloontechniek of het type levensmiddel. Dit verbod is sterk verbonden met het voorstel voor het tijdelijke verbod van het klonen van dieren voor landbouwdoeleinden en het in de handel brengen van kloondieren en kloonembryo's in de EU (zie fiche voor COM (2013) 892).

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel is gebaseerd op artikel 352 VWEU: de EU kan hiervan gebruikmaken indien het VWEU niet voorziet in specifieke bevoegdheden. Volgens de Commissie is dat in dit geval gelegitimeerd omdat uit een door haar uitgevoerde raadpleging blijkt dat de Europese consument en het bedrijfsleven het gebruik van klonen van dieren als foktechniek voor landbouwdoeleinden (o.a. productie van levensmiddelen) afwijzen. Deze afwijzing is gebaseerd op dierenwelzijnsredenen en niet op voedselveiligheidsredenen. Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief, omdat de doelstelling van het voorstel niet voldoende door de lidstaten op nationaal niveau kan worden verwezenlijkt: Indien het in de handel brengen van levensmiddelen afkomstig van kloondieren wettelijk gereguleerd wordt, dan is het wenselijk dit Europees te harmoniseren.

De schorsing van de handel in levensmiddelen van kloondieren vormt een aanvulling op de schorsing van de toepassing van de kloontechniek voor landbouwdoeleinden en van de handel in levende klonen, zoals voorgesteld in een parallelle maatregel, en het is in die zin proportioneel vanuit het oogpunt van dierenwelzijn en bezorgdheid van de burgers. Echter, welke de consequenties zijn in WTO-verband moet nog worden besproken.

Implicaties/risico's/kansen

Het voorstel is nauw verbonden met het in het voorstel COM (2013) 892 voorgestelde verbod op het klonen van dieren voor landbouwdoeleinden en op het in de handel brengen van kloondieren en kloonembryo's in de EU. In het voorstel is opgenomen dat de richtlijn binnen 5 jaar na vaststelling dient te worden geëvalueerd. De bescherming van de volksgezondheid (voedselveiligheidsaspecten) is geen doel van het verbod.

Nederlandse positie

Nederland kan het voorstel van de Commissie ondersteunen. De aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid behoeven nadere uitwerking.

Nederland heeft nog wel vragen over de WTO conformiteit van het voorgestelde verbod. Levensmiddelen afkomstig van kloondieren worden verboden en daarmee strikter behandeld dan soortgelijke niet van klonen afkomstige levensmiddelen zonder dat er sprake is van volksgezondheidsrisico's. Dit moet nog nader in EU-verband besproken worden.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het herzieningstraject van verordening 258/97 (nieuwe voedingsmiddelen) is in 2011 gestrand op de discussie over het klonen van dieren voor landbouwdoeleinden en de levensmiddelen afkomstig hiervan. De Europese Commissie heeft destijds toegezegd om een effectenbeoordeling uit te gaan voeren over het klonen van dieren en gebaseerd daarop wetgevingsvoorstellen te presenteren. Met het op 18 december jl. gepubliceerde «pakket» van regelgeving, te weten COM (2013) 892, COM (2013) 893 en COM (2013) 894 voldoet de Commissie aan haar toezegging. De voorgestelde richtlijn (voorstel COM (2013) 893) bevat een verbod op het in de handel brengen in de EU van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn. Het verbod is ook van toepassing op de invoer van levensmiddelen afkomstig van kloondieren uit derde landen. Dit verbod is vastgesteld om rekening te houden met de opinie van consumenten over het gebruik van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn, zoals door de Europese Commissie is geïnterpreteerd op basis van de door haar uitgevoerde raadpleging: namelijk het afwijzen van de Europese consument en bedrijfsleven van het gebruik van het klonen van dieren als foktechniek voor landbouwdoeleinden. Deze afwijzing is gebaseerd op dierenwelzijnsredenen en niet op voedselveiligheidsredenen. Dit voorstel is een aanvulling op het verbod op het klonen van dieren voor landbouwdoeleinden in het voorstel COM (2013) 892. Echter, het verbod op levensmiddelen van kloondieren is een totaalverbod (geen beperkingen ten aanzien het doel van de gebruikte kloontechniek of het type levensmiddel).

De lidstaten worden geacht het verbod te handhaven.

Impact assessment Commissie

Op grond van de ervaring die in de onderhandelingen over het in maart 2011 verworpen wetgevingsvoorstel voor nieuwe voedingsmiddelen is opgedaan en de standpunten van belanghebbenden heeft de Europese Commissie vier beleidsopties beoordeeld. Optie 4 betrof onder meer een tijdelijke schorsing van het in de handel brengen van levensmiddelen van kloondieren.

De analyse van de vier opties, en de afweging van de effecten en beoogde doelstellingen ervan, leidde tot de conclusie dat dit voorstel moet berusten op dit element van optie 4. De Europese Commissie schat in dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven en de handel hier weinig gevolgen van zullen ondervinden, aangezien de exploitanten van levensmiddelenbedrijven niet geïnteresseerd zijn in de handel in levensmiddelen van kloondieren.

Deze optie heeft volgens de Europese Commissie een positief gevolg voor burgers: hun bezorgdheid over het dierenwelzijn wordt weggenomen, aangezien in de Unie geen levensmiddelen van kloondieren in de handel zullen worden gebracht op grond van onderhavige voorstel voor richtlijn.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op artikel 352 VWEU. De EU kan van dit artikel gebruikmaken indien het VWEU niet voorziet in specifieke bevoegdheden. Het VWEU voorziet voor het verwezenlijken van de

doelstelling van het voorstel niet in een specifieke bevoegdheid. Volgens de Commissie is het voorstel in dit geval wel gelegitimeerd omdat uit een door haar uitgevoerde raadpleging blijkt dat de Europese consument en het bedrijfsleven het gebruik van klonen van dieren als foktechniek voor landbouwdoeleinden (o.a. productie van levensmiddelen) afwijzen. Deze afwijzing door de Europese burgers is gebaseerd op dierenwelzijn en de mening van consumenten hierover, niet op voedselveiligheidsredenen. Het kabinet beseft dat de keuze voor artikel 352 een bijzondere is maar ondersteunt de overwegingen van de Commissie.

- b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
Het subsidiariteitsoordeel is positief. Aangezien het handhaven van het voorgestelde verbod van levensmiddelen afkomstig van kloondieren voornamelijk controles op de invoer betreft, is een geharmoniseerde aanpak op Europees niveau wenselijk. De proportionaliteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. Een handelsverbod is het juiste middel om het doel dat de richtlijn voor ogen staat, bescherming van dierenwelzijn te bereiken, maar zal mogelijk discussie oproepen over het risico van handelsverstoringen. De aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid behoeven nadere uitwerking.
- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*
Geen.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*
Financiële gevolgen van het handhaven van het verbod aan de buitengrens van de Europese Unie zijn niet uit te sluiten en op dit moment erg lastig te overzien. Ook zijn de invoervoorwaarden waar artikel 3, tweede lid, van het voorstel over spreekt (op grond van verordening (882/2004) ingewikkeld te interpreteren, omdat de betreffende verordening zelf wordt herzien. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Er zijn geen financiële gevolgen voor de burger. Eventuele financiële gevolgen voor het bedrijfsleven kunnen ontstaan bij het naleven van het verbod aan de buitengrens van de Europese Unie. Ook zijn de invoervoorwaarden waar artikel 3, tweede lid, van het voorstel over spreekt (op grond van verordening (882/2004) ingewikkeld te interpreteren, omdat de betreffende verordening zelf wordt herzien.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Het handhaven en naleven van het verbod aan de buitengrens van de Europese Unie kunnen extra administratieve lasten veroorzaken voor de rijksoverheid en het bedrijfsleven.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
De Warenwet zou het geëigende wettelijk kader zijn om deze richtlijn in te implementeren. De Warenwet biedt echter momenteel geen grondslag om regels te stellen voor producten in het belang van

dierenwelzijn of om rekening te houden met de opinie van consumenten. Het voorstel in de vorm van een richtlijn kent geen bepalingen waarin de lidstaat nog ruimte heeft voor een eigen, nadere invulling. Mocht dit algehele verbod er komen, dan heeft Nederland voorkeur voor een verordening.

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

De voorgestelde periode van 12 maanden voor de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving is niet toereikend voor een adequate implementatie van de richtlijn. Een termijn van 24 maanden is beter haalbaar.

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De voorgestelde richtlijn voorziet in een rapportage van de lidstaten aan de Europese Commissie en van deze laatste aan de Raad en het EP over de ervaringen bij het toepassen van het verbod.

De richtlijn dient binnen 5 jaar te worden geëvalueerd. Teneinde te kunnen evalueren is het van belang dat de effecten van de richtlijn kunnen worden gemeten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*

De uitvoering van het verbod bij levensmiddelen ingevoerd uit derde landen is afhankelijk van het bestaan van een goed werkend traceringsysteem bij het land van oorsprong.

Dit zal nader worden gezien aan de hand van de meer definitieve voorstellen, mede in relatie tot het voorstel over klonen van dieren (COM (2013) 892).

- b) *Handhaafbaarheid*

Dat de controles op het verbod van de invoer van levensmiddelen van kloondieren extra werkzaamheden voor de NVWA zouden betekenen, is niet uit te sluiten. Daarnaast is de handhaving van het verbod op de invoer van levensmiddelen uit derde landen grotendeels afhankelijk van de informatie die derde landen over hun levensmiddelen beschikbaar stellen met betrekking tot de gebruikte foktechniek bij het dier van oorsprong. Het feit dat het verbod bij invoer gebaseerd is op EU regelgeving die op dit moment wordt herzien, maakt het oordeel van de handhaafbaarheid lastig op dit moment.

Dit zal nader worden gezien aan de hand van de meer definitieve voorstellen, mede in relatie tot het voorstel over klonen van dieren (COM (2013) 892).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

In landen zoals Brazilië, Argentinië¹ is het mogelijk sprake van klonen ten behoeve van de productie van levensmiddelen. Dit betekent dat belemmeringen bij de invoer van levensmiddelen uit deze landen als gevolg van het voorgestelde verbod niet uit te sluiten zijn.

9. Nederlandse positie

Nederland steunt de voorgestelde richtlijn aansluitend op de steun op de parallel maatregel in voorstel COM (2013) 892 (schorsing van de toepassing van de kloontechniek voor landbouwdoeleinden en van de handel in levende klonen). Het kabinet acht Europese samenwerking in alle lidstaten een gelijk niveau van dierenwelzijn van belang.

¹ Deze landen staan op de OESO/DAC-lijst die Official Development Assistance (ODA) ontvangen.

Wel heeft Nederland nog vragen met betrekking tot de ook door de Europese Commissie aangegeven mogelijke verstoring van de handel met de Europese Unie en de gevolgen voor invoer van levensmiddelen uit derde landen.