



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.1.2012
SEC(2012) 56 definitief

[...]

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij de

**Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees
Economisch en Sociaal Comité**

**over de strategie van de Europese Unie inzake de bescherming en het welzijn van dieren
2012-2015**

{COM(2012) 6 definitief}
{SEC(2012) 55 definitief}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité

**over de strategie van de Europese Unie inzake de bescherming en het welzijn van dieren
2012-2015**

1. BELEIDSKADER

1.1. Definitie, doelstellingen en toepassingsgebied

De Wereldiergezondheidsorganisatie definieert dierenwelzijn als volgt:

"(...) Een dier bevindt zich in een goede welzijnstoestand als (...) het gezond is, op zijn gemak is, weldoorvoed is, veilig is en in staat is zijn natuurlijke gedrag te tonen, en als het niet lijdt onder onaangename toestanden zoals pijn, angst en spanning".

De doelstellingen, de beginselen en het toepassingsgebied van het dierenwelzijnsbeleid van de Europese Unie (EU) vloeien voort uit artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit artikel biedt geen rechtsgrondslag voor de bescherming van dieren. Wel legt het de lidstaten en de Unie de verplichting op ervoor te zorgen dat in het kader van het beleid van de EU op bepaalde gebieden rekening wordt gehouden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren.

1.2. Betrokken sectoren

De landbouwsector gebruikt jaarlijks rond twee miljard vogels en 334 miljoen zoogdieren. Naar schatting worden elk jaar twaalf miljoen dieren voor dierproeven gebruikt. Er worden circa 120 miljoen honden en katten gehouden, voornamelijk als gezelschapsdier.

De veeteelt in de EU vertegenwoordigt een waarde van 149 miljard euro. Daarnaast wordt het gebruik van proefdieren geschat op een jaarlijkse waarde van 930 miljoen euro.

Het aantal personen dat in de context van een economische activiteit met dieren te maken heeft, ligt naar schatting rond vier miljoen, voornamelijk veehouders.

1.3. Het EU-beleid inzake dierenwelzijn

Het EU-beleid inzake dierenwelzijn heeft geleid tot instrumenten van wetgevende en andere aard. De meeste EU-wetgeving inzake dierenwelzijn is van toepassing op

voedselproducerende dieren (kalveren, varkens, pluimvee, vervoer en slacht) en op dieren die voor experimentele doeleinden worden gebruikt. Tot de niet-wetgevende instrumenten behoren de EU-financiering van dierenwelzijn via het Fonds voor plattelandontwikkeling in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en de EU-financiering voor onderzoek, internationale activiteiten, communicatie- en opleidingsactiviteiten.

In 2006 heeft de Commissie een communautair actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren (2006-2010)¹ goedgekeurd. Het actieplan van 2006 was het eerste document waarin de verschillende aspecten van het EU-beleid inzake dierenwelzijn in één document werden beschreven.

1.4. Verwijzingen en raadplegingen

In december 2009 verzocht de Commissie om een externe evaluatie van het EU-beleid inzake dierenwelzijn. Tijdens de evaluatie en de effectbeoordeling werden de belanghebbenden uitgebreid geraadpleegd. Het ging met name om de economische sectoren waar dieren worden gebruikt, dierenwelzijnsorganisaties en wetenschappers die zich bezighouden met dierenwelzijn.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

2.1. Problemen en onderliggende factoren met betrekking tot dierenwelzijn

Het welzijn van bepaalde categorieën dieren wordt in de EU stelselmatig bedreigd: bij varkens wordt bijvoorbeeld de staart afgesneden en zij worden zonder verdoving gecastreerd enz. De Raad wees ook op welzijnsproblemen bij het fokken van en de handel in honden en katten. Bij elk dierenwelzijnsprobleem zijn specifieke onderliggende factoren van invloed. Er is echter een aantal gemeenschappelijke factoren:

1. Gebrek aan handhaving van EU-wetgeving door de lidstaten komt op een aantal vlakken veel voor. Sommige lidstaten nemen niet voldoende maatregelen om belanghebbenden te informeren, officiële inspecteurs op te leiden, controles uit te voeren en sancties op te leggen. Om deze reden is een aantal belangrijke EU-wetteksten niet volledig toegepast en hadden deze niet de beoogde effecten op het welzijn van dieren.

Daarnaast brengen betere welzijnsnormen soms extra kosten voor producenten met zich mee. In veel gevallen worden bedrijven die voldoen aan de EU-voorschriften inzake dierenwelzijn, erop vooruitlopen of zelfs verder gaan dan die voorschriften, niet beloond met extra economische voordelen.

2. Gebrek aan passende voorlichting over dierenwelzijn voor consumenten.

Er is een beperkte markt voor producten met dierenwelzijnskenmerken. Uit een enquête in de gehele EU blijkt dat 64% van de bevolking dierenwelzijn

¹ COM(2006) 13 definitief.

belangrijk vindt. Uit studies blijkt echter dat de zorg om dierenwelzijn slechts een van de factoren is die de keuze van consumenten beïnvloedt.

3. Onder belanghebbenden die met dieren te maken hebben, is er een gebrek aan kennis van wat dierenwelzijn inhoudt. Dit heeft gevolgen gehad voor de wijze waarop de moderne productiemethoden zijn opgezet. Het gebrek aan kennis over alternatieve werkwijzen onder exploitanten van bedrijven en overheidsambtenaren leidt vaak tot weerstand om op diervriendelijker productiesystemen over te schakelen.
4. Het ontbreken van specifieke EU-wetgeving en -richtsnoeren maakt het moeilijk toereikende welzijnsvoorwaarden voor bepaalde categorieën dieren (verschillende soorten landbouwhuisdieren of honden en katten) te waarborgen.

2.2. Basisscenario

Er wordt toezicht op de lidstaten gehouden door deskundigen van de Commissie. Zij hebben geen bevoegdheid om bedrijven te inspecteren en sancties op te leggen, maar controleren of de bevoegde autoriteiten dit doen. De inspecties worden uitgevoerd met betrekking tot specifieke EU-wetgeving die van toepassing is op landbouwhuisdieren. De Commissie kan in geval van inbreuk een gerechtelijke procedure tegen een lidstaat aanhangig maken.

Handhavingsinitiatieven vereisen veel personele middelen en hebben slechts een beperkt effect op de bevoegde autoriteiten. Derhalve kan het huidige EU-beleid wel kritieke handhavingskwesties aanpakken, maar heeft het slechts een beperkte reikwijdte.

Met betrekking tot de economische aspecten, biedt het EU-beleid enkele instrumenten om producenten compensatie te verlenen voor de hogere productiekosten. Overgangperiodes zijn niet bijzonder succesvol gebleken. Wat consumenten betreft, is er behalve voor eieren geen enkel EU-instrument dat hen in staat kan stellen te kiezen voor diervriendelijkere producten.

De EU heeft initiatieven ontwikkeld om het gebrek aan kennis van belanghebbenden over dierenwelzijn aan te pakken. In de EU-wetgeving zijn geleidelijk vakbekwaamheidsvereisten geïntroduceerd voor personen die met dieren te maken hebben. Deze vereisten hebben echter niet op alle betrokken dieren betrekking. De EU heeft gemiddeld 15 miljoen euro per jaar uitgetrokken voor onderzoeksprojecten over dierenwelzijn. Er moet echter meer worden gedaan om de onderzoeksresultaten te verspreiden en te vertalen in praktische hulpmiddelen.

In het huidige EU-beleid komt een aantal dierenwelzijnskwesties niet aan de orde. De EU kan doorgaan per geval specifieke wetgeving goed te keuren, maar deze sectorspecifieke aanpak verandert waarschijnlijk weinig aan de gemeenschappelijke onderliggende factoren.

2.3. Subsidiariteitstoets

Sommige lidstaten willen pertinent de mogelijkheid behouden om zelf hun dierenwelzijnsbeleid vast te stellen. De Unie heeft door de jaren heen diverse

wetgeving op het gebied van dierenwelzijn goedgekeurd om interne marktverstoringen als gevolg van verschillen in nationale wetgeving te voorkomen.

Deze werkingssfeer wordt gerechtvaardigd door het feit dat het concurrentievermogen van economische sectoren waarin met dieren wordt gewerkt, wordt beïnvloed door het niveau van de dierenwelzijnsvereisten. Harmonisering van de voorschriften op EU-niveau biedt in die gevallen een meerwaarde doordat gemeenschappelijke bepalingen voor de betrokken bedrijven worden vastgesteld.

3. DOELSTELLINGEN

De nieuwe strategie inzake dierenwelzijn heeft de volgende doelstellingen:

- doelstelling 1: verbetering van de handhaving van de EU-wetgeving;
- doelstelling 2: open en eerlijke concurrentie voor exploitanten van bedrijven in de EU;
- doelstelling 3: verbetering van de kennis en het bewustzijn van exploitanten van bedrijven in de EU met betrekking tot dierenwelzijn;
- doelstelling 4: verbetering van de samenhang van dierenwelzijn voor verschillende diersoorten.

4. OPTIES

Iedere optie is gericht op één of meer specifieke doelstellingen:

- Optie 1: versterking van de handhaving door de lidstaten (niet-regelgevende EU-maatregelen)

Optie 1 omvat de volgende initiatieven:

- meer audits uitvoeren in de lidstaten en in derde landen;
- de intergouvernementele samenwerking verbeteren om een betere handhaving te bevorderen;
- workshops over specifieke dierenwelzijnskwesties organiseren voor belanghebbenden;
- EU-richtsnoeren ontwikkelen voor diersoorten die onder het Europees Verdrag inzake de bescherming van landbouwhuisdieren vallen;
- de deelname aan het opleidingsinitiatief "Betere opleiding voor veiliger voedsel" vergroten.

In dit scenario blijft het wetgevingskader van de EU onveranderd. De bestaande bepalingen kunnen worden geactualiseerd of op ad-hocbasis kunnen nieuwe bepalingen worden goedgekeurd.

- Optie 2: benchmarking van vrijwillige regelingen (zelfregulering van de sector)

Optie 2 omvat de volgende initiatieven:

- een rechtskader voor de benchmarking van certificeringsregelingen met dierenwelzijnsclaims;
- communicatiecampagnes om consumenten voor te lichten;
- prioritering van EU-acties op het gebied van dierenwelzijn op internationaal niveau.

De Commissie zal een rechtskader voorstellen om marktkansen te creëren voor vrijwillige certificeringsregelingen die dierenwelzijnsclaims bevatten. Een dergelijk kader biedt de mogelijkheid certificeringsregelingen op EU-niveau te registreren. Deze registratie zal leiden tot de voorlopige invoering van een EU-benchmark.

In dit scenario wordt een nieuw wetsbesluit voorgesteld, maar blijft de rest van het wetgevingskader onveranderd. De bestaande bepalingen kunnen worden geactualiseerd of op ad-hocbasis kunnen nieuwe bepalingen worden goedgekeurd.

- Optie 3: oprichting van een Europees netwerk van referentiecentra (specifieke EU-wetgeving)

In dit scenario zal de Commissie voorstellen een netwerk van referentiecentra op te richten op basis van een bestaand model op het gebied van diergezondheid. Dit netwerk zal de bestaande nationale wetenschappelijke middelen op het gebied van dierenwelzijn consolideren. De rol van dit netwerk zal de rol van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en de werkzaamheden van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de EU niet dupliceren.

Elk centrum zal de volgende taken vervullen:

- onderzoek over voor de EU relevante thema's uitvoeren en op EU-niveau coördineren;
 - wetenschappelijke en technische deskundigheid over EU-wetgeving verstrekken aan de bevoegde autoriteiten;
 - onderzoeksresultaten en innovaties verspreiden onder belanghebbenden in de EU en in de internationale wetenschappelijke gemeenschap;
 - het aanbod en de beoordeling van professionele opleidingsactiviteiten op het gebied van dierenwelzijn op EU-niveau coördineren.
- Optie 4: de vakbekwaamheidsvereisten en de toepassing van dierenwelzijnsindicatoren stroomlijnen (algemene kaderwet)

Deze optie is een wetgevingsvoorstel voor een algemeen EU-wetsbesluit inzake dierenwelzijn om de reeds in bepaalde EU-wetgeving vastgelegde vereisten als volgt te vereenvoudigen:

- de vakbekwaamheidsvereisten worden geïntegreerd in één enkele, meer precieze gemeenschappelijke tekst;
- de mogelijkheid om dierenwelzijnsindicatoren te gebruiken zal als alternatief voor naleving van de wetgeving worden geïntroduceerd.

Dit betekent dat Richtlijn 98/58/EG (de overkoepelende richtlijn voor alle landbouwhuisdieren) moet worden vervangen door het nieuwe wetsbesluit.

Optie 4 is beperkt tot de categorieën dieren die thans onder specifieke wetgeving vallen.

- Optie 4+: De mogelijkheid onderzoeken om de reikwijdte van optie 4 uit te breiden

Bij optie 4+ wordt nagegaan of het relevant is de reikwijdte van optie 4 uit te breiden tot andere dieren waarvoor dierenwelzijnsproblemen zijn gesignaleerd.

5. EFFECTBEOORDELING

Geen van de opties heeft negatieve gevolgen voor de fundamentele rechten, en meer in het bijzonder voor de vrijheid van godsdienst, aangezien deze in de wetgeving ter zake de bescherming van dieren bij het slachten of doden wordt gegarandeerd

5.1. Gevolgen van optie 1

Verwacht wordt dat het gevolg van optie 1 met betrekking tot een versterkte handhaving behoorlijk positief (++), maar in bepaalde probleemgebieden beperkt is.

Het gevolg van optie 1 met betrekking tot een open en eerlijke mededinging voor EU-producenten zal naar verwachting positief (+) zijn, maar beperkt omdat deze optie de consument niet helpt diervriendelijke producten te herkennen.

De organisatie van workshops met belanghebbenden over specifieke handhavingsproblemen heeft in het verleden goed uitgepakt. Het gevolg van optie 1 wat verbetering de kennis van de belanghebbenden betreft, zal daarom naar verwachting licht positief (+) zijn.

Het gevolg van optie 1 wat de verbetering van de consistentie met betrekking tot verschillende diersoorten betreft, is waarschijnlijk neutraal (0).

De gevolgen voor de EU-begroting zijn waarschijnlijk licht negatief (–) of neutraal (0) indien de benodigde middelen bij andere activiteiten worden weggehaald.

Optie 1 wordt door alle belanghebbenden unaniem gesteund.

5.2. Gevolgen van optie 2

De hogere economische waarde die door optie 2 ontstaat, zou een aanmoediging voor exploitanten kunnen zijn om hogere dierenwelzijnsnormen toe te passen. Het gevolg van optie 2 wat verbetering van de handhaving betreft, zal daarom naar verwachting licht positief (+) zijn.

De vaststelling van een EU-benchmarkingsysteem voor op EU-niveau geregistreerde regelingen zal EU-producenten grotere kansen bieden op hogere prijzen voor producten die voldoen aan verbeterde dierenwelzijnsnormen. Daarom is het gevolg van optie 2 naar verwachting zeer positief voor een open en eerlijke mededinging voor exploitanten van bedrijven in de EU (+++).

Met optie 2 zal het verantwoordelijkheidsgevoel van de exploitanten met betrekking tot dierenwelzijn waarschijnlijk toenemen. Het gevolg van optie 2 wat verbetering van de kennis van de exploitanten betreft, zal daarom naar verwachting licht positief (+) zijn.

Optie 2 biedt de mogelijkheid bepaalde dierenwelzijnsproblemen aan te pakken waarvoor geen EU-wetgeving bestaat, maar de ergste praktijken worden er niet mee aangepakt. Het gevolg van optie 2 wat de verbetering van de consistentie met betrekking tot verschillende diersoorten betreft, zal daarom naar verwachting licht positief (+) zijn.

Optie 2 kan tot gevolg hebben dat het onderscheid tussen de handhaving van wetgeving en particuliere normen vervaagt. Voor consumenten is transparantie evenwel noodzakelijk, en als er een regeling wordt vastgesteld, moet terdege rekening worden gehouden met dit aspect.

Vermoedelijk zal optie 2 aanvullende financiële middelen vergen om de nieuwe benchmarking bij de consumenten te promoten en de internationale activiteiten te intensiveren. Het gevolg van optie 2 voor de EU-begroting zal waarschijnlijk licht negatief (-) zijn.

Optie 2 heeft bij de meeste belanghebbenden een positief onthaal gekregen.

5.3. Gevolgen van optie 3

Optie 3 draagt tot een betere handhaving bij door technische bijstand te bieden aan de bevoegde autoriteiten en de exploitanten van bedrijven. Het is evenwel onwaarschijnlijk dat de producenten die wellicht de meeste hulp nodig hebben, hiermee worden bereikt. Het gevolg van optie 3 wat verbetering van de handhaving betreft, zal daarom naar verwachting licht positief (+) zijn.

Door meer investeringen voor toegepast onderzoek heeft optie 3 vermoedelijk positieve gevolgen voor het concurrentievermogen van de EU-producenten. Optie 3 kan hen wellicht ook helpen certificeringsregelingen te ontwikkelen. Afhankelijk van de beschikbare middelen is het gevolg van optie 3 voor een open en eerlijke mededinging waarschijnlijk licht tot behoorlijk positief (+ tot ++).

Meer middelen voor EU-onderzoeksprojecten dragen ertoe bij dat de belanghebbenden gevoeliger worden voor dierenwelzijn. Het gevolg van optie 3 voor

de kennis van de exploitanten van bedrijven zal daarom naar verwachting behoorlijk positief (++) zijn.

Optie 3 is waarschijnlijk neutraal (0) tot licht positief (+) voor de verbetering van de consistentie met betrekking tot verschillende diersoorten

Het gevolg van optie 3 voor de EU-begroting zal waarschijnlijk licht negatief (-) zijn.

Er bestaat algemene steun voor optie 3 bij alle belanghebbenden, en in het bijzonder bij het Europees Parlement.

5.4. Gevolgen van optie 4

De eisen met betrekking tot de vakbekwaamheid van personen die met dieren werken, zullen naar verwachting bijdragen aan een betere handhaving. Het gebruik van indicatoren voor dierenwelzijn om naleving van voorschriften te bereiken, maakt flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging van bepaalde voorschriften mogelijk en vergemakkelijkt op die manier de handhaving. Wegens het ruime toepassingsgebied van de maatregel is het effect van optie 4 op de verbetering van de handhaving waarschijnlijk behoorlijk positief (++).

Optie 4 zal opleidingskosten voor exploitanten van bedrijven met zich meebrengen. De optie zal evenwel ook langdurige positieve gevolgen voor hun concurrentievermogen hebben. Bovendien maakt optie 4 het gebruik van indicatoren voor dierenwelzijn mogelijk, hetgeen ertoe kan leiden dat de overige kosten van naleving lager uitvallen.

Daarom is het gevolg van optie 4 voor een open en eerlijke mededinging naar verwachting licht negatief (-) tot neutraal (0), afhankelijk van de mate waarin de potentiële voordelen als gevolg van aanvullende opleiding en de invoering van diergerichte indicatoren voor dierenwelzijn de opleidingskosten compenseren.

Vakbekwaamheidsvereisten leiden ertoe dat de kennis van de exploitanten toeneemt. Omdat het een dwingende maatregel betreft, is het effect ervan veel groter dan dat van optie 3. Van optie 4 wordt daarom verwacht dat deze zeer positieve gevolgen heeft (+++) voor de verbetering van de kennis over dierenwelzijn bij de exploitanten van bedrijven.

Optie 4 zal geen gevolgen hebben voor verbetering van de consistentie met betrekking tot verschillende diersoorten (0).

De belanghebbenden zijn unaniem van mening dat scholing van degenen die met dieren werken, zeer positieve duurzame gevolgen heeft voor het welzijn van de dieren.

De belanghebbenden zijn verdeeld over het gebruik van dierenwelzijnsindicatoren. De producenten vrezen een buitensporige administratieve belasting, terwijl dierenwelzijnsorganisaties betwijfelen of dergelijke indicatoren een doeltreffend alternatief voor dwingende maatregelen kunnen zijn.

5.5. Optie 4+

De gevolgen voor de doelstellingen 1, 2 en 3 worden niet relevant geacht, terwijl het gevolg voor doelstelling 4, afhankelijk van eventuele follow-upmaatregelen die uit de studies voortvloeien, waarschijnlijk licht tot behoorlijk positief (+/++) is.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

In het algemeen vullen de opties elkaar aan. Optie 4 is doeltreffend in het aanpakken van belangrijke doelstellingen omdat deze verplichtingen oplegt aan alle betrokken exploitanten. De optie brengt echter nalevingskosten met zich mee die het concurrentievermogen kunnen beïnvloeden. Ook worden bij deze optie de economische factoren niet aangepakt. Een combinatie van optie 2 en 3 zou dit aspect veel beter aanpakken en zou wederzijds versterkend zijn.

In het algemeen lijkt optie 3 de meest kosteneffectieve optie: deze biedt een goed compromis tussen gematigde kosten en een uiteenlopende reeks effecten op de belangrijkste onderliggende factoren.

7. TE VERKIEZEN OPTIE

Er is niet één enkele optie die alle problemen doeltreffend en doelmatig aanpakt. Daarom wordt de voorkeur gegeven aan de volgende beleidsmix:

1. de mogelijkheid onderzoeken van een vereenvoudigd EU-wetgevingskader dat het volgende omvat:
 - een kader om de transparantie en de geschiktheid van de voorlichting over dierenwelzijn voor consumenten te verbeteren;
 - de oprichting van een Europees netwerk van referentiecentra;
 - de integratie van bekwaamheidsvereisten in één enkele tekst (met een overgangperiode om de nalevingskosten te drukken);
 - de mogelijkheid om resultaatgerichte dierenwelzijnsindicatoren te gebruiken;
2. hulpmiddelen ontwikkelen om de naleving van de EU-voorschriften in de lidstaten te verbeteren;
3. internationale samenwerking ondersteunen;
4. consumenten en het publiek van de nodige informatie voorzien;
5. nagaan hoe het is gesteld met het welzijn van dieren die niet onder specifieke EU-voorschriften vallen.

8. TOEZICHT EN EVALUATIE

Er zijn al diverse elementen voorhanden die in de toekomst nuttige toezichtinstrumenten kunnen bieden. Een aantal mogelijke indicatoren is in het verslag opgenomen. Het lijkt wenselijk na afloop van de strategie (in 2016) opnieuw een evaluatie te plannen.