

## **Fiche 1: Mededeling Groene Infrastructuur**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel:***

Mededeling 'Groene Infrastructuur (GI)-Versterking van Europa's natuurlijk kapitaal'

#### ***Datum ontvangst Commissiedocument***

6 mei 2013

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2013) 249

#### ***Pre-lex***

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013DC0249:NL:NOT>

#### ***Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board***

Niet opgesteld

#### ***Behandelingstraject Raad***

Milieuraad

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Economische Zaken in nauwe samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Milieu

### **2. Essentie voorstel**

De mededeling beschrijft het belang van groene, natuurlijke en seminatuurlijke gebieden en fysieke landschappelijke elementen voor een uiteenlopende reeks maatschappelijke belangen zoals: tegengaan effecten klimaatverandering, risicoreductie van rampen, kustverdediging en beheer van stroomgebieden, de bodemfunctie van landbouw, milieubeheer, de (cultuurhistorische)identiteit van landen en regio's, leefbaarheid van landelijk- en stedelijk gebied en uiteraard bescherming en behoud van de biodiversiteit. De ecologische, economische en sociale voordelen en baten van groene infrastructuur voor de maatschappij worden doorgaans met het begrip "ecosysteemdiensten" aangeduid. Groene infrastructuur is een beproefd instrument dat er ook toe bijdraagt dat met behulp van natuurlijke oplossingen geen beroep hoeft te worden gedaan op grijze infrastructuur die kostbaar is om aan te leggen, terwijl de natuur vaak goedkopere en duurzamere oplossingen kan bieden. Groene infrastructuur (GI) kan wezenlijk bijdragen aan de EU doelstelling van duurzame groei. De

mededeling beschouwt ook blauwe (zoetwater en kustmariene) elementen onderdeel van de groene infrastructuur.

GI-projecten kunnen op lokaal, regionaal, landelijk en Europees niveau aan de orde zijn. Voorbeelden van groene infrastructuur in het stedelijk gebied zijn parken of groene daken. Een voorbeeld op Europees niveau wat ook Nederland betreft, is het stroomgebied van de Rijn. De Natura 2000-gebieden, die over de gehele EU zijn verspreid, worden gezien als de Europese ruggengraat van de groene infrastructuur.

De mededeling kondigt geen nieuwe regelgeving aan. Het bevat tevens geen pleidooi of onderbouwing van nieuwe benodigde financiële middelen. Wel zet de Commissie zich in voor de ontwikkeling van een strategie die een faciliterend kader kan bieden aan lidstaten om binnen bestaande wettelijke, beleids- en financiële instrumenten GI-projecten aan te moedigen en te stimuleren. De Commissie zal dat zelf doen binnen de kaders van bestaande Europese fondsen zoals het Cohesiefonds, het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds (ERDF), Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, LIFE en Horizon 2020. Meer concreet wil de Commissie voor de eerder genoemde maatschappelijke belangen technische richtsnoeren ontwikkelen over hoe GI kan worden ingezet en samen met de Europese Investeringsbank de mogelijkheid onderzoeken van een EU-financieringsfaciliteit ter ondersteuning van personen die GI-projecten willen ontwikkelen. De Commissie is voornemens in 2017 de voortgang te evalueren die met GI-projecten is geboekt.

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

*Bevoegdheidsvaststelling*

Het betreft een mededeling van de Commissie en heeft vooral betrekking op natuur als onderdeel van het milieubeleid. Daarbij is op basis van Artikel 192 VWEU sprake van gedeelde bevoegdheid. De mededeling gaat ook in op de bijdrage van Groene Infrastructuur op andere EU beleidsterreinen. In die gevallen zal moeten worden gekeken naar de specifieke rechtsgrondslag en bevoegdheden. De mededeling kondigt geen wijzigingen aan in de bevoegdheidsverdeling tussen EU en lidstaten.

*Subsidiariteit*

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. De genoemde beleidsvelden voor het (separaat) integreren van groene infrastructuur in EU-beleid kunnen over het algemeen beoordeeld worden als EU-breed relevant. Dit onder meer om redenen van het grensoverschrijdend karakter en belang van behoud biodiversiteit en ecosysteemdiensten, hoewel veel maatschappelijke belangen die nut hebben

van groene infrastructuur ook van nationaal/regionaal belang zijn. De aangekondigde voorstellen en hulpmiddelen kunnen lidstaten en sectoren gebruiken als handreiking. Hiermee worden de bevoegdheden van de lidstaten niet aangetast.

#### *Proportionaliteit*

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van het Commissievoorstel. Het betreft een mededeling. In dit stadium is geen wettelijke verankering aan de orde maar worden slechts handreikingen aangekondigd ter ondersteuning van lidstaten binnen bestaande beleidskaders. De mededeling staat daarmee in de juiste verhouding tot het beoogde doel.

#### *Inschatting van de financiële gevolgen*

Het stimuleren van GI-projecten dient plaats te vinden binnen bestaande wettelijke en financiële kaders en middelen. De middelen zullen in Europees verband moeten worden gevonden binnen het Cohesiefonds, het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds (ERDF), Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, LIFE en Horizon 2020. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020.

Meer concreet wil de Commissie samen met de Europese Investeringsbank de mogelijkheid onderzoeken van een EU-financieringsfaciliteit ter ondersteuning van personen die GI-projecten willen ontwikkelen. De mededeling is echter niet duidelijk over het type faciliteit. Alhoewel er voorbeelden zijn waarbij financiële instrumenten een goede aanvulling zijn op publieke middelen, kunnen er ook risico's zijn, zoals kans op marktverstoring, negatieve budgettaire gevolgen voor de EU-begroting en mogelijk risico's ten aanzien van financieel beheer. Om die reden stelt Nederland stringente voorwaarden aan de inzet van EU-middelen voor innovatieve financiële instrumenten en zal met die insteek het onderzoek van de Commissie tegemoet zien.

Het is niet de verwachting dat deze mededeling leidt tot nationale financiële gevolgen. Mocht dit wel zo zijn dan dienen deze te worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

#### *Inschatting van de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*

Er is geen sprake van nieuwe wet- en regelgeving als direct gevolg van de mededeling.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Het kabinet oordeelt positief over de mededeling. Met de mededeling verschuift het perspectief van denken over natuur in bedreigingen naar denken in kansen. De mededeling past in het streven van het kabinet, verwoord in het Regeerakkoord, om te komen tot duurzame economie en groene groei en tot synergie van natuur en andere maatschappelijke belangen zoals waterveiligheid, gezondheid en recreatie. Het kabinet onderschrijft het belang van groene infrastructuur voor de genoemde

maatschappelijke belangen. Dit stimuleert ondernemerschap en groene innovatie en past daarmee goed in de strategie, zoals uiteengezet in de brief van het kabinet van 28 maart 2013: "Groene Groei: voor een sterke, duurzame economie".

Het kabinet oordeelt dat de gekozen richting, via integratie in bestaande EU beleidsvelden en financieringsinstrumenten zoals GLB, cohesiebeleid, waterbeleid de juiste aanpak is. Ontwikkeling van richtsnoeren en hulpmiddelen, gebaseerd op "best practices" en informatie-uitwisseling, kan daarbij behulpzaam voor lidstaten.

Het kabinet herkent zich in de voorbeelden van GI-projecten die de mededeling noemt en is van mening dat Nederland al geruime tijd invulling geeft aan de oproep om GI-projecten te stimuleren en in ruimtelijke ordening mee te nemen. De robuuste EHS (inclusief verbindingzones), de Ruimte voor de Rivier en de groene werelderfgoederen zijn grootschalige nationale GI-projecten die ruimtelijk zijn vastgelegd. Provincies integreren natuur, landschap en wateropgaven in het kader van de Kaderrichtlijn Water in provinciale structuurvisies en in de uitvoering van het klimaatadaptatiebeleid (Convenant tussen rijk en provincies, waterschappen en gemeenten). De Nederlandse inzet voor de vergroening van het GLB zal bijdragen aan groene infrastructuur in het landelijk gebied. Verschillende gemeenten stimuleren via subsidieregelingen ontwikkelingen inzake groene daken, stadsboerderijen en meer groen/blauwe voorzieningen ten behoeve van wateropvang en klimaatadaptatie. Op kennisgebied heeft het Kabinet onderzoek geïnitieerd naar de kosten en baten van ecosysteemdiensten (onder meer 6 sectorgerichte TEEB studies) en werkt het momenteel aan een Digitale Atlas van het Natuurlijk Kapitaal (DANK). In de DANK wordt informatie over het functioneren van de ecosystemen en de diensten die zij ons (potentieel) leveren, bijeen gebracht.

De mededeling spreekt over de noodzaak van consistente en betrouwbare gegevens. Het kabinet onderschrijft deze noodzaak maar dit mag niet leiden tot extra administratieve lasten binnen de overheid. Het dient dan te gaan om het, indien nodig, consistent en betrouwbaarder maken van bestaande gegevens die al ten behoeve van Europese rapportages worden geproduceerd.

Met betrekking tot de mogelijkheid van een financiële faciliteit die de Commissie met de Europese Investeringsbank wil onderzoeken om GI-projecten te ondersteunen, kan Nederland bogen op reeds jarenlange ervaring met het Nationaal Groenfonds. Ook is Nederland actief betrokken bij de ontwikkeling van het zogenaamde 'Green Development Initiative', een soort certificeringsinstrument dat beoogt alternatieve vormen van financiering van het behoud van het natuurlijk kapitaal mogelijk te maken. Deze ervaringen kan Nederland inbrengen bij de Europese Commissie.

Nederland is wel van mening dat de noodzaak voor creëren van een aparte faciliteit binnen de EIB kredietverlening telkens kritisch moet worden bekeken door de EIBbesluitvormingsorganen. Dit om onnodige fragmentatie, en daarmee verlaagde slagkracht van de totale kredietverlening te voorkomen.

Tenslotte wordt door de Commissie de behoefte geuit aan technische ondersteuning en voorbeelden. Nederland heeft ook op dit vlak ervaring opgebouwd, onder meer in verschillende pilots en

voorbeeldgebieden met betrekking tot integrale landschapsontwikkeling en regionale financieringsinstrumenten. Nederland kan aanbieden deze ervaringen te delen om zo onze inzichten in Europees verband sterker te verankeren.

## **Fiche 2: Deelname van de EU aan de wereldtentoonstelling 2015 in Milaan**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Deelname van de EU aan de wereldtentoonstelling 2015 in Milaan, met als thema "Voedsel voor de planeet, energie voor het leven".

#### ***Datum ontvangst Commissiedocument***

3 mei 2013

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2013) 255

#### ***Pre-lex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=202619](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202619)

#### ***Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board***

Niet opgesteld

#### ***Behandelingstraject Raad***

Waarschijnlijk de Raad Algemene Zaken

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Buitenlandse Zaken

### **2. Essentie voorstel**

Van 1 mei tot 31 oktober 2015 vindt in Milaan de wereldtentoonstelling (Expo) 'Voedsel voor de planeet, energie voor het leven' plaats. Het idee van de Italiaanse regering is dat deze editie van de Expo een mijlpaal is in het wereldwijde debat over voedsel en duurzaamheid en een platform biedt voor politieke discussies en beleidsinitiatieven over deze kwesties. Ruim 120 landen doen mee. De EU is vaker aanwezig geweest op wereldtentoonstellingen.

Omdat volgens de Commissie dergelijke evenementen een grote invloed kunnen hebben op de beeldvorming over de EU, wordt voorgesteld nu weer mee te doen. De Commissie nodigt het Parlement en andere belangstellende EU-instellingen uit nauw samen te werken met de Commissie.

De Commissie noemt de volgende doelstellingen en voordelen van deelname van de EU:

#### Communicatie

De Commissie verwacht dat 20 miljoen bezoekers op deze manier worden geïnformeerd over de belangrijkste verwezenlijkingen van de EU op het vlak van voedsel en duurzaamheid. Voorbeelden van initiatieven en beleid van de EU die zich daarvoor lenen zijn: landbouw/internationaal jaar gezinsbedrijven in de landbouw; positie van de EU als grootste uitvoerder en verwerker van voedsel; de EU als grootste donor van ontwikkelingshulp en met name de draagwijdte van haar acties op gebied van voedsel- en voedingszekerheid in de meest kwetsbare gebieden van de wereld; de rol van de EU ten aanzien van voedselveiligheid en ten slotte het EU-beleid dat is gericht op duurzaamheid rond energie (gebruik en productie). In 2015 lopen de millenniumdoelstellingen ten einde en wordt gestart met het kader voor na 2015. Hierbij noemt de Commissie ook dat 2015 mogelijk het Europees jaar voor ontwikkelingssamenwerking wordt. De Europa 2020-strategie is dan halverwege;

#### Beleidsontwikkeling:

De Expo biedt volgens de Commissie een ideale gelegenheid voor open en toekomstgerichte uitwisseling met burgers. De Expo-organisatie werkt aan een publiek manifest inzake voedselzekerheid, voedselveiligheid, duurzaamheid en voedsel, vrede en cultuur; alle onderwerpen die cruciaal zijn voor veel EU-beleid en van invloed op het dagelijks leven van EU-burgers.

#### Educatie:

De Commissie wil dat deelname van de EU ook educatief is. Voedsel is een belangrijk onderdeel van het dagelijks leven. De bezoekers moeten oplossingen krijgen hoe ze hun levensstijl in positieve zin kunnen verbeteren.

De Expo zal volgens de Commissie niet alleen een culturele happening zijn maar ook een politieke: landen en internationale organisaties zullen samenkomen en spreken over de steeds belangrijker wordende thema's voedsel en duurzaamheid. De Commissie wil dat de EU haar rol als belangrijkere speler in het wereldwijde debat oppakt en van de gelegenheid gebruik maakt om samenwerking aan te gaan met andere belanghebbenden uit de openbare én de particuliere sector.

De EU wil gedurende de hele periode aanwezig zijn in een gebouw van 1500 m<sup>2</sup>, met drie verdiepingen (tentoonstellingsruimte, vergaderzalen en terras). Gespreid over de jaren 2014 en 2015 is daarvoor een kernbudget nodig van ongeveer 10 miljoen euro.

In 2015 zullen extra middelen moeten worden vrijgemaakt voor de organisatie van thematische evenementen en tentoonstellingen binnen het kader van een bestaande of geplande begroting.

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

Bevoegdheidsvaststelling:

De deelname van de EU aan de wereldtentoonstelling kan worden gezien als een vorm van internationaal optreden van de Unie. De in de mededeling genoemde gebieden behoren, hetzij als (parallel) gedeelde, hetzij als ondersteunende bevoegdheid, tot die van de Unie. Met name kunnen genoemd worden de bevoegdheid van de EU op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (artikel 180 VWEU) en de bevoegdheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (artikel 208 VWEU). De thema's van de expo (duurzame ontwikkeling, verbetering milieu) vormen doelstellingen van het externe beleid dat de EU voert (artikel 21 EU-verdrag).

Nederland constateert dat de mededeling onvoldoende duidelijk maakt op welke wijze de besluitvorming over deelname door de EU aan de Expo is geregeld en is van mening dat, mede gelet op de politieke dimensie en de beleidsvormende doelstelling van de Expo, dit besluit genomen dient te worden door de Raad (artikel 16, lid 1 EU-verdrag).

Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel:

Subsidiariteit: positief. Het besluit tot deelname van de EU staat volledig los van deelname van de lidstaten aan de tentoonstelling. Een besluit over deelname van de EU aan de wereldtentoonstelling kan enkel op het niveau van de EU genomen worden. De lidstaten kunnen dat niet zelf.

Proportionaliteit: negatief. Nederland is van mening dat geschatte kosten voor deelname van minimaal 10 miljoen Euro niet in juiste verhouding staan tot het doel. De deelname van de EU aan de Expo zou, juist in tijden van economische slapte, soberder dienen te worden ingekleed.

Financiële middelen

Er worden voor deze mededeling geen additionele middelen gevraagd. Gespreid over de jaren 2014 en 2015 is een kernbudget nodig van 10 miljoen euro. In 2015 zullen extra middelen worden vrijgemaakt voor de organisatie van thematische evenementen en tentoonstellingen binnen het kader van een bestaande of geplande begroting. Alle basismiddelen zullen uit de begrotingslijnen van landbouw en duurzaamheid (de belangrijke thema's voor de expo) komen.

Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020.



#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Nederland is kritisch ten aanzien van de mededeling en de analyse over het nut van deelname van de EU aan de Expo in Milaan. Nederland is niet overtuigd van de meerwaarde van wereldtentoonstellingen in het algemeen en heeft dan ook besloten om zelf niet deel te nemen aan de Expo. Als voorwaarde aan Nederlandse deelname werd financieel commitment door het bedrijfsleven gesteld, maar dit bleef achterwege omdat ook het bedrijfsleven nauwelijks meerwaarde ziet in een Expo. In het verlengde hiervan ziet Nederland evenmin meerwaarde in deelname door de EU aan de Expo.

Daarnaast is in tijden van bezuinigingen de besteding van minimaal 10 miljoen euro ten laste van de EU-begroting discutabel. Bij de EU-jaarbegrotingen zal Nederland de hoogte van dit bedrag kritisch bezien. Indien de middelen binnen de kaders van de begroting gevonden kunnen worden en in de Raad blijkt dat er overwegend steun voor het voorstel is, kan Nederland instemmen met EU deelname aan de Expo. Hiermee wordt eveneens voorkomen dat de bilaterale betrekkingen met Italië onder druk komen te staan.

Nederland constateert dat de mededeling niet duidelijk is over het besluitvormingsproces en zal zich ervoor inzetten dat de Raad zal besluiten over EU-deelname.

### **Fiche 3: Mededeling wetgevingspakket voor gezondere dieren en planten en een veiligere voedselketen**

#### **1. Algemene gegevens**

##### ***Titel voorstel***

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Gezondere dieren en planten en een veiligere voedselketen. Een gemoderniseerd rechtskader voor een meer concurrerende EU.

##### ***Datum ontvangst Commissiedocument***

6 mei 2013

##### ***Nr. Commissiedocument***

COM (2013) 264

##### ***Pre-lex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=202631](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202631)

##### ***Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board***

Niet opgesteld voor de mededeling. Er zijn impact assessments opgesteld voor de voorstellen in dit wetgevingspakket (zie de betreffende BNC-fiches).

##### ***Behandelingstraject Raad***

Landbouw- en Visserijraad

##### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Economische Zaken

#### **2. Essentie voorstel**

De mededeling begeleidt een omvangrijk pakket met voorstellen voor een nieuw wettelijk kader voor diergezondheid, plantgezondheid en de zaaizaadwetgeving. Dit pakket bestaat uit:

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

Later zal nog volgen:

- Verordening voor financiering voor de voedselketen en dier- en plantgezondheid.

Gezien de complexiteit is ervoor gekozen om voor elk voorstel een separaat BNC-fiche uit te werken.

Het waarborgen van een hoog gezondheidsniveau voor mensen, dieren en planten is een van de in het Verdrag verankerde doelstellingen van de EU. Het rechtskader dat de EU tot dusver heeft ontwikkeld, is over het algemeen doeltreffend gebleken om risico's voor de gezondheid van dieren en planten en voor de veiligheid van de voedselketen te voorkomen en te bestrijden. De moderne geglobaliseerde markt stelt de EU echter steeds vaker bloot aan nieuwe risico's en maakt innovatie en een verbetering van het concurrentievermogen noodzakelijk. De Commissie acht het daarom noodzakelijk het huidige rechtskader voor diergezondheid, plantgezondheid, teeltmateriaal en officiële controles te herzien om vooral de doeltreffendheid, de samenhang en de juridische duidelijkheid te verbeteren. Doel is de werking van de interne markt te verbeteren, het concurrentievermogen van de EU wereldwijd te versterken en beter tegemoet te komen aan de behoeften van burgers en bedrijven. De herziening draagt volgens de Commissie zo uiteindelijk ook bij aan slimme, duurzame en inclusieve groei in overeenstemming met de doelstellingen van EU2020.

#### ***Diergezondheidsverordening:***

De verordening is de uitwerking van een in 2007 vastgesteld Europese diergezondheidsstrategie. De omvangrijke hoeveelheid Europese wetgeving omtrent diergezondheid, inclusief registraties, erkenningen en handel wordt samengebracht in één kader. Daarnaast zijn wijzigingen aangebracht, vooral om het beleid meer risicogebaseerd te maken en met een sterkere focus op preventie.

#### ***Plantgezondheidsverordening:***

De Commissie beoogt met de voorgestelde verordening vastgestelde tekortkomingen in het huidige stelsel te verhelpen en een solide, transparant en duurzaam regelgevingskader vast te stellen dat "fit for purpose" is. De doelstelling van het plantgezondheidsstelsel is voorkomen van de insleep en verspreiding van nieuwe en schadelijke plantenziekten op het grondgebied van de EU. De nadruk hierbij ligt op het voorkomen, zodat later minder ingegrepen hoeft te worden met bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen/kostbare controlemaatregelen en geen dure uitroeiingscampagnes op touw moeten worden gezet. Hiermee wordt een duurzame plantaardige productie ondersteund en worden de bossen en parken beschermd. De officiële controles die door de bevoegde instanties van de lidstaten worden uitgevoerd om na te gaan of de ondernemers de fytosanitaire voorschriften naleven, gaan voortaan vallen onder de controleverordening.

#### ***Teeltmateriaalverordening:***

Het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende het op de markt aanbieden van teeltmateriaal vervangt de huidige twaalf richtlijnen met betrekking tot specifieke soorten teeltmateriaal (bijvoorbeeld landbouwgewassen, fruitgewassen, siergewassen, groenten en bosbouwkundig materiaal). Deze herziening is vooral ingegeven door het streven naar vereenvoudiging, modernisering, kostenverlaging, meer efficiëntie en flexibiliteit voor de exploitanten en coördinatie met andere beleidsdoelstellingen van de EU (vooral milieudoelstellingen). De

regelgeving zal uitsluitend gelden voor "professionele exploitanten" (diegenen die beroepsmatig teeltmateriaal kweken en in de handel brengen).

***Controleverordening:***

De verordening vervangt de huidige controleverordening (Verordening (EG) 882/2004) inzake levensmiddelen-, diervoeder-, en diergezondheidscontroles en de werkingssfeer wordt verruimd naar fytosanitaire controles en controles van teeltmateriaal en dierlijke bijproducten. Daarnaast heeft het voorstel tot doel om het wetgevingskader te moderniseren, aan te scherpen en te vereenvoudigen. Een aantal belangrijke veranderingen betreffen gemeenschappelijke voorschriften voor controles op invoer uit derde landen en hervorming van het systeem van financiering van officiële controles.

***Verordening voor financiering voor de voedselketen en dier- en plantgezondheid:***

Het nog niet verschenen voorstel zal een meerjarenprogramma bevatten voor EU-financiering van maatregelen om een hoog gezondheidsniveau voor mensen, dieren en planten in de hele voedselketen en aanverwante gebieden te waarborgen. Het doel is tegelijkertijd ook om het concurrentievermogen en de werkgelegenheid in de EU te bevorderen. De verordening moet de huidige versnipperde wetgeving voor EU-financiering vervangen. Het voorstel sluit aan bij het Meerjarig Financieel Kader van de EU. Nieuw is dat EU-cofinanciering beschikbaar wordt gesteld voor financiële compensatie ter vergoeding van de verliezen die telers hebben geleden als gevolg van vernietiging van plantaardig materiaal bij uitroeiing van een plantenziekte (zoals nu reeds gebeurt bij dierziekte-uitbraken). De standpuntbepaling in bijgaande fiches is onder voorbehoud van deze verordening over de financiële onderbouwing die later worden gepresenteerd.

**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?**

Zie hiervoor de BNC-fiches over de voorstellen voor een diergezondheidsverordening, plantgezondheidsverordening, verordening voor teeltmateriaal en controleverordening.

**4. Nederlandse positie over de mededeling**

Nederland steunt de uitgangspunten van de Commissie voor het moderniseren en versterken van de EU-regelgeving in de voedselketen en voor dier en plant en is op hoofdlijnen positief over de voorstellen. Voor de Nederlandse positie per voorstel wordt verwezen naar de betreffende BNC-fiches.

## **Fiche 4: Diergezondheidsverordening**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de diergezondheid

#### ***Datum ontvangst Commissiedocument***

6 mei 2013

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM (2013) 260

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=202630](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202630)

#### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

SWD (2013) 161

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0161:FIN:EN:PDF>

SWD (2013) 160

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0160:FIN:NL:PDF>

SEC (2013) 248

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/sec\\_2013\\_0248\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_0248_en.pdf)

IAB Opinion 1st IA

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/sec\\_2013\\_248\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_248_0.pdf)

#### ***Behandelingstraject Raad***

Landbouw en Visserijraad

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Economische Zaken

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

##### *a) Rechtsbasis*

Artikelen 43, tweede lid, 114, derde lid, en 168, vierde lid, onderdeel b, 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*

Het voorstel stelt kaders op betreffende diergezondheid. De verordening bevat ruim 100 grondslagen voor gedelegeerde handelingen en ruim 50 grondslagen voor uitvoeringshandelingen. De Commissie zal voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen worden bijgestaan door het bij artikel 58, lid 1, van Verordening (EG) nr. 178/2002 ingestelde Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders (waarbij de onderzoeksprocedure van toepassing is).

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

Dit voorstel is onderdeel van een omvangrijk pakket met voorstellen voor een nieuw wettelijk kader voor diergezondheid, plantgezondheid en de zaaizaadwetgeving. Dit pakket bestaat uit:

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

Later zal nog volgen:

- Verordening voor financiering voor de voedselketen en dier- en plantgezondheid.

De verordening is de uitwerking van een in 2007 vastgesteld Europese diergezondheidsstrategie. De omvangrijke hoeveelheid Europese wetgeving omtrent diergezondheid, inclusief registraties, erkenningen en handel wordt samengebracht in één kader. Daarnaast zijn wijzigingen aangebracht, vooral om het beleid meer risicogebaseerd te maken en met een sterkere focus op preventie.

Het Commissievoorstel valt binnen de bevoegdheden van de Europese Unie. Het oordeel van Nederland over de subsidiariteit en proportionaliteit van dit voorstel is positief, met de kanttekening dat Nederland onder meer kritisch zal zijn ten aanzien van de grote hoeveelheid gedelegeerde handelingen en de reikwijdte daarvan.

Nederland is over de hoofdlijnen van het voorstel positief. Het is in lijn met de Nederlandse visie op het diergezondheidsbeleid. Ten aanzien van risicogebaseerd beleid, preventie, vaccinatie, antibiotica, laagrisicotransport van dieren en administratieve lastenvermindering biedt het voorstel goede aanknopingspunten. Tegelijk is Nederland terughoudend in zijn uitspraken of administratieve lastenvermindering met dit voorstel ook daadwerkelijk wordt bereikt. Dit is zeer afhankelijk van de nadere uitwerking in gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

### **3. Samenvatting voorstel**

Het Commissievoorstel is de uitwerking van de nieuwe strategie voor diergezondheid voor de Europese Unie (2007-2013): "Voorkomen is beter dan genezen"(SEC 539 (2007)).

Wat het voorstel beoogt is onder meer:

- risicogebaseerd beleid;
- meer aandacht voor ziektepreventie zoals bioveiligheid;
- het vereenvoudigen en stroomlijnen van de regelgeving
- waar mogelijk een vermindering van de administratieve lasten;
- helder benoemen van verantwoordelijkheden;
- voldoende flexibiliteit om in te spelen op lokale omstandigheden, nieuwe (technologische) ontwikkelingen en nieuwe dierziekten.

#### Reikwijdte

Het voorstel brengt de huidige bijna 50 basisrichtlijnen en -verordeningen en ongeveer 400 handelingen van afgeleid recht samen in één coherent, wettelijk kader. De verordening beperkt zich niet tot de commercieel gehouden veehouderij, maar betreft ook aquacultuur, gezelschaps-, hobby-, dierentuin-, circus-, proef- en, indien relevant, wilde dieren.

Door de dierziekten te categoriseren en prioriteren wordt bepaald voor welke dierziekten Europese wetgeving nodig is, en welke maatregelen in dat geval proportioneel zijn. De criteria hiervoor zijn opgenomen in het voorstel, de uitkomsten komen in een uitvoeringshandeling.

De verordening stelt met betrekking tot dierziekten de basisregels vast voor preventie, monitoring, melding, crisisparaatheid en bestrijding. Het bevat voorschriften omtrent identificatie, registratie en erkenning van houderijen en voor transport, import, export en tracering van dieren en, waar relevant, dierlijke producten en bijproducten.

#### Impact assessment

De impact assessment onderbouwt de subsidiariteit, proportionaliteit en keuze voor een flexibele kaderverordening. Ten aanzien van diverse beleidsaanpassingen heeft de Commissie door middel van questionnaires onder lidstaten en/of stakeholders het draagvlak bepaald. Deze zijn bijgevoegd bij de Impact Assessment, evenals meer informatie over de opties ten aanzien van vaccinatie en intracommunautaire handel in dieren. De Impact assessment board geeft aan dat het brede karakter van het Commissievoorstel het moeilijk maakt om alle geplande wijzigingen adequaat te beoordelen.

### **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 op het gebied van diergezondheid te maken en heeft de Commissie zich gebaseerd op

de juiste rechtsgrondslagen: artikel 43 VWEU (gemeenschappelijk landbouwbeleid), artikel 114 (interne markt voor levensmiddelen) en artikel 168, lid 4, onder b) (bescherming volksgezondheid).

*b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief. De impact van dierziekten op dierenwelzijn, economie en soms ook volksgezondheid of natuur kan zeer groot zijn. Besmettelijke dierziekten, zeker dierziekten die via vectoren verspreid kunnen worden, laten zich niet beperken door landsgrenzen. Daarnaast vereist de interne markt harmonisering van de diergezondheidswetgeving en het vertrouwen dat in alle lidstaten dierziekten op een effectieve manier worden voorkomen, en in geval van een uitbraak, adequaat worden gedetecteerd, gemeld en gecontroleerd en/of bestreden. Nederland heeft, gelet op de omvang van de sector en handelsstromen, een groot belang bij een goed functionerende Europese interne markt voor dieren en dierlijke producten.

Niet voor alle dierziekten heeft Europese regelgeving meerwaarde. Sommige dierziekten kunnen de dierhouder en/of de sector zelf voorkomen, controleren of bestrijden. Indien nodig kunnen lidstaten ondersteuning bieden zonder de Europese interne markt te verstoren. In het voorstel zijn criteria opgenomen om dierziekten te categoriseren en prioriteren en zo te bepalen voor welke dierziekten Europese wetgeving nodig is, en welke maatregelen in dat geval proportioneel zijn. Nederland vindt deze benadering adequaat. De lijst met dierziekten zal via een uitvoeringshandeling worden vastgesteld. Het voorstel biedt ook mogelijkheden om micro-organismen die resistent zijn geworden tegen antibiotica mee te nemen in deze categorisatie.

Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel positief, met een aantal kanttekeningen. Het voorgestelde rechtsinstrument, een verordening, kan op Nederlandse instemming rekenen, omdat het rechtstreeks van toepassing is en daarmee minder risico bestaat op verschillende interpretaties en uitvoeringspraktijken tussen de lidstaten (meer level playing field).

Hoewel harmonisatie van regels wenselijk kan zijn vanuit handhavingsoogpunt en voor het creëren van een level playing field, is anderzijds ook flexibiliteit gewenst. Regionale omstandigheden, risico's en systemen kunnen verschillen en soms andere eisen stellen aan een effectief en maatschappelijk geaccepteerd diergezondheidsbeleid. Het voorstel geeft lidstaten op veel punten de flexibiliteit om de regels in te vullen of uitzonderingen toe te staan. Deze bevoegdheid kan over het algemeen door de Commissie worden ingeperkt om de regelgeving te harmoniseren waar dat wenselijk is.

Het Commissievoorstel heeft daarmee oog voor zowel de belangen van flexibiliteit en subsidiariteit, als voor de belangen van harmonisatie vanuit oogpunt van level playing field en handhaving. Of de reikwijdte van de bevoegdheden voor lidstaten en/of de Europese Unie toereikend danwel te groot zijn



zal per deelonderwerp moeten worden beoordeeld, op het moment dat de gelegeerde en uitvoeringshandelingen worden uitgewerkt. De ruimte die lidstaten gelaten wordt om rekening te kunnen houden met de lokale omstandigheden op het gebied van uitvoering en handhaving, moet niet worden ingeperkt. De uit te werken gedelegeerde en uitvoeringshandelingen moeten in de juiste verhouding staan tot de gestelde doelen.

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

Het voorstel bevat tientallen grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Gevolg hiervan is dat meer bevoegdheden aan de Commissie worden gedelegeerd. Ook leiden de grondslagen tot meer flexibiliteit: gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen kunnen sneller worden aangepast aan wetenschappelijke en andere nieuwe ontwikkelingen. Nederland beoordeelt dit positief. Tegelijkertijd zal Nederland er op toezien dat essentiële onderdelen en bepalingen met gevolgen voor uitvoering en handhaving niet worden opgenomen in gedelegeerde handelingen. Nederland wil namelijk ruimte houden in de uitvoering en handhaving van de verordening, zodat deze kan worden toegesneden op de specifieke Nederlandse situatie. Waar de Commissie eenvormige uitvoering beoogt, acht Nederland een uitvoeringshandeling wenselijk. Verder zal Nederland er op toezien dat de reikwijdte van de Diergezondheidsverordening bij gedelegeerde handeling/uitvoeringshandeling niet kan worden gewijzigd. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verordening geldt wel dat veel afhangt van de nu nog onbekende inhoud van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

De Commissie geeft aan dat dit voorstel geen extra EU-uitgaven met zich meebrengt: in de EU-begroting zijn al uitgaven voorzien voor de voedselketen, de diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en teeltmateriaal. In het voorstel zelf is geen financiële bijlage opgenomen. De Europese financiële wetgeving voor dier- en plantgezondheid zal binnenkort als apart Commissievoorstel worden gepresenteerd. De standpuntbepaling in dit fiche is onder voorbehoud van de hierboven genoemde verordening. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De voornaamste kosten voor de overheid zijn toezicht en handhaving (NVWA) en de kosten in geval van grote dierziekte-uitbraken, voor zover deze niet door de sector zelf worden betaald. Deze kosten worden vooral bepaald door de frequentie van controles, retributies, eventuele vrijstelling van retributies voor microbedrijven en Europese cofinanciering. De controles en retributies zijn opgenomen in het Commissievoorstel voor een verordening betreffende officiële controles

(COM (2013) 265). Hiervoor wordt naar het BNC-fiche van de verordening voor officiële controles verwezen. Europese cofinanciering is opgenomen in het nog verwachte Commissievoorstel voor financiële wetgeving voor dier- en plantgezondheid.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Een van de hoofddoelen van het Commissievoorstel is om de regelgeving te vereenvoudigen en het beleid meer risicogebaseerd te maken. Of, en in welke mate, dit bereikt wordt (en dus ook eventuele gevolgen voor de regeldruk/administratieve lasten) zal vooral van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen afhankelijk zijn.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De huidige Europese diergezondheidsregelgeving (voornamelijk richtlijnen) is geïmplementeerd bij of krachtens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Aan de kaderverordening diergezondheid zal straks uitvoering (waaronder de sancties) worden gegeven op basis van de Wet dieren. 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). De verordening 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*

De voorgestelde inwerkingtredingsdatum van de verordening is de twintigste dag na publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie. In het voorstel wordt een periode van 3 jaar gehanteerd tussen de inwerkingtreding en het van toepassing worden van de verordening. Of deze termijnen voldoende zijn, hangt af van het moment waarop de Europese uitvoeringsregelgeving gereed is. Omdat nu nog niet bekend is wanneer de uitvoeringsregelgeving gereed is, kan over de haalbaarheid van deze termijnen geen oordeel worden gegeven.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is geen algemene bepaling ter evaluatie van de verordening opgenomen. Nederland acht dit wel wenselijk en zal daarom pleiten voor een bepaling waarin staat dat de Commissie een bepaalde termijn nadat de verordening van toepassing is geworden een rapport zal presenteren aan het Europese Parlement en de Raad over de werking van de verordening.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

De kern van het voorstel bevat geen drastische wijzigingen ten opzichte van de bestaande situatie. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden dan ook geen grote wijzigingen voorzien. Veel zal echter nog afhankelijk zijn van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Met name op het gebied van identificatie en registratie, en op het gebied van transport, is flexibiliteit ingebouwd voor de lidstaten om uitzonderingen te creëren. Deze flexibiliteit heeft het voordeel dat de regels door de lidstaten aangepast kunnen worden aan de lokale omstandigheden en uitvoering. Grote diversiteit tussen lidstaten kan echter ook de handhaving voor de NVWA complex maken en/of nadelig zijn voor het level playing field. Het is dus van belang een goede balans te vinden tussen flexibiliteit en uniformiteit.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er worden geen nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden voorzien. De verordening beoogt een vereenvoudiging van het Europees wettelijk kader, in overeenstemming met de internationale normen van de OIE en daarmee conform de WTO-overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS)). In de regels voor import van dieren en dierlijke producten zijn geen grote wijzigingen aangebracht. Dieren en producten die worden geëxporteerd naar derde landen moeten voldoen aan dezelfde hoge eisen als wordt geëist voor handel tussen de lidstaten. Hiervan mag worden afgeweken als de autoriteit van het derde land dit expliciet heeft aangegeven.

## **9. Nederlandse positie**

Nederland is over de hoofdlijnen van het voorstel positief. Het is in lijn met de Nederlandse visie op het Europese diergezondheidsbeleid. Nederland steunt de risicogebaseerde benadering en het streven naar een eenvoudiger, flexibeler en meer op preventie gericht wettelijk kader. Waar deze verordening nieuwe regels introduceert, zullen de verwachte bijdrage aan de preventie van dierziekten, lasten en subsidiariteit tegen elkaar afgewogen moeten worden.

De Europese wetgeving voor aquacultuur is redelijk recent herzien. Nederland steunt de keuze van de Commissie om deze wetgeving op te nemen, maar om inhoudelijk geen grote wijzigingen aan te brengen.

Hieronder zal op enkele speerpunten van Nederland nader worden ingegaan.

Het tegengaan van antibioticaresistentie is een prioriteit voor Nederland. Het is één van de zogenaamde "One Health" onderwerpen die raken aan diergezondheid en volksgezondheid. De verordening biedt de mogelijkheid om micro-organismen die resistent zijn geworden tegen antibiotica als dierziekte te categoriseren. Nederland zou graag zien hoe deze categorisatie uitpakt vóórdát de verordening wordt vastgesteld. De handvatten die deze verordening biedt moeten samen met onder meer de herziening van de Europese diergeneesmiddelenwetgeving, welke ook dit jaar wordt verwacht, leiden tot een samenhangend Europees beleid ten aanzien van antibioticaresistentie.

Vaccinatie is toegestaan, tenzij de lidstaat of Commissie kan beargumenteren waarom vaccinatie tegen een specifieke ziekte verboden moet worden (ja, tenzij). Nederland is zeer voor deze lijn. Vaccinatie is immers een waardevol instrument voor een veehouder om zijn dieren te beschermen tegen een bepaalde dierziekte. Een non-vaccinatiebeleid kan daarom niet het uitgangspunt zijn, maar een eventueel verbod moet per specifieke ziekte onderbouwd worden.

De Commissie kan via gedelegeerde handelingen voorwaarden stellen aan de afzet van gevaccineerde dieren en hun producten. Nederland vindt het uitermate belangrijk dat dergelijke voorwaarden, conform de uitgangspunten van deze verordening, proportioneel en risicogebaseerd zijn. Onnodige belemmeringen voor het vervoer van gevaccineerde dieren en hun producten moeten worden voorkomen.

Zoals onder de huidige systematiek moeten dieren voorafgaand aan transport naar een andere lidstaat gekeurd worden. De verordening bevat de mogelijkheid om via een gedelegeerde handeling transport dat geen significant risico vormt voor de verspreiding van dierziekten uit te zonderen van de diergezondheidskeuring door een officiële dierenarts (NVWA). Bijvoorbeeld het transport van slachtdieren naar een slachthuis in een andere lidstaat. Dergelijk risicogebaseerd beleid kan slacht in het dichtstbijzijnde slachthuis vergemakkelijken, de regionale en Europese interne markt versterken en een vermindering betekenen in de controle- en uitvoeringslasten. Nederland denkt daarbij met name aan transport binnen de regio en niet aan transport van slachtdieren over lange afstanden. Nederland wil dat het langeafstandstransport afneemt. Vanuit dierwelzijnsoogpunt, maar ook om verspreiding van dierziekten over grote afstanden zoveel mogelijk te voorkomen.

Onder andere pluimvee, paarden en schapen worden niet alleen commercieel gehouden, maar ook hobbymatig. De wijze van houden en de risico's zijn daarbij anders dan in de commerciële houderij. De verordening biedt mogelijkheden om hier rekening mee te houden, maar of deze voldoende zijn blijft een punt van aandacht.

Het voorstel beoogt ook een vermindering van de administratieve lasten, maar dit is grotendeels afhankelijk van (nog uit te werken) lagere regelgeving. In geval van grote onzekerheden zal Nederland de Commissie informeel verzoeken of bepaalde lagere regelgeving reeds in concept uitgewerkt kan worden voordat de verordening wordt vastgesteld, zodat de impact beter kan worden overzien.

De verordening houdt rekening met de mogelijkheid van elektronische data en certificaten als vervanging van papieren versies. Wat Nederland betreft moet het gebruik hiervan in de toekomst eerder de regel dan de uitzondering worden.

Het voorschrijven van formats via uitvoeringshandelingen (voor bijvoorbeeld registratie) kan vanuit harmonisatie- en handhavingsoogpunt zeer wenselijk zijn. Waar dit echter geen duidelijke meerwaarde heeft geeft Nederland de voorkeur aan doelvoorschriften. Daarmee kan beter

aangesloten worden bij bestaande (bedrijfs)systemen, wat minder administratieve lasten met zich meebrengt.

## **Fiche 5: Verordening Teeltmateriaal**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de productie en het op de markt aanbieden van teeltmateriaal (teeltmateriaalwetgeving)

#### ***Datum ontvangst Commissiedocument***

6 mei 2013

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM (2013) 262

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/food/plant/plant\\_propagation\\_material/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/plant_propagation_material/index_en.htm)

#### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

SWD (2013) 169

#### ***Behandelingstraject Raad***

Landbouw- en Visserijraad

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Economische Zaken

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

##### ***a) Rechtsbasis***

De teeltmateriaalwetgeving is gebaseerd op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 43, tweede lid (uitvoering gemeenschappelijk landbouwbeleid).

##### ***b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement***

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.

### *c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het voorstel stelt kaders betreffende de productie en het op de markt aanbieden van teeltmateriaal. Nadere uitwerking zal zowel in gedelegeerde als in uitvoeringshandelingen plaatsvinden, waartoe het voorstel enkele tientallen grondslagen bevat.

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

Het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende het op de markt aanbieden van teeltmateriaal vervangt de huidige twaalf richtlijnen met betrekking tot specifieke soorten teeltmateriaal (bijvoorbeeld landbouwgewassen, fruitgewassen, siergewassen, groenten en bosbouwkundig materiaal). Deze herziening is vooral ingegeven door het streven naar vereenvoudiging, modernisering, kostenverlaging, meer efficiëntie en flexibiliteit voor de exploitanten en coördinatie met andere beleidsdoelstellingen van de EU (vooral milieudoelstellingen). De regelgeving zal uitsluitend gelden voor "professionele exploitanten" (diegenen die beroepsmatig teeltmateriaal kweken en in de handel brengen).

De verordening is gebaseerd op artikel 43 VWEU (gemeenschappelijk landbouwbeleid), een terrein waar een gedeelde bevoegdheid is tussen de EU en de lidstaten.

De subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel worden positief beoordeeld.

Nederland is tegen de voorschriften om microbedrijven uit te zonderen van inspectiekosten en deze kosten uit de huidige krappe overheidsbudgetten te betalen. Nederland stemt niet in met dit onderdeel van het voorstel.

Het voorstel consolideert de bestaande richtlijnen. Deze worden wel gemoderniseerd (met oog op simplificatie en vermindering van lasten voor bedrijfsleven), maar in de kern niet radicaal veranderd. Wel worden er door de vorming van nieuwe categorieën teeltmateriaal (zoals heterogeen materiaal en nichemarkt materiaal) handvatten gecreëerd die de toelating en markttoegang van dit soort materiaal, vaak traditionele rassen die van groot belang zijn voor biodiversiteit en voor kleinschalige c.q. biologische landbouw, mogelijk maken. De bestaande richtlijnen bieden hier nauwelijks ruimte voor.

Omvorming van richtlijnen naar een verordening zorgt voor meer harmonisatie en duidelijker verantwoordelijkheden van competente autoriteiten in de lidstaten. Integratie van plantgezondheid en teeltmateriaalregelgeving heeft belangrijke voordelen in de uitvoering (zoals we deze al kennen in Nederland) die leiden tot hogere naleving en lagere lasten. De vorming van één officieel standaarddocument dat zowel kwaliteits- als plantgezondheidsinformatie zal bevatten en van één bedrijvenregister zorgt voor reductie van lasten en helpt de handhaving te verbeteren. Verder is positief het in zowel teeltmateriaalregelgeving als plantgezondheidsregelgeving neergelegde principe dat bedrijven zelf er voor dienen te zorgen dat materiaal aan eisen voldoet, en dat, als bedrijven beschikken over een goede eigen aanpak op het gebied van kwaliteits- en plantgezondheidsbewaking, er minder toezicht/controle nodig is (certificatie onder toezicht).

De integratie met de gemoderniseerde controle-verordening geeft in belangrijke mate aanwijzingen over hoe officiële controles effectief en efficiënt kunnen/moeten worden uitgevoerd, wat daarbij de rol van private certificeringssystemen kan zijn en wat de rol van eigen kwaliteitssystemen van bedrijven kan zijn. Deze integratie biedt ook de mogelijkheid om internet-handel te kunnen controleren. Ook komt er de verplichting aan het bedrijfsleven om in- en verkoop eenduidig vast te leggen, zodat de tracering wordt geborgd.

De vorming van nieuwe categorieën teeltmateriaal biedt nieuwe kansen aan kleinschalige plantenveredelaars en aan kleinschalige producenten waardoor de diversiteit in rassen zal kunnen toenemen.

De vrijstelling van kosten als gevolg van officiële controles voor "micro-bedrijven" (bedrijven met minder dan 10 fte en minder dan 2 miljoen euro omzet per jaar) levert financiële en systematische risico's op. Voor de teeltmateriaalregelgeving is een eerste schatting dat dit voor de controlerende diensten (Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK), Naktuinbouw, Bloembollenkeuringsdienst (BKD)) financieel een jaarlijks tekort van ca € 26 miljoen kan opleveren. Daarnaast zal het effect ook zijn dat de prikkel voor bedrijven en controle instellingen om efficiënt te werken wordt weggenomen. Verder leidt deze maatregel tot een verlies van eerlijke concurrentie binnen de branche en tot "berekendend gedrag" van bedrijven om via splitsing/oprichting van nieuwe BV's onder de definitiegrens van microbedrijf te komen en zodoende controlekosten te vermijden.

De kans bestaat dat de nieuwe regelgeving gaat leiden tot (onbedoelde) lastenverzwaringen. Waar 12 richtlijnen specifiek waren toegesneden op een bepaalde deelsector, worden deze nu vervangen door 1 verordening, met veel algemener bepalingen. Het risico bestaat dat horizontale bepalingen uit de controle-verordening onvoldoende specifiek gemaakt kunnen worden voor de sector teeltmateriaal, waardoor bestaande logistieke processen ernstig gehinderd zullen worden. Bij de behandeling van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen zal er sterk op gestuurd moeten worden om een toename van regeldruk tegen te gaan.

Nederland staat over het algemeen positief tegenover het voorstel. Vooral de consolidatie en de integratie met plantgezondheid en de controleverordening is een belangrijk stap voorwaarts die kansen biedt te komen tot effectieve en efficiënte borging van de kwaliteit van teeltmateriaal op de Europese markt.

Nederland vindt dat de nieuwe communautaire regelgeving ook waarborgen moet bieden om een duurzame landbouw te bevorderen, de lasten voor het bedrijfsleven (in het bijzonder midden- en kleinbedrijf) moet minimaliseren, monopolisering van de voedselvoorziening tegen te gaan en de (agro)biodiversiteit te bevorderen.

De verbeteringen op het gebied van biodiversiteit (landrassen, heteroog materiaal, materiaal voor niche markten) worden daarom positief gewaardeerd. Nederland zal zich ervoor in het bijzonder inzetten dat het belang van traditionele rassen en de belangen van de biologische landbouw op een goede manier zullen worden geborgd in de communautaire regelgeving.



Nederland zal zich er ook voor inzetten, dat deze regelgeving alleen maar geldt voor professionele exploitanten en geen gevolgen zal hebben voor particulieren.

Nederland is tegen de voorschriften om microbedrijven uit te zonderen van inspectiekosten en deze kosten uit de huidige krappe overheidsbudgetten te betalen. Nederland stemt niet in met dit onderdeel van het voorstel.

Nederland zal kritisch zijn op de bevoegdheden die aan de Commissie worden gedelegeerd (delegated en implementing acts) en zal bij de behandeling van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen er sterk op sturen dat een toename van regeldruk voor het bedrijfsleven wordt tegengegaan.

### **3. Samenvatting voorstel**

De huidige EU-wetgeving betreffende het op de markt aanbieden van teeltmateriaal berust op twee pijlers, namelijk de registratie van rassen en materiaal en de certificering van de afzonderlijke partijen teeltmateriaal van plantensoorten die in de richtlijnen worden genoemd ("in een EU-lijst opgenomen soorten").

Het ontwerpvoorstel voor een nieuwe verordening behelst een consolidering en actualisering van de wetgeving voor het op de markt aanbieden van teeltmateriaal. De huidige twaalf afzonderlijke richtlijnen worden ingetrokken en vervangen. De meeste van deze richtlijnen zijn voor het eerst vastgesteld tussen 1966 en 1971; sommige zijn van recenter datum. De oude richtlijnen hebben talrijke ingrijpende wijzigingen ondergaan. Het gevolg hiervan is een ongelijk speelveld voor professionele exploitanten op de interne markt. Er is behoefte aan meer duidelijkheid en transparantie. Hobbytuinders worden door de oude en nieuwe regels niet geraakt.

Doel is om de uitvoering van de wetgeving te harmoniseren, de kosten en administratieve lasten te beperken en de innovatie te ondersteunen. Ook zijn aanpassingen nodig aan de technische vooruitgang bij het kweken van planten en de snelle ontwikkeling van de Europese en mondiale markt voor teeltmateriaal. Dit alles vereist een actualisering en modernisering van het wettelijk kader.

Belangrijk is dat er samenhang en synergie is gezocht met de wetgeving inzake plantgezondheid wat betreft fytosanitaire controles, die deel uitmaken van de certificering van teeltmateriaal.

Teeltmateriaal is een essentieel element voor de productiviteit, de diversiteit en de gezondheid en kwaliteit van de land- en tuinbouw, de voedsel- en diervoederproductie en ons milieu. In de afgelopen jaren is het inzicht gegroeid dat het landbouwbeleid van de EU van strategisch belang is voor de voedselzekerheid en -veiligheid, de voedingswaarde van levensmiddelen, het milieu, de biologische diversiteit en de klimaatverandering.

#### *Impact assessment Commissie*

Dit voorstel is onderdeel van een breder pakket op het gebied van dier- en plantgezondheid, teeltmateriaal en de vormgeving van officiële controles. De Europese Commissie beoogt met deze voorstellen met name een vereenvoudiging van de Europese regelgeving, een vermindering van de lastendruk, een meer risicogebaseerd beleid en meer transparantie en efficiëntere controle in de

keten. Zowel het bedrijfsleven als de consument zullen volgens de Commissie profiteren van deze voorgestelde verbeteringen. Daarnaast benadrukt de Commissie het belang van dit pakket in relatie tot het paardenvleeschandaal: de Commissie stelt strengere regels voor aangaande sancties, controle en testen. De vier voorstellen moeten de huidige grofweg 70 richtlijnen en verordeningen op het gebied van dier- en plantgezondheid en teeltmateriaal gaan vervangen. Dit is een omvangrijke hervorming van de huidige regelgeving die de afgelopen jaren is voorbereid (voor diergezondheid is dit reeds in 2004 gestart). Nederland was tijdens deze voorfase actief betrokken. De voorstellen zijn kaderwetten, wat inhoudt dat de artikelen alleen de hoofdlijnen bevatten en vervolgens omschrijven op welke manier de details worden uitgewerkt (via gedelegeerde of uitvoeringshandelingen).

### **Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

#### *a) Bevoegdheid*

De verordening is gebaseerd op artikel 43 VWEU (gemeenschappelijk landbouwbeleid), een terrein waar sprake is van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

#### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. De teeltmateriaalwetgeving stelt Europese kaders vast en reguleert daarmee het op de markt brengen van teeltmateriaal en een vrij verkeer daarvan in Europa. Dit onderwerp is reeds geregeld op EU-niveau. Gelet op de behoefte aan geharmoniseerde regels en een level playing field ten behoeve van het vrij verkeer, is het behoud van regulering op EU-niveau op zijn plaats.

De proportionaliteit wordt tevens positief beoordeeld met één kritische kanttekening. Over het algemeen gaat de verordening niet verder dan nodig is om de doelstellingen te bewerkstelligen. Tevens acht Nederland de verordening in dit geval het juiste instrument. Nederland heeft wel ernstige bedenkingen bij de voorschriften om micro-bedrijven verplicht uit te zonderen van controle-kosten en deze kosten uit de huidige krappe overheidsbudgetten te betalen. Het beschermen van micro-bedrijven kan ook worden gerealiseerd met minder vergaand ingrijpen, bijvoorbeeld door lidstaten de mogelijkheid te geven rekening te houden met micro-bedrijven.

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

Het voorstel bevat tientallen grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Gevolg hiervan is dat meer bevoegdheden aan de Commissie worden gedelegeerd. Ook leiden de grondslagen tot meer flexibiliteit: gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen kunnen sneller worden aangepast aan wetenschappelijke en andere nieuwe ontwikkelingen. Nederland beoordeelt dit positief. Tegelijkertijd zal Nederland er op toezien dat essentiële onderdelen en bepalingen met

gevolgen voor uitvoering en handhaving niet worden opgenomen in gedelegeerde handelingen. Nederland wil namelijk ruimte houden in de uitvoering en handhaving van de verordening, zodat deze kan worden toegesneden op de specifieke Nederlandse situatie. Waar de Commissie eenvormige uitvoering beoogt, acht Nederland een uitvoeringshandeling wenselijk. Verder zal Nederland er op toezien dat de reikwijdte van de Teeltmateriaalverordening bij gedelegeerde handeling/uitvoeringshandeling niet kan worden gewijzigd. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verordening geldt dat veel afhangt van de nu nog onbekende inhoud van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

De Europese Commissie geeft aan, dat het financieel kader zal worden opgenomen in een aparte verordening die aanvankelijk tegelijk met deze concept-verordening zou worden aangeboden. Voor teeltmateriaal zullen consequenties voor de EU-begroting naar verwachting beperkt blijven tot de instelling van één of meerdere Europese referentiecentra. Een dergelijk centrum zal gefinancierd worden vanuit Europees budget, zal als taken hebben het ontwikkelen en valideren van nieuwe onderzoeksmethoden en het opleiden en trainen van keurmeesters. Naar verwachting zal voor teeltmateriaal een dergelijk referentiecentrum jaarlijks een 3-4 miljoen euro op de begroting komen. Op dit moment echter is deze financiële verordening nog niet voorgesteld. De standpuntbepaling in dit fiche is onder voorbehoud van deze verordening over de financiële onderbouwing die later worden gepresenteerd.

Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Als gevolg van het aan dit voorstel gerelateerde voorstel voor een Verordening voor officiële controles over retributies en de verplichting microbedrijven daarvan uit te sluiten, zijn de financiële gevolgen voor de overheid zeer groot. Hiervoor wordt naar het BNC fiche van de Verordening voor officiële controles verwezen. 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*

De genoemde micro-bedrijven zullen –zoals het voorstel nu luidt- worden vrijgesteld van tarieven, hetgeen ze alleen al in Nederland een jaarlijks voordeel oplevert van (geschat) 26 miljoen euro. Nederland vindt dit echter onwenselijk gezien de eerder genoemde nadelen.

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

De regeldruk zal – na inregelen van het nieuwe stelsel- lager moeten komen te liggen. In het bijzonder de integratie van controles op het gebied van plantgezondheid en teeltmateriaal zal hier een bijdrage aan moeten leveren. Aangezien Nederland hier reeds ver mee gevorderd is, zal de afname van regeldruk voor bedrijven beperkt zijn.

Voorts is de vraag is of de beoogde vereenvoudiging en vermindering van de regeldruk in de praktijk ook werkelijk betere, meer eenvoudige regelgeving en verlaging van lasten zal opleveren. Op bepaalde onderdelen zal dit zeker het geval zijn (stroomlijning van plantgezondheid en teeltmateriaal), maar andere aspecten, zoals de verplichting om in- en verkoopinformatie op te nemen zullen ook meer regeldruk opleveren. Daarnaast kan de vereenvoudiging op het niveau van de basiswetgeving weer teniet worden gedaan of zelfs worden verzaamd door een grote hoeveelheid secundaire regelgeving waarin weer veel details terugkomen. Waar 12 richtlijnen specifiek waren toegesneden op een bepaalde deelsector, worden deze nu vervangen door 1 verordening, met veel algemener bepalingen. Specifieke lastenverlichtingen die in de huidige richtlijnen een plaats hebben zijn in de basistekst geschrapt en deze zullen in de onderliggende regelgeving ‘gerepareerd’ moeten worden.

Verder is er zorg dat horizontale bepalingen uit de controle-verordening onvoldoende specifiek gemaakt kunnen worden voor de sector teeltmateriaal, waardoor bestaande logistieke processen ernstig gehinderd zullen worden. Bij de behandeling van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen zal er sterk op gestuurd moeten worden om een toename van regeldruk tegen te gaan.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De huidige richtlijnen inzake teeltmateriaal zijn geïmplementeerd in de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 (Zpw) en de daarop gebaseerde regelgeving. De bepalingen inzake bloembollen zijn geïmplementeerd op basis van de Landbouwkwaliteitswet. Omdat van richtlijnen wordt overgaan op een verordening, worden veel nationale bepalingen vervangen door rechtstreeks werkende bepalingen uit de verordening. Daarnaast zullen bepalingen moeten worden aangepast aan de eisen van de verordening en ook om de verwijzingen naar de EU-regelgeving aan te passen. De Zaaizaad- en plantgoedwet, drie AMvB's en drie ministeriële regelingen zullen dus moeten worden aangepast.

*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 3 jaar gehanteerd tussen de inwerkingtreding en het van toepassing worden van de verordening. Deze termijn zal naar verwachting volstaan om partijen de kans te geven zich aan te passen. Aandachtspunt daarbij is dat ook de belangrijkste (onderliggende)

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

*b) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Nederland acht dit wel wenselijk en zal daarom pleiten voor een bepaling waarin staat dat de Commissie 5 jaar nadat de verordening van toepassing is geworden een rapport zal presenteren aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van de verordening.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

Omdat de kern van het voorstel meer een consolidatie en modernisering is dan een drastisch andere aanpak, is de verwachting dat een en ander goed uitvoerbaar zal zijn. De uitvoering van deze regelgeving is op dit moment belegd bij de zelfstandige bestuursorganen Nak, Naktuinbouw en Bloembollenkeuringsdienst.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

De wijziging van de Europese regelgeving voor het in Europa op de markt brengen van teeltmateriaal heeft geen impact op ontwikkelingslanden. De zaadregelgeving is niet zozeer bepalend voor de handel met ontwikkelingslanden (zowel import als export), maar veel meer de fytosanitaire regelgeving. Teeltmateriaal mag alleen uit derde landen worden ingevoerd als is vastgesteld dat het voldoet aan (met name fytosanitaire) voorschriften die in de Europese Unie gelden. Voor export uit de EU naar derde landen geldt dat dezelfde eisen worden gesteld als voor handel tussen lidstaten. Dit voorkomt dumping van afgekeurde zaden. Van het voorgaande kan worden afgeweken als de autoriteiten van het derde land dit expliciet hebben aangegeven. In beginsel gaat met zaad de EU-norm gelden voor export naar derde landen (waaronder ontwikkelingslanden), ter voorkoming van dumping. Het voorstel geeft daarnaast ruimte voor bilaterale afspraken met derde landen.

## **9. Nederlandse positie**

Nederland is over het algemeen positief over het voorstel. Vooral de consolidatie en de integratie met plantgezondheid en de controleverordening is een belangrijk stap voorwaarts die kansen biedt te komen tot effectieve en efficiënte borging van de kwaliteit van teeltmateriaal op de Europese markt. Nederland vindt daarbij wel dat de nieuwe regelgeving waarborgen moet bieden om een duurzame landbouw te bevorderen, de lasten voor het bedrijfsleven (in het bijzonder midden- en kleinbedrijf) moet minimaliseren, monopolisering van de voedselvoorziening tegen te gaan en de (agro)biodiversiteit te bevorderen. Nederland zal zich ervoor in het bijzonder inzetten dat het belang van traditionele rassen en de belangen van de biologische landbouw op een goede manier zullen worden geborgd in het voorstel. Ook zal Nederland zich er voor inzetten, dat deze regelgeving alleen maar geldt voor professionele exploitanten en geen gevolgen zal hebben voor particulieren.

Nederland is tegen de voorschriften om microbedrijven uit te zonderen van inspectiekosten en deze kosten uit de huidige krappe overheidsbudgetten te betalen. Nederland stemt niet in met dit onderdeel van het voorstel. Naast de hoge extra lasten die dit met zich meebrengt voor de rijksoverheid, kan dit leiden tot veranderende concurrentieverhoudingen binnen de verschillende branches en het vermijden door bedrijven van controlekosten door via splitsing/oprichting van nieuwe BV's controlekosten te vermijden. Bovendien worden hierdoor de positieve prikkels voor ondernemers die in het voorstel zitten (minder inspecties bij goede prestaties) voor een groot deel teniet gedaan. Opvallend is dat dit voorstel om microbedrijven verplicht vrij te stellen van het betalen van retributies niet strookt met de eigen bevindingen van de Commissie in de impact assessment.

De regelgeving zal uitsluitend gelden voor "professionele exploitanten" (diegenen die beroepsmatig teeltmateriaal kweken en in de handel brengen). Er komt dus geen regelgeving voor hobbyisten die onderling teeltmateriaal uitwisselen. Dat betekent dat ruilbeurzen/liefhebberscollecties etc. die niet bedrijfsmatig van opzet zijn gewoon door kunnen, zonder dat daar allerlei registratie- en inspectieverplichtingen voor gaan gelden. Het gebruik van zaaigoed in privé-tuinen is ook niet opgenomen in de EU-wetgeving. Bovendien kan een particulier met andere niet-professionele tuinders zaad uitwisselen zonder onder de regels van de verordening te vallen.

Er komt meer ruimte dan onder het huidig kader voor teeltmateriaal dat niet aan de "klassieke" eisen voldoet. Dit biedt ruimte op het gebied van traditionele rassen en biodiversiteit. De Europese Commissie en de lidstaten hebben al langer oog voor oude oorspronkelijke rassen, maar de bestaande regelgeving voor het op de markt brengen van deze producten is te restrictief. Het nieuwe ontwerp brengt hier verbeteringen op aan; de regels voor het in de handel brengen van zaden en ander plantaardig teeltmateriaal worden eenvoudiger en flexibeler. Doel is om zo de productiviteit, flexibiliteit en diversiteit van de productie te verzekeren en de handel te vergemakkelijken. De gebruiker heeft straks de keuze tussen nieuwe en geteste rassen, heterogeen materiaal (dat niet voldoet aan een rasdefinitie), traditionele rassen en materiaal bestemd voor nichemarkten. Deze brede keuze van materialen draagt bij aan de bescherming van de biodiversiteit en een veredeling die gericht is op duurzame landbouw. Nederland is positief over deze voornemens.

Nederland zal zich ervoor inzetten dat het belang van traditionele rassen en de belangen van de biologische landbouw op een goede manier zullen worden geborgd in het voorstel.

Al sinds het ontstaan van deze sector is sprake van concentratie in de veredelingssector. De afgelopen decennia heeft deze concentratie zich als gevolg van globalisering versterkt voortgezet. Dit zou maatschappelijke gevolgen kunnen hebben voor de positie van boer en tuinder, voor het tempo van innovatie, voor de voedselkwaliteit en voor de voedselzekerheid. Omdat het kabinet veel belang hecht aan een divers bedrijfsleven wat voldoende ruimte biedt aan zowel grote als kleine ondernemers, aan biologische landbouw en telers van traditionele rassen, steunt Nederland dit voorstel. Het biedt waarborgen voor kleinere producenten en gebruikers van zaden doordat:

1. de niet-professionele gebruikers van zaden zijn vrijgesteld van de regelgeving;

2. het toelatingsregime voor traditionele rassen en voor heterogene rassen zal worden versoepeld ten opzichte van de huidige situatie en de kosten voor toelating zullen zo laag mogelijk zijn.

Het voorstel bevat daarmee voldoende waarborgen dat kleinere bedrijven (zowel producenten als gebruikers van zaad) voldoende positie hebben zodat monopolievorming niet in de hand wordt gewerkt. Dit is voor Nederland een belangrijk punt.

Overigens is ten aanzien van het BNC-fiche over het Nagoya Protocol, dat eveneens van belang is voor het behoud van diversiteit van genetisch materiaal, door het kabinet een voorbehoud gemaakt vanwege de onduidelijkheid over de financiële consequenties voor het bedrijfsleven.

**Fiche 6: Controleverordening levensmiddelen- en diervoeder, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen.**

**1. Algemene gegevens**

***Titel voorstel***

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009 en 1107/2009, de Verordeningen (EU) nr. 1151/2012 en [...]/2013 [*Office of Publications, please insert number of Regulation laying down provisions for the management of expenditure relating to the food chain, animal health and animal welfare, and relating to plant health and plant reproductive material*], en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG en 2009/128/EG (verordening officiële controles)

***Datum ontvangst Commissiedocument***

6 mei 2013

***Nr. Commissiedocument***

COM(2013) 265

***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=202628](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202628)

***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2013\\_en.htm#sanco](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2013_en.htm#sanco)

***Behandelingstraject Raad***

Landbouw- en Visserijraad.

***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

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



*a) Rechtsbasis*

Artikel 43, artikel 114 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*

Gewone wetgevingsprocedure.

*c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Aan de Commissie wordt de bevoegdheid verleend om gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vast te stellen op een groot aantal onderwerpen. De Commissie wordt voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen bijgestaan door het bij artikel 58, lid 1, van Verordening (EG) nr. 178/2002 ingestelde Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders (waarbij de onderzoeksprocedure van toepassing is).

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

Dit voorstel is onderdeel van een omvangrijk pakket met voorstellen voor een nieuw wettelijk kader voor diergezondheid, plantgezondheid en de zaaizaadwetgeving. Dit pakket bestaat uit:

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

Later zal nog volgen:

- Verordening voor financiering voor de voedselketen en dier- en plantgezondheid.

De voorstellen worden begeleid door een mededeling over het pakket.

Het voorstel vervangt de huidige controleverordening (verordening (EG) nr. 882/2004) inzake levensmiddelen-, diervoeder-, en diergezondheidscontroles en verruimt de werkingssfeer naar fytosanitaire controles en controles van teeltmateriaal en dierlijke bijproducten. Daarnaast heeft het voorstel tot doel om het wetgevingskader te moderniseren, aan te scherpen en te vereenvoudigen. Met het voorstel wordt tevens het systeem voor inspectietarieven aangepast.

Het Commissievoorstel valt binnen de bevoegdheden van de Europese Unie. Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit en proportionaliteit van dit voorstel is positief, met een aantal kanttekeningen ten aanzien van inspectietarieven en het elektronische informatie- en managementsysteem IMSOC.

Nederland is op hoofdlijnen positief over het voorstel. Nederland steunt het streven naar vereenvoudiging en vermindering van regeldruk en zal kritisch blijven volgen of dit wordt

waargemaakt. Dit is zeer afhankelijk van de nadere uitwerking in gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Het kabinet ziet hier zowel kansen als risico's.

Het voorstel voorziet in verplichte uitbreiding van de heffing van retributies naar alle sectoren. Nederland staat in beginsel positief tegenover het streven van de Commissie om de financiering van het toezicht in de lidstaten onafhankelijker te maken van overheidsfinanciën om zodoende de kwaliteit ervan in Europa zeker te stellen. Het voorstel voor deze uitbreiding zal echter moeten worden beoordeeld aan de hand van de kabinetsvisie "Maat houden" uit 1996. Uitgangspunt bij de doorberekening van inspectiekosten in de retributies is het individuele profijtbeginsel. Dit zou kunnen betekenen dat retributies niet naar alle categorieën bedrijven kunnen worden uitgebreid.

Nederland is tegen de voorschriften om microbedrijven uit te zonderen van inspectiekosten en deze kosten uit de huidige krappe overheidsbudgetten te betalen. Nederland stemt niet in met dit onderdeel van het voorstel.

### **3. Samenvatting voorstel**

Dit voorstel is onderdeel van een breder pakket op het gebied van de dier- en plantgezondheid, teeltmateriaal en officiële controles.

De huidige controleverordening (verordening (EG) nr. 882/2004) biedt een wetgevingskader voor de organisatie van officiële controles door de bevoegde autoriteiten (BA's) van de lidstaten. Deze controles zijn gericht op het in de hele EU op geharmoniseerde wijze handhaven van diervoeder- en levensmiddelenwetgeving en voorschriften betreffende diergezondheid en dierenwelzijn. Het huidige voorstel strekt tot vervanging en intrekking van de controleverordening (verordening (EG) nr. 882/2004). Het is de bedoeling van de Commissie dat met het huidige voorstel één geheel van voorschriften wordt vastgesteld en ook de sectoren plantgezondheid, teeltmateriaal en dierlijke bijproducten worden geïntegreerd. Daarnaast heeft het voorstel tot doel om het wetgevingskader te moderniseren en aan te scherpen, te vereenvoudigen en een aantal tekortkomingen te verhelpen. Tevens wil de Commissie de lasten van het organiseren en uitvoeren van officiële controles verlichten door overbodige eisen te schrappen en een meer flexibele aanpak op een aantal punten. Bovenstaande doelstellingen beantwoorden volgens de Commissie aan de algemene doelstelling een goede handhaving van de EU-wetgeving te waarborgen, en de doelstellingen van het Verdrag, namelijk de interne markt te vrijwaren en tegelijkertijd een hoog niveau van gezondheidsbescherming te waarborgen.

Wat de financiering van officiële controles betreft, heeft het voorstel tot doel de beschikbaarheid van stabiele en passende middelen te waarborgen, de billijkheid en de eerlijkheid van de financiering van officiële controles te garanderen, en de transparantie te vergroten. De Commissie stelt voor dat de reikwijdte van de verplichte inspectietarieven wordt uitgebreid naar (bijna) alle sectoren in de

voedselketen en naar plantgezondheid en teeltmateriaal; bovendien moeten de tarieven kostendekkend worden. De Commissie verwijst hierbij naar het beginsel "de gebruiker betaalt". Daarnaast bevat het voorstel een verplichting voor lidstaten om microbedrijven (minder dan 10 fte en € 2 miljoen omzet per jaar) uit te zonderen van het betalen van inspectietarieven. Met deze vrijstelling voor microbedrijven wordt uitvoering gegeven aan het doel om de lasten voor zeer kleine ondernemingen te verminderen in overeenstemming met het nieuwe beleid van de Commissie inzake "Regeldruk voor het MKB verminderen – EU-regelgeving aanpassen aan de behoeften van micro-ondernemingen" (COM(2011) 803).

De risicogebaseerde benadering (meer controleren daar waar de risico's hoger zijn) wordt behouden en verder uitgewerkt. De BA's kunnen op deze manier volgens de Commissie hun middelen efficiënter inzetten. De controles dienen onaangekondigd plaats te vinden en met gepaste frequentie om eventuele opzettelijke schendingen van de regelgeving op te sporen.

Het voorstel zal de transparantie betreffende controles vergroten door bepalingen voor het openbaar maken van controlegegevens door de BA. Daarnaast stelt het voorstel strengere voorwaarden aan de sancties die de lidstaten opleggen. Boetes voor opzettelijke schendingen van de regelgeving (fraude) dienen het met de schending beoogde economische gewin ten minste ongedaan te maken.

Het voorstel betreft ook de officiële controles op zowel de uitvoer als de invoer van de EU. De controles moeten ervoor zorgen dat de veiligheids- en kwaliteitsnormen van de EU ook worden gehandhaafd voor de uitvoer om te voldoen aan de verwachtingen van onze handelspartners. Wat de invoer betreft is het van wezenlijk belang dat alle goederen en dieren die op de EU-markt komen, aan de EU-normen voldoen. De desbetreffende voorschriften inzake invoercontroles door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten voldoen aan de WTO-overeenkomst (Wereldhandelsorganisatie) inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS). Daarnaast tracht het voorstel het kader van de controles in overeenstemming te brengen met het gemoderniseerde douanewetboek.

Verder bevat het voorstel voorschriften voor methoden voor bemonstering, laboratoriumanalyses, -tests en -diagnoses die bij officiële controles worden toegepast; nationale en EU-referentielaboratoria; internethandel; samenwerking tussen de BA's van de lidstaten; controleplannen- en verslagen van de lidstaten; en voor een uitbreiding van het Europese systeem TRACES (gecomputeriseerd informatie- en managementsysteem voor verplaatsingen van dieren en dierlijke producten) naar de gehele agrofoodketen (inclusief planten en teeltmateriaal). Het nieuwe systeem gaat IMSOC (Information management system for Official Controls) heten.

#### *Impact assessment Commissie*

De impact assessment betreft vooral de financiering van officiële controles en analyseert verschillende opties, van deregulering op EU-niveau tot uitbreiding van de inning van verplichte vergoedingen. Dit

laatste is de voorkeursoptie van de Commissie, aangezien dit de duurzaamheid van de nationale controlesystemen op de lange termijn in stand houdt door ze minder afhankelijk te maken van overheidsmiddelen.

Ten aanzien van de verplichte vrijstelling van vergoedingen voor microbedrijven stelt de Commissie: "Aangezien micro-ondernemingen de overgrote meerderheid vormen van de ondernemingen die vergoedingen moeten betalen, zou een vrijstelling van betaling van die vergoedingen ernstige nadelige gevolgen hebben voor de kosten die de BA's kunnen recupereren. Hoewel het door de vrijstelling veroorzaakte verlies aan inkomsten voor de BA's zou kunnen worden bijgepast uit de algemene begroting, zou dat de controlemaatregelen opnieuw sterk afhankelijk maken van overheidsmiddelen en bijgevolg een situatie van financiële onzekerheid creëren – met name in de context van de huidige crisis en de besnoeiingen op begrotingen – die niet strookt met de doelstelling om samenhangende, efficiënte controleactiviteiten te verzekeren voor de volledige voedselketen, die in verhouding staan tot de risico's. Als het verlies aan inkomsten anderzijds zou worden gecompenseerd via hogere vergoedingen voor grotere ondernemingen, zou de verplichte vrijstelling voor micro-ondernemingen leiden tot een oneerlijke behandeling van grotere exploitanten en bijgevolg tot potentiële verstoringen van de mededinging.

Op basis van bovenstaande analyse, die kan rekenen op de volledige steun van de ondervraagde BA's en vertegenwoordigers uit de sector, wordt ervan uitgegaan dat een automatische vrijstelling van micro-ondernemingen (of het mkb in het algemeen) van de inning van vergoedingen de doelstelling om de duurzaamheid van de nationale controlesystemen te verzekeren zou kunnen ondergraven en de mededinging zou kunnen verstoren.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op artikel 43 VWEU (gemeenschappelijk landbouwbeleid), artikel 114 (interne markt voor levensmiddelen) en artikel 168, lid 4, onder b) (bescherming volksgezondheid). Naar het oordeel van het kabinet valt de verordening binnen de bevoegdheden van de Europese Unie en heeft de Commissie zich gebaseerd op de juiste rechtsgrondslagen.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

###### Subsidiariteit

Het oordeel ten aanzien van subsidiariteit is positief. Het voorstel voor een verordening vervangt de huidige controleverordening. Een EU-kader voor officiële controles is noodzakelijk om de uniforme toepassing van EU-wetgeving betreffende de voedselketen en een vlotte werking van de interne markt te waarborgen.

###### Proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van proportionaliteit is positief met een aantal kanttekeningen.

Een verordening biedt een geschikt kader voor de lidstaten en zorgt ervoor dat lidstaten ten aanzien van hun controlesystemen een consistente aanpak volgen. Het voorstel laat hierbij voldoende ruimte aan de lidstaten om rekening te houden met nationale regelingen en omstandigheden (bv. kenmerken van de bedrijvenpopulatie).

Kanttekeningen:

- Nederland is tegen het voorstel om micro-bedrijven verplicht uit te zonderen van controlekosten. Het beschermen van microbedrijven kan ook worden gerealiseerd met minder vergaand ingrijpen, bijvoorbeeld door lidstaten de mogelijkheid te geven rekening te houden met microbedrijven of door lidstaten ruimte te geven bij de invulling van een faciliteit voor microbedrijven zoals in de huidige Controleverordening het geval is.

- Nederland wil dat ten aanzien van het nieuwe elektronische informatie- en managementsysteem IMSOC er een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen lidstaten en de Commissie wordt vastgelegd en er voldoende ruimte is voor de lidstaten om hun nationale systemen te handhaven. Hier zal waarschijnlijk pas meer duidelijkheid over komen bij de verdere uitwerking in gedelegeerde handelingen.

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

Het voorstel bevat tientallen grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Gevolg hiervan is dat meer bevoegdheden aan de Commissie worden gedelegeerd. Ook leiden de grondslagen tot meer flexibiliteit: gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen kunnen sneller worden aangepast aan wetenschappelijke en andere nieuwe ontwikkelingen. Nederland beoordeelt dit positief. Tegelijkertijd zal Nederland er echter voor pleiten dat essentiële onderdelen en bepalingen met gevolgen voor uitvoering en handhaving niet worden opgenomen in gedelegeerde handelingen. Nederland wil namelijk ruimte houden in de uitvoering en handhaving van de verordening, zodat deze kan worden toegesneden op de specifieke Nederlandse situatie. Waar de Commissie eenvormige uitvoering beoogt, acht Nederland een uitvoeringshandeling wenselijk. Wijziging van de reikwijdte van de Controleverordening, bij gedelegeerde handeling/uitvoeringshandeling vindt Nederland onwenselijk. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verordening geldt wel dat veel afhangt van de nu nog onbekende inhoud van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

De Commissie geeft aan dat dit voorstel geen uitgaven met zich meebrengt die nog niet zijn opgenomen in het financieel memorandum van het gemeenschappelijk financieel kader. De uitgaven in het kader van de voedselketen, diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en teeltmateriaal worden (binnenkort) in een separaat Commissievoorstel gepresenteerd. De standpuntbepaling in dit fiche is onder voorbehoud van de hierboven genoemde verordening. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande kaders van de EU-begroting.

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

Reikwijdte inspectietarieven: de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de verplichte inspectietarieven zou in Nederland een behoorlijke verruiming van retributieplichtigen en retributieplichtige handelingen betekenen.

Uitzonderen microbedrijven van inspectietarieven: de verplichting om microbedrijven uit te zonderen van het betalen van inspectietarieven zal aan de andere kant echter betekenen dat een groot gedeelte van de exploitanten in de agrofoodsector, horeca en kleinhandel in Nederland juist geen retributies hoeven te betalen. In dat geval zou er sprake zijn van een verschuiving van controlekosten van bedrijven naar de overheid, hetgeen extra financiële lasten voor de rijksoverheid met zich mee zal brengen. Een goede inschatting van deze extra lasten valt op dit moment niet te geven, maar zal liggen in de orde van grootte van 50 miljoen euro (van de ca. 120 miljoen euro). 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*

Reikwijdte inspectietarieven: de voorgestelde reikwijdte van de verplichte inspectietarieven zou ertoe leiden dat exploitanten in meer sectoren retributies moeten gaan betalen (o.a. in de horeca, klein- en groothandel en voedings- en genotmiddelenindustrie).

Uitzonderen microbedrijven van inspectietarieven: de voorgestelde verplichting voor het uitzonderen van microbedrijven zou betekenen dat alle bedrijven in de agrofoodsector met minder dan 10 fte en minder dan 2 miljoen euro omzet per jaar geen retributies hoeven te betalen. Voor de microbedrijven die op dit moment retributies betalen komt dit in totaal neer in de orde van grootte van 50 miljoen euro.

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

Uitzonderen microbedrijven van inspectietarieven: dit zal een lastenverhoging voor de rijksoverheid betekenen om de criteria tot vrijstelling te controleren.

Bij geen of onvoldoende interoperabiliteit tussen IMSOC en nationale ICT-systemen, worden extra administratieve kosten voor de NVWA vooralsnog geraamd op een jaarlijks bedrag van €8 -12 miljoen. Ook voor het Nederlandse bedrijfsleven zal dit hogere kosten betekenen door minder efficiënte logistieke afhandeling van handelsstromen.

Een aantal aspecten uit het voorstel zullen hogere lasten voor de BA's (NVWA, keuringsdiensten, douane) betekenen, zoals verplichte onaangekondigde inspecties om fraude beter te bestrijden en de verplichting om na iedere officiële controle een rapport aan de exploitant te geven.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Ondanks dat de verordening rechtstreeks zal werken, dient in ieder geval nog het toezicht op de naleving en handhaving van de verordening te worden geregeld. Dit vereist aanpassing van regelgeving (o.m. op basis van de Wet dieren en de Warenwet). Er zijn geen consequenties voor decentrale regelgeving. Het voorstel valt niet onder het toepassingsbereik van de lex silencio positivo en staat dus niet in de weg aan een bestaande procedure.

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

De voorgestelde inwerkingtredingsdatum van de verordening is de twintigste dag na publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie. Het voorstel voorziet voor de verschillende onderdelen in verschillende termijnen voor de toepasselijkheid van de verordening, te weten een jaar, drie jaar en vijf jaar. Of deze termijnen voldoende zijn, hangt af van het moment waarop de Europese uitvoeringsregelgeving gereed is. Omdat dat nu nog niet bekend is wanneer de uitvoeringsregelgeving gereed is, kan over de haalbaarheid van deze termijnen geen oordeel worden gegeven.

### *c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is geen algemene bepaling ter evaluatie van de verordening opgenomen. Het kabinet acht dit wel wenselijk en zal daarom pleiten voor een evaluatiebepaling, zodat de Commissie binnen een nader te bepalen termijn een rapport zal presenteren over de werking van de verordening aan het Europees Parlement en de Raad.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

Dit voorstel heeft implicaties voor de autoriteiten die bevoegd zijn de officiële controles uit te voeren: NVWA, KDS, COKZ, de vier plantaardige zelfstandige bestuursorganen (KCB, BKD, NAK en Naktuinbouw) en de Douane. De verwachting is dat over het algemeen het voorstel goed uitvoerbaar en handhaafbaar is, aangezien het een vereenvoudiging en stroomlijnen van de huidige controleverordening tot doel heeft. Een aantal elementen zal echter leiden tot taak/lastenverzwaring, zoals de voorstellen op het terrein van de inspectietarieven, het nieuwe elektronische informatie- en managementsysteem IMSOC, verplichte onaangekondigde inspecties om fraude beter te bestrijden en de verplichting om na iedere officiële controle een rapport aan de exploitant te geven. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid moet opgemerkt worden dat veel afhangt van de nu nog onbekende inhoud van de gedelegeerde – en de uitvoeringshandelingen.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Doel van de Commissie is dat ook de invoercontroles efficiënter en meer risicogebaseerd worden uitgevoerd. De desbetreffende voorschriften inzake invoercontroles door de BA's van de lidstaten moeten voldoen aan de WTO-overeenkomst (Wereldhandelsorganisatie) inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS). Dieren en producten die worden geëxporteerd naar derde landen moeten voldoen aan dezelfde hoge eisen als wordt geëist voor handel tussen de lidstaten. Hiervan mag alleen worden afgeweken als de autoriteit van het derde land dit expliciet heeft aangegeven. De Commissie zet het bestaande programma "Betere opleiding voor veiliger voedsel" voort dat gericht is op opleiding van personeel van de BA's in de lidstaten en in derde landen, waaronder ontwikkelingslanden.

## **9. Nederlandse positie**

Nederland kan op hoofdlijnen instemmen met het voorstel voor officiële controles. Het voorstel biedt een goed kader voor hoe de BA's van de lidstaten dienen te controleren in de voedselketen. Nederland steunt de versterking van de risicogebaseerde benadering en de uitbreiding van het voorstel naar controles op de terreinen van plantgezondheid en teeltmateriaal en dierlijke bijproducten. Nederland steunt het streven naar vereenvoudiging en vermindering van regeldruk en zal kritisch blijven volgen of dit ook wordt waargemaakt. Verder zal Nederland kritisch zijn op de bevoegdheden die aan de Commissie worden gedelegeerd (gedelegeerde en uitvoeringshandelingen) en zal bij de behandeling van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen er sterk op sturen dat een toename van regeldruk wordt tegengegaan.

Nederland kan tevens instemmen met de voorstellen voor transparantie ten aanzien van controleresultaten, verplichte onaangekondigde controles om fraude tegen te gaan, afschrikwekkende boetes en verbeterde samenwerking tussen de lidstaten. Deze maatregelen stelt de Commissie mede voor naar aanleiding van de voedsel fraude (paardenvlees).

### Inspectietarieven

Het voorstel voorziet in verplichte uitbreiding van de heffing van retributies naar alle sectoren. Nederland staat in beginsel positief tegenover het streven van de Commissie om de financiering van het toezicht in de lidstaten onafhankelijker te maken van overheidsfinanciën om zodoende de kwaliteit ervan in Europa zeker te stellen. Het voorstel voor deze uitbreiding zal echter moeten worden beoordeeld aan de hand van de kabinetsvisie "Maat houden" uit 1996. Uitgangspunt bij de doorberekening van inspectiekosten in de retributies is het individuele profijtbeginsel. Dit zou kunnen betekenen dat retributies niet naar alle categorieën bedrijven kunnen worden uitgebreid.

Nederland is tegen de voorgestelde voorschriften om microbedrijven uit te zonderen van inspectiekosten en deze kosten uit de huidige krappe overheidsbudgetten te betalen. Nederland stemt niet in met dit onderdeel van het voorstel. Naast de hoge extra lasten die dit met zich meebrengt voor de rijksoverheid, kan dit leiden tot veranderende concurrentieverhoudingen binnen de verschillende



branches en het vermijden door bedrijven van controlekosten door via splitsing/oprichting van nieuwe BV's controlekosten te vermijden. Bovendien worden hierdoor de positieve prikkels voor ondernemers die in het voorstel zitten (minder inspecties bij goede prestaties) voor een groot deel teniet gedaan. Opvallend is dat dit voorstel om microbedrijven verplicht vrij te stellen van het betalen van retributies niet strookt met de eigen bevindingen van de Commissie in de impact assessment (zie punt 3).

Op het gebied van invoer- en uitvoercontroles komt het voorstel op hoofdlijnen overeen met de Nederlandse wensen. Dit is relevant voor Nederland gezien de grote invoer/uitvoer/doorvoerstromen via Rotterdam en Schiphol en de verantwoordelijkheid als 'poort naar Europa' om insleep van ziektes en import van onveilige producten tegen te gaan. Voor de importcontroles bijvoorbeeld is het goed dat gekozen wordt voor een meer risicogebaseerde benadering. De Douane dient ruimte te behouden om verplichte controles aan te kondigen in die gevallen dat het aankondigen geen risico oplevert en wenselijk is.

Nederland zal kritisch zijn op aspecten die mogelijk negatieve consequenties hebben op de logistieke processen rond de handelsstromen (ondermeer ten aanzien van regeldruk en het niveau van overheidsdienstverlening), zoals het informatiemanagementsysteem voor officiële controles (betreft digitale uitwisseling van controlegegevens) dat de Commissie voorstelt (IMSOC) en het mogelijk maken in de secundaire regelgeving van het verleggen van de fysieke fytosanitaire inspecties van de buitengrens naar een erkende inspectieplaats binnen de EU. Nederland kan deze uitbreiding in het IMSOC steunen wanneer interoperabiliteit met nationale systemen (zowel die van lidstaten als derde landen) en het voldoen aan internationale standaarden voor elektronische gegevensuitwisseling voldoende geborgd worden. De Commissie dient samen met de lidstaten het management en beheer van IMSOC verder uit te werken.

## **Fiche 7: Verordening beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten.

#### ***Datum ontvangst Commissiedocument***

6 mei 2013

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2013) 267

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/food/plant/plant\\_health\\_biosafety/rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosafety/rules/index_en.htm)

#### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

SWD (2013) 169

[http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/pressroom/docs/impact\\_assesment\\_proposal-regulation-pests-plants\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/pressroom/docs/impact_assesment_proposal-regulation-pests-plants_en.pdf)

#### ***Behandelingstraject Raad***

Landbouw en Visserijraad

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Economische Zaken

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

##### *a) Rechtsbasis*

Dit voorstel is gebaseerd op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 43 (gemeenschappelijk landbouwbeleid).

##### *b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure: een Verordening van de Raad en het Europees Parlement.

Verantwoordelijke commissie van Europees Parlement; Landbouw en plattelandontwikkeling.

### *c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Dit wetgevingsvoorstel inzake plantgezondheid beoogt het grondgebied van de EU te beschermen door de insleep en de verspreiding van voor planten schadelijke organismen te voorkomen. Nadere uitwerking zal zowel in gedelegeerde als in uitvoeringshandelingen plaatsvinden, waartoe het voorstel enkele tientallen grondslagen bevat. De Commissie wordt voor de uitvoeringshandelingen bijgestaan door het bij artikel 58, eerste lid, van Verordening(EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad ingestelde Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders.

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

Dit voorstel is onderdeel van een omvangrijk pakket met voorstellen voor een nieuw wettelijk kader voor diergezondheid, plantgezondheid en de zaaizaadwetgeving. Dit pakket bestaat uit:

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

Later zal nog volgen:

- Verordening voor financiering voor de voedselketen en dier- en plantgezondheid.

De doelstelling van het plantgezondheidsstelsel is voorkomen van de insleep en verspreiding van nieuwe en schadelijke plantenziekten op het grondgebied van de EU.

De nadruk hierbij ligt op het voorkomen, zodat later minder ingegrepen hoeft te worden met bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen/kostbare controlemaatregelen en geen dure uitroeiingscampagnes op touw hoeven te worden gezet. Hiermee wordt een duurzame plantaardige productie ondersteund en worden de bossen en parken beschermd. Met dit voorstel wil de Commissie de tekortkomingen in het huidige stelsel verhelpen en een stevig regelgevingskader voor de toekomst vaststellen.

Het voorstel verbetert de samenhang tussen de wetgeving voor plantgezondheid en die voor teeltmateriaal. Bovendien zal dit voorgestelde plantgezondheidsstelsel geïntegreerd worden in de brede benadering van de Verordening voor de officiële controles op voedselveiligheid, diergezondheid en uitgangsmateriaal (COM(2013) 265) en meer in overeenstemming worden gebracht met de algemene principes van de huidige EU Algemene Levensmiddelenwet (General Food Law), zoals de risicogebaseerde benadering en de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer.

Het beschikbaar komen van EU-medefinanciering voor bepaalde onderdelen in dit voorstel en de retributies voor inspecties worden niet in dit voorstel zelf geregeld. Het voorstel voor de financiële verordening waarin deze medefinanciering geregeld wordt, is nog niet verschenen. De retributies voor fytosanitaire inspecties (inclusief de uitsluiting van microbedrijven van retributies), worden geregeld in de verordening voor officiële controles.

De verordening is gebaseerd op artikel 43 VWEU (gemeenschappelijk landbouwbeleid), een terrein waar een gedeelde bevoegdheid is tussen de EU en de lidstaten. De subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel worden positief beoordeeld. Aandachtspunt is de wijze waarop de Commissie bepaalde bevoegdheden gaat regelen in gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

De omvorming van richtlijn naar verordening zorgt voor een meer uniforme uitvoering in de lidstaten. Voor Nederland dat internationaal een belangrijke rol speelt in de productie en handel van plantaardig materiaal is dit positief (meer level playing field). Een nadeel kan zijn dat de ruimte voor maatregelen die aan de Nederlandse omstandigheden zijn aangepast zeer klein is. Hier moet dus altijd een balans in worden gevonden.

Nederland als grote handelsnatie in planten en plantaardige producten heeft belang bij een goed en geharmoniseerd fyto-sanitair stelsel in de EU, dat klaar voor de toekomst is. Nederland steunt de modernisering en versterking van het fyto-sanitaire stelsel in de EU. Tegelijkertijd is Nederland zich bewust van zijn verantwoordelijkheid als "poort van Europa" om insleep van plantenziektes in de EU tegen te gaan en zodoende het grondgebied van EU te beschermen. Gezien de grote invoer/uitvoer/doorvoerstromen via Rotterdam en Schiphol zal Nederland echter kritisch zijn op aspecten in de verordening, die mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de logistiek rond de handelsstromen.

Nederland steunt de visie dat de focus op preventie moet liggen om het risico op uitbraken van ziekten verderop in de keten of in het openbaar groen zoveel mogelijk tegen te gaan.

Nederland steunt het streven naar vereenvoudiging en vermindering van regeldruk en is kritisch ten aanzien van effecten van de nieuwe regelgeving op de lastendruk. Steeds zal afgewogen moeten worden of de extra lasten ook echt een voordeel opleveren in de vorm van preventie of vermindering van risico.

Belangrijk is om in een vroeg stadium zoveel mogelijk duidelijkheid over de inhoud van voor Nederland belangrijke gedelegeerde en uitvoeringshandelingen te verkrijgen.

Nederland is tegen de voorschriften om microbedrijven uit te zonderen van inspectiekosten en deze kosten uit de huidige krappe overheidsbudgetten te betalen. Nederland stemt niet in met dit onderdeel van het voorstel van de verordening voor officiële controles.

### **3. Samenvatting voorstel**

De doelstelling van het plantgezondheidsstelsel is voorkomen van de insleep en verspreiding van nieuwe en schadelijke plantenziekten op het grondgebied van de EU.

De nadruk hierbij ligt op het voorkomen, zodat later minder ingegrepen hoeft te worden met bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen/kostbare controlemaatregelen en geen dure uitroeiingscampagnes op touw hoeven te worden gezet. Hiermee wordt een duurzame plantaardige productie ondersteund en worden de bossen en parken beschermd.

Het voorstel verbetert de samenhang tussen de wetgeving voor plantgezondheid en die voor

teeltmateriaal. Bovendien zal dit voorgestelde plantgezondheidsstelsel geïntegreerd worden in de brede benadering van de Verordening voor de officiële controles op voedselveiligheid, diergezondheid en uitgangsmateriaal (COM(2013) 265) en meer in overeenstemming worden gebracht met de algemene principes van de huidige EU Algemene Levensmiddelenwet (General Food Law), zoals de risicogebaseerde benadering en de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer.

Het beschikbaar komen van EU-medefinanciering voor bepaalde onderdelen in dit voorstel en de retributies voor inspecties worden niet in dit voorstel zelf geregeld. Het voorstel voor de financiële verordening waarin deze medefinanciering geregeld wordt, is nog niet verschenen. De retributies voor de fytosanitaire inspecties (inclusief de uitsluiting van microbedrijven van retributies) worden geregeld in de Verordening voor officiële controles.

#### *Impact assessment Commissie*

De Commissie beoogt met dit voorstel het huidige plantgezondheidsstelsel te moderniseren en te verbeteren op een reeks van punten. Bij de berekeningen van de Commissie van de gevolgen van verbeteringen komt naar voren dat het een duidelijke besparing voor de lidstaten EU-breed moet opleveren, omdat de kosten van inspecties moeten worden doorberekend aan de bedrijven en omdat er voor bepaalde onderdelen van het voorstel EU-cofinancieringsmogelijkheden komen (voor bijvoorbeeld "surveillance"). De impact qua kosten voor het bedrijfsleven is gering omdat de Commissie een regeling voor EU-cofinanciering wil instellen voor de directe verliezen van ondernemers door uitroeiingsmaatregelen. In deze impact assessment wordt geen rekening gehouden met de verplichting voor de lidstaten om microbedrijven uit te sluiten van het opleggen van retributies zoals dat in het voorstel van de Verordening voor officiële controles voorgeschreven wordt, ook voor de fytosanitaire inspecties.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

De verordening is gebaseerd op artikel 43 VWEU (gemeenschappelijk landbouwbeleid), een terrein waar sprake is van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. De verordening valt binnen de bevoegdheden van de Europese Unie om regelgeving op het gebied van plantgezondheid te maken en de Commissie heeft zich gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

###### Subsidiariteit

De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. Het voorstel voor een verordening vervangt de huidige fytosanitaire richtlijn en heeft tot doel de insleep en de verspreiding van voor planten schadelijke organismen op het grondgebied van de Europese Unie tegen te gaan. Het grensoverschrijdende karakter van plaagorganismen en de Europese interne markt rechtvaardigen optreden op Europees niveau.

### Proportionaliteit

De proportionaliteit van het voorstel wordt over het algemeen positief beoordeeld. De beoogde doelen staan in de juiste verhouding met de voorgestelde maatregelen. Het voorgestelde rechtsinstrument (een verordening) kan op Nederlandse instemming rekenen, omdat het rechtstreeks van toepassing is en daarmee minder risico bestaat op verschillende interpretaties en uitvoeringspraktijken.

Er zijn een paar kanttekeningen. Zo heeft Nederland een ernstige kanttekening bij de voorschriften in het voorstel van de Controleverordening om microbedrijven uit te zonderen van inspectiekosten en deze kosten uit de huidige krappe overheidsbudgetten te halen. Dit werkt ook door in de uitvoering van deze verordening. Ook op het punt van het nieuwe elektronische informatie- en managementsysteem voor plantaardige importzendingen en – exportzendingen, dat interoperabel moet kunnen zijn met nationale systemen, moet de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen lidstaten en Commissie duidelijk afgesproken worden. Ook zijn er uitvoeringsmaatregelen nodig, zie punt 6a.

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

Het voorstel bevat tientallen grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Gevolg hiervan is dat meer bevoegdheden aan de Commissie worden gedelegeerd. Ook leiden de grondslagen tot meer flexibiliteit: gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen kunnen sneller worden aangepast aan wetenschappelijke en andere nieuwe ontwikkelingen. Nederland beoordeelt dit positief. Tegelijkertijd zal Nederland er op toezien dat essentiële onderdelen en bepalingen met gevolgen voor uitvoering en handhaving niet worden opgenomen in gedelegeerde handelingen. Nederland wil namelijk ruimte houden in de uitvoering en handhaving van de verordening, zodat deze kan worden toegesneden op de specifieke Nederlandse situatie. Waar de Commissie eenvormige uitvoering beoogt, acht Nederland een uitvoeringshandeling wenselijk. Verder zal Nederland er op toezien dat de reikwijdte van deze verordening bij gedelegeerde handeling/uitvoeringshandeling niet kan worden gewijzigd.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verordening geldt wel dat veel afhangt van de nu nog onbekende inhoud van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

In de artikelen 5, 32, 37, 40, 41, 43, 49, 50, 68, 69, 74 en 75 van de verordening stelt de Commissie voor om uitvoeringshandelingen vast te stellen volgens de adviesprocedure. Nederland vindt dat deze uitvoeringshandelingen vastgesteld moeten worden volgens de onderzoeksprocedure, zodat lidstaten meer invloed kunnen uitoefenen. Dit sluit ook aan bij artikel 2 van de (horizontale)

Comitologieverordening. Dit artikel bepaalt dat de onderzoeksprocedure met name van toepassing is op uitvoeringshandelingen die de bescherming van de gezondheid van planten betreffen.

In het algemeen zal Nederland alert zijn op de bevoegdheden die aan de Commissie worden gedelegeerd en ervoor pleiten dat essentiële onderdelen en bepalingen met gevolgen voor uitvoering en handhaving in de verordening zelf worden opgenomen.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Anders dan de huidige fyto-sanitaire regelgeving bevat het voorstel geen bepalingen over uitgaven die in aanmerking komen voor een financiële bijdrage van de EU. Dit komt later in de nog door de Commissie te presenteren verordening voor financiering voor de voedselketen en dier- en plantgezondheid. De standpuntbepaling in dit fiche is onder voorbehoud van deze verordening over de financiële onderbouwing die later worden gepresenteerd. Naar analogie van diergezondheid is de verwachting dat EU-medefinanciering beschikbaar worden gesteld voor onder andere financiële compensatie voor de directe verliezen van de professionele ondernemers in geval van uitroeiing van een plantenziekte. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande kaders van de EU-begroting.

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

Als gevolg van het voorstel voor de Verordening voor officiële controles over retributies en de verplichting microbedrijven daarvan uit te sluiten zijn de negatieve financiële gevolgen voor de overheid zeer groot (voor alleen de plantgezondheidsinspecties naar schatting 15 miljoen euro). Hiervoor wordt naar het BNC-fiche van de verordening voor officiële controles (COM(2013) 265) verwezen.

De uitbreiding van de plantenpaspoortplicht, zoals beschreven in dit voorstel, betekent dat meer bedrijven geregistreerd moeten worden. Dit betekent tevens dat deze bedrijven gecontroleerd moeten worden en de kosten daarvan voor een groot deel (de microbedrijven) niet kunnen worden doorberekend aan het bedrijfsleven. Ook de controle van reizigers en de controle van transitzendingen zullen om extra inzet van niet alleen de NVWA maar ook de Douane vragen. Verder zullen er meer noodplannen dan nu gemaakt moeten worden en daarmee moet realistisch geoefend worden. Dit laatste gebeurt nu niet. Lidstaten zijn verplicht boeteclausules in te stellen voor overtredingen die voldoende afschrikwekkend zijn. Lidstaten moeten hier actief op handhaven, hetgeen de inzet van controlerende instanties noodzakelijk maakt.

Bepaalde elementen uit deze regelgeving zullen naar verwachting voor EU-medefinanciering in aanmerking kunnen komen.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Als gevolg van het voorstel voor de verordening voor officiële controles over retributies en de verplichting microbedrijven daarvan uit te sluiten zijn de financiële gevolgen voor het bedrijfsleven per saldo positief. De genoemde microbedrijven worden vrijgesteld van tarieven. Door de uitbreiding van de plantenpaspoortplicht zullen meer bedrijven geregistreerd en gecontroleerd moeten worden dan nu het geval is. Bedrijven kunnen in aanmerking komen voor verminderde inspecties door de overheid, wanneer zij een managementplan opstellen en laten goedkeuren. Bij microbedrijven zal naar

verwachting dit bonus-malusmechanisme minder goed gaan werken, omdat deze bedrijven niet voor de inspecties hoeven te betalen.

De directe verliezen van ondernemers bij uitroeiingsacties van bepaalde schadelijke organismen zullen in aanmerking komen voor EU-cofinanciering. Het voorstel voor deze financiële verordening moet nog verschijnen.

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

De vraag is of de beoogde vereenvoudiging en vermindering van de regeldruk in de praktijk ook werkelijk betere, meer eenvoudige regelgeving en verlaging van lasten zal opleveren. Op bepaalde onderdelen zoals de stroomlijning van plantgezondheid en teeltmateriaal zal er EU-breed gezien zeker vermindering van regeldruk komen. Echter Nederland heeft deze integratie in de praktijk al ingevoerd. Bepaalde aspecten zullen meer regeldruk opleveren (reizigersbagage, uitbreiding plantenpaspoortplicht, boeteclausules). Daarnaast kan de vereenvoudiging op het niveau van de basiswetgeving weer teniet worden gedaan door een grote hoeveelheid secundaire regelgeving waarin weer veel details terugkomen.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het voorstel vereist aanpassing van met name de Plantenziektewet en de daarop gebaseerde regelgeving. Omdat de huidige fyto-sanitaire richtlijn wordt vervangen door een rechtstreeks werkende verordening, dient het nationale fyto-sanitaire wetgevingskader hierop te worden aangepast. Ondanks dat de verordening rechtstreeks zal werken, dient verder in ieder geval nog het toezicht op de naleving en handhaving van de verordening te worden geregeld.

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

De voorgestelde inwerkingtredingsdatum van de verordening is de twintigste dag na publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie. In het voorstel wordt een periode van drie jaar voorgesteld tussen de inwerkingtreding en het van toepassing worden van de verordening. Of deze termijn voldoende zijn, hangt af van het moment waarop de Europese uitvoeringsregelgeving gereed is. Omdat nu nog niet bekend wanneer de uitvoeringsregelgeving gereed is, kan over de haalbaarheid van deze termijnen geen oordeel worden gegeven.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is geen algemene bepaling ter evaluatie van de verordening opgenomen. Nederland acht dit wel wenselijk en zal daarom pleiten voor een bepaling waarin staat dat de Commissie een bepaalde termijn nadat de verordening van toepassing is geworden een rapport zal



presenteren aan het Europese Parlement en de Raad over de werking van de verordening. Bij deze termijn wordt gedacht aan een periode van 5 jaar na implementatie van de verordening.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

### *a) Uitvoerbaarheid*

De verwachting is dat één en ander op zich uitvoerbaar moet zijn. Onzekere factor blijft het grote aantal gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen. De uitvoering van de huidige plantgezondheidsregelgeving is op dit moment belegd bij de NVWA en de vier plantaardige zelfstandige bestuursorganen (KCB, BKD, NAK en Naktuinbouw). De stroomlijning van de regelgeving voor plantgezondheid en teeltmateriaal zal voor Nederland geen problemen voor de uitvoerbaarheid opleveren, omdat er al veel geïntegreerd wordt uitgevoerd.

Nieuw in dit voorstel zijn de voorlichting aan bedrijfsleven en publiek en de eisen voor planten in bagage van reizigers. Er zal capaciteit noodzakelijk zijn voor voorlichting over fyto-sanitaire risico's aan reizigers, telers, handelaren en burgers. Het binnenbrengen in de EU van planten in de bagage van reizigers zal niet langer zijn vrijgesteld van de betreffende eisen en verbodsbepalingen. De toelichting van het voorstel geeft aan dat deze reizigersbagage met geringe frequentie aan controles zou moeten worden gecontroleerd om de kosten tot een minimum te beperken.

### *b) Handhaafbaarheid*

In het algemeen is de verwachting gezien de ervaring met het huidige fyto-sanitaire stelsel, dat één en ander handhaafbaar zal zijn. De eisen voor planten in reizigersbagage met een geringe frequentie aan controles zijn naar verwachting moeilijk handhaafbaar evenals de verplichtingen voor transitzendingen. Echter het uitsluiten van reizigersbagage van deze verordening zou volgens de toelichting bij het voorstel het succes ervan in gevaar brengen, omdat planten in reizigersbagage een steeds groter fyto-sanitair risico voor de EU zijn gebleken. Nederland zal de handhaafbaarheid in hand houden. Bij de uitvoering van de reizigersbagage zal aangesloten worden bij de veterinaire inspecties.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Bij de versterking van het aspect preventie en om nieuwe risico's in verband met bepaalde voor opplant bestemde planten uit bepaalde derde landen het hoofd te bieden kan de Commissie strengere maatregelen (intensievere inspecties, een quarantaineperiode of een (tijdelijk) importverbod) instellen voor het binnenbrengen van bepaalde voor opplant bestemde planten uit derde landen. Met name ontwikkelingslanden kunnen hier last van hebben omdat deze landen minder in staat zijn adequate fyto-sanitaire garantiesystemen in te richten.

Het voorstel is in overeenstemming met de internationale afspraken in het kader van de Internationale Plantenbescherming Conventie (IPPC) en daarmee conform de WHO-overeenkomst inzake sanitaire en fyto-sanitaire maatregelen (SPS).

De Commissie zet het bestaande programma "Betere opleiding voor veiliger voedsel" voort dat gericht is op trainingen en opleiding van personeel van de competente autoriteiten in de lidstaten en in derde landen, waaronder ontwikkelingslanden.

## **9. Nederlandse positie**

Nederland als grote handelsnatie in planten en plantaardige producten heeft belang bij een goed en geharmoniseerd fytosanitair stelsel in de EU, dat klaar voor de toekomst is. Nederland steunt de modernisering en versterking van het fytosanitaire stelsel in de EU. Tegelijkertijd is Nederland zich bewust van zijn verantwoordelijkheid als "poort van Europa" om insleep van plantenziektes in de EU tegen te gaan en zodoende het grondgebied van EU te beschermen. Gezien de grote invoer/uitvoer/doorvoerstromen via Rotterdam en Schiphol zal Nederland echter kritisch zijn op aspecten in de verordening, die mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de logistiek rond de handelsstromen.

Het voorstel voor plantgezondheid is in het algemeen een logisch en helder voorstel. De hoofdlijnen van het voorstel zoals de indeling van de schadelijke organismen, de nadruk op preventie, de verantwoordelijkheid van de ondernemer op het vlak van plantgezondheid, de stroomlijning met de verordening voor teeltmateriaal, zijn conform de Nederlandse ideeën.

Om het grondgebied van de EU beter te beschermen tegen nieuwe plantenziekten, die met name mee kunnen komen met bepaalde voor opplant bestemde planten uit bepaalde derde landen, zal de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen onder bepaalde voorwaarden strengere maatregelen (intensievere inspecties, een quarantaineperiode of een (tijdelijk) importverbod) kunnen instellen voor het binnenbrengen van dit materiaal in de EU. Dit kan in meer of mindere mate de internationale handel van bepaalde planten gaan belemmeren. Echter in de afgelopen tien jaar hebben uitbraken in de EU van schadelijke importgerelateerde plaagorganismen de overheid en bedrijfsleven bewust gemaakt van de kosten en negatieve gevolgen (ook voor de export van planten uit Nederland) van ontoereikende bescherming tegen insleep en verspreiding van ernstige plantenziekten (bijv. de boktor, dennenhoutaaltje).

Er is meer aandacht voor het openbaar groen, met name bossen. In de afgelopen tien jaar hebben grote uitbraken in de EU van importgerelateerde plantenziekten bij bossen de samenleving en de politiek beter bewust gemaakt van de kosten en de gevolgen van ontoereikende bescherming. De toelichting op het voorstel geeft aan dat het onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt ervoor te zorgen dat in geval van het uitroeien van een plantenziekte de eventueel benadeelde burgers (bijv. particuliere tuinen) tijdig op billijke wijze voor de geleden schade worden gecompenseerd. Dit gaat verder dan het huidige Nederlandse beleid.

Stroomlijning van de regelgeving voor plantgezondheid en teeltmateriaal heeft belangrijke

voordelen in de uitvoering EU-breed gezien. Voor Nederland is deze reductie van lasten zeer beperkt omdat er al heel veel geïntegreerd wordt uitgevoerd.

De integratie met de gemoderniseerde verordening voor de officiële controles geeft in belangrijke mate aanwijzingen over hoe controles effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd. Deze integratie biedt ook de mogelijkheid om internethandel te kunnen controleren. Ook komt er de verplichting voor het bedrijfsleven om in- en verkoop eenduidig vast te leggen om de traceerbaarheid van zendingen te verhogen. Dit is positief.

Op een aantal punten zoals uitbreiding van het plantenpaspoort, de inspecties van reizigersbagages, de controle van transit extra inzet van de NVWA vergen. Het voorstel zal ook het takenpakket van de Nederlandse douane vergroten. Nederland moet hier kritisch op zijn. Belangrijk is om in een vroeg stadium zoveel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de inhoud van voor Nederland belangrijke gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Nederland zal de mogelijke gevolgen voor de regeldruk en de verdeling van bevoegdheden kritisch blijven volgen.

Nederland is tegen de voorschriften om microbedrijven uit te zonderen van inspectiekosten en deze kosten uit de huidige krappe overheidsbudgetten te betalen. Nederland stemt niet in met dit onderdeel van het voorstel van de verordening voor officiële controles.

## **Fiche 8: Richtlijn inzake toegankelijkheid van betaaldiensten**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Richtlijn betreffende de vergelijkbaarheid van kosten in verband met betaalrekeningen, overstappen van betaalrekening en toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties.

#### ***Datum ontvangst Commissiedocument***

8 mei 2013

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM (2013) 266

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=202640](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202640)

#### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

Impact assessment, volledig (SWD(2013)164):

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/swd\\_2013\\_0164\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0164_en.pdf)

Impact assessment, samenvatting (SWD(2013)165):

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/swd\\_2013\\_0165\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0165_en.pdf)

Opinie dd 27 juli 2012 (SEC(2013)250):

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/sec\\_2013\\_250\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_250_0.pdf)

Opinie dd 29 oktober 2012 (SEC(2013)250):

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/sec\\_2013\\_0250\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_0250_en.pdf)

#### ***Behandelingstraject Raad***

ECOFIN Raad

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Financiën

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

a) *Rechtsbasis*

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 114

*b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing door het EP.

*c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Er worden gedelegeerde bevoegdheden voorgesteld met betrekking tot het vaststellen van gestandaardiseerde terminologie voor diensten waarvoor banken tarieven hanteren.

Er worden uitvoeringshandelingen voorgesteld met betrekking tot het vaststellen van het uiterlijk van tarievenlijsten en overzichten van getarifeerde betaaldiensten.

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

Het voorstel beoogt de toegankelijkheid tot en vergelijkbaarheid van betaaldiensten voor consumenten te verbeteren en het overstappen naar een andere bank te vergemakkelijken.

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 114 van het EU-Werkingsverdrag, stellende dat ingrijpen nodig is voor het wegnemen van de resterende barrières voor de vrijheid van betaaldiensten op de interne markt. Meer in het algemeen zou deze richtlijn nodig zijn voor het realiseren van het vrije verkeer van goederen, arbeid, diensten en kapitaal. Omdat een eerdere aanbeveling van de Commissie binnen een aantal lidstaten geen opvolging heeft gekregen, meent de Commissie dat het nodig is onderhavige richtlijn vast te stellen.

Het kabinet steunt de doelstellingen van de Commissie: ter voorkoming van sociale en financiële uitsluiting is het belangrijk dat consumenten voldoende toegang hebben tot girale betaaldiensten, in het bijzonder in landen waar contante betalingen steeds meer plaatsmaken voor giraal betalingsverkeer. Verder is het van belang dat er voldoende (grensoverschrijdende) concurrentie is op de markt voor betaaldiensten en dat consumenten daartoe inzicht hebben in de kosten van het gebruik van een betalingrekening. De beschikbaarheid van een goed functionerende overstapservice kan de concurrentie daarbij verder bevorderen.

Nederland is echter kritisch over de subsidiariteits- en proportionaliteitsaspecten van het voorstel. Op voorhand is niet duidelijk of het probleem dat de Commissie wil oplossen een grensoverschrijdend karakter heeft, dan wel van een dusdanige omvang is dat ingrijpen op Europees niveau noodzakelijk is.

Voor de Nederlandse markt voor bankrekeningen voor consumenten voegt het voorstel ook weinig toe: de Nederlandse banken hebben onderling afgesproken dat in beginsel iedereen een basisbankrekening kan openen die voldoet aan de aspecten zoals de Commissie die benoemt in haar voorstel. Weliswaar bevat de Nederlandse wetgeving geen specifieke eis dat bij het openen van een bankrekening niet mag worden gediscrimineerd naar nationaliteit, maar dat is wel verboden op grond van de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Bovendien is het recht op een betaalrekening in iedere lidstaat niet in lijn met de gedachte van de Europese betalingsruimte (SEPA), waarbij de gebruiker

juist slechts één enkele bankrekening nodig heeft om in de hele Europese betalingsruimte (in euro's) te kunnen bankieren.

Ook kent Nederland al een overstapservice om de overstap van de ene bank naar de andere te faciliteren, die bovendien verder gaat dan de eisen die de Commissie stelt aan een dergelijke service. Wel nieuw voor de Nederlandse markt zou het standaardiseren van de presentatie van tarieven voor betaalrekeningen zijn. Er bestaan weliswaar websites waarop tarieven kunnen worden vergeleken, maar iedere bank is vrij om zelf te bepalen hoe zij haar tarieven opbouwt. Desondanks zijn de belangrijkste tarieven voor consumenten op dezelfde wijze samengesteld.

Alles bijeengenomen biedt het voorstel weinig kansen voor Nederland, maar is ook de impact ervan te overzien.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *Inhoud voorstel*

Het voorstel heeft een drieledige doelstelling:

1. Het verbeteren van de toegankelijkheid tot girale betaaldiensten voor consumenten het recht op een basisbetaalrekening wettelijk vast te leggen (d.w.z. een betaalrekening met een betaalpas en, voor zover beschikbaar, toegang tot internetbankieren).
2. Het verbeteren van de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten voor consumenten: banken worden verplicht hun tarieven op gestandaardiseerde wijze te publiceren via een of meer geaccrediteerde onafhankelijke websites.
3. Het makkelijker maken voor consumenten om over te stappen naar een andere bank door de oude en de nieuwe bank te verplichten bepaalde informatie uit te wisselen.

Met de eerste maatregel wil de Commissie verzekeren dat iedereen die een betaalrekening wenst te openen daar ook echt toe in staat is. Het belang daarin ligt in het feit dat een betaalrekening een noodzakelijk medium is voor het voorkomen van financiële of sociale uitsluiting.

Door tarieven met betrekking tot betaaldiensten beter vergelijkbaar te maken, hoopt de Commissie ervoor te zorgen dat consumenten beter in staat zullen zijn te beoordelen wat de kosten zijn voor betaaldiensten, wat een positief effect moet hebben op de concurrentie tussen betaalinstellingen. Hetzelfde geldt voor het instellen van een grensoverschrijdende overstapservice: door het consumenten makkelijker te maken naar een andere bank over te stappen, zouden banken scherper gaan concurreren op zowel de prijs als de kwaliteit van hun dienstverlening.

#### *Impact assessment Commissie*

In de impact assessment onderbouwt de Commissie de wenselijkheid van ingrijpen met een kosten-batenanalyse, waarbij een aantal beleidsopties naast elkaar worden gezet. Op grond van een kwantitatieve analyse komt de Commissie tot onderhavig voorstel, waarbij zij benadrukt dat alleen het samenstel van de drie genoemde onderdelen tot het gewenste effect kunnen leiden.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

Artikel 114 van het EU-Werkingsverdrag geeft de EU bevoegdheid om wetgeving vast te stellen inzake de werking van de interne markt. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Om de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel als geheel te beoordelen, moeten de drie onderdelen apart worden bekeken.

1. Het recht op een basisbetaalrekening houdt in dat iedere EU-burger in iedere lidstaat een basisbankrekening moet kunnen openen.

Het kabinet oordeelt negatief over de subsidiariteit op dit onderdeel. De Commissie onderbouwt onvoldoende dat de werking van de interne markt wordt belemmerd doordat niet iedere EU-burger beschikt over een basisbankrekening.

Uit de impact assessment volgt bovendien dat in het merendeel van de landen in de EU meer dan 90% van de consumenten beschikt over een bankrekening. Uit de gegevens van de Commissie volgt dat:

- vooral in Roemenië en Bulgarije het aantal mensen dat een bankrekening heeft relatief laag is;
- ruim 60% van de consumenten die een bankrekening wil openen (maar er nu geen heeft) woonachtig is in Italië, Roemenië of Polen.

In veel andere lidstaten, waaronder Nederland, speelt het probleem dus niet of nauwelijks. Ook is het voor burgers uit andere lidstaten over het algemeen goed mogelijk om in Nederland een bankrekening te openen. Bovendien is het overgrote deel van de consumenten aan wie een bankrekening geweigerd is, niet relevant vanuit een grensoverschrijdend perspectief. Ook dat toont aan dat er geen sprake is van een Europees probleem waarbij de werking van de interne markt wordt verstoord.

2. Het verbeteren van de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten.

De Commissie wil de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten voor consumenten verbeteren door lidstaten lijsten met getarifeerde betaaldiensten op te laten opstellen. Deze lijsten worden zoveel mogelijk op Europees niveau gestandaardiseerd, waarna banken binnen de EU verplicht zijn de Europese definities – voor zover beschikbaar – te hanteren bij het publiceren van hun tarieven. Maar doordat iedere lidstaat zelf vaststelt welke diensten op zijn grondgebied het vaakst getarifeerd worden, ontstaan er per lidstaat verschillende lijsten. De lijsten zullen dus ook tarieven bevatten voor betaaldiensten die alleen worden gebruikt binnen een specifieke lidstaat. De bruikbaarheid voor het vergelijken van tarieven over de grenzen van lidstaten heen moet daarom worden gerelativeerd: de maatregel heeft bovenal effect op de vergelijkbaarheid van tarieven op nationaal niveau.

Gezien de beperkte Europese dimensie wordt ook op dit onderdeel niet aan het subsidiariteitsvereiste voldaan.

3. Het faciliteren van de overstap naar een andere bank.

Om het voor consumenten makkelijker maken om over te stappen naar een andere bank, voorziet het voorstel in een verplichting voor aanbieders van betaalrekeningen (doorgaans banken) bepaalde informatie uit te wisselen, ook wanneer een consument overstapt naar een bank in een andere lidstaat.

Het valt echter niet te verwachten dat het aantal gevallen dat een consument naar een bank *in een andere lidstaat* zal overstappen dusdanig groot zal zijn, dat de kosten die gemaakt moeten worden voor het realiseren van deze overstapservice opwegen tegen de voordelen. Het voorstel voldoet daarom niet aan het proportionaliteitsvereiste. En indien het voorstel zou worden beperkt tot een binnenlandse overstapservice, zou het om een aangelegenheid gaan die de lidstaten zelf aangaat, zodat het voorstel niet subsidiair zou zijn.

Over het geheel genomen zijn er zowel met betrekking tot de subsidiariteit als met betrekking tot de proportionaliteit bezwaren aan te voeren tegen het voorstel. Het oordeel op beide aspecten, zij het met betrekking tot verschillende onderdelen van het voorstel, luidt dus negatief.

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

Het voorstel bevat zowel een aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheid als door de uit Commissie te verrichten uitvoeringshandelingen. De gedelegeerde bevoegdheid bestaat uit het vaststellen van standaardterminologie met betrekking tot de meest voorkomende betaaldiensten. Aangezien niet op voorhand is vast te stellen welke dat zullen zijn en het een relatief technisch aspect betreft, bestaat er volgens het kabinet geen bezwaar tegen het delegeren van deze bevoegdheid aan de Commissie. Bovendien kunnen volgens het voorstel zowel het Europees Parlement als de Raad de bevoegdheid te allen tijde weghalen bij de Commissie.

De uitvoeringshandelingen zien op het vaststellen van het formaat waarin banken hun tarieven moeten publiceren en het formaat dat banken moeten gebruiken om achteraf aan hun klanten kenbaar te maken welke (getarifeerde) betaaldiensten zijn afgenomen. Op zich is de keuze om dit aan de Commissie over te laten (in plaats van aan de lidstaten of aan de banken) logisch, omdat het ten goede komt aan de herkenbaarheid (en daarmee de vergelijkbaarheid) van bancaire tarieven. Het voorstel vermeldt dat de Commissie bij het vaststellen van de formaten volgens de onderzoeksprocedure wordt ondersteund door het European Securities Committee. Ook dit betreft een relatief technisch aspect van de verordening. Het kabinet heeft geen bezwaar tegen het voorstel om deze uitvoeringshandelingen aan de Commissie over te laten. De keuze om het vaststellen van formats ter uitvoering van de richtlijn via uitvoeringshandelingen plaats te laten vinden, is op zich een logische. Het betreft handelingen die geen wijziging van de richtlijn beogen, maar een uniforme



uitvoering ervan. De lidstaten kunnen via de European Securities Committee invloed op de vormgeving van deze uitvoeringshandelingen uitoefenen.

## **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*

Indien het voorstel doorgang vindt, betekent dit extra taken voor de Nederlandse toezichthouders. In principe zullen de kosten daarvan door de financiële sector zelf gedragen moeten worden. De kosten die het voorstel met zich mee brengen voor het toezicht zijn daarom onder 5d) opgenomen.

De Commissie verwacht dat de lidstaten samen 22 tot 111 miljoen euro zullen besparen op het uitbetalen van uitkeringen en toelagen indien alle consumenten toegang hebben tot (tenminste) een basisbetaalrekening. Voor Nederland zal dit echter nihil zijn, omdat uitkeringen en dergelijke nu al uitsluitend giraal worden uitbetaald en bovendien 99% van de Nederlanders vanaf 15 jaar al een bankrekening heeft.

De Commissie schat in dat alle lidstaten gezamenlijk 11 miljoen euro moeten uitgeven aan voorlichting, het implementeren van wetgeving en het opzetten van een vergunningsstelsel voor vergelijkingswebsites. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Om de financiële gevolgen van het voorstel in kaart te brengen, schat de Commissie in dat de baten voor consumenten tussen de 10 en 13 miljard euro zullen bedragen, tegenover een kostenpost van 150 tot 750 miljoen euro. Voor het bedrijfsleven zijn de verwachte kosten 1,1 tot 2,2 miljard euro (waarvan grofweg een kwart tot een derde eenmalig), en de verwachte baten 70 tot 360 miljoen. Daarbij moeten worden aangetekend dat de Commissie een groot aantal aannames heeft gedaan om tot deze bedragen te komen, waarvan sommige zeer marginaal worden onderbouwd.

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

Burgers zullen geen toename van regeldruk ervaren. Voor de overheid is de toename beperkt tot een bescheiden groei van de toezichtstaken. Voor aanbieders van betaalrekeningen geldt wel een toename in de regeldruk, met name op het gebied van inhoudelijke nalevingskosten: zij dienen te voldoen aan bepaalde eisen met betrekking tot het verstrekken van informatie aan consumenten (zowel ex ante als ex post) en dienen consumenten bij te staan bij de overstap naar een andere bank. Zij zullen daarvoor onder andere moeten investeren in IT-systemen en het opleiden van medewerkers.

### *Inhoudelijke nalevingskosten*

De Commissie heeft de inhoudelijke nalevingskosten voor alle aanbieders binnen de EU ingeschat op 800 miljoen tot 1,6 miljard euro, waarvan 350 tot 620 miljoen eenmalig.

De kosten die de overheid maakt in verband met het toezicht op de naleving schat de Commissie voor de EU als geheel in op 12 tot 18 miljoen. Deze kosten worden (in Nederland althans) in rekening gebracht bij degene die onder toezicht staan.

Het is lastig aan te geven welk deel van deze kosten door de Nederlandse banken gemaakt zullen moeten worden. De Commissie is bij haar inschatting namelijk uitgegaan van de kosten over 27 lidstaten, terwijl het bankenlandschap tussen de diverse lidstaten grote verschillen vertoont. Bovendien geldt ook hier dat de aannames die de Commissie heeft gedaan om tot bovenstaande bedragen te komen op onderdelen niet of nauwelijks onderbouwd zijn.

### *Administratieve lasten*

Alhoewel de toezichthouders zonder aanvullende rapportage van de aanbieders kunnen controleren of deze zich aan de voorgestelde regels houden, brengt het voorstel toch administratieve lasten met zich mee. Die vloeien voort uit de verplichting van de lidstaten om de Commissie te informeren over de effectiviteit van de regeling (zie hieronder welke informatie het precies betreft).

In de impact assessment van de Commissie worden deze kosten niet genoemd. De verwachting is echter dat de rapportageverplichting vooral een eenmalig karakter zal hebben, in de vorm van investeringen in de IT-infrastructuur.

Hoewel moeilijk te kwantificeren, zal de omvang van deze uitgaven relatief bescheiden zijn ten opzichte van de totale IT- investeringen die het gevolg zouden zijn van dit voorstel.

Op grond van het voorstel moeten de lidstaten binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn de Commissie voorzien van een voorlopige lijst van de meest voorkomende getarifeerde betaaldiensten. Aangezien de Commissie deze informatie nodig heeft voor het vaststellen van de meest voorkomende betaaldiensten binnen de gehele EU, is deze verplichting noodzakelijk voor een goede werking van het voorstel. Verder voorziet het voorstel in de gebruikelijke verplichting om de Commissie informeren over het aanwijzen van de toezichtouder(s). Alhoewel de Commissie geen inschatting maakt van deze administratieve lasten voor de overheid, wordt de omvang daarvan als relatief bescheiden ingeschat.

Daarnaast bevat het voorstel de verplichtingen voor de lidstaten om drie jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, en vervolgens iedere twee jaar, de volgende informatie te rapporteren:

- de mate waarin aanbieders van betaalrekeningen en -diensten voldoen aan de bepalingen van de richtlijn;
- het aantal vergelijkingssites met een vergunning;

- o het aantal maal dat de overstapservice is ingezet, de kosten die daarvoor in rekening zijn gebracht en het aantal maal dat de inzet van de overstapservice is geweigerd;
- o het aantal basisbankrekeningen dat is geopend, het aantal maal dat dat is geweigerd, de gronden waarop die weigeringen hebben plaatsgevonden en de tarieven voor een basisbankrekening.

De inschatting van de Commissie is dat deze administratieve lasten zeer beperkt zijn. Voor het vergelijkbaar maken van tarieven betreft het 100.000 tot 160.000 euro voor alle lidstaten tezamen. Voor de administratieve lasten als gevolg van de overige onderdelen noemt de Commissie geen bedrag.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Afgezien van de benodigde implementatiewetgeving heeft het voorstel geen gevolgen voor regelgeving op nationaal niveau, noch op decentraal niveau. Sanctionering van de bepalingen in het voorstel is administratief van aard. Het voorstel voorziet niet in de 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*

Het voorstel gaat uit van een implementatietermijn van een jaar, wat in verband met de doorlooptijd van het Nederlandse wetgevingsproces kort is.

### *c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel bevat een bepaling die voorschrijft dat de Commissie de werking van de richtlijn vijf jaar na inwerkingtreding evalueert. De evaluatie wordt opgesteld aan de hand van de informatie die de lidstaten hebben aangeleverd zoals hierboven onder 5 d) omschreven.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

### *a) Uitvoerbaarheid*

Afgezien van het verlenen van vergunningen aan vergelijkingswebsites is de betrokkenheid van de overheid bij de uitvoering van de richtlijn beperkt. De in het voorstel opgenomen bepalingen richten zich vooral op de aanbieders van betaalrekeningen en -diensten.

### *b) Handhaafbaarheid*

Aan de lidstaten wordt overgelaten welke instantie bevoegd zal zijn met betrekking tot het toezicht op de naleving en de handhaving van de bepalingen in de richtlijn. Het ligt voor de hand om dit in Nederland te beleggen bij de Nederlandsche Bank en/of de Autoriteit Financiële Markten.

De verplichtingen die voortvloeien uit het voorstel zijn duidelijk. Er worden geen problemen voorzien met de handhaafbaarheid.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

## **9. Nederlandse positie**

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen die de Commissie wil realiseren met deze richtlijn. Meer concurrentie kan leiden tot een betere service aan consumenten en een prijsdrukkend effect hebben. Bovendien is, zeker in een land als Nederland, waar het girale betalingsverkeer een belangrijke rol heeft, toegang tot basisbetaaldiensten van belang voor het voorkomen van financiële uitsluiting.

Het kabinet is echter van mening dat het niet zonder meer vast staat dat ingrijpen op Europees niveau nodig is om deze doelstellingen te realiseren. Er bestaan grote verschillen tussen de nationale markten voor betaaldiensten binnen de verschillende lidstaten, die alle een verschillende betaaltraditie hebben. Bovendien zijn binnen een aantal lidstaten al maatregelen getroffen om de diverse onderdelen van het voorstel te realiseren, hetzij door middel van zelfregulering, hetzij door middel van wetgeving. Ook in Nederland bestaat al een goed functionerende overstapservice, die bovendien verder gaat dan hetgeen het voorstel van de Commissie inhoudt, en heeft in beginsel iedereen toegang tot het girale betalingsverkeer via een basisbankrekening.

Zoals gezegd, zijn er bedenkingen met betrekking tot de subsidiariteit c.q. de proportionaliteit van de verschillende onderdelen van het voorstel.

### *1. Het recht op een basisbetaalrekening houdt in dat iedere EU-burger in iedere lidstaat een basisbankrekening moet kunnen openen.*

De impact assessment van de Commissie stelt dat er 25 miljoen consumenten zijn die niet over een basisbankrekening beschikken maar er wel graag een zouden willen openen. Van deze groep consumenten is echter maar circa 10% ook daadwerkelijk geweigerd, een groep van 2,8 miljoen consumenten. Daarnaast is het de vraag of hier daadwerkelijk sprake is van een Europees probleem. Het lijkt erop dat het probleem dat relatief weinig mensen over een bankrekening beschikken, speelt in slechts een paar lidstaten.

Tenslotte stelt de Commissie voor dat elke EU-burger recht dient te krijgen op een bankrekening in alle 27 lidstaten. Het is echter niet te verwachten dat degenen die het meeste baat zouden hebben bij het recht op een basisbetaalrekening, behoefte zouden hebben aan een bankrekening in een andere dan de eigen lidstaat. Het blijkt dat de voornaamste reden dat consumenten

financiële diensten niet in een ander land kopen, is gelegen in een gebrek aan behoefte daaraan. De vrees dat men als consument uit een andere lidstaat wordt geweigerd, speelt nagenoeg geen rol. Bovendien is het recht op een betaalrekening in iedere lidstaat niet in lijn met de gedachte van de Europese betalingsruimte (SEPA), waarbij de gebruiker juist slechts één enkele bankrekening nodig heeft om in de hele Europese betalingsruimte (in euro's) te kunnen bankieren. Alles beschouwd voldoet het voorstel op dit onderdeel niet aan het subsidiariteitsbeginsel.

## 2. *Het verbeteren van de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten.*

De Commissie wil de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten voor consumenten verbeteren door bepaalde verplichtingen op te leggen, die op het volgende neer komen:

- Lidstaten moeten – ieder voor zich – een lijst opstellen met tenminste 20 bancaire diensten waar consumenten voor moeten betalen.
- Op basis van de lijsten van alle lidstaten stelt de Commissie een standaardterminologie op voor die diensten die in een meerderheid van de lidstaten worden aangeboden.
- De door de Commissie geformuleerde terminologie wordt vervolgens – voor zover van toepassing – door de lidstaten overgenomen in de door hen zelf opgestelde lijst.
- Vervolgens moeten aanbieders van betalingsdiensten bij het aangaan van een overeenkomst met een consument een lijst met tarieven overleggen waarop de diensten staan die voorkomen op de nationale lijst van getarifeerde betaaldiensten.

Door deze werkwijze, waarbij iedere lidstaat zelf vaststelt welke diensten op zijn grondgebied het vaakst getarifeerd worden, ontstaan er per lidstaat verschillende lijsten. Omdat ieder land zo zijn eigen specifieke betaalinstrumenten heeft (zo zijn iDEAL en de acceptgiro typisch Nederlandse betaalproducten) zullen de lijsten nog steeds tarieven bevatten voor betaaldiensten die alleen worden gebruikt binnen een specifieke lidstaat. Het is dus de vraag of door deze maatregel daadwerkelijk een grensoverschrijdend effect ontstaat.

Bovendien draagt het voorstel het risico in zich dat, als gevolg van de standaardisatie van tarieven, ook producten moeten worden gestandaardiseerd, hetgeen niet ten goede komt aan de innovatie van betaaldiensten. Bij een eventuele standaardisatie van betaaldiensten moet daarom veel ruimte worden gelaten voor lokale/nationale betaalmethoden en -behoeften van consumenten.

De conclusie is dat, gezien de beperkte Europese dimensie, ook voor wat betreft dit onderdeel er vraagtekens zijn te plaatsen bij de subsidiariteit.

## 3. *Het makkelijker maken voor consumenten om over te stappen naar een andere bank.*

De Commissie maakt niet duidelijk hoeveel consumenten baat zullen hebben bij het grensoverschrijdende karakter van de overstapservice. In haar voorstel stelt de Commissie (impliciet) dat een grensoverschrijdende overstapservice ten goede komt aan mobiliteit van arbeid. Het is echter niet aannemelijk dat, wanneer een consument zich in een andere lidstaat

vestigt, de mogelijkheid om een overstapservice te gebruiken van wezenlijke invloed zal zijn op zijn besluit zich in het buitenland te vestigen. Bovendien komt deze gedachtegang niet overeen met de totstandkoming van de Europese betalingsruimte (SEPA), waarbij de consument juist slechts een enkele bankrekening nodig heeft om in de hele Europese betalingsruimte te kunnen bankieren, wat hem in staat stelt te blijven bankieren bij de bank in zijn land van herkomst.

Verder is van belang dat consumenten niet een betaalrekening zullen openen bij een bank in een andere lidstaat (zonder zich daadwerkelijk in die lidstaat te vestigen), louter vanwege een betere service of lagere tarieven. Andere zaken, zoals de wens van consumenten om in hun eigen taal met hun bank te communiceren, de beschikbaarheid van typisch nationale betaalproducten en de behoefte om naar het recht van de eigen lidstaat een overeenkomst met de bank te sluiten, spelen volgens het kabinet een belangrijke rol bij de keuze voor een bank.

Tot slot, indien het toch interventie door middel van Europese regelgeving komt, lijkt de herziening van de Richtlijn Betaaldiensten (Payment Services Directive), waar de Commissie binnenkort met een voorstel voor komt, een logischer plek dan een aparte richtlijn.

## **Fiche 9: Verslag EU-burgerschap 2013 en overzicht "vordering op weg naar een echt EU-burgerschap 2011-2013"**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

- Verslag over het EU-burgerschap 2013: EU-burgers: uw rechten, uw toekomst
- Verslag krachtens artikel 25 VWEU: Over de vordering op weg naar een echt EU-burgerschap 2011-2013

#### ***Datum ontvangst Commissiedocument***

8 mei 2013

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM (2013) 269

COM (2013) 270

#### ***Pre-lex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=202641](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202641)

#### **Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:**

Niet opgesteld

#### **Behandelingstraject Raad:**

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie:***

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties

### **2. Essentie voorstel**

De Commissie vindt dat EU-burgers in hun dagelijks leven nog steeds hindernissen ondervinden bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer. Middels het verslag over het EU-burgerschap 2013 tracht de Commissie aandacht aan deze problemen te schenken en kondigt het maatregelen aan om de rechten van burgers te versterken. In het verslag inventariseert de Commissie ook de onlangs behaalde resultaten en stelt zij vast welke hindernissen er nog zijn die burgers ervan weerhouden hun rechten volledig uit te oefenen. Het EU-burgerschap staat in het Europees jaar van de burger (2013) centraal. Het inventariseert de vooruitgang die de Commissie sinds het eerste verslag over het EU-burgerschap uit 2010 heeft geboekt met de in oktober 2010 aangekondigde 25 maatregelen. Naast het burgerschapsrapport is er een verslag zoals bedoeld in artikel 25 VWEU verschenen met een overzicht

van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het EU-burgerschap tussen 1 januari 2011 en 31 maart 2013.

In het nieuwe burgerschapsrapport noemt de Europese Commissie maatregelen om de rechten van de EU-burgers verder te versterken. Het gaat om een reeks maatregelen om belemmeringen aan te pakken waarmee burgers in hun dagelijks leven nog steeds te maken hebben. Het verslag over het EU-burgerschap 2013 noemt twaalf concrete acties om Europeanen te helpen beter gebruik van hun EU-rechten te maken, of het nu gaat om het zoeken van een baan in een ander EU-land of om het bevorderen van een sterkere deelname aan het democratisch proces in de Unie. Met de voorstellen wordt onder meer beoogd om het eenvoudiger te maken in een ander EU-land te werken en een opleiding te volgen, om onnodig papierwerk te verminderen voor EU-burgers die in de EU wonen en reizen, en om het gemakkelijker maken in een andere lidstaat te gaan winkelen.

In het verslag over het EU-burgerschap 2013 worden twaalf nieuwe maatregelen aangekondigd om de rechten van burgers te versterken:

1. De Commissie wil een herziening van de verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels voorstellen en nagaan of werkloosheidsuitkeringen langer dan de wettelijke drie maanden kunnen worden geëxporteerd naar een andere lidstaat.
2. De Commissie wil in 2013 een kwaliteitskader voor stages ontwikkelen. De Commissie zal voorts in 2013 een initiatief voorstellen om EURES te moderniseren teneinde de rol en het effect van de werkgelegenheidsdiensten op nationaal niveau te versterken en de arbeidsmobiliteit in de EU beter te coördineren. Naast de hervorming van Eures zal de Commissie een proefproject starten om de uitwisseling van informatie over stages en leerlingplaatsen via Eures te verbeteren.
3. De Commissie wil in 2013 en 2014 werken aan oplossingen om de obstakels in verband met door de lidstaten afgegeven identiteits- en verblijfsdocumenten uit de weg te ruimen voor de EU-burgers en hun familieleden die in een ander EU-land wonen dan hun eigen land;
4. De Commissie zal in 2013 initiatieven nemen om best practices op het gebied van belasting in grensoverschrijdende situaties te bevorderen en de juiste toepassing van het EU-recht te waarborgen, zodat de Europese burgers die verhuizen of over de grens werken, beter met de verschillende belastingregels kunnen omgaan en met name dubbele belasting kunnen voorkomen.
5. De Commissie wil in de loop van 2014 stappen zetten voor de ontwikkeling van een „voertuiginformatieplatform” om de erkenning van de keuringsbewijzen van de technische controle mogelijk te maken, waardoor burgers gemakkelijker en veiliger naar een ander EU-land zullen kunnen reizen met hun auto.
6. De Commissie wil de mobiliteit van personen met een handicap binnen de EU bevorderen door in 2014 de ontwikkeling te ondersteunen van een wederzijds erkende EU-gehandicaptenkaart, waardoor binnen de EU gelijke toegang wordt gewaarborgd tot bepaalde specifieke voordelen.
7. De Commissie wil eind 2013 een pakket rechtsinstrumenten voorstellen om de procedurele rechten van de EU-burgers die worden verdacht of strafrechtelijk vervolgd, verder te versterken, en daarbij rekening houden met de specifieke situatie van kinderen en kwetsbare burgers.



8. De Commissie wil tegen eind 2013 de Europese procedure voor geringe vorderingen herzien om het eenvoudiger te maken geschillen in verband met aankopen in een ander EU-land op te lossen.

9. De Commissie wil tegen het voorjaar van 2014 in nauwe samenwerking met de nationale handhavingsinstanties en belanghebbenden een model ontwikkelen voor de belangrijkste informatie die online moet worden vermeld om digitale producten gemakkelijk met elkaar te kunnen vergelijken.

10. De Commissie wil maatregelen (e-opleidingsinstrumenten) nemen om ervoor te zorgen dat de lokale overheden mogelijkheden krijgen om zich volledig vertrouwd te maken met het recht van vrij verkeer van de EU-burgers.

11. De Commissie wil er in de loop van 2013 voor zorgen dat burgers gemakkelijker te weten kunnen komen tot wie zij zich moeten wenden om verhaal te halen. Zij zal hiertoe op haar centrale Europa-website duidelijke richtsnoeren verstrekken.

12. De Commissie wil de volgende stappen ondernemen: de EU-burgers meer bewust maken van de aan hun EU-burgerschap verbonden rechten, en vooral hun kiesrechten, door in mei 2014 op de dag van Europa een handboek uit te brengen waarin die EU-rechten in heldere en eenvoudige taal worden uitgelegd; constructieve oplossingen voorstellen om EU-burgers die in een ander EU-land wonen, in staat te stellen hun kiesrecht bij de nationale verkiezingen in hun land van herkomst te behouden zodat zij volledig kunnen deelnemen aan het democratisch proces van de EU; en in 2013 nagaan hoe de Europese publieke ruimte kan worden uitgebreid en ontwikkeld op basis van bestaande nationale en Europese structuren, om ervoor te zorgen dat de publieke opinie niet langer langs nationale grenzen uiteenvalt.

**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?**

Het verslag over het EU-burgerschap 2013 kondigt enkele wijzigingen aan van bestaande wet- en regelgeving op een aantal terreinen aan. Het verslag op basis van artikel 25 VWEU bevat geen voorstellen.

*Bevoegdheid*

De rechten die voortvloeien uit het EU-burgerschap staan beschreven in artikel 20 VWEU. De maatregelen die de Commissie aankondigt, raken meerdere terreinen, zoals de interne markt, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, sociaal beleid, consumentenbescherming, transport, civiele bescherming, en fundamentele rechten van de burger. Op het gebied van interne markt, sociaal beleid, consumentenbescherming en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is er een gedeelde bevoegdheid van de EU en lidstaten (artikel 4, lid 2 VWEU). Op het gebied van administratieve samenwerking en civiele bescherming is de Unie bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6 VWEU).

Het EU-werkingsverdrag (artikel 22) en het EU-Handvest voor grondrechten (artikelen 39 en 40) geven EU-burgers rechten ten aanzien van gemeenteraadsverkiezingen en het Europees Parlement. De bevoegdheid van de EU om maatregelen te treffen die tot harmonisatie van het strafprocesrecht van de lidstaten leidt is opgenomen in artikel 82, tweede lid, onderdeel b, VWEU.

#### *Subsidiariteit*

Omdat de in het rapport beschreven problemen die EU burgers ondervinden bij het uitoefenen van hun rechten zich veelal voordoen in een grensoverschrijdende context, is het oordeel in eerste instantie positief. Voor een voldoende onderbouwd oordeel over subsidiariteit zijn de voorstellen echter te weinig concreet. Het gaat om een aantal zeer uiteenlopende voorstellen die elk op hun eigen merites moeten worden beoordeeld. Daarnaast zijn de voorstellen nog onvoldoende uitgewerkt. Een gedeelte van de aangekondigde maatregelen wordt uitgewerkt in wettelijke maatregelen. Voor veel van de maatregelen (exporteren werkloosheidsuitkering, kwaliteitskader stages, kiesrecht Tweede Kamer en de Provinciale Staten, harmonisatie strafprocesrecht, EU-gehandicaptenkaart, EU-identiteitskaart) kan op basis van de huidige informatie nu al worden gezegd dat het oordeel waarschijnlijk deels negatief is. Pas als er concrete Commissievoorstellen voor wetgeving zijn ingediend, kan er een voldoende onderbouwde uitspraak gedaan worden over de subsidiariteit.

#### *Proportionaliteit*

Aan proportionaliteit is voldaan, wanneer het optreden van de EU qua inhoud en qua vorm niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van de nagestreefde doelstellingen. Op dit moment kan er nog geen evenwichtig oordeel gegeven worden over de proportionaliteit, omdat de inhoud en de vorm van de toekomstige voorstellen te weinig concreet is. De voorgestelde maatregelen dienen door de Commissie in aparte voorstellen nader te worden uitgewerkt. Pas als de uitgewerkte maatregelen bekend zijn, kan een goed oordeel over de proportionaliteit gegeven worden. Ook hier geldt dat voor veel van de maatregelen (exporteren werkloosheidsuitkering, kwaliteitskader stages, kiesrecht Tweede Kamer en de Provinciale Staten, harmonisatie strafprocesrecht, EU-gehandicaptenkaart, EU-identiteitskaart) op basis van de huidige informatie nu al kan worden gezegd dat het oordeel waarschijnlijk deels negatief is

#### *Financiële gevolgen:*

De voorstellen in het verslag zijn nog onvoldoende uitgewerkt. Nederland zal de Commissie vragen bij de uitwerking van de specifieke voorstellen precies aan te geven wat het financiële beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn en zal daarbij aangeven dat de nationale begroting in beginsel geen ruimte biedt voor nieuwe maatregelen met substantiële financiële gevolgen voor de lidstaten. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de gangbare regels budgetdiscipline.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Bewustwording bij burger en overheid kan leiden tot een versterking van de waarborging van de rechten van de burger. De Europese Commissie wil dan ook maatregelen nemen om de burgers van de lidstaten bewust te maken van hun rechten als Europese burgers. In het rapport worden twaalf maatregelen benoemd om Europeanen te helpen beter gebruik te maken van hun EU-rechten. De maatregelen moeten leiden tot zo min mogelijk (administratieve) lasten voor (mede-) overheden, bedrijven en professionals en zo min mogelijk financiële consequenties voor de lidstaten. Nederland verzoekt de Commissie dan ook om de aangekondigde regelgeving van gedegen impact assessments te voorzien met niet alleen een duidelijke onderbouwing van de noodzaak tot het treffen van de voorgestelde maatregel, maar tevens met een kwantificering van de administratieve lastenvermindering voor burgers, bedrijven, (mede-) overheden en professionals en de financiële consequenties voor de lidstaten.

In het burgerschapsrapport mist Nederland de nodige aandacht voor de uitdagingen waar nationale en lokale overheden zich geplaatst zien in de facilitering van vrij verkeer, en de sociaaleconomische impact hiervan. Hiernaast wordt eenzijdig de aandacht gericht op rechten van EU burgers terwijl bij EU burgerschap zowel rechten als verantwoordelijkheden in het geding zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om inspanningen om de taal te leren en zodoende volwaardig te kunnen participeren. In een met Duitsland gezamenlijk opgestelde brief aan betrokken Eurocommissarissen heeft Nederland eind 2012 gepleit voor aandacht voor deze aspecten in deze mededeling. Ook mag van burgers worden verwacht dat zij zich houden aan de voorwaarden van de richtlijn en geen oneigenlijk gebruik maken van het vrij verkeer van personen. Het is van belang dat lidstaten en de Europese Commissie door uitwisseling van *best practises* een gezamenlijke aanpak ontwikkelen om oneigenlijk gebruik en misbruik tegen te gaan.

Hieronder wordt de Nederlandse positie per maatregel kort weergegeven:

1. De Commissie wil een herziening van de verordening betreffende de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels voorstellen en nagaan of werkloosheidsuitkeringen langer dan de wettelijke drie maanden kunnen worden geëxporteerd naar een andere lidstaat. Nederland acht het niet wenselijk om in de coördinatieverordening (883/2004) te regelen dat burgers het recht hebben om langer dan drie maanden met behoud van een werkloosheidsuitkering in een andere EU- lidstaat naar werk te zoeken. Verordening 883/2004 biedt lidstaten reeds de mogelijkheid om de periode van drie maanden te verlengen tot zes maanden. Ook Nederland maakt van die mogelijkheid gebruik, zij het onder strikte voorwaarden. Nederland meent dat de huidige termijnen in de exportregeling in Verordening 883/2004 voldoende flexibiliteit bevatten, zodat tegemoet wordt gekomen aan de nationale inrichting van de werkloosheidswetgevingen van de EU-lidstaten. De inrichting van het sociale zekerheidsstelsel in iedere EU-lidstaat is bij uitstek een nationale aangelegenheid. Nederland ziet dus geen reden om de huidige drie maanden termijn in Verordening 883/2004 op te rekken naar een verplichte zes maanden termijn.

2. De Commissie wil in 2013 een kwaliteitskader voor stages ontwikkelen en voorstellen doen om Eures (*European Employment Services*) te moderniseren (reeds behandeld in fiche omtrent jeugdwerkgelegenheidspakket COM (2012) 725). Nederland is van mening dat de oplossing voor verbetering van de mogelijkheden voor jongeren om stages te volgen een nationale of zelfs lokale aangelegenheid is en beter op dat niveau aangepakt kan worden, en twijfelt om die reden aan de noodzaak voor een Europese regeling. EURES richt zich met het vrij verkeer van werknemers op regulier werk, en hierin worden stages van mensen die hun opleiding reeds hebben afgerond dus niet voorzien. De voorgestelde hervorming zou dus een taakuitbreiding voor het UWV vereisen en dus extra financiering en expertise vereisen. Gezien het feit dat in Nederland het aanbod van stages en leerlingplaatsen niet centraal gecoördineerd wordt, maar op lokaal niveau geregeld is, ziet Nederland praktische problemen om op dit terrein via EURES samen te werken. Ook ontbreekt het juridisch kader hier momenteel voor. Om deze redenen ziet Nederland hier geen noodzaak toe.

3. De Commissie stelt voor om de obstakels in verband met door de lidstaten afgegeven identiteits- en verblijfsdocumenten voor de EU-burgers en hun familieleden die in een ander EU-land wonen dan hun eigen land weg te nemen. Een mogelijke oplossing die door de Commissie wordt aangedragen is facultatieve eenvormige Europese documenten voor burgers. In het burgerschapsrapport worden de obstakels echter onvoldoende gespecificeerd. Als met een facultatief eenvormig Europees document voor burgers de introductie van een extra EU-identiteitskaart wordt bedoeld, naast de bestaande documenten, of harmonisatie naar één EU identiteitskaart wordt dat door Nederland vooralsnog niet wenselijk geacht.

4. Met inachtneming van bestaande nationale regelgeving gaat de Commissie op zoek naar slimme vondsten die lidstaten al toepassen om grensoverschrijdende belastingproblematiek te verminderen. Deze best practices worden vervolgens aan de lidstaten voorgelegd. Nederland is van mening dat dubbele belasting zoveel mogelijk moet worden voorkomen en steunt het initiatief van de Commissie binnen de gestelde kaders. Uiteindelijk zal het van de concrete best practices afhangen of Nederland het zal overnemen of niet.

5. Nederland is voorstander van het digitaal uitwisselen van voertuiggegevens tussen lidstaten waarbij nationale voertuigregisters aan elkaar worden verbonden door middel van het reeds bestaande platform European CAR and driving license Information System (EUCARIS). Nederland ziet graag dat de Europese Commissie nader onderzoek verricht naar de haalbaarheid hiervan. Digitale gegevensuitwisseling kan zeker bijdragen in het wegnemen van administratieve belemmeringen die burgers en bedrijfsleven ervaren bij het overbrengen van een voertuig naar een andere lidstaat. De relatie tussen wederzijdse erkenning van het keuringsbewijs en dit digitale platform is onduidelijk. Nederland ziet graag een verheldering van de Commissie op dit punt. Nederland is overigens wel voorstander van wederzijdse erkenning van de APK tussen de lidstaten van de EU.

6. De Commissie wil maatregelen treffen in 2014 om de ontwikkeling te ondersteunen van een wederzijds erkende EU gehandicaptenkaart. In de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is geen definitie opgenomen van mensen met een beperking. Iedere beperking kan leiden tot een achterstand in het sociaal functioneren. De ernst van de beperkingen speelt daarbij geen rol. Omdat de ernst geen rol speelt is het onmogelijk om op grond hiervan een gehandicaptenkaart in te voeren. Wij kennen in Nederland veel specifieke regelingen, voor mensen met verschillende belemmeringen op een bepaald terrein. Zo zijn er voorzieningen op het terrein van arbeid, wonen, onderwijs, vervoer, hulpmiddelen, woningaanpassingen etc. Een voorziening op een van deze terreinen wil nog niet zeggen, dat iemand op een van de andere terreinen ook een voorziening of ondersteuning nodig heeft. Nederland is daarom geen voorstander van een wederzijds erkende gehandicaptenkaart.

7. De Commissie wil maatregelen treffen ter verdere versterking van de rechten van verdachten. Dit betreft harmonisatie van het strafprocesrecht van de lidstaten. De inrichting van het strafprocesrecht is primair een aangelegenheid van de lidstaten. Maatregelen op dit terrein kunnen, zo bepaalt in artikel 82, tweede lid, onderdeel b, VWEU, slechts worden genomen 'voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie'. Het bevorderen van het vrij verkeer van personen of het beschermen van de meer kwetsbaren in de EU vormen geen doelen die het verdrag noemt om deze maatregelen te treffen. Nederland is dan ook van oordeel dat de Commissie eerst zal moeten aantonen dat er een noodzaak bestaat om de genoemde maatregelen te nemen, alvorens met voorstellen te komen.

8. De Commissie kondigt een herziening van Verordening (EG) 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen aan. De Commissie stelt voor om (a) de bestaande regels te herzien om de Europese procedure voor geringe vorderingen verder te vereenvoudigen; (b) ervoor te zorgen dat de door de procedure geboden faciliteiten volledig worden benut; (c) het huidige plafond tot € 25.000 op te trekken; en (d) een rechtskader te creëren op grond waarvan de burgers de procedure online kunnen voeren. Nederland staat positief tegenover een verdere vereenvoudiging van de procedure (punt a). Nederland ziet daarbij vooral meerwaarde in het gebruiksvriendelijker maken van de in de verordening voorziene formulieren. Ook kan Nederland het verhogen van het plafond (punt c) steunen, met dien verstande dat nader bezien moet worden tot welk bedrag dit zou moeten. De voorstellen genoemd onder de punten b en d lijken vooral betrekking te hebben op de wijze van procesvoering en de discretionaire bevoegdheid van de rechter. Met name deze voorstellen zal Nederland kritisch bekijken vanuit het oogpunt van subsidiariteit en proportionaliteit.

9. De Commissie stelt voor een model te ontwikkelen voor de verstrekking van informatie in geval van de online aankoop van digitale producten. Doel daarbij is dat de betreffende informatie op een eenvoudige en gebruiksvriendelijke manier wordt verstrekt, zodat het eenvoudiger wordt voor consumenten om het aanbod in digitale producten te vergelijken. Ook is de Commissie voornemens een speciale voorlichtingscampagne in de EU te starten om de burgers meer bewust te maken van hun rechten als consument en op die manier hun vertrouwen in de onlinemarkt te vergroten. Nederland steunt het door de Commissie beoogde doel de informatieverstrekking aan consumenten te verbeteren en de kennis van de consument met betrekking tot zijn rechten te vergroten. Nederland vindt het daarbij wel van belang dat het model voor de verstrekking van informatie aansluit bij het bestaande Europese consumentenacquis. Het bereiken van een balans tussen een hoog niveau van consumentenbescherming en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven vormt hierbij een belangrijk aandachtspunt. Voorlichting aan Europese consumenten dient in de ogen van Nederland zoveel mogelijk via de bestaande bij consumenten al bekende (nationale) organisaties te worden belegd.

10. De Commissie wil maatregelen nemen om onder andere middels e-opleidingsinstrumenten ervoor te zorgen dat de lokale overheden mogelijkheden krijgen om zich volledig vertrouwd te maken met het recht van vrij verkeer van de EU-burgers. Vanuit een oogpunt van bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteit zijn er geen bezwaren tegen het voorstel van de Commissie. Aarzeling bestaat wel vanuit een oogpunt van proportionaliteit en de mogelijke financiële gevolgen. In het bijzonder wordt geen aandacht besteed aan of gemeenten er de capaciteit voor hebben, of over voldoende financiële middelen hiervoor beschikken, prioriteit aan willen en kunnen geven, of bij elke gemeente ongeacht schaalgrootte in heel de unie dit zou moeten gelden, hoe de commissie het contact en afstemming met de gemeenten voor ogen ziet, en welke rol de centrale dan wel regionale overheden hierbij dienen te spelen. Het is raadzaam om op deze vragen een duidelijk antwoord van de commissie te verkrijgen alvorens een goed oordeel over proportionaliteit te kunnen geven.

11+12. De Commissie wil blijkens het verslag met maatregelen komen om de participatie van EU burgers aan de verkiezingen voor de nationale parlementen in hun land van herkomst mogelijk te maken. Zij gebruikt hiervoor het argument dat moet worden voorkomen dat EU-burgers hun politieke rechten verliezen als gevolg van het feit dat zij gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer. Voor zover de voorgestelde maatregel ziet op het toekennen van kiesrecht voor de Tweede Kamer aan Nederlanders woonachtig in andere EU-lidstaten geldt dat alle Nederlanders die in het buitenland zijn gevestigd dit recht al hebben.

Tot slot kondigt de Commissie aan dat ze in 2013 wil nagaan hoe de Europese publieke ruimte kan worden uitgebreid en ontwikkeld op basis van bestaande nationale en Europese structuren, om ervoor te zorgen dat de publieke opinie niet langer langs nationale grenzen uiteenvalt. De Commissie is in haar voorstel kritisch op de nationale televisiezenders als het gaat om verslaggeving over Europese

kwesties. Zoals aangegeven in de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 februari 2013 (kenmerk 31777 nr. 202) stelt het kabinet bij alle Commissievoorstellen met media-aspecten nauwlettend de voorvraag of zij passen binnen de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de Lidstaten. In ieder geval zet het kabinet zich in voor het waarborgen van de vrijheid en onafhankelijkheid van de media c.q. van de journalistieke nieuwsvoorziening. Bij dit voorstel benadrukt het kabinet dat de opdracht van de publieke omroep toebehoort aan de lidstaten en dat de Nederlandse overheid geen bemoeienis heeft of wenst te hebben met de programmering van de nationale televisiezenders.

## **Fiche 10: Verordening markttoegang havendiensten en financiële transparantie havens**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel:***

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en van de Raad ter vaststelling van een kader voor toegang tot de markt voor havendiensten en financiële transparantie van havens.

#### ***Datum ontvangst Commissiedocument:***

23 mei 2013

#### ***Nr. Commissiedocument:***

COM(2013) 296

#### ***Prelex:***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=202670](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202670)

#### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:***

SWD(2013) 181

#### ***Behandelingstraject Raad:***

Transportraad.

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie:***

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

##### *a) Rechtsbasis*

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 100, lid 2.

##### *b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Raad: gekwalificeerde meerderheid. EP: medebeslissing.

Rapporteur en Commissie in EP zijn nog niet vastgesteld.

##### *c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De Commissie wordt gemachtigd (gedelegeerde bevoegdheid voor onbepaalde tijd) om nadere regels te stellen over de differentiatie van havengeld ter bevordering van milieu vriendelijke scheepvaart en short sea shipping.



De Commissie kan (volgens Verordening EU 182/2011, artikel 5) nadere regelingen treffen met betrekking tot de informatie uitwisseling van nationale toezichthouders.

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

Het voorstel betreft een EU verordening, stelt een kader vast voor de toegang tot de markt voor havendiensten (loodsen, slepen, afmeren, terminaldiensten (deels), bunkeren, inname afvalstoffen en baggeren) en stelt regels vast voor de financiële transparantie van het havenbeheer. De verordening is van toepassing op alle TEN-T havens (vrijwel alle Nederlandse zeehavens hebben die status), bepaalt de rol van de havenbeheerder ten aanzien van de dienstverlening in de zeehaven en regelt globaal het overleg tussen alle betrokkenen, alsmede het onafhankelijke toezicht. Krachtens artikel 100 VWEU is de EU medebevoegd ten aanzien van de zeehavens. De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Elk voor zich zijn de lidstaten onvoldoende in staat het grote belang van de zeehavens voor de Europese economie te behartigen. De proportionaliteit wordt positief beoordeeld met enkele kanttekeningen. Hoewel een verordening als zodanig een "zwaar" instrument is, is deze verordening inhoudelijk als "light touch" te beschouwen. De voorgeschreven financiële transparantie is een goede eerste stap in de richting van effectieve aanpak op Europees niveau van de voor de Nederlandse zeehavens zo nadelige staatssteun, die in andere EU lidstaten gebruikelijk is. Overigens is de markt voor havendiensten in Nederland vergaand geliberaliseerd. De verordening laat globaal beschouwd voldoende ruimte voor continuering daarvan. Onzeker is of deze verordening overal in Europa het effect zal sorteren, daar waar dat effect (liberalisering van de markt) het meest gewenst is. Nederland onderschrijft belangrijke elementen van het voorstel; amendering op onderdelen (commerciële vrijheid van het havenbeheer en het voorgeschreven toezicht) is voorwaarde voor uiteindelijke instemming.

## **3. Samenvatting voorstel**

- *Inhoud voorstel*

De verordening heeft betrekking op alle havens van het Trans-Europese Netwerk voor transport (TEN-T; samen goed voor meer dan 90% van de aan- en afvoer over zee) en is van toepassing op havenbeheer, loodsen, slepen, afmeren, bunkeren, inname afvalstoffen, baggeren en terminal diensten (goederen en passagiers). De verordening stelt een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en eist transparante havenfinanciering. Met de verordening wordt het beginsel van vrijheid van dienstverlening van toepassing verklaard op de dienstverlening in havens, met uitzondering van terminaldiensten. De havenbeheerder mag kwaliteitseisen stellen aan de dienstverlener en mag het aantal verlener van een specifieke dienst alleen beperken op grond van ruimtegebrek en in geval van toekenning van een "openbare dienst verplichting". In geval van beperking op grond van ruimtegebrek is een openbare selectieprocedure voorgeschreven naar het voorbeeld van de Concessierichtlijn, die momenteel in onderhandeling is. Voor de toekenning van "openbare dienst verplichting" moeten lidstaten een bevoegd gezag aanwijzen (kan ook de havenbeheerder zijn). Het bevoegde gezag mag een havendienst ook zelf aanbieden of laten

aanbieden (interne dienstverlener). De financiële relatie tussen overheid en havenbeheerder en tussen algemeen havenbeheer en commerciële dienstverlening door de havenbeheerder moet transparant zijn. De tarieven van interne dienstverleners en dienstverleners in een beperkte markt, voor zover die niet via een openbare procedure zijn geselecteerd, moeten transparant en non-discriminatoire worden vastgesteld en moeten in overeenstemming zijn met de economische waarde van de bewezen dienst. Havenbeheerders moeten een vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur vragen. Zij zijn vrij om structuur en niveau van deze vergoeding zelf te bepalen, binnen het kader van de staatssteunregels. Structuur en niveau dienen voor alle gebruikers te gelden. De Europese Commissie wordt gemachtigd om nadere regels te stellen aan tarief differentiatie ter bevordering van milieuvriendelijke scheepvaart. De havenbeheerder moet een adviescommissie van havengebruikers instellen en deze jaarlijks consulteren. Lidstaten moeten een onafhankelijke toezichthouder benoemen die klachten in behandeling neemt en die bevoegd is daarvoor informatie in te winnen bij havenbeheerders, dienstverleners en havengebruikers. De nationale toezichthouders moeten informatie uitwisselen om te komen tot een uniforme implementatie van deze verordening. Lidstaten moeten sancties op overtreding van de bepalingen van deze verordening vaststellen en ervoor te zorgen dat deze worden uitgevoerd. Het thema arbeidsmarkt in zeehavens wordt vooralsnog overgelaten aan een te voeren sociale dialoog. De verordening tast de toepassing van sociale en arbeidswetten van de lidstaten niet aan.

- *Impact assessment Commissie*

De verordening zou kosten besparingen opleveren (€ 10 miljard tot 2030) en bijdragen aan de ontwikkeling van short sea shipping, reductie van de congestie op de weg en aan het scheppen van banen. De verordening zou niet leiden tot een significante verandering van de administratieve lasten in zeehavens. Introductie van de vrijheid van dienstverlening zou de administratieve lasten in havens juist verminderen, terwijl de consultatie van havengebruikers en in enkele gevallen het prijstoezicht extra administratieve inspanningen met zich mee kunnen brengen. De verordening zou door het wegnemen van belemmeringen indirect bijdragen aan vereenvoudiging. Verdere vereenvoudigingen en vermindering van administratieve lasten voor Unie goederen die over zee worden vervoerd mogen worden verwacht van Blue Belt, een Europees project ten behoeve van een Europese maritieme ruimte voor transport over zee zonder hindernissen.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

VWEU, artikel 100. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit. De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Gelet op de artikelen 58, 90 en 100 VWEU moeten ook havens bijdragen aan de doelstellingen van de interne markt c.q. het Europese Transportbeleid. Het overgrote deel van de aan- en afvoer over zee van de EU vindt plaats via TEN-T

havens. Veel vervoer via de zeehavens betreft short sea vervoer (kustvaart). Lidstaten alleen kunnen niet zorgen voor een level playing field. Ook kunnen zij niet alleen zorgen voor de verbetering van het functioneren van havens die aan dezelfde TEN-T corridor liggen, maar in verschillende lidstaten. Deze overwegingen brengen de EC tot de conclusie dat de voorgestelde Havenverordening in lijn is met het subsidiariteitsbeginsel.

Nederland zou voor andere prioriteiten hebben gekozen (EC concentreert zich voornamelijk op eerlijke concurrentie tussen havens, lidstaten concentreren zich vooral op liberalisering van de markt voor havendiensten binnen havens) maar steunt de verankering van de vrijheid van dienstverlening in zeehavens in het Europese recht en onderschrijft de conclusie van de EC, dat de zeehavens in belangrijke mate ook een gemeenschappelijk belang dienen, dat de lidstaten afzonderlijk niet volledig kunnen behartigen. Nederland onderschrijft belangrijke onderdelen van het in de verordening gegeven kader (met name transparantie van havenfinanciering; richtsnoeren staatssteun ontbreken echter vooralsnog).

Proportionaliteit. De proportionaliteit wordt positief beoordeeld met enkele kanttekeningen. De verordening betreft alleen TEN-T havens. Kleine havens worden dus niet belast met de verplichtingen van de verordening. Daar tegenover staat dat TEN-T havens het overgrote merendeel van de goederen- en passagiersstromen verwerken. Zij zijn essentieel voor het internationale en intra-Europese verkeer en dus voor de Europese interne markt en de samenhang binnen de EU. Daarenboven kunnen TEN-T havens profiteren van medefinanciering door de EU. De scope van de verordening is niet verder beperkt tot 83 havens op het TEN-T kernnetwerk om verstoring van de concurrentie tussen deze havens en de 236 havens op het uitgebreide TEN-T netwerk te voorkomen. Deze overwegingen brengen de EC tot de conclusie dat de voorgestelde maatregelen in de Havenverordening proportioneel zijn.

Inhoudelijk en over het geheel genomen beschouwt Nederland de voorgestelde verordening als "light touch" regelgeving (aanmerkelijk minder verstrekkend dan eerdere, door het EP afgewezen voorstellen van de EC voor een Havendienstenrichtlijn) die de proportionaliteitstoets kan doorstaan. Op onderdelen gaat het voorstel evenwel te ver (inperking van de onderhandelingsvrijheid van de havenbeheerder tegenover individuele havengebruikers, zwaar aangezet toezicht dat weinig ruimte laat voor lokaal geaccepteerde conflictbeslechting). In zijn huidige vorm dwingt de verordening op detailniveau zaken zoals termijnen en sancties in de nationale regelgeving te wijzigen c.q. te regelen. Opgemerkt zij dat later, na evaluatie van de werking van de Havenverordening, voorstellen van de EC voor aanvullende regelgeving zouden kunnen volgen.

Gelet op het snel veranderende speelveld van de zeehavens waarop steeds meer verschillende spelers een sleutelrol vervullen is het naar het oordeel van de EC noodzakelijk te waarborgen dat de voorgestelde regelgeving algemeen van toepassing wordt. De regelgeving moet direct en in zijn

geheel direct verbindend zijn ten behoeve van uniforme implementatie, gelijke handhaving en een level playing field. Daarom heeft de EC voor het instrument van de verordening gekozen.

Juridisch is het gekozen instrument het zwaarst denkbare (directe werking). Gelet op de gebruikelijke divergentie die voortvloeit uit uiteenlopende en ongelijktijdige implementatie van EU richtlijnen in nationale regelgeving ondersteunt Nederland de keuze voor een verordening.

#### *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De verordening bepaalt dat havenbeheerders een vergoeding voor infrastructuurgebruik (havengeld) moeten heffen. Zij zelf mogen autonoom structuur en niveau bepalen, in overeenstemming met hun eigen commerciële strategie en investeringsplan. Nadere regels van de EC met betrekking tot een gemeenschappelijke classificatie van schepen, brandstoffen en bedrijvigheid op grond waarvan havengeld kan worden gedifferentieerd en gemeenschappelijke heffingsgrondslagen voor het havengeld lijken deze autonomie in te perken en kunnen afwijken van de heffingsgrondslagen die thans in de Nederlandse zeehavens worden gehanteerd. Wijziging van de verdeling van de havenkosten over de gebruikers kan grote gevolgen hebben voor de marktpositie van een haven in bepaalde marktsegmenten. Bij de vaststelling van gedelegeerde handelingen door de EC moet hiermee terdege rekening gehouden worden.

Nadere regelingen met betrekking tot de informatie uitwisseling tussen nationale toezichthouders is positief te beoordelen.

### **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*

Lidstaten moeten een onafhankelijke toezichthouder benoemen die klachten in behandeling neemt en die bevoegd is daarvoor informatie in te winnen bij havenbeheerders, dienstverleners en havengebruikers. Dat toezicht vergt capaciteit en dus ook budget. Nu reeds staat het Nederlandse loodswezen onder toezicht van de Autoriteit voor Consument en Markt (ACM). Overigens zullen in de toekomst waarschijnlijk de kosten van het toezicht worden verhaald op de onder toezicht gestelden.

Decentrale overheden/havenbeheerders kunnen te maken krijgen met extra administratieve lasten van openbare procedures voor de selectie van havendienstverleners en/of van verplichte consultatie van een breed samengestelde kring van havengebruikers en/of van het voorgeschreven toezicht. Voor zover mogelijk zullen zij deze kosten doorberekenen in de haventarieven (havengeld en terreinhuur).

Eventuele ongedekte financiële gevolgen komen voor rekening van het beleidsverantwoordelijke departement.

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

Dienstverleners in zeehavens (en kandidaat dienstverleners) kunnen ook te maken krijgen met extra administratieve lasten. Zij verhalen die extra lasten op de gebruikers van die diensten.

De invloed van havenkosten op consumentenprijzen is marginaal.

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

Weliswaar heeft een verordening directe kracht van wet in alle lidstaten, maar bepaalde verplichtingen (aanwijzing van de toezichthouder, strafbepalingen) uit de voorgestelde verordening zullen toch in de nationale regelgeving moeten worden verankerd.

Havenbeheerders mogen bepaalde eisen stellen aan de dienstverlening. In de Nederlandse zeehavens worden de havendiensten slepen en afmeren verleend door particuliere ondernemingen op basis van een vergunning, afgegeven door de havenbeheerder krachtens de geldende lokale havenverordening. De vergunningsvoorwaarden dienen te worden getoetst aan de desbetreffende voorschriften in de voorgestelde verordening en eventueel aangepast.

De tarieven van interne dienstverleners en dienstverleners in een beperkte markt, voor zover die niet via een openbare procedure zijn geselecteerd, alsmede het havengeld dienen jaarlijks voor vaststelling in de adviescommissie van havengebruikers te worden besproken. In de Nederlandse zeehavens is geen sprake van interne dienstverlening (door of namens de havenbeheerder) of van beperking van het aantal deelnemers op de markt voor havendiensten, met uitzondering van het loodswezen. Vooralnog wordt ervan uitgegaan dat het Nederlandse arrangement van de loodsdienstverlening in overeenstemming is met de voorgestelde verordening. Nader juridisch onderzoek moet definitief uitsluitsel geven.

Havenbeheerders, havendienstverleners en havengebruikers zijn verplicht desgevraagd informatie te verstrekken aan de toezichthouder.

Geen sprake van veranderende regeldruk/administratieve lasten voor de burger.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Weliswaar heeft een verordening directe kracht van wet in alle lidstaten, maar bepaalde verplichtingen (aanwijzing van de toezichthouder, sanctiebepalingen, termijnen) uit de voorgestelde verordening zullen wellicht toch in de nationale regelgeving moeten worden verankerd. Naar de juridisch

technische implicaties van de Havenverordening voor de nationale regelgeving wordt nader onderzoek gedaan.

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

De verplichtingen van de verordening moeten voor 1 juli 2015 tot uitvoering zijn gebracht. Ervan uitgaande dat het Europees Parlement in zijn laatste plenaire vergadering voor de Europese verkiezingen in 2014 een besluit neemt over dit voorstel en Parlement en Raad kort daarna overeenstemming bereiken, resteert nog ruim een jaar de verankering van de verplichtingen van de verordening in nationale regelgeving. Deze implementatietermijn moet als te kort worden beschouwd. Dus zal tijdens de onderhandeling worden aangedrongen op een implementatietermijn van 2 jaar na inwerkingtreden.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De voorgestelde verordening schrijft een evaluatie voor, niet later dan 3 jaar na inwerking treden. Nederland steunt deze bepaling.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

Eerste oordeel: goed, hoewel niet zonder extra inzet/lasten voor overheid, havenbeheerder, dienstverlener en gebruiker.

*b) Handhaafbaarheid*

Eerste oordeel: goed, hoewel niet zonder extra inzet/lasten voor toezichthouder, havenbeheerder, dienstverlener en gebruiker.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

## **9. Nederlandse positie**

(a) **Single Market Act II.** Het voorstel is onderdeel van de Single Market Act II, het tweede actieprogramma van de Europese Commissie om de interne markt te versterken, dat in oktober 2012 door de Commissie is aangenomen. De Europese Raad heeft het Europees Parlement en de Raad opgeroepen dit als prioritair voorstel te behandelen, zodat overeenstemming nog tijdens de huidige zittingsduur van het Europees Parlement kan plaatsvinden. Nederland steunt deze oproep en zal zich actief inzetten om deze deadline te halen.

(b) **Efficiënte havens.** Nederland onderschrijft de stelling van de EC dat efficiënt functionerende zeehavens cruciaal zijn voor de Europese economie. Nederland onderschrijft ook belangrijke

elementen van de voorgestelde verordening, zoals zelfstandigheid van de zeehavens, financiële transparantie en vrijheid van dienstverlening. In verscheidene lidstaten is nog veel te verbeteren op deze gebieden.

(c) **TEN-T.** Nederland onderschrijft tevens de rol van de zeehavens in het reeds eerder voorgestelde TEN-T beleid tot 2020. Alle projecten met Europese meerwaarde op de negen corridors van het TEN-T kernnetwerk (waarvan drie door Nederland lopen) kunnen profiteren van cofinanciering uit het TEN-T fonds. Nederland zal waar mogelijk infrastructuurprojecten voordragen voor medefinanciering uit het TEN-T fonds.

(d) **Prioriteit.** Volgens Nederland zou de EU zich vooral moeten richten op eerlijke concurrentie tussen havens (prioriteit havenfinanciering). De lidstaten zouden zelf werk moeten willen maken van de liberalisering van de markt voor havendiensten binnen havens. Het huidige voorstel van de EC richt zich echter vooral op het laatste. Nederland zal blijven inzetten op een Europees level playing field op alle relevante beleidsterreinen.

(e) **Afbakening.** De afbakening van de toepassing van de verschillende Europese wetgevingsinstrumenten (Dienstenrichtlijn, Concessierichtlijn, Aanbestedingsrichtlijnen, Havenverordening) op het havenbeheer en de dienstverlening in de zeehavens is onvoldoende helder. Overlap noch hiaten zijn wenselijk. Nederland zal zowel zelf nader onderzoek instellen als hierover om opheldering vragen.

(f) **Transparante havenfinanciering.** De voorschriften met betrekking tot transparantie van havenfinanciering zijn een eerste goede stap in de richting van de door Nederland gewenste aanpak van de staatssteun. Het sluitstuk ontbreekt vooralsnog. Het voorstel omvat namelijk geen richtsnoeren staatssteun aan zeehavens; vermoedelijk verschijnen later dit jaar wel richtsnoeren staatssteun voor infrastructuur (inclusief haveninfrastructuur) naar het voorbeeld van het arrest Leipzig/Halle (kern: bij staatssteuntoets is toekomstig gebruik maatgevend). Nederland zal blijven aandringen op adequate richtsnoeren staatssteun.

(g) **Loodswezen.** Het havenbeheer en de dienstverlening in de Nederlandse zeehavens is sterk geliberaliseerd; waarschijnlijk zal deze praktijk onder het regime van de verordening in belangrijke mate gecontinueerd kunnen worden. Onduidelijk is nog wat de verordening betekent voor het Nederlandse arrangement van het loodswezen inclusief het toezicht daarop. Het loodswezen is bij wet exclusief voorbehouden aan de Nederlandse Loodsen Corporatie, dat onder toezicht staat van de Autoriteit voor Consument en Markt. Die autoriteit stelt jaarlijks de tarieven vast (kostendekkend), na een voorstel daartoe van het loodswezen, waarbij de gebruikers van de loodsdiensten zijn gehoord. Nederland zal zowel zelf nader onderzoek instellen als hierover om opheldering vragen. Eventueel zal Nederland voorstellen de loodsdienstverlening uit te zonderen uit de Havenverordening.

(h) **Commerciële vrijheid en toezicht.** De verordening heeft in algemene zin een "light touch" karakter, maar beperkt de commerciële vrijheid van de havenbeheerder te veel (een stap terug in de verzelfstandiging van het havenbeheer) en bevat een te zwaar aangezet toezicht op het havenbeheer en de dienstverlening in de zeehavens (de bevoegdheden reiken verder dan die van de bestaande mededingingsrechtelijke autoriteit aangezien de facto sprake zal zijn van preventief tarieventoezicht met vergroting van de administratieve lastendruk tot gevolg), met alle risico's van dien voor bureaucrativering en langdurig juridisch touwtrekken. Nederland zal zich inzetten voor adequate amendering van de Havenverordening op deze onderdelen.

(i) **Probleemoplossend vermogen.** Het is onzeker of deze verordening de bestaande problemen in enkele lidstaten effectief gaat oplossen. Weliswaar verschaft de verordening commerciële autonomie aan de zeehavenbeheerders, maar in de bedoelde lidstaten is het havenbeheer stevig en tot in detail verankerd in nationale wet- en regelgeving. Nederland zal de ontwikkelingen in deze lidstaten nauwlettend volgen en betrekken bij de evaluatie van de Havenverordening.

(j) **Extra kansen voor Nederlandse bedrijven.** Het is twijfelachtig of Nederlandse havendienstverleners door deze verordening meer kansen krijgen in de Europese zeehavens buiten Nederland. In een aantal gevallen verzet nationale/lokale regulering van de arbeidsmarkt in zeehavens zich hiertegen. Deze regulering blijft vooralsnog onaangetast. Het verladende bedrijfsleven heeft echter positieve verwachtingen van een Europees kader voor de vrijheid van dienstverlening in de zeehavens. Nederland zal Nederlandse dienstverleners die problemen ondervinden bij de toegang tot de markt elders in Europa waar mogelijk steunen en ervaringen op dit gebied betrekken bij de evaluatie van de Havenverordening.

**Overall oordeel:** Nederland onderschrijft de toepassing van de vrijheid van dienstverlening, ook in zeehavens. Grotendeels biedt de verordening voldoende ruimte voor continuering van de wijze waarop daaraan in de Nederlandse zeehavens (basis voor hun succes) gestalte is gegeven. De verordening verplicht tot financiële transparantie van het havenbeheer, een noodzakelijke voorwaarde (maar op zich nog niet voldoende) voor effectieve aanpak van concurrentieverstorende staatssteun. Voorwaarden voor instemming van Nederland zijn het (a) intact laten van de huidige commerciële vrijheid van de havenbeheerder ter continuering van bestaand en bewezen succesvol NL-havenbeleid, en (b) afzien van een onafhankelijke toezichthouder met zelfstandige en verdergaande beslissingsbevoegdheid dan de bestaande mededingingsautoriteit, teneinde bureaucrativering en juridisering te voorkomen.