

Fiche 1: Mededeling inzake ontbossing

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: De uitdagingen van ontbossing en aantasting van bossen aangaan om de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit aan te pakken

Datum Commissiedocument: 17-10-2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 645 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197512

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2008) 2619/2

Behandelingstraject Raad: De mededeling wordt behandeld in de raadswerkgroep milieu. De mededeling is gepresenteerd tijdens de Milieuraad van 20-21 oktober 2008. Het Frans voorzitterschap wil tijdens de Milieuraad van 4 - 5 december 2008 raadsconclusies over de mededeling aannemen.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

2. Essentie voorstel

Met deze mededeling wil de Commissie een antwoord geven vanuit de EU op de ontbossing en aantasting van bossen. De voorstellen in deze mededeling zijn bedoeld als basis voor de EU positie over de aanpak van ontbossing in de VN-klimaatonderhandelingen (UNFCCC) die in december 2009 in Kopenhagen moeten leiden tot een nieuw klimaatakkoord. Ontbossing is een van de belangrijke onderdelen van die onderhandelingen. De Commissie zal begin 2009 een mededeling publiceren over het mandaat voor de onderhandelingen in Kopenhagen. Tevens kunnen de voorstellen tijdens de komende klimaatconferentie te Poznan (Polen, december 2008) worden besproken. De Commissie stelt zich in deze mededeling ten doel dat uiterlijk 2030 er op wereldschaal geen bosareaal meer verloren mag gaan en tegen 2020 moet de bruto ontbossing in de tropen met ten minste 50% verminderen ten opzichte van het huidige niveau. Hiermee wil de Commissie invulling geven aan de conclusie van de Milieuraad (oktober 2007) waarin wordt benadrukt dat concrete beleidsinitiatieven en maatregelen als onderdeel van een wereldwijde, brede overeenkomst voor na 2012 nodig zijn om deze emissies te stoppen en binnen twee tot drie decennia om te buigen.

Om dit doel te bereiken, geeft de Commissie in deze mededeling enkele voorstellen voor versterking van een aantal reeds bestaande beleidslijnen van de EU. Daarnaast worden in het kader van de huidige internationale onderhandelingen onder het VN-Klimaatverdrag twee nieuwe voorstellen gedaan:

- op korte termijn: het opzetten van een *Global Forest Carbon Mechanism (Wereldwijd boskoolstofmechanisme)*.
Doel van het mechanisme is aanzienlijke financiële middelen te genereren om ontwikkelingslanden in staat te stellen een bijdrage te leveren aan de mondiale broeikasgasemissiereductiedoelstelling, door emissies van ontbossing en bosdegradatie te reduceren,
- op langere termijn: het testen van de opname van ontbossing in koolstofmarkten.
Kredieten verkregen door een reductie van emissies ten gevolge van ontbossing en bosdegradatie in ontwikkelingslanden mogen door overheden gebruikt worden om aan hun reductieverplichtingen te voldoen. Opname van de kredieten in het EU emissiehandelsstelsel (EU-ETS) zou pas na 2020 ingevoerd kunnen worden.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie beschrijft in deze mededeling een aantal bestaande EU beleidslijnen. Deze behelzen onder meer versterking van het instrument FLEGT (wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw), groen aanbesteden en eco-labelling. Daarnaast streeft de Commissie naar meer coherentie van het beleid. De Commissie verbindt zich er onder andere toe de impact van toekomstige beleidsinitiatieven op de ontbossing te evalueren en de impact te bestuderen van de consumptie in de EU van ingevoerde voedingsmiddelen en non-foodproducten die de ontbossing kunnen doen toenemen.

Naast deze reeds bestaande beleidslijnen en doelstellingen van de EU, stelt de Commissie in het kader van de huidige klimaatonderhandelingen twee concrete voorstellen voor, namelijk het Wereldwijd boskoolstofmechanisme en het op het lange termijn uittesten van de opname van ontbossing in de koolstofmarkten.

Verder stelt de Commissie in een mededeling die gelijktijdig is gepubliceerd (COM (2018) 644/3) nog een andere maatregel voor namelijk een verordening waarin de verplichting voor marktdeelnemers wordt opgenomen om het risico van het op de markt brengen van illegaal hout te minimaliseren. Dit voorstel wordt behandeld in een apart BNC-fiche.

De voorstellen van de Commissie zullen worden betrokken in de Europese positiebepaling voor de internationale onderhandelingen onder het VN-Klimaatverdrag. De Europese Gemeenschap is, net als de individuele lidstaten, Partij bij het VN-Klimaatverdrag.

De financiële gevolgen van de voorstellen zijn afhankelijk van de uitkomsten van de internationale klimaatonderhandelingen en in het bijzonder de inzet van ontwikkelingslanden. In haar effectbeoordeling gaat de Commissie uit van gemiddelde jaarlijkse kosten tussen de € 15 en 25 miljard om ontbossing tegen 2020 te halveren (de totale bandbreedte rijkt van € 2,4 tot 200 miljard). De huidige FDI en ODA uitgaven voor het voorkomen van ontbossing zijn een fractie hiervan. Het stoppen van ontbossing (in 2030) wordt volgens het impact assessment van de Commissie nog twee tot drie keer duurder.

Het oordeel over de subsidiariteit is positief. Gezien het feit dat ontbossing een groot probleem is dat op nationaal niveau niet kan worden opgelost, is het nodig dat we ons op Europees niveau inzetten voor een mondiale aanpak van dit probleem. Een eensgezinde aanpak op mondiaal niveau zorgt voor het meest effectieve resultaat. Het pakket maatregelen van de Commissie kan bijdragen aan het verminderen van het ontbossingprobleem.

Het oordeel over de proportionaliteit voor de versterking van de bestaande beleidslijnen en de grotere coherentie van het beleid is positief; het oordeel voor het Global Forest Carbon Mechanism is negatief. Het doel van het voorgestelde Global Forest Carbon Mechanism is om aanzienlijke financiële middelen te genereren, zonder dat duidelijk is of het beoogde doel, een halvering van ontbossing, hiermee kan worden bereikt. Dit maakt de Commissie ook duidelijk in haar mededeling door expliciete voorwaarden te stellen aan de opname van de kredieten uit het mechanisme in het EU ETS: een internationale overeenkomst met ambitieuze verbintenissen tot emissiereductie op de middellange termijn, degelijke monitoring met onafhankelijke verificatie en oplossingen voor de duurzaamheid van de kredieten en de aansprakelijkheid.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland vindt het voor een effectieve aanpak van het klimaatvraagstuk zeer belangrijk dat emissies veroorzaakt door ontbossing en bosdegradatie worden teruggedrongen.

Nederland wil benadrukken dat de haalbaarheid van het door de Commissie voorgestelde doel (een halvering van de ontbossing in de tropen in 2020 en het stoppen van ontbossing in 2030) afhangt van

de bereidheid van alle landen om zich aan een dergelijke doelstelling te committeren en van de andere voorwaarden (degelijke monitoring met onafhankelijke verificatie en oplossingen voor de duurzaamheid van de kredieten en de aansprakelijkheid). In de mededeling koppelt de Commissie het eigen handelen van de EU aan de inzet in de internationale klimaatonderhandelingen. Nederland vindt dit een goede benadering. Op die manier wordt de geloofwaardigheid van de EU in de internationale klimaatonderhandelingen versterkt.

Nederland steunt de oproep van de Commissie voor een versterking van bestaande beleidslijnen en grotere coherentie van het beleid. Nederland ondersteunt het voorstel om de opname van ontbossing in de koolstofmarkten uit te testen. Nederland kan echter geen steun uitspreken voor de oprichting van een *Global Forest Carbon Mechanism*, en vindt dat zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij bestaande mechanismen.

De Commissie benadrukt terecht dat er veel geld nodig is om de wereldwijde ontbossing te stoppen. Nederland is van mening dat uiteindelijk vooral privaat geld aangewend zou moeten worden. Maar daarnaast zijn, met name in de opstartperiode, internationaal ook publieke middelen nodig voor capaciteitsopbouw en het versterken van het institutionele raamwerk. Nederland is uitdrukkelijk tegen een verplichte oormerking van EU-ETS veilingopbrengsten op EU niveau en daarom bijzonder ongelukkig met de verwijzing naar de EU-ETS veilingopbrengsten als mogelijke financieringsbron. Wat betreft de opname van boskredieten in het EU-ETS, onderstreept Nederland het belang van de door de Commissie genoemde voorwaarden. Als aan die voorwaarden is voldaan hoeft opname niet uitgesteld te worden tot na 2020. Bij een koppeling van boskredieten aan het EU-ETS dienen de vraag naar en het aanbod van emissierechten met elkaar in evenwicht zijn om een verstoring van de koolstofmarkt te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door een beperking te stellen aan de hoeveelheid boskredieten.

Nederland vindt dat beoordeling van de mededeling van de Commissie gezien moet worden in de context van de bredere Nederlandse en EU inzet en strategie in de internationale klimaatonderhandelingen.

Fiche 2: Mededeling inzake ultraperifere regio's

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie 'De ultraperifere regio's: een troef voor Europa'

Datum Commissiedocument: 17 oktober 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 642 definitief

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197510

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Mededeling als zodanig wordt niet in de Raad behandeld.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Het ministerie van Binnenlandse Zaken

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) Rechtsbasis: Artikel 299 EG-Verdrag
- b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement: niet van toepassing
- c) Comitologie: Er worden geen nieuwe commissies ingesteld.

2. Essentie voorstel:

In deze mededeling van de Commissie wordt een overzicht gegeven van de reacties op de Mededeling van de Commissie van 12 september 2007¹. Deze mededeling vormde de start van de openbare consultatie van de Commissie inzake het beleid met betrekking tot de ultraperifere gebieden (UPG) van de Europese Unie².

Verder worden in deze mededeling voorstellen gedaan gericht op het verbeteren van de positie van de UPG. Het centrale uitgangspunt van de voorstellen is: het beter benutten van de unieke eigenschappen van de UPG (de geografische ligging, de rijke biodiversiteit etc). De UPG moeten meer toegevoegde waarde hebben voor de rest van de Europese Unie.

De Commissie wil in dit kader de UPG ontwikkelen tot vooruitgeschoven posten van de Europese Unie in het kader van het handelsbeleid en het maritiem beleid; de UPG moeten de positie van de Europese Unie in de regio van de UPG versterken. Zij moeten als onderdeel van de Europese Unie een voortrekkersrol gaan vervullen bij het duurzaam beheer van de oceanen en het toezicht op internationale wateren (strijd tegen illegale visserij, piraterij of drugshandel). Ook zouden op de UPG wetenschappelijke centra opgezet moeten worden voor onderzoek naar klimaatverandering en biodiversiteit. Tot slot stimuleert de Commissie de UPG te integreren in de regio en de samenwerking te verbeteren met de in de regio gelegen landen en gebieden overzee³ van de Europese Unie en de ACS-landen⁴.

¹ COM(2007) 507 definitief: Mededeling van de Commissie inzake Strategie voor de ultraperifere regio's, resultaten en vooruitzichten.

² De ultraperifere gebieden zijn gedefinieerd in art. 299 EG-Verdrag. De volgende gebieden hebben deze status: de Azoren, de Canarische eilanden en vier Franse overzeese departementen.

³ De Landen en gebieden overzee zijn gedefinieerd in deel IV EG-Verdrag en bijlage II. De LGO bestaan uit Franse, Engelse, Nederlandse en Deense gebieden.

⁴ De ACS-landen zijn gedefinieerd in de Overeenkomst van Cotonou. Het betreffen voormalige koloniën in Afrika, Caribisch gebied en stille oceaan.

De Commissie zal meer studies gaan verrichten naar de impact van communautair beleid op de UPG.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

In de Mededeling komt de Commissie met diverse voorstellen die hoofdzakelijk gericht zijn op het verbeteren van de toegankelijkheid, concurrentievermogen, regionale integratie, klimaatverandering, demografische ontwikkeling, landbouw en maritiem beleid.

Op grond van artikel 299 lid 2 EG heeft de Gemeenschap bevoegdheden t.a.v. de UPG's.

Het voorlopige oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is positief.

De UPG's vormen een integraal onderdeel van de Europese Unie, maar hun positie binnen de Europese Unie wordt onder meer bemoeilijkt door de geografische ligging van de eilanden. Ten einde de positie van de UPG's te versterken en hun potentieel te kunnen benutten is actie op Europees niveau gewenst. De voorstellen van de Commissie zijn er op gericht om de rol van de eilanden binnen de EU en hun eigen regio's te vergroten, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de UPG's. De voorstellen bouwen voort op het reeds ontwikkelde beleid dat er op gericht is om de economische en sociale ontwikkeling van de gebieden te bevorderen.

De Commissie stelt voor dat voor de UPG geen extra fondsen ter beschikking worden gesteld.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft geen gebieden die de Europees-rechtelijke status van UPG hebben. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben de status van LGO. Dat betekent dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen onderdeel zijn van de Gemeenschap. Europees recht geldt er niet, met uitzondering van de burgerschapsrechten en de Europese regelgeving die expliciet voor LGO geldt. De staatkundige veranderingen brengen daarin geen verandering. Als het land Nederlandse Antillen opgeheven wordt, verwerven de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen automatisch de LGO-status. Afgesproken is die status voorlopig te handhaven. Vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk zal de relatie van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie en de wenselijkheid van de UPG-status opnieuw bezien worden⁵.

Deze mededeling is daarom op dit moment slechts zijdelings van belang voor Nederland. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat niet uit het oog moet worden verloren dat de mogelijkheid bestaat dat op termijn (onderdelen van) de huidige Nederlandse Antillen en/of Aruba een UPG-status zullen willen verwerven. Daarom dient het Koninkrijk der Nederlanden duidelijk en op actieve wijze betrokken te zijn bij de verdere ontwikkelingen met betrekking tot de UPG.

Voor Nederland zijn vooral de voorstellen belangrijk die beogen de samenwerking tussen UPGs en LGOs te vereenvoudigen. Nederland steunt deze voorstellen. Nederland zal zich er voor inzetten dat de versterking van de positie van de UPG niet ten koste gaat van de positie van LGO. Nederland zal de verdere uitwerking van de mededeling en de ontwikkeling van de UPG-status nauwlettend blijven volgen met het oog op de voorgenomen evaluatie van de relatie van de eilandgebieden van de

⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 IV, nr. 3⁵ De Landen en gebieden overzee zijn gedefinieerd in deel IV EG-Verdrag en bijlage II. De LGO bestaan uit Franse, Engelse, Nederlandse en Deense gebieden. De ACS-landen zijn gedefinieerd in de Overeenkomst van Cotonou. Het betreffen voormalige koloniën in Afrika, Caribische gebied en Stille oceaan.

Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie. Zo nodig zal Nederland interveniëren in de Raadswerkgroepen waar het beleid voor de UPG besproken wordt.

Fiche 3: Amendementen richtlijn kapitaaleisen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Amendementen op richtlijn 2006/48/EC en 2006/49/EC welke betrekking hebben op banken verbonden aan een centraal orgaan, bepaalde eigenvermogens onderdelen, grote posten, toezichtarrangementen en crisismanagement.

Datum Commissiedocument: 1 oktober 2008

Nr. Commissiedocument: 2008/0191 (COD)

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197452

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm#capitalrequire

Behandelingstraject Raad: Behandeld in de Capital Requirements Directive Werkgroep; Coreper (26 november); Ecofin (2 december).

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* De rechtsbasis voor dit voorstel is gebaseerd op artikel 47(2) van het verdrag. Het voorstel is gericht op het verbeteren van de interne markt voor financiële dienstverlening.
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* Gekwalificeerde meerderheid, Medebeslissing
- c) *Comitologie:* Geen instelling van comitologie-procedure

2. Samenvatting BNC-fiche

Het toezicht dat DNB uitoefent op de kapitaalspositie van banken is gebaseerd op de Europese kapitaaleisen richtlijn (CRD) uit 2006. Al voor het uitbreken van de kredietcrisis werd besloten tot een herziening van deze richtlijn op meerdere onderwerpen. Doel van deze herziening was om onduidelijkheden en inconsistenties uit de richtlijn te halen, en nadere invulling te geven aan openstaande punten. Met het uitbreken van de kredietcrisis werd de reikwijdte van de herziening uitgebreid van het rechtzetten van enkele technische punten, naar een volledige aanscherping van de richtlijn op bepaalde onderdelen. De voorstellen zullen naar verwachting begin 2009 worden goedgekeurd. De voorstellen dienen vervolgens eind oktober 2010 geïmplementeerd te zijn, en treden op 31 december 2010 in werking. Nederland kan zich in grote lijnen vinden in het voorstel dat nu voorligt.

3. Samenvatting voorstel

De richtlijn wordt aangepast op de volgende onderwerpen: 1) securitisatie 2) Europees toezicht 3) hybride kapitaalsinstrumenten⁶ 4) grote posities 5) liquiditeit en 6) technische amendementen. Met deze aanpassingen wordt niet alleen het Europese gelijke speelveld verbeterd, maar worden de

⁶ Hybride kapitaal heeft eigenschappen van zowel aandelenvermogen als vreemdvermogen. De voorstellen scherpen de voorwaarden aan waaronder een hybride kapitaalsinstrument kan worden gezien als aandelenkapitaal, en dus tot het bufferkapitaal van een financiële instelling kan worden gerekend.

kapitaaleisen – mede naar aanleiding van de kredietcrisis – aangescherpt. Deze aanscherping laat zich met name terugzien in de voorstellen op het terrein van securitisatie, de grote posities en het liquiditeitsbeheer.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Artikel 47(2) van het verdrag. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Functionele toets:

- Subsidiariteit: positief
- Proportionaliteit: positief
- Onderbouwing: De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. De activiteiten van financiële instellingen strekken zich in veel gevallen uit over de nationale grenzen. Ter bevordering van de interne markt dient regelgeving op dit terrein dan ook op Europees niveau te worden vastgelegd. De proportionaliteit wordt eveneens positief beoordeeld. Enerzijds richt het voorstel tot aanpassing zich op 6 terreinen die op korte termijn aanpassing behoeven en anderzijds gaat het voorstel op deze terreinen niet verder dan strikt noodzakelijk. Daarnaast is aanpassing wenselijk in verband met nieuwe financiële producten en de financiële crisis. Wel zal Nederland zich kritisch opstellen bij de gedetailleerde uitwerking.

c) Nederlands oordeel:

Nederland staat in beginsel positief tegenover de voorgestelde aanpassingen. Wel zal Nederland zich kritisch opstellen bij de gedetailleerde uitwerking. Op een meer gedetailleerd niveau richten de zorgen van Nederland zich op de voorstellen aangaande securitisatie. Ten aanzien van securitisatie is Nederland geen voorstander van de bepaling die stelt dat securitiserende instellingen verplicht worden om een deel (5%) van de securitisatie aan te houden. De achterliggende gedachte achter deze bepaling is dat de belangen van de uitgevende instelling (de instelling die het risico is aangegaan, of de securitisatie heeft opgezet) gelijk worden getrokken met de belangen van de investeerder. Nederland steunt weliswaar deze achterliggende gedachte en de kwalitatieve bepalingen die dit bevorderen, maar plaatst vraagtekens bij de kwantitatieve verplichting (5%) daar deze onwenselijke bijwerkingen heeft.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Niet van toepassing

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

Niet van toepassing

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

Naar verwachting zullen financiële instellingen additionele nalevingkosten moeten maken. Deze kosten komen voort uit additionele rapportage verplichtingen. In verhouding tot de bestaande rapportageverplichting kunnen deze kosten echter als zeer beperkt worden aangemerkt.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Niet van toepassing

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen bevatten aanvullende rapportageverplichtingen voor de financiële instelling aan de toezichthouder.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

De voorgestelde amendementen zullen worden verwerkt in de bestaande wet- en regelgeving, zoals de Wet op het financieel toezicht (Wft) en onderliggende regelingen van De Nederlandsche Bank.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met

De voorstellen dienen uiterlijk 31 oktober 2010 te zijn verwerkt in de bestaande regelgeving. De voorstellen zullen per 31 december 2010 in werking treden. Dit is waarschijnlijk haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorgestelde amendementen zijn gericht op diverse onderdelen van de kapitaaleisen richtlijn. Bij de voorstellen op het vlak van securitisatie is het wenselijk om een evaluatietermijn in te voeren. Een evaluatie van dit onderdeel zal daarom plaatsvinden vóór december 2014.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Onder CRD toezicht staande instellingen dienen de aanvullende regels uit te voeren. De Nederlandsche Bank (DNB) als toezichthouder ziet toe op de uitvoering hiervan.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

De voorstellen raken aan een groot aantal onderwerpen binnen de kapitaaleisen richtlijn te weten: securitisatie, Europees toezicht, hybride kapitaalsinstrumenten, grote posten, liquiditeit en enkele technische amendementen. Op hoofdlijnen steunt Nederland deze voorstellen. Op een meer gedetailleerd niveau richten de zorgen van Nederland zich op de voorstellen aangaande securitisatie..

Fiche 4: Verordening inzake de bescherming van dieren bij het doden

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: voor een verordening van de Raad inzake de bescherming van dieren bij het doden

Datum Commissiedocument: 18/9/2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 553

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197396

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SANCO/2049/2008
(POOL/D5/2008/2049/2049IA-EN.doc)

Behandelingstraject Raad: Het voorstel zal onder Frans voorzitterschap in Raadswerkgroepen (Working Party of Veterinary Experts – Animal Welfare) van 3/11, 8/12 en 19/12 worden behandeld. Tsjechië heeft aangegeven dat zij het voorstel onder haar voorzitterschap (eerste helft 2009) zal agenderen. Ook het Zweeds voorzitterschap (tweede helft 2009) is bereid om het voorstel te behandelen.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) **Rechtsbasis:** Artikel 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.
- b) **Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:** Voor aanname van het voorstel is een gekwalificeerde meerderheid in Raad nodig. Het Europees Parlement heeft geen medebeslissingsrecht maar wordt geraadpleegd.
- c) **Comitologie:** De Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 58 van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad ingestelde Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid. De regelgevingsprocedure wordt ingesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Europese Commissie heeft op 18 september jl. een voorstel uitgebracht voor een verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het doden. Het voorstel dient ter vervanging van de bestaande richtlijn 93/119/EG inzake de bescherming van dieren bij het slachten en doden. Het voorstel streeft naar verbetering van het dierenwelzijn in de EU. Centrale verplichting is dat dieren worden bedwelmd voorafgaand aan het doden. Het voorstel kent meer verantwoordelijkheid en flexibiliteit toe aan slachthuizen voor het waarborgen van dierenwelzijn. De EG is bevoegd op basis van art. 37 van het EG Verdrag. De subsidiariteit en proportionaliteit worden als positief beoordeeld. De EU-wetgeving kan het dierenwelzijn in alle 27 lidstaten verbeteren en de verschillen tussen de voorschriften voor de vleessector en andere betrokken sectoren verminderen. Een verbetering van de omstandigheden voor zo veel mogelijk landbouwhuisdieren en een vermindering van de ongelijkheden tussen alle EU-lidstaten is slechts mogelijk wanneer de wetgeving op EU-niveau wordt vastgesteld. Het voorstel biedt vooral kansen voor Nederland. De herziening van de richtlijn bedwelmen en doden van dieren is genoemd als een van de prioriteiten van de internationale inzet van de Kabinetsnota Dierenwelzijn. Nederland streeft naar een verbetering in het waarborgen van dierenwelzijn tijdens het doden. Qua wijze van reguleren streeft Nederland naar doelgerichte en controleerbare voorschriften,

waarbij de houder van het dier verantwoordelijkheid draagt. Het voorstel voldoet goed aan dit streefbeeld. Nederland verwelkomt dit voorstel. Aandachtspunt is dat het voorstel op dit moment nog een aantal technische voorschriften bevat die op onderdelen aanpassing behoeven. De inzet van Nederland is om deze voorschriften te verbeteren. Door gebruik te maken van wetenschappelijk gefundeerde argumenten en nauw samen te werken met gelijkgezinde lidstaten heeft Nederland voldoende vertrouwen hierin te slagen

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

De Europese Commissie heeft een voorstel voor een verordening uitgebracht om de omstandigheden bij het slachten of doden van dieren te verbeteren en een humane behandeling te garanderen binnen de EU. Het voorstel bevat regels voor het doden van landbouwhuisdieren (dieren die worden gehouden voor de productie van levensmiddelen, wol, huiden, pelzen of andere producten en daarmee verband houdende activiteiten). De centrale verplichting in het voorstel is om dieren te bedwelmen voorafgaand aan het doden. Het voorstel dient ter vervanging van de bestaande richtlijn uit 1993 (93/119/EG inzake de bescherming van dieren bij het slachten en doden). De aanleiding voor dit voorstel is dat de bestaande richtlijn een aantal tekortkomingen kent, mede omdat de vereisten van deze richtlijn sinds 1993 nooit zijn gewijzigd. Het voorstel harmoniseert een aantal bedwelmingsmethoden die sinds 1993 op de markt zijn gekomen. Ook zijn er voorschriften vastgelegd voor het gebruik van bedwelmingsmethoden en het harmoniseren van nieuwe bedwelmingsmethoden. Cruciaal in het voorstel is het toekennen van meer verantwoordelijkheid en flexibiliteit aan slachthuizen voor het waarborgen van dierenwelzijn. Het betreft een nieuwe benadering waarin doelvoorschriften en doelgerichte indicatoren centraal staan. De slachterijen ontwikkelen en implementeren zelf standaardwerkwijzen om aan doelen voor dierenwelzijn te voldoen. Vervolgens controleren de slachterijen middels indicatoren of de dieren goed zijn bedwelmd. Hiermee leidt het voorstel tot meer consistentie met de relevante EU regelgeving. De voorgestelde benadering volgt namelijk uit het voor slachterijen belangrijke EU Hygiënepakket. Ook bij de lopende Europese discussie over de hygiëne-eisen in het slachthuis wordt gepleit voor meer integratie met dierenwelzijnseisen. Verder streeft het voorstel naar het verbeteren van kennis over dierenwelzijn voor personeel en inspecteurs op slachthuizen. Deze kennis wordt in de praktijk geïntegreerd middels een getuigschrift van vakbekwaamheid, het benoemen van een “Animal Welfare Officer” (uitgezonderd voor kleine slachterijen) en het instellen van een wetenschappelijk referentiecentrum.

- *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft een uitgebreide impact assessment uitgevoerd om inzicht te krijgen in het effect van de maatregelen voor het bedrijfsleven en de lidstaten. Daarnaast heeft er een brede consultatie met stakeholders plaatsgevonden. De impact assessment is gebaseerd op een sociaal-economische studie en is uitgevoerd door een extern consultantbureau. Uit een vergelijking van de onderzochte beleidsopties blijkt dat een omwerking van de wetgeving de meeste voordelen met zich meebrengt. Het voorstel is zodanig opgesteld om mogelijke kosten te minimaliseren. Om die reden voorziet het voorstel in een overgangperiode voor voorschriften waarvoor slachthuizen hun infrastructuur moeten aanpassen.

3. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Het voorstel is gebaseerd op artikel 37 van het EG Verdrag. De EG is bevoegd op basis van dit Verdragsartikel, het betreft een gedeelde bevoegdheid.

b) Functionele toets:

- Subsidiariteit: positief

Sinds 1993 geldt richtlijn 93/119/EG inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden. Het voorstel voor de verordening vervangt deze richtlijn. Door gezamenlijk optreden kan het dierenwelzijn in alle 27 lidstaten worden verbeterd en de verschillen in implementatie van voorschriften voor de vleessector en andere betrokken sectoren worden verminderd hetgeen de werking van de interne markt ten goede komt. Vlees, pelzen en andere producten waarvoor het doden van dieren is vereist, worden binnen de EU verhandeld. Daarnaast geldt dat bedwelmings technieken in diverse EU lidstaten worden geïnstalleerd en gebruikt. Harmonisatie van de bedwelmings eisen en -technieken komt ten goede van de interne markt. Verschillen tussen de lidstaten in de welzijnsnormen voor het doden van dieren zijn van invloed op het concurrentievermogen van slachthuizen, landbouwers, broederijen en producenten van bedwelmingsapparatuur. Een verbetering van de omstandigheden voor zo veel mogelijk landbouwhuisdieren en een vermindering van de ongelijkheden tussen alle EU-lidstaten is slechts mogelijk wanneer de wetgeving op EU-niveau wordt vastgesteld.

- Proportionaliteit: positief

Dit voorstel voor een verordening is een vereenvoudiging en een verbetering ten opzichte van de huidige Europese richtlijn. De keuze voor het instrument van een verordening bewerkstelligt een uniforme toepassing van de bescherming van dieren bij het doden binnen de EU. Daarnaast kan het actualiseren van een verordening sneller worden uitgevoerd en vergroot de bundeling van voorschriften in één document de overzichtelijkheid. Het voorstel komt overeen met de wensen van Nederland (zie Nederlandse positie); Nederland is van mening dat de voorgestelde benadering een effectieve wijze voor het verbeteren van dierenwelzijn is.

c) Nederlands oordeel:

Nederland staat positief tegenover dit voorstel. De Nederlandse samenleving hecht waarde aan een verbetering van dierenwelzijn. De ambitie voor dierenwelzijn is vastgelegd in het coalitieakkoord en nader uitgewerkt in de Nota Dierenwelzijn. De herziening van de richtlijn bedwelmen en doden van dieren is genoemd als een van de prioriteiten van de internationale inzet van de Nota Dierenwelzijn. Daarom verwelkomt Nederland dit initiatief. Nederland streeft naar een verbetering in het waarborgen van dierenwelzijn tijdens het doden, zowel binnen de EU maar ook nationaal. Qua wijze van reguleren streeft Nederland naar doelgerichte en controleerbare voorschriften, waarbij de houder van het dier primair verantwoordelijk is voor dierenwelzijn. Meer verantwoordelijkheid en flexibiliteit voor slachterijen biedt meer ruimte voor bedrijfseigen borgingssystemen en daardoor betere waarborgen voor het dierenwelzijn. De benadering in het voorstel voldoet aan dit streefbeeld. Aandachtspunt is dat het voorstel op dit moment nog een aantal technische voorschriften bevat die op onderdelen aanpassing behoeven. De inzet van Nederland is om deze voorschriften te verbeteren. Door gebruik te maken van wetenschappelijk gefundeerde argumenten en nauw samen te werken met gelijkgezinde lidstaten heeft Nederland voldoende vertrouwen hierin te slagen. Verder zal Nederland het voorstel blijven toetsen op controleerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit is van belang voor het ingezette traject ter verbetering van het toezicht op slachterijen

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting: geen

Uit de impact assessment van de Commissie is gebleken dat het voorstel geen financiële gevolgen heeft voor de Gemeenschap.

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

Het voorstel heeft gevolgen voor het toezicht van de Voedsel- en Warenautoriteit op de slachterijen. Het voorstel heeft waarschijnlijk geen financiële gevolgen voor de Voedsel- en Warenautoriteit. De controle van doelvoorschriften betekent met name een andere benadering voor de Voedsel- en Warenautoriteit.

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

Het voorstel kent beperkte financiële consequenties voor het Nederlandse bedrijfsleven. Uit de impact assessment van de Commissie is gebleken dat met name exploitanten die de huidige EU voorschriften slecht ten uitvoer hebben gelegd, financiële gevolgen van het voorstel zullen ondervinden. Hieruit komt tevens naar voren dat de meerderheid van de slachterijen in de EU van mening is dat de kosten relatief acceptabel zijn en dat de veranderingen in het algemeen een positief effect op hun economische activiteit hebben. De meeste Nederlandse slachterijen werken al grotendeels volgens de voorgestelde benadering in het voorstel. Daarnaast bevat het voorstel overgangspannen voor maatregelen betreffende de infrastructurele aspecten van slachthuizen enerzijds en maatregelen betreffende het verbeteren van kennis van personeel dat op dit moment al in slachthuizen werkt.

- *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*

De administratieve lasten voor de overheid zullen beperkt zijn. Het voorstel leidt tot een vereenvoudiging van wetgeving. Het voorstel om de huidige richtlijn in te trekken maakt een verdere nationale omzetting overbodig. Daarnaast wordt de tenuitvoerlegging bevorderd door een betere integratie in de wetgeving betreffende de voedselveiligheid.

- *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*

Omdat het gaat om nieuwe voorschriften is het onvermijdelijk dat administratieve lasten ontstaan. Deze administratieve lasten zullen voor het gros van het Nederlandse bedrijfsleven beperkt zijn. Het bedrijfsleven is zelf verantwoordelijk voor het ontwikkelen van standaardwerkweisen om aan doelen voor dierenwelzijn te voldoen en het verbeteren van kennis over dierenwelzijn voor personeel en inspecteurs op de slachthuizen. Voor bedrijven die nog niet volgens de voorgestelde benadering werken, kunnen extra regeldruk en nalevingskosten ontstaan. Deze zullen zich vooral uiten bij de benodigde aanpassing van de ontwerpen van slachthuizen, de eisen voor de standaardwerkweisen en het opleiding van personeel. Door vooral uit te gaan van de bestaande systemen en structuren zullen de administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt.

Ten aanzien van het nationale programma administratieve lasten voor bedrijven in het bijzonder is er sprake van een netto reductiedoelstelling van 25%. Dit betekent dat onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten voor bedrijven (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lastentegenvallers. Om te komen tot een merkbare vermindering van administratieve lasten voor bedrijven dienen compensaties zoveel mogelijk te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt (bijlage 7 van de miljoenennota).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Er is voor gekozen om de richtlijn 93/119/EG inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden om te zetten in een verordening. Een verordening werkt, anders dan een richtlijn, rechtstreeks door in alle EU-lidstaten. Een verordening wordt niet in nationale wetgeving omgezet. In alle lidstaten gelden dus dezelfde regels, die ook tegelijkertijd en eenduidig kunnen worden aangepast. Nationale regelgeving op het terrein dat onder de verordening valt, is slechts toegestaan voor zover dit niet in de verordening wordt geregeld en de verordening hiervoor ruimte laat. Dit betekent dat de nationale

wetgeving die ter implementatie van richtlijn 93/119/EG is opgesteld (te vinden in Besluit doden van dieren en Regeling doden van dieren), zal moeten worden ingetrokken. De verordening houdt in dat lidstaten zelf sanctioneringsbepalingen vaststellen, die moeten voldoen aan eisen van doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikwekkendheid.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening is eerst van toepassing op 1 januari 2011, zodat belanghebbenden en lidstaten de gelegenheid hebben om aan de nieuwe bepalingen te kunnen voldoen. Voor maatregelen die grote investeringen vergen, bevat de verordening een overgangstermijn van tien jaar. Dit is een reële termijn die voldoende tijd voor het afschrijven van investeringen.

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*
Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*

De uitvoerbaarheid van het voorstel levert geen problemen op. De meeste slachterijen in Nederland werken reeds volgens deze benadering. Wel bevat het voorstel een aantal technische voorschriften die op onderdelen aanpassing behoeven om een betere uitvoerbaarheid te waarborgen (zie acties bij Nederlandse positie).

- b) *Handhaafbaarheid*

Het voorstel is handhaafbaar. De voorgestelde benadering van doelvoorschriften vergt voor de Voedsel- en Warenautoriteit een andere werkwijze met specifieke eisen. Belangrijk is dat het voorstel de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven voor het waarborgen van dierenwelzijn beter definieert dan de huidige richtlijn. Dit biedt voor Nederland kansen in het nationale traject ter verbetering van het toezicht op slachthuizen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Conform bestaande richtlijn uit 1993 en het EU hygiënepakket continueert dit voorstel de werkwijze dat slachterijen uit 3e landen door de EU worden gecertificeerd om te kunnen exporteren naar de EU. Het voldoen aan de eisen voor dierenwelzijn en hygiëne vormen onderdeel van deze certificering. De voorgestelde benadering waarbij slachterijen zelf borgingssytemen kunnen ontwikkelen om het dierenwelzijn te waarborgen biedt voor slachterijen uit derde landen meer flexibiliteit om te voldoen aan de EU certificeringseisen dan de bestaande eisen uit de richtlijn van 1993.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

In algemene zin streeft Nederland naar een verbetering in het waarborgen van dierenwelzijn tijdens het doden. Qua wijze van reguleren streeft LNV naar doelgerichte en controleerbare voorschriften, waarbij de houder van het dier primair verantwoordelijk is voor dierenwelzijn. De voorgestelde benadering voldoet aan dit streefbeeld. Meer verantwoordelijkheid en flexibiliteit voor slachterijen biedt meer ruimte voor bedrijfseigen borgingssytemen en daardoor betere waarborgen voor het dierenwelzijn. Nederland zal ervoor waken dat dit niet leidt tot een onevenredige verzwaring van de regeldruk voor de Nederlandse bedrijven (administratieve lasten en nalevingskosten).

De regelgeving moet controleerbaar en handhaafbaar zijn. Dit is van belang voor het traject ter verbetering van het toezicht op slachterijen. De Voedsel- en Warenautoriteit steunt de voorgestelde benadering. De controle van doelvoorschriften betekent een andere benadering voor de Voedsel- en Warenautoriteit met specifieke (hogere) eisen. Een belangrijke verbetering ten opzichte van de bestaande regelgeving is dat dit voorstel de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven voor het waarborgen van dierenwelzijn beter definieert. Dit is relevant voor het nationale traject van verbetering van het toezicht op slachthuizen.

Nederland kan zich vinden in de voorstellen om de kennis over dierenwelzijn te verbeteren op slachthuizen. Werken met doelgerichte voorschriften vergt immers meer kennis over het beoordelen en managen van dierenwelzijn. Omdat deze verplichtingen ook deels gelden voor inspecteurs op slachthuizen komt dit tevens de kwaliteit van de controle ten goede.

Nederland zet in op verbeterde technieken voor het bedwelmen van dieren. Nederland steunt de aanpak van enerzijds grote bewijslast voor fabrikanten bij het aantonen van dierenwelzijn bij nieuwe bedwelmings technieken en anderzijds de flexibiliteit in de regelgeving bij de harmonisatie daarvan (via comitologie). Nederland zal erop inzetten dat het voorstel ruimte moet bieden om op termijn ook bedwelmings technieken voor vis in de regelgeving op te kunnen nemen.

Het voorstel maakt een uitzondering van de verplichting tot bedwelmen bij ritueel slachten. Conform de huidige richtlijn geeft dit voorstel aan lidstaten de mogelijkheid om nationaal strengere maatregelen te nemen inzake het onbedweld ritueel slachten. Deze keuzeruimte is belangrijk voor Nederland, omdat Nederland hiervan mogelijk op termijn gebruik van wil maken. Binnenkort wordt een literatuurstudie over het dierenwelzijn bij ritueel slachten aan de Kamer toegezonden. Daarbij zal Nederland ook voorstellen doen voor het beter waarborgen van dierenwelzijn tijdens onbedweld ritueel slachten. Het hieruit volgende nationale standpunt zal bepalend zijn voor de Europese inzet.

Aandachtspunt is dat het voorstel op dit moment nog een aantal technische voorschriften bevat die op onderdelen aanpassing behoeven. Dit is van belang voor een betere uitvoerbaarheid en een betere waarborging van dierenwelzijn. De inzet van Nederland is om deze voorschriften te verbeteren. Door gebruik te maken van wetenschappelijk gefundeerde argumenten en nauw samen te werken met gelijkgezinde lidstaten heeft Nederland voldoende vertrouwen hierin te slagen.

Fiche 5: Mededeling “Naar clusters van wereldklasse”

1. Algemene gegevens

Titel Voorstel: Naar clusters van wereldklasse in de Europese Unie: uitvoeren van de brede innovatiestrategie

Datum Commissiedocument: 17 oktober 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 652 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197513

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: RWG Concurrentievermogen en Groei, Raad voor Concurrentievermogen (aannemen Raadsconclusies)

Eerstverantwoordelijk ministerie: EZ

2. Essentie voorstel

Deze mededeling “Naar clusters van wereldklasse” komt voort uit de innovatiestrategie⁷ van 2006, die het versterken van clusters als één van de negen strategische prioriteiten aanwees voor het succesvol bevorderen van innovatie. De Commissie werd door de Europese Raad verzocht een analyse uit te voeren over hoe de transnationale dimensie van clusters⁸ te bevorderen. Met deze mededeling komt de Commissie daaraan tegemoet.

De Commissie constateert dat aanhoudende marktfragmentering, zwakke banden tussen industrie en onderzoek en onvoldoende samenwerking binnen de EU betekenen dat clusters niet altijd de nodige kritische massa en het nodige innovatieve vermogen hebben om duurzaam het hoofd te bieden aan de mondiale concurrentie en om van wereldklasse te zijn. De mededeling identificeert als gevolg twee uitdagingen: Bereiken van kritische massa (om het hoofd te kunnen bieden aan mondiale concurrentie) en het versterken van het innovatieve vermogen van de Unie (voor het bereiken van excellentie en dus wereldklasse).

Om aan deze uitdagingen tegemoet te komen definieert de Commissie vier doelstellingen, gekoppeld aan maatregelen of aanbevelingen :

1. Verbetering van nationaal en regionaal clusterbeleid door ervaring te delen en informatie te verstrekken die onderlinge vergelijking mogelijk maakt.
2. Bevorderen van transnationale samenwerking tussen clusters, zodat de kwaliteit toeneemt en het concurrentievermogen versterkt wordt.
3. Bevordering van excellentie van clusterorganisaties, in de vorm van opleidingsprogramma's en de ontwikkeling van een kwaliteitslabel.
4. Verbeteren van de integratie van innovatieve MKB-bedrijven in clusters.

⁷ COM(2006)502 “Kennis in de praktijk brengen: een omvattende innovatiestrategie voor de EU” bekrachtigd in de conclusies van de Raad Concurrentievermogen van 4 december 2006

⁸ Een cluster wordt door de Commissie gedefinieerd als een groep van bedrijven, gerelateerde economische actoren en instellingen die in elkaars buurt zijn gevestigd en een voldoende schaal hebben bereikt om gespecialiseerde expertise, diensten, hulpbronnen, leveranciers en vaardigheden te ontwikkelen.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Ja. Deze mededeling komt niet met nieuwe wet- en regelgeving maar biedt een raamwerk aan bestaand beleid om te komen tot meer synergie tussen de verschillende beleidsniveaus met het oog op de verdere ondersteuning van de ontwikkeling van clusters van wereldklasse in de EU. Daarnaast doet de Commissie enkele voorstellen ter ondersteuning van dit raamwerk door o.a. het beter op elkaar laten aansluiten van bestaand beleid, het verbeteren van bestaande instrumenten en het meer geconcentreerd inzetten hiervan. De Commissie zal op Europees niveau objectieve informatie over clusters verzamelen en publiceren⁹ en de uitwisseling van beleidservaring faciliteren¹⁰. Daarnaast is de Commissie bezig met het oprichten van een Europese groep voor clusterbeleid¹¹ en het opstarten van een proefinitiatief voor de excellentie van clusterorganisaties. Het proefinitiatief omvat het aanbieden van specifieke opleidingsprogramma's aan clustermanagers. Een mogelijke uitkomst is een vereniging voor clustermanagers, die de ontwikkeling en handhaving van een kwaliteitslabel gaat uitwerken.

Bevoegdheidsvaststelling:

In de mededeling wordt een aantal maatregelen voor de Commissie aangekondigd en aanbevelingen aan lidstaten gedaan. Een specifieke rechtsbasis wordt niet genoemd. De EG heeft evenwel op grond van artikelen 157 en 165 van het EG verdrag een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid om de activiteiten van de lidstaten en de gemeenschap op het gebied van concurrentievermogen, onderzoek en technologische ontwikkeling te coördineren, met als doel de samenhang van het beleid van de lidstaten en het beleid van de Gemeenschap te verzekeren. De Commissie kan hiertoe in samenwerking met de lidstaten initiatieven ontplooien.

Subsidiariteit:

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. Een helder beleidskader op Europees niveau kan synergie op Europees niveau opleveren en een stimulans geven om te komen tot clusters van wereldformaat. Daarnaast kan dit schaalvoordelen en externe effecten opleveren die nationaal niet te realiseren zijn.

Proportionaliteit:

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van deze mededeling als positief. De Commissie komt met maatregelen ter ondersteuning van de lidstaten en regio's in hun inspanningen om hun clusterbeleid te verbeteren. Daarbij erkent de Commissie dat het vormen van clusters met name bewerkstelligd dient te worden door de markt zelf. De door de Commissie genomen maatregelen zijn vrijwillig en beletten de lidstaten niet om hun eigen initiatieven te ontplooien.

Financiële gevolgen:

De mededeling leidt niet tot extra financiële middelen voor de EG-begroting. Er zijn geen nationale financiële gevolgen te verwachten omdat wordt uitgegaan van bestaand beleid. Eventuele nationale

⁹ European Cluster Observatory, www.clusterobservatory.eu

¹⁰ European Cluster Alliance, een open platform voor het ontwikkelen van ideeën en instrumenten ter verbetering van clusters

¹¹ Commission Decision of 22 October 2008 setting up a European Cluster Policy Group (2008/824/EC)

financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is positief over de Europese doelstelling om te komen tot clusters van wereldklasse en verwelkomt daarom deze mededeling. Deze ambitie is in lijn met de nationale ambitie van de thematische innovatieprogramma's en programma's als "Pieken in de Delta". Alle nationale innovatieprogramma's hebben inmiddels een internationale agenda opgesteld, waarin Europese clusters gedefinieerd zijn als belangrijke partners voor zowel R&D als handelsbetrekkingen. Ook het verbeteren van de integratie van innovatieve MKB-bedrijven in clusters sluit aan bij de Nederlandse doelstelling.

Nederland deelt niet de definitie van clusters zoals gehanteerd in de mededeling. Deze worden gedefinieerd als een "groep van bedrijven, gerelateerde economische actoren en instellingen die in elkaars buurt zijn gevestigd en een voldoende schaal hebben bereikt om gespecialiseerde expertise, diensten, hulpbronnen, leveranciers en vaardigheden te ontwikkelen". Hoewel het kabinetsbeleid nadrukkelijk ook is gericht op de uitbouw van *gebiedsgerichte* clusters die (economisch) van nationale en internationale betekenis zijn (Pieken in de Delta), zijn de nationale innovatieprogramma's thematisch, en niet regionaal, georiënteerd. Afhankelijk van de aard van het type innovatieprogramma is geografische nabijheid een belangrijk aspect van, maar niet een vereiste voor, een cluster. Nederland zal dit onder de aandacht van de Commissie brengen.

Nederland draagt al sinds 2006 actief uit dat om daadwerkelijke clusters van wereldformaat te kunnen creëren, ook over grenzen heen moet worden gekeken. Europese sterktes moeten worden samengebracht en ze moeten elkaar tegelijkertijd scherp houden om zo goed mogelijk te kunnen presteren in een mondiale context. Daarom wordt door Nederland al grensoverschrijdend samengewerkt met regio's zoals Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Er wordt ook gewerkt aan de samenwerking met Frankrijk om specifieke innovatieclusters op Europees niveau te realiseren. Een ondersteunende rol op Europees niveau zal kunnen bijdragen aan een meer grensoverschrijdende invulling bij het vormen van clusters van wereldformaat. Uiteindelijk blijft het echter aan de markt om te komen tot een initiatief.

Er is momenteel goede transnationale samenwerking gaande op het gebied van R&D onderzoeksprojecten in met name het Zevende kaderprogramma. Waar behoefte aan is, is een meer programmatische, strategische, samenwerking waarin ook de niet R&D aspecten kunnen worden opgenomen (zoals menselijk kapitaal, mobiliteit en bevorderen van de deelname van het MKB). Nederland zal het belang van deze verbreding aankaarten bij de Commissie. Het initiatief van de Commissie om goede beleidsvoorbeelden uit te wisselen en praktische transnationale samenwerking te vergemakkelijken zal kunnen bijdragen aan deze verbeteringslag

Een Europese groep voor clusterbeleid (*European Cluster Policy Group*; ECPG) kan voorzien in de behoefte om ervaring te delen en van elkaar te leren bijvoorbeeld m.b.t. de integratie van MKB in clusters; strategische en meer programmatische samenwerking te bevorderen; en aanbevelingen te doen hoe samen te werken met en in te passen in andere EU structuren en instrumenten, zoals JTI's of Eureka. Richting Commissie zal worden gecommuniceerd dat deze groep niet een extra bestuurlijke laag moet creëren en binnen het in het Besluit¹² vastgelegde mandaat opereert. Ook de relatie van deze groep met andere overlegstructuren, zoals het European Cluster Alliance, diverse cluster- en innovatienetwerken opgericht onder PRO INNO

¹² Commission Decision of 22 October 2008 setting up a European Cluster Policy Group (2008/824/EC)

en INNOVA Europe, ERA-netten¹³ en de onlangs gestarte EPG¹⁴ sub-group on innovation dient verhelderd te worden.

Nederland kijkt kritisch naar het argument dat clusterbeheer een nieuwe beroepskwalificatie zou moeten worden en daarom specifieke opleidingsprogramma's behoeft. Dit initiatief mag geen inbreuk doen aan de nationale bevoegdheden op het gebied van onderwijs en kwalificaties. Nederland is ook kritisch ten opzicht van de ontwikkeling van een kwaliteitslabel. In beide gevallen zal aan de Commissie worden gecommuniceerd dat dit proefinitiatief niet marktversturend mag werken en gedreven moet worden vanuit de vraag van de markt.

Nederland zal bij aanvullende voorstellen voor concrete maatregelen aandacht vragen voor het voorkomen van onnodige regeldruk voor bedrijven. Nederland vindt het van belang dat de Commissie bij vervolgvorstellen een degelijke impact assessment bijvoegt, inclusief een volwaardige kosten-baten-analyse.

¹³ European Research Area programmatische netwerken onder het zevende Kaderprogramma

¹⁴ Enterprise Policy Group

Fiche 6: Mededeling inzake versterking van de totaalaanpak van migratie

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende "Versterking van de totaalaanpak van migratie: naar een betere coördinatie, coherentie en synergie".

Datum Commissiedocument: 13 oktober 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 611def

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197481

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

http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm

Behandelingstraject Raad: HLWG, JBZ-Raad, RAZEB.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie.

2. Essentie voorstel:

De totaalaanpak van migratie is in 2005 gelanceerd en is uitgebreid en bevestigd door de Europese Raden in 2006 en 2007. Het voorziet in een kader voor alle aspecten van migratie ten aanzien van de EU in haar betrekkingen met derde landen. De totaalaanpak van migratie beslaat drie thema's: het beheren van legale migratie, het tegengaan van illegale migratie en het verdiepen van de synergie tussen migratie en ontwikkeling. Deze mededeling doet ook een voorzet voor een aantal nieuwe maatregelen op de genoemde thema's. Op het terrein van legale migratie noemt de Commissie meer informatievoorziening aan migranten door een portaalsite en informatiecentra en worden proefprojecten op het terrein van circulaire migratie aangemoedigd. Ten aanzien van illegale migratie wordt nadruk gelegd op capaciteitsopbouw in migratiebeheer en mensenhandel. Binnen migratie en ontwikkeling worden initiatieven genoemd om de impact van geldovermakingen te vergroten, vermijden van braindrain en het verbeteren van arbeidsmarktomstandigheden in landen van herkomst. Tevens worden maatregelen genoemd teneinde de coördinatie, coherentie en synergie binnen de totaalaanpak van migratie te verbeteren.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Ja. De Commissie benoemt in deze mededeling een aantal reeds bestaande initiatieven maar kondigt ook een aantal nieuwe maatregelen aan en hanteert hierbij het onderscheid in de hierboven genoemde thema's. Deze zullen hieronder apart worden behandeld.

Op het terrein van *legale migratie* stelt de Commissie voor een portaalsite in te richten en centra in derde landen te ontwikkelen om potentiële migranten te informeren over de mogelijkheden van legale migratie naar de Unie, de toegangsvoorwaarden, de risico's van illegale migratie en over de rechten en plichten in het land van bestemming, zodat ze beter zijn voorbereid op integratie. Ook noemt de

Commissie het ontwikkelen van instrumenten voor matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De Commissie moedigt proefprojecten op het terrein van circulaire migratie¹⁵ aan en noemt het onderzoeken van mogelijkheden voor voorkeursrecht voor migranten en mogelijkheden om opgebouwde sociale zekerheidsrechten en pensioenrechten te exporteren, om te bezien of dit mobiliteit kan vergemakkelijken.

Ten aanzien van het tegengaan van *illegale migratie* herhaalt de Commissie het belang van data en ondersteuning van derde landen bij migratiemanagement en aandacht voor mensenhandel in de dialoog met derde landen. Meer specifiek wordt het opzetten van een grensbewakingsinfrastructuur in het kader van het Europese grensbewakingssysteem EUROSUR genoemd. Ook wordt gesproken over het ondersteunen van lokale organisaties die potentiële migranten benaderen om te overtuigen niet te migreren en hen te ondersteunen met mogelijkheden in het eigen land.

Op het terrein van *migratie en ontwikkeling* noemt de Commissie dezelfde prioriteiten als zijn uiteengezet in de Nederlandse beleidsnotitie voor Migratie en Ontwikkeling. Zo wordt gesproken over geldovermakingen, het belang van ontwikkeling van de financiële sector en de betrokkenheid en capaciteitversterking van diaspora en migrantenorganisaties. Daarnaast pleit de Commissie voor meer inzicht in de gevolgen en omvang van *braindrain* en koppelt daaraan het ontwikkelen van landenspecifieke maatregelen gericht op het behoud van ‘*skills*’ en onderzoek naar vormgeving van ethische rekrutering. Doel van afspraken over ethische rekrutering is het ontmoedigen van actieve en gerichte rekrutering van arbeid uit kwetsbare sectoren in andere landen, zoals bijvoorbeeld de gezondheidssector. Tot slot noemt de Commissie het bevorderen van toegang tot kwaliteitsonderwijs en het ontwikkelen en verbeteren van de arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden in landen met lage en middellange inkomens, om zo emigratiedruk te verminderen en kansen op werk te verbeteren.

Bovenstaande thema’s dienen vorm te krijgen via bestaande samenwerking en structuren, zoals het EU-Afrika partnerschap, het Rabat-proces, het Nabuurschapsbeleid en de pre-accessiestrategie. Ten aanzien van andere regio’s wordt specifiek de overweging van het verbreden van bestaande dialoog over illegale migratie met China genoemd en het opzetten van dialoog met een aantal Aziatische landen, met name India, Vietnam en Filippijnen. Ook wordt gesproken over het uitbouwen van de samenwerking met Latijns -Amerika en het Caribische gebied.

De Commissie wil de coördinatie en coherentie in het migratiedossier en de totaalaanpak versterken door de huidige instrumenten, zoals de migratiemissies, migratieprofielen, mobiliteitspartnerschappen en samenwerkingsplatforms, systematischer in te zetten. Daarnaast stelt de Commissie voor om mainstreaming van migratie met andere beleidsterreinen te stimuleren, zowel nationaal als internationaal.

Het (voorlopige) Nederlandse oordeel over de bevoegdheid van de Gemeenschap op het terrein van immigratie, is –op basis van art. 61(b) jo. art. 63 EG- positief. Wel dient bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen gelet te worden dat de EG haar bevoegdheden niet overschrijdt. De subsidiariteit en proportionaliteit van de in deze mededeling aangekondigde maatregelen wordt in het algemeen positief beoordeeld. Een Europese aanpak van migratie heeft een meerwaarde vanwege het grensoverschrijdende mondiale karakter. Daarnaast kunnen de maatregelen een bijdrage leveren aan verdere ontwikkeling van de eerder genoemde drie thema’s. Ook is het de bedoeling dat de

¹⁵ Internationaal bestaat geen eenduidigheid over de definitie van circulaire migratie. Nederland hanteert in de notitie voor Migratie en Ontwikkeling de definitie: ‘migratie waarbij de migrant achtereenvolgens langere tijd in verschillende landen verblijft, waaronder zijn of haar land van herkomst’. Bij circulaire migratie is het belangrijk dat wordt gezocht naar een optimale en duurzame winst, de potentiële *triple-win*: winst voor zowel het ontvangende land, het land van herkomst, als voor de migrant zelf.

toekomstige voorstellen onderdeel worden van de bestaande samenwerking en structuren. Per afzonderlijke maatregel zal de mate van subsidiariteit en proportionaliteit worden beoordeeld. De voorstellen van de Commissie zijn op basis van vrijwillige deelname. Financiering wordt gevonden binnen de beschikbare instrumenten van de Unie, zoals het thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie en geografische instrumenten zoals het Europees Nabuurschaps- en partnerschapsinstrument en het Europees Ontwikkelings Fonds. De Commissie pleit wel voor een betere coördinatie tussen de verschillende financiële instrumenten met als doel een meer efficiënte uitvoering van de totaalaanpak van migratie.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland steunt de totaalaanpak van migratie en de meerderheid van de maatregelen die door de Commissie in deze mededeling worden genoemd. De Commissie besteedt in deze mededeling overigens geen aandacht aan de reeds ingediende en nog in te dienen conceptrichtlijnen op het terrein van legale en illegale arbeidsmigratie.

Op het terrein van *legale migratie* steunt Nederland het voorstel van de Commissie ter oprichting van centra in derde landen en een portaalsite met als doel potentiële migranten te informeren over de mogelijkheden van legale migratie naar de Unie, de toegangsvoorwaarden, de risico's van illegale migratie en over de rechten en plichten in het land van bestemming. In voorlichting aan potentiële migranten moet inburgering en integratie worden meegenomen en moet worden gewaakt voor het creëren van te hooggespannen verwachtingen over de mogelijkheden van legale migratie. Nederland is terughoudend in het ontwikkelen van instrumenten voor matching van vraag en aanbod op het terrein van legale migratie voor zover daarmee wordt verondersteld dat er voor de overheden een verdergaande rol is weggelegd dan een kaderstellende. Daarnaast is vaak gebleken dat dergelijke instrumenten meestal niet tegemoet kunnen komen aan de soms snelle veranderingen in vraag en aanbod.

Voor zover het export van sociale zekerheidsrechten betreft, stelt Nederland zich op het standpunt dat van export slechts sprake kan zijn als er een verdrag is gesloten met het desbetreffende land waarbij voldoende waarborgen zijn gesteld voor de handhaving van sociale zekerheidsuitkeringen. Bij de export van aanvullende pensioenen geldt dat de uitbetaling tot stand komt vanaf de pensioendatum voor zover betrokkene traceerbaar is.

Op het terrein van het tegengaan van *illegale migratie* wil Nederland dat in de capaciteitsopbouw van migratiemanagement in derde landen ook altijd voldoende aandacht uitgaat naar de internationale beschermingsaspecten, zodat de problematiek van gemengde migratiestromen wordt geadresseerd. Vluchtelingen maken namelijk gebruik van dezelfde routes en middelen als overige migranten. Hierdoor kan het complex zijn om vluchtelingen te scheiden van overige migranten en vluchtelingen de bescherming te bieden waar zij recht op hebben. Nederland wil bij dit onderwerp ook aandacht vragen voor de problematiek van '*overstayers*' waarbij mensen legaal een land binnenkomen en na het verstrijken van de legale verblijfsduur niet het land verlaten. Voor de aanpak van deze problematiek is de conceptrichtlijn over illegale tewerkstelling ook van belang.

De Commissie meldt in haar mededeling het belang van kortdurende mobiliteit en zakelijk verblijf voor de economie van de EU. Dit zijn ook vormen van migratie. Nederland ondersteunt dit signaal volkomen, en wenst binnen het kader van de Europese aanpak voor arbeidsmigratie (o.a. de nog te presenteren richtlijn intra-corporate transferees) dat intra-EU-mobiliteit wordt vergemakkelijkt. Nederland merkt op dat de Commissie in deze mededeling hier weinig aandacht aan schenkt, en brengt dit onder de aandacht bij de Commissie.

De notitie Migratie en Ontwikkeling die in juli jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden is de Nederlandse leidraad op dit beleidsterrein. Maatregelen in deze mededeling overlappen deels met deze notitie. Zo wordt gesproken over *mainstreamen* met andere beleidsterreinen, geldovermakingen, diaspora en circulaire migratie. Aanvullend wil Nederland ook aandacht schenken aan een andere vorm van tijdelijke migratie, te weten tijdelijke uitzending naar het land van herkomst. In de mededeling wordt gesproken over een steviger terug- en overnamebeleid. Het thema van duurzame terugkeer en herintegratie ontbreekt. Nederland zal hier aandacht voor vragen en zoeken naar Europese partners voor concrete samenwerking op dit thema.

Sinds de lancering van totaalaanpak is een veelvoud van initiatieven en processen op gang gekomen. Nederland zal (blijven) aandringen op het stroomlijnen van de verschillende lopende processen, t.w. Rabat, Tripoli en EU-Afrika partnerschap, waarbij het EU-Afrika strategische partnerschap dient te fungeren als overkoepelend. Het Tripoli actieplan maakt hier immers al deel van uit, Rabat is een regionale uitwerking. Nederland is van mening dat dit vooral de praktische uitwerking ten goede kan komen: zo kan een veelvoud aan werkgroepen en ministeriële vergaderingen en overlap in projecten worden vermeden en, niet in de laatste plaats, minder beslag leggen op de beschikbare capaciteit (m.n. in Afrikaanse landen).

Nederland erkent het belang van andere regio's, zoals Azië en Latijns-Amerika in de migratieproblematiek en de deelaspecten van migratie die in deze mededeling worden geschetst. Echter, voor de uitwerking zal de Nederlandse focus vooralsnog liggen op de regio's aangrenzend aan Europa en Afrika.