

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon
Joop Nijssen

T 0031 70 348 4858
DIE-BNC@minbuza.nl

Onze Referentie
Minbuza-2013.208250

Bijlage(n)
fichedocument

Datum 12 juli 2013
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

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

Fiche 1: mededeling bestrijding sigarettensmokkel

Fiche 2: verordening financiering pakket gezondere dieren en planten

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Frans Timmermans

Fiche 1: mededeling bestrijding sigarettensmokkel

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het EP: Intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten- een integrale EU Strategie

Datum ontvangst Commissiedocument

6 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 324 (mededeling) en SWD(2013) 193 (actieplan)

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202753

http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/2013-cigarette-communication/action_plan_en.pdf

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

In de mededeling schetst de Europese Commissie haar visie ter bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten. De Commissie schetst eerst de aard en de omvang van het probleem, om vervolgens de factoren te benoemen die volgens de Commissie de oorzaak zijn van de illegale handel en als laatste aan de hand van de voornoemde factoren een aanpak voor te schrijven. Dit is vervolgens concreet uitgewerkt in een bijbehorend Actieplan.

1) Aard en omvang van het probleem.

Volgens de schattingen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) betekent de illegale handel in sigaretten een verlies van 10 miljard euro voor een periode van zes jaar voor de begrotingen van de lidstaten en de Europese Unie. Deze verliezen komen voort uit niet betaalde

douanerechten en belastingen, waaronder omzetbelasting (BTW) en accijnzen. In dit kader heeft de term 'illegale handel' betrekking op verschillende soorten (internationale) smokkel van authentieke, nagemaakte tabaksproducten en illegale interne productie en distributie in de EU.

2) Factoren die bijdragen aan de illegale handel en de daarvoor geschetste oplossing.

De mededeling bevat een overzicht van de vier belangrijkste factoren die volgens de Europese Commissie bijdragen aan de illegale handel. Deze factoren komen allen terug in de toekomstige aanpak die de Europese Commissie schetst.

(1) Volgens de Commissie is het probleem dat de prikkels voor illegale tabakshandel sterk zijn en de mazen in de wetgeving aanzienlijk. Een voorbeeld van zo'n prikkel is dat de totale belastingdruk van sigaretten varieert in de lidstaten van 70 % tot 90%. Bovendien zijn de prijsverschillen aanzienlijk, zowel binnen de EU als vergeleken met omliggende (aangrenzende) landen. De prijzen in de landen aan de oostgrens van de Unie zijn in sommige gevallen zelfs acht keer zo laag. Dit maakt het verleidelijk goederen te smokkelen naar lidstaten met de hoogste belastingdruk. Daarnaast is de belastingwetgeving complex doordat bijvoorbeeld bepaalde definities een nationale aangelegenheid zijn waardoor er grijze gebieden ontstaan. Een voorbeeld is de definitie van tabaksproducten waarop accijns wordt geheven.

De Commissie ziet een oplossing in het verminderen van de prikkels voor illegale tabakshandel door te onderzoeken hoe de definitie van aan accijns onderworpen tabaksproducten op één lijn zou kunnen worden gebracht met bestaande douanebegrippen. Daarnaast wordt voorgesteld om technische richtsnoeren op te stellen die zien op toepassing van toegestane hoeveelheden voor reizigers waardoor accijnsregels kunnen worden vereenvoudigd en belastingontwijking kan worden beperkt. Ook doet de Commissie een voorstel voor een PR-campagne tegen het gebruik van illegale sigaretten.

(2) Het tweede probleem dat door de Commissie wordt geschetst is dat de controle op de toeleveringsketen niet toereikend is gezien de omvang van het probleem.

De huidige maatregelen ter controle van de toeleveringsketen van tabaksproducten, zowel van de kant van de autoriteiten als van de marktdeelnemers zelf zijn volgens de Commissie ontoereikend. Om meer grip te krijgen op de toeleveringsketen stelt de Commissie allereerst voor om het FCTC-protocol¹ door de partijen te ondertekenen te ratificeren en na te leven. Dat is deels de EU en deels de afzonderlijke lidstaten, omdat het Protocol bepalingen bevat die deels onder de bevoegdheid van de Unie vallen en deels onder de bevoegdheid van de lidstaten zelf. Dat houdt in dat het besluit tot ondertekening en ratificatie van het Protocol zowel door de Raad als het nationaal Parlement nog moet worden genomen. Dit protocol bevat onder andere voorstellen die zien op het verkrijgen van meer grip op de toeleveringsketen. Ook zou het volgens de Commissie goed zijn als het voorstel voor een nieuwe Tabaksproductenrichtlijn zo spoedig mogelijk wordt aangenomen, inclusief de voorstellen voor het volgen en traceren van tabaksproducten.

¹ Het FCTC protocol staat voor Framework Convention on Tobacco Control, het WHO-kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.

(3) Als derde factor noemt de Commissie dat de handhavingsautoriteiten (waaronder Douane, grenspolitie en belastingdiensten) te maken hebben met bepaalde algemene en specifieke moeilijkheden. De meer algemene moeilijkheden zien op gegevensuitwisseling, risicobeheer en een gerichte inzet van middelen en de specifieke problemen zien op de illegale handel in tabaksproducten. De Commissie stelt maatregelen voor ter versterking van de handhavingsautoriteiten om zo de gesignaleerde problemen te lijf te gaan. Het gaat om het doorvoeren van maatregelen op het gebied van risicobeheer die reeds in een eerder stadium zijn ingezet en die zien op de toegankelijkheid en het delen van informatie ten behoeve van het risicobeheer². De operationele acties die op dit gebied reeds plaatsvinden zullen worden geëvalueerd en met de daaruit voortvloeiende aanbevelingen kunnen operationele acties worden voortgezet. De Commissie ziet het als haar taak om lidstaten te helpen met het vinden van financiering voor aanschaf van hulpmiddelen en de toegang hiertoe te vergemakkelijken. Tevens zouden de lidstaten hun IT beter kunnen benutten om resultaten uit te wisselen maar ook om hun controletaak uit te oefenen. De Commissie doet hierbij de aanbeveling aan de lidstaten om zich bewust te zijn van deze doelstelling en daar prioriteit aan te geven in hun nationale budgetten. Daarnaast is het de bedoeling dat ook de samenwerking verbetert tussen zowel de EU-autoriteiten zelf als ook de EU met derde landen die bron- en invoerlanden zijn. Van belang daarbij is om ervaring en deskundigheid uit te wisselen (best practices).

(4) Als laatste noemt de Commissie dat de negatieve prikkels om illegale tabakshandel tegen te gaan beperkt zijn. Daarmee wordt met name bedoeld dat de sancties laag zijn. De Commissie wil in de gehele Unie doeltreffende en afschrikkende sancties, waaronder strafrechtelijke sancties om de illegale tabakshandel met succes aan banden te leggen en de verschillen per lidstaat die er nu zijn enigszins gelijk te trekken. De Commissie zal opdracht geven voor een extern onderzoek naar de bestaande straffen in de lidstaten en de manier waarop deze door de rechter worden toegepast. Daarnaast zal de Commissie in 2013 een voorstel indienen om definities van douane-overtredingen en niet-strafrechtelijke sancties te harmoniseren.

Alle bovenstaande acties zijn nog eens afzonderlijk opgenomen in het Actieplan dat bij deze mededeling is gevoegd. De Commissie zal toezicht houden op de uitvoering van het actieplan, dat eind 2015 moet zijn afgerond.

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?

- a) Bevoegdheid: er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Het betreft een EU-strategie die ziet op meerdere beleidsterreinen waaronder het terrein van zowel de douane-unie als op het gebied van

² Zie Kamerstuk nr 22112 1570.

interne markt. De douane-unie (beleid, wet- en regelgeving) behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (artikel 3 betreffende de Werking van de Europese Unie). De interne markt behoort tot een gedeelde bevoegdheid (artikel 4 betreffende de Werking van de Europese Unie). Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslagen.

- b) **Subsidiariteit:** Niet van toepassing voor zover de mededeling ziet op de exclusieve bevoegdheid van de Commissie binnen de douane-unie.

Voor de overige beleidsterreinen, die de interne markt betreffen, is de Nederlandse grondhouding tav. subsidiariteit positief, gezien het grensoverschrijdende karakter van het probleem.

Als het gaat om aangekondigde voorstellen van aanpassingen van wetgeving, geldt dat Nederland de concrete voorstellen afwacht alvorens daar een oordeel over te geven. Een van deze voorstellen ziet op harmonisatie van douane-overtredingen en niet-strafrechtelijke sancties. Voor de latere beoordeling daarvan geldt het standpunt zoals eerder neergelegd in het recent aan de Kamer gezonden subsidiariteitsrapport³, namelijk dat wetgeving op dit terrein primair een zaak is voor de lidstaten. Nederland wacht het voorstel af en zal het op zijn merites beoordelen.

Proportionaliteit: de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van het Commissievoorstel is positief met een kritische kanttekening. De meeste acties gaan niet verder dan het te bereiken doel, al geldt dat de acties sterk van aard verschillen. Het gaat bijvoorbeeld om een aantal voorgestelde onderzoeken en een betere samenwerking ten aanzien van het uitwisselen en analyseren van relevante data. Als het gaat om voorstellen tot (wijziging van) wetgeving zal elk voorstel op zijn merites worden beoordeeld. Een aantal voorstellen loopt al en daar wordt door de Raad over onderhandeld.

Als het gaat om acties gericht op samenwerking, stelt Nederland zich op het standpunt dat het voorstander is van versterking van samenwerking tussen Commissie en lidstaten die bestaande lacunes in effectiviteit en efficiëntie kan wegnemen. De Commissie heeft echter in beginsel geen uitvoerende bevoegdheden op het gebied van douane. Wat Nederland betreft zal de uitvoering op het gebied van de douane dan ook volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten moeten gebeuren.

- c) **Financiële gevolgen:** Er zijn geen negatieve gevolgen voorzien voor de nationale of de EU-begroting. Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Indien er sprake is van gevolgen voor de EU-begroting, is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Of de diverse acties zullen leiden tot een positief resultaat in de vorm van meer belastingopbrengsten en douanerechten is op voorhand niet te overzien.
- d) **Gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten:** Deze mededeling bevat een actieplan met acties die zullen zorgen voor meer administratieve lasten met name op het vlak van verzamelen van data. Ook kunnen de voorstellen die de legale handel in sigaretten raken

3 Brief van dd. 21 juni 2013, Kamerstuk 33551/22112 Nr. F.

administratieve lasten met zich meebrengen. Nederland zal erop toezien dat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland onderschrijft in het algemeen het belang van een intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten, en het belang van een integrale EU-strategie hierop. Nederland onderschrijft ook de analyse van de Commissie aangaande de aard en omvang van de illegale tabakshandel en de factoren die bijdragen aan de illegale handel. Vanuit die hoedanigheid is Nederland dan ook positief over deze mededeling. Van de acties die de Commissie voorstelt worden de belangrijkste hieronder genoemd.

Als het gaat om de eerste factor, het verlagen van prikkels voor illegale tabakshandel en vereenvoudiging van accijnswetgeving, kan Nederland de meeste voorstellen steunen, zoals het voorstel om te onderzoeken of er kan worden gekomen tot een geobjectiverde definitie van tabaksproducten. Tevens onderschrijft Nederland het voorstel van de Commissie om technische richtsnoeren op te stellen om de lidstaten te helpen met objectieve criteria voor de toegestane hoeveelheden tabaksproducten die reizigers mogen meenemen. Belangrijk is echter dat ook dan een onderscheid blijft tussen criteria voor reizigers uit derde landen en voor reizigers binnen de EU.

Nederland steunt het Commissievoorstel om het Protocol inzake illegale handel in tabaksproducten te tekenen, ratificeren en na te leven, omdat met deze tekst reeds is ingestemd tijdens de 5^e Conference of Parties van het FCTC-verdrag (Framework Convention on Tobacco Control, het WHO-kaderverdrag dat ziet op tabaksontmoediging wereldwijd)⁴. Tevens wordt op dit moment onderhandeld over de aanpassing van de Tabaksproductenrichtlijn die voorstellen bevat die zien op meer grip op de toeleveringsketen, ter implementatie van artikel 8 van het Protocol. Tijdens de EU Gezondheidsraad van 21 juni j.l. is er een compromis bereikt tussen de lidstaten. In het najaar zal er, onder Litouws voorzitterschap, worden ingezet op een akkoord met het Europees Parlement in eerste lezing.

Als het gaat om maatregelen ter versterking van de handhavingsautoriteiten - de derde factor - staat Nederland positief ten opzichte van de voorstellen. Nederland onderschrijft de voorstellen die de Commissie wil doen over het ontwikkelen van een gespecialiseerde opleidingsmodule en over het gebruik van het Hercules-programma voor het helpen zoeken naar verbeteringen in de aanpak van smokkel. Tenslotte ondersteunt Nederland de werkzaamheden op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en analysemethoden. Van belang blijft echter hetgeen hierboven reeds is opgemerkt, namelijk dat het uitgangspunt bij deze samenwerking moet zijn dat er in beginsel geen uitvoerende bevoegdheden verschuiven van de lidstaten naar de Commissie, daarvoor bestaat geen rechtsbasis. Wat betreft de maatregelen die zijn voorgesteld ter uitvoering van het tegengaan van de in de ogen van de Commissie te lage sancties - de vierde factor - geldt dat Nederland de resultaten van nader

⁴ De Kamer is hierover geïnformeerd bij brief 11 februari 2013 (Kamerstuk 32011, nr. 22).

onderzoek afwacht en vervolgens op hun merites zal beoordelen. Voor het overige betreft het wetgeving waarover de onderhandelingen reeds lopen.

Als laatste zou Nederland er voorstander van zijn om de minimum accijnzen op tabaksproducten in de Unie te verhogen; dit heeft de Commissie echter niet opgenomen in dit actieplan. Het verkleinen van accijnsverschillen zou volgens Nederland een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van ongewenste grenseffecten.

Fiche 2: Verordening financiering pakket gezondere dieren en planten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven op het gebied van de voedselketen, diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en teeltmateriaal ("uitgaven op het gebied van levensmiddelen en diervoeders")

Datum ontvangst Commissiedocument

07-06-2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 327

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202763

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 194

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0194:FIN:NL:PDF>

SWD(2013) 195

<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=729298:cs&lang=nl&list=729298:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords>

Behandelingstraject Raad

Landbouw en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

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

a) Rechtsbasis

Het voorstel is gebaseerd op artikel 43, lid 2 en artikel 168, lid 4, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Dit voorstel zal worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement, na raadpleging van het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De verordening bevat twee grondslagen voor uitvoeringshandelingen. Het betreft artikelen 8 en 11 voor lijsten van dierziekten en zoönosen. Het voorstel bevat geen grondslagen voor gedelegeerde handelingen.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het huidige rechtskader voor de financiering van uitgaven in verband met diergezondheid, plantgezondheid, teeltmateriaal en officiële controles is versnipperd en is in strijd met enkele bepalingen van het nieuwe Financieel Reglement. Dit voorstel vervangt de huidige financiële bepalingen in verschillende Europese regelingen door één duidelijk en modern financieel kader. In het bijzonder zullen er duidelijke doelstellingen en indicatoren komen, waardoor de structuren voor het financieel beheer worden vereenvoudigd. De financiering van plantgezondheid en diergezondheid wordt meer met elkaar in lijn gebracht. Ook worden de financieringspercentages duidelijker en eenvoudiger.

Dit voorstel vormt een onderdeel van het pakket over "Gezondere dieren en planten voor een veiliger voedselketen"¹ met voorstellen betreffende:

- Diergezondheidsverordening
- Plantgezondheidsverordening
- Verordening voor teeltmateriaal (inclusief zaaizaad)
- Verordening voor de officiële controles op voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid (Controleverordening)

Het Commissievoorstel valt binnen de bevoegdheden van de Europese Unie. Het oordeel van Nederland over de subsidiariteit en proportionaliteit van dit voorstel is positief.

Nederland is over de hoofdlijnen van het voorstel positief. Het is in lijn met de Nederlandse visie op goed financieel beheer en met de visie op financiering van uitgaven op het gebied van diergezondheid, plantgezondheid, teeltmateriaal en officiële controles.

Het voorstel voorziet geen majeure wijzigingen op het gebied van diergezondheid. Het beschikbaar komen van meer mogelijkheden voor Europese financiële bijdrage voor preventieve en bestrijdingsmaatregelen tegen plantenziekten steunt het Nederlands beleid voor een preventieve aanpak en snelle respons op incidenten. Dit voorstel voorziet niet in de mogelijkheid de waarde van de vernietigde planten en plantaardige producten bij de uitroeiing van plantenziekten vanuit de EU mede te financieren. Nederland zet zich er voor in dit alsnog in deze verordening te realiseren, binnen het bestaande budget.

Nederland is van mening dat het voorstel meer ruimte zou moeten bieden om onderzoek te financieren in de situatie dat een vermoeden bestaat van het vóórkomen van een nieuwe en/of onbekende besmettelijke dierziekte, zoönose² of plantenziekte. Ook zou wat Nederland betreft het voorstel uitgebreid kunnen worden met de mogelijkheid dat de EU (in spoedgevallen) snel

¹ Kamerstuk [22 112, nr. 1638](#), nr. 1639, nr. 1640 en nr. 1641.

² Infectieziekte die kan worden overgedragen van dieren op mensen

gevalideerde toets/beoordelingsprotocollen voor plantenziekten kan laten opstellen en in alle lidstaten kan introduceren. Naast de programma's voor onderzoek naar de aanwezigheid van bepaalde plantenziekten, zouden ook programma's voor intensieve monitoring van de effectiviteit van de uitroeiings- en bestrijdingsmaatregelen van plantenziekten subsidiabel moeten zijn. Voorts zou Nederland het op prijs stellen als er voldoende middelen komen om harmonisatie van de uitvoering te bevorderen.

Voor alle bovenstaande punten geldt dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Europese Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het voorstel beoogt een vermindering van de administratieve lasten. Nederland zal zich er voor inzetten de administratieve lasten als gevolg van deze verordening verder te verlagen.

3. Samenvatting voorstel

In deze verordening worden de reikwijdte en de doelstellingen voor de uitgaven op het gebied van levensmiddelen en diervoeders vastgesteld, met een maximum van ongeveer 1.9 miljard euro in lopende prijzen. De doelstellingen zijn het bereiken van een hoog niveau van veiligheid van levensmiddelen en voedselproductiesystemen, diergezondheid en dierenwelzijn, de opsporing en uitroeiing van plantenziektes en doeltreffende officiële controles. Aan deze doelstelling zijn indicatoren verbonden.

In deze verordening wordt bovendien vastgesteld welke maatregelen en kosten voor financiering in aanmerking komen. Dit betreft in de regel een vergoeding voor de surveillance van dierziekten, zoönosen of plantenziekten, de bestrijdingskosten ten gevolge van een uitbraak en bij dierziekten en zoönosen ook de directe schade. Het uitgangspunt van de Commissie is dat gevolgschade tot de normale bedrijfsrisico's behoort.

De verschillende percentages in de huidige Europese wetgeving worden met dit voorstel gelijk getrokken tot het standaard subsidiepercentage van 50% van de subsidiabele kosten. Onder bepaalde voorwaarden kan dit tot 75% of 100% worden verhoogd. Om administratieve lasten voor het beheer van microprogramma's te voorkomen, voorziet de verordening in een minimumbedrag van 50 000 euro voor subsidies.

Om het grondgebied van de EU te beschermen tegen de insleep en verspreiding van schadelijke plantenziekten die bijvoorbeeld het gevolg zijn van de mondialisering van de handel of klimaatverandering, omvat de financiële bijdrage van de Unie op fytosanitair gebied ook programma's voor onderzoek naar de aanwezigheid van plantenziekten, alsmede fytosanitaire steunmaatregelen voor de ultraperifere delen van het grondgebied van de lidstaten (zoals Martinique).

Deze verordening voorziet in de mogelijkheid steun te verlenen aan de communautaire referentielaboratoria van de Unie en aan projecten ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de officiële controles.

Omwille van de duidelijkheid en transparantie omvat deze verordening de procedures voor de indiening en evaluatie van jaarlijkse en meerjarenprogramma's voor controles en de procedure voor de vaststelling of bijwerking van de lijst van dierziekten, zoönosen of plantenziekten die voor medefinanciering in aanmerking komen.

De procedures voor de verlening van financiële steun op deze gebieden worden vereenvoudigd. In het bijzonder zal de Commissie minder besluiten hoeven vast te stellen.

Impact assessment Commissie

De impact assessment onderbouwt de bevoegdheid die de EU heeft om op alle onder deze verordening vallende terreinen op te treden, maar ook dat zij daartoe niet de exclusieve bevoegdheid heeft. Het staat lidstaten ook vrij om hun eigen maatregelen te treffen, op voorwaarde dat deze stroken met ander EU-recht, met name betreffende het mededingings- en staatssteunrecht. De impact assessment onderbouwt de noodzaak van een gezamenlijke EU-aanpak omdat deze goedkopere en doeltreffender ingrepen in het kader van de EU-prioriteiten mogelijk maakt. Een op EU-niveau gecoördineerde aanpak faciliteert ook het oplossen van handelsproblemen met handelspartners uit derde landen. De specifieke toegevoegde waarde van de financiering of medefinanciering door de EU zit in de stimulansen voor lidstaten om bestrijdings- en toezichtmaatregelen te treffen die op lange termijn in het belang van de gehele Unie zijn. Uit de impact assessment is gebleken dat een verdergaande harmonisatie van financiering van dier- en plantgezondheid door lidstaten, namelijk de optie van Regelingen voor het delen van kosten en verantwoordelijkheid (Cost and Responsibility Sharing Schemes – CRSS), is beoordeeld als weinig waarschijnlijk aanvaardbaar voor lidstaten en belanghebbenden omdat dit zou ingaan tegen de doelstellingen om duidelijkheid en vereenvoudiging te bereiken.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Naar het oordeel van Nederland valt de verordening binnen de bevoegdheden van de Europese Unie om regelgeving voor uitgaven op het gebied van de voedselketen, diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en teeltmateriaal te maken en heeft de Commissie zich gebaseerd op de rechtsgrondslagen: artikel 43, lid 2 en artikel 168, lid 4, onder b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De EU heeft de bevoegdheid om op al deze terreinen op te treden, maar zij heeft daartoe niet de exclusieve bevoegdheid, maar respectievelijk een gedeelde en aanvullende bevoegdheid. Dit betekent dat lidstaten binnen de grenzen van het EU-recht ook nog zelf maatregelen mogen nemen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief.

Een hoog niveau van diergezondheid, plantgezondheid en voedsel- en diervoederveiligheid heeft EU-breed maatschappelijke voordelen. Lidstaten hebben er belang bij gezamenlijk op te treden om de verspreiding van dierziekten, zoönosen of plantenziekten te voorkomen of te beheersen, met behulp van soortgelijke of identieke bestrijding- en beheersmaatregelen. Coördinatie op EU-niveau

maakt goedkopere en doeltreffender ingrepen in het kader van EU-prioriteiten mogelijk. Als gevolg van de interne markt kunnen importerende derde landen beperkingen opleggen aan invoer uit de gehele EU indien een veiligheidsprobleem in een van de lidstaten niet goed wordt aangepakt. De specifieke toegevoegde waarde van de financiering of medefinanciering door de EU zit in de stimulansen voor lidstaten om bestrijdings- en toezichtmaatregelen te treffen die op lange termijn in het belang van de gehele Unie zijn en geeft de Commissie een middel om lidstaten te stimuleren tot gewenst gedrag.

Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel positief met een kritische kanttekening. Cofinanciering is naar het oordeel van Nederland het passende instrument voor de meeste situaties, omdat daarmee een actieve deelname van de betreffende lidstaat wordt vereist bij het bestrijden en de preventie van dier- en plantenziekten. Door het systeem van cofinanciering wordt de gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaat en de Unie benadrukt en een uniforme aanpak binnen de Unie gestimuleerd. Het gelijktrekken van het cofinancieringspercentage naar 50% als standaardpercentage verschaft duidelijkheid voor de lidstaten.

Nederland is kritisch ten aanzien van het ontbreken van betrokkenheid van de lidstaten bij het in opdracht van de Unie oprichten en exploiteren van databanken en geautomatiseerde beheerssystemen, die door de Commissie zullen worden beheerd.

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

Het voorstel bevat twee grondslagen voor uitvoeringshandelingen. Uitvoeringshandelingen kunnen op kortere termijn dan de verordening zelf worden aangepast aan wetenschappelijke en andere nieuwe ontwikkelingen. Nederland beoordeelt dit positief. Voor het vaststellen van lijsten voor dierziekten en zoönosen is eenvormige uitvoering gewenst, daarom is Nederland akkoord met de in de verordening vermelde uitvoeringshandelingen voor die artikelen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De voorziene uitgaven in het kader van deze verordening (op het gebied van levensmiddelen en diervoeders) zijn geraamd in rubriek 3 van het Meerjarig Financieel Kader "veiligheid en burgerschap" en bedragen in totaal maximaal € 1,9 mld voor de periode 2014-2020. Het voorstel brengt geen nieuwe EU-uitgaven met zich mee: In de EU-begroting voor de periode 2007-2013 was al voorzien in uitgaven op dit gebied. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Europese Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Op het terrein van plantgezondheid biedt het voorstel meer ruimte voor cofinanciering van maatregelen die lidstaten nemen ter uitroeiing van plantenziekten en van monitoringprogramma's naar het voorkomen van plantenziekten. Met dit voorstel verschuift budget naar plantgezondheid ten koste van het budget voor diergezondheid. Nederland steunt deze verschuiving.

De verdeling van het budget dat wordt ingezet voor plant- en diergezondheid wordt niet evenredig verdeeld over alle lidstaten, maar is afhankelijk van (de mate van) prevalentie van dierziekten, zoönosen en plantenziekten in een lidstaat gedurende de periode 2014-2020. Nederland steunt deze benadering.

In het principeakkoord van 26 juni 2013 over het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor de periode 2014-2020 tussen Europees Parlement, Europese Commissie en de Landbouw- en Visserijraad is overeengekomen dat de landbouwcrisisreserve niet gebruikt kan worden voor uitgaven in het kader van plant- en diergezondheid vallend onder uitgavencategorie 3.

b) Financiële consequenties (incl personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid cofinanciering te verlenen aan lidstaten voor de bewaking en bestrijding van dierziekten en plantenziekten. Het financieringspercentage is gelijk getrokken tot 50% van de subsidiabele kosten. De verordening biedt voor het eerst de mogelijkheid een hoger cofinancieringspercentage (tot maximaal 75%) toe te kennen aan lidstaten als twee of meer lidstaten samenwerken in de tenuitvoerlegging van de bestrijding of uitroeiing van dier- en plantenziekten. Ook kan een hoger cofinancieringspercentage worden toegekend aan lidstaten met een Bruto Nationaal Inkomen van minder dan 90% van het EU-gemiddelde. In beide gevallen zal dit door de Commissie van geval tot geval afzonderlijk worden bekeken.

De verordening voorziet daarnaast in beperkte mate in uitgaven voor officiële controles.

Het voorstel richt zich tot de lidstaten. De systematiek is niet anders dan onder het huidige financieringskader, raadsbesluit 2009/470/EG. De maatregelen vanwege de plantgezondheid die voor Europese financiële steun in aanmerking komen zijn uitgebreid. Nu kunnen ook programma's voor onderzoek naar de aanwezigheid van schadelijke plantenziekten door een lidstaat worden ingediend.

Bij diergezondheid is de nationale cofinanciering afkomstig van het ministerie van Economische Zaken en van het bedrijfsleven op grond van het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten LNV - PVV - PPE - PZ" (Stcrt nr 11754, d.d. 26 juli 2010). De bijdrage van het Rijk wordt geraamd en verantwoord in het artikel 16.3 "Plant- en diergezondheid" van de EZ-begroting. Bij diergezondheid wordt voor uitgaven voor de bewaking en bestrijding van dierziekten gebruik gemaakt van het financiële instrument 'Diergezondheidsfonds' (DGF).

In verband met de in het regeerakkoord afgesproken opheffing van de product- en bedrijfsschappen zal het eerder genoemde convenant DGF op enig moment komen te vervallen (kamerstuk 2012-2013, 32615 nr. 8). Nederland zal om voor Europese cofinanciering in aanmerking te blijven komen bij eventuele afspraken met het bedrijfsleven over medefinanciering van plant- en diergezondheid, rekening houden met de eisen die Europese wetgeving hieraan stelt.

Voor een aantal activiteiten waarvoor in het voorstel 100% EU-financiering wordt verstrekt, is sprake van voortzetting van (EU) beleid zonder (financiële) consequenties voor de rijksoverheid

en/of decentrale overheden. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Eén van de doelen van dit voorstel is om de procedures voor de verlening van financiële steun te vereenvoudigen. In het bijzonder zal de Commissie minder besluiten hoeven vast te stellen. Verder voorziet de verordening in een minimumbedrag van 50.000 euro voor subsidies om administratieve lasten voor het beheer van microprogramma's te voorkomen. Het voorstel beoogt een vermindering van de administratieve lasten. Nederland zal zich er voor inzetten de administratieve lasten als gevolg van deze verordening verder te verlagen.

6. Implicaties juridisch

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

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Het voorstel heeft naar verwachting geen consequenties voor nationale, inclusief decentrale regelgeving. Het voorstel voorziet niet in toepassing van de lex silencio positivo.

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

Deze verordening treedt in werking op de derde dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en is van toepassing met ingang van 1 januari 2014.

Het is noodzakelijk dat deze verordening inderdaad van kracht is op 1 januari 2014, omdat dan het nieuwe Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2014–2020 in werking treedt. Nederland heeft reserveringen omtrent de haalbaarheid hiervan, met het oog op de nog komende onderhandelingen en de gevolgen in geval van wijzigingen van het voorstel voor de nationale uitvoering.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Uiterlijk eind 2018 stelt de Commissie een evaluatieverslag op over de verwezenlijking van de doelstellingen van de maatregelen (wat de resultaten en het effect betreft), de doelmatigheid bij het gebruik van de middelen en de Europese toegevoegde waarde, teneinde een besluit te kunnen nemen over de verlenging, wijziging of opschorting van de maatregelen. In de evaluatie wordt ook aandacht besteed aan de mogelijkheden voor vereenvoudiging, de vraag of alle doelstellingen relevant blijven en de bijdrage die de maatregelen levert aan de verwezenlijking van de prioriteiten van de Unie op het gebied van slimme, duurzame en inclusieve groei. Zij houdt daarbij rekening met de resultaten van evaluaties van het langetermijneffect van de eerdere maatregelen. De reikwijdte van deze evaluatie is echter beperkt en de evaluatie heeft geen betrekking op de maatregelen en middelen die op basis van dit financieel kader door de Commissie zelf worden aangewend (bijv. Hoofdstuk IV, art. 33). Bovendien wordt uiterlijk in 2022 een evaluatie achteraf verricht. De Commissie deelt de conclusies van die evaluaties met haar opmerkingen mee aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Nederland is kritisch over de verhouding hiervan tot het eerder vastgestelde gebrek aan evaluatieverplichtingen in de andere verordeningen van het pakket. Een evaluatie is alleen zinnig, als naar het totaalplaatje wordt gekeken. Dat moet in onderling verband worden bekeken.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel bevat in zijn huidige vorm geen drastische wijzigingen ten opzichte van de bestaande situatie. De uitvoeringslast is met name beperkt tot het aanvragen van steun en rapporteren. Omdat de procedures voor de verlening van financiële steun in dit voorstel zijn vereenvoudigd, brengt het voorstel naar verwachting enige administratieve lastenvermindering met zich mee. Nederland zal zich daar waar mogelijk inzetten de administratieve lasten van deze verordening verder te verlagen.

b) Handhaafbaarheid

Handhaving door lidstaten is niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden voorzien. Wanneer de gezondheidsstatus van de Unie rechtstreeks in gevaar komt, doordat zich in derde landen een uitbraak van een besmettelijke dier- of plantenziekte voordoet of zich verspreidt in een derde land, kunnen subsidies voor beschermende maatregelen worden toegekend aan derde landen. Het maximumpercentage kan daarbij worden verhoogd tot 100% van de subsidiabele kosten. Nederland is van mening dat het betreffende land ook een prikkel zou moeten hebben om een deel van de kosten zelf te dragen, mits het land daartoe in staat is.

9. Nederlandse positie

Het voorstel is in het algemeen een helder voorstel. Het is positief dat de bestaande maatregelen voor veterinaire en fytosanitaire, teeltmateriaal en officiële controles, inclusief compensatievergoeding voor maatregelen in gewassen, in één voorstel samenkomen en dat vergoedingpercentages en procedures geharmoniseerd worden. Ook is positief dat naar verwachting administratieve lasten voor de rijksoverheid worden verminderd. Nederland zal zich er voor inzetten de administratieve lasten als gevolg van deze verordening verder te verlagen, bijvoorbeeld door te pleiten voor eenheidsprijzen (lump sum) voor testen in plaats van de huidige gedetailleerde uitsplitsing van de kosten.

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om, binnen het bestaande budget, meer ruimte voor cofinanciering van plantgezondheid vrij te maken en beoordeelt het voorstel van de drie maximumpercentages als positief, omdat dit naar verwachting een einde maakt aan de huidige onduidelijkheid die onzekerheid brengt bij het maken van een planning.

Om het grondgebied van de EU beter te beschermen tegen uitbraken van besmettelijke ziektes biedt het voorstel steun voor uitvoering van nationale surveillanceprogramma's in de lidstaten,

voor de bestrijding in derde landen (bestrijding aan de bron), voor het netwerk van EU-referentielaboratoria en voor opleidingsprogramma's voor de competente autoriteiten. Nederland vindt het belangrijk dat de EU aandacht blijft besteden aan deze instrumenten. Het past bij het beleid 'voorkomen is beter dan genezen'.

De focus ligt primair op onderzoek naar de bekende, besmettelijke dierziekten die zijn opgenomen in de lijst van dierziekten en zoönosen (Beschikking 2009/470/EG). Nederland is van mening dat het voorstel meer ruimte zou moeten bieden om onderzoek te financieren in de situatie dat een vermoeden bestaat van het voorkomen van een nieuwe en/of onbekende besmettelijke dierziekte of plantenziekte. Zo heeft de recente Schmallenbergepidemie in Nederland en andere EU-landen aangetoond dat juist bij het voorkomen van plots opduikende, onbekende ziekten (kostbaar) onderzoek nodig is om uit te sluiten of er risico's zijn voor onder meer de volks- en diergezondheid. Ook zou wat Nederland betreft het voorstel uitgebreid kunnen worden met de mogelijkheid dat de EU (in spoedgevallen) snel gevalideerde toets/beoordelingsprotocollen voor plantenziekten kan laten maken/opstellen en in alle lidstaten kan introduceren. Naast de programma's voor onderzoek naar de aanwezigheid van bepaalde plantenziekten, zouden ook programma's voor intensieve monitoring van de effectiviteit van de uitroeiings- en bestrijdingsmaatregelen van plantenziekten subsidiabel moeten zijn. Voorts zou Nederland het op prijs stellen als er voldoende middelen komen om harmonisatie van de uitvoering te bevorderen.

Nederland betreurt dat, wegens gebrek aan draagvlak bij lidstaten en belanghebbenden het voorstel geen stimulansen bevat voor het delen van kosten en verantwoordelijkheid tussen overheden en bedrijfsleven (Cost and Responsibility Sharing Schemes – CRSS), met name voor harmonisering van private financiering van maatregelen ter verbetering van het level playing field. De bijdrage van de sector aan het Diergezondheidsfonds is tot nu toe altijd in aanmerking gekomen voor Europese cofinanciering, omdat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties als publieke organisaties beschouwd kunnen worden en de overheid een actieve rol had in het beheer en de uitgaven van het geld. De Europese wetgeving stelt namelijk dat cofinanciering alleen wordt verleend aan lidstaten en in sommige gevallen aan derde landen en internationale organisaties. Deze nieuwe verordening continueert deze beleidslijn. Wanneer de vergoedingen voor geruimde dieren vergoed zouden worden uit een volledig privaat fonds of een verzekering wordt er dus geen cofinanciering verleend conform deze verordening, terwijl met een dergelijke systematiek dezelfde doelen kunnen worden bereikt. Nederland staat op dit punt een flexibeler benadering van de toepassing van het begrip cofinanciering voor.

Ook de Europese visie ten aanzien van private financiering op het gebied van dierziekte- en plantenziektebestrijding is niet veranderd. Nederland zal om voor cofinanciering in aanmerking te blijven komen bij eventuele afspraken met het bedrijfsleven over medefinanciering van plant- en diergezondheid, rekening moeten houden met de eisen die Europese wetgeving hieraan stelt. Het uitgangspunt van de Commissie en ook van Nederland is dat gevolgschade tot de normale bedrijfsrisico's behoort.

Het voorstel biedt een uitbreiding van de mogelijkheden van cofinanciering voor maatregelen ter uitroeiing van plantenziekten. Dit voorstel voorziet echter niet in de mogelijkheid, de waarde van de vernietigde planten en plantaardige producten bij de uitroeiing van plantenziekten vanuit de EU

mede te financieren. Nederland zet zich er voor in dit alsnog in deze verordening te realiseren, binnen het bestaande budget.

Het beschikbaar komen van een Europese financiële bijdrage voor preventieve en bestrijdingsmaatregelen tegen plantenziekten sluit aan op het Nederlandse beleid voor een preventieve aanpak en snelle respons op incidenten.