

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.9.2008
SEC(2008) 2425

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij de

VERORDENING VAN DE RAAD

inzake de bescherming van dieren bij het doden

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2008) 553}
{SEC(2008) 2424}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij de

VERORDENING VAN DE RAAD

inzake de bescherming van dieren bij het doden

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Jaarlijks worden er bijna 360 miljoen varkens, schapen, geiten en runderen en meer dan vier miljard stuks pluimvee in slachthuizen in de EU gedood. Daarnaast doodt de Europese bontsector nog eens 25 miljoen dieren en worden er in broederijen 330 miljoen eendagskuikens gedood. Het doden van duizenden tot miljoenen dieren kan ook nodig zijn met het oog op het bestrijden van besmettelijke dierziekten.

Het doden van landbouwhuisdieren is gereguleerd door Richtlijn 93/119/EG¹ inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden. Deze richtlijn is nooit gewijzigd. Daarom wordt in de onderhavige effectbeoordeling de nadruk gelegd op de vraag of de problematiek inmiddels veranderd is en of de oorspronkelijke doelstellingen nog steeds van kracht zijn.

De basis van het voorstel van de Commissie wordt gevormd door twee wetenschappelijke adviezen van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (in 2004 en 2006) waarin werd voorgesteld om de technische bijlagen van de richtlijn te herzien. In het verlengde hiervan heeft de Werelddiergezondheidsorganisatie voor (OIE) in 2005 twee richtsnoeren aangenomen betreffende het welzijn van dieren bij het slachten en doden. In die richtsnoeren worden soortgelijke conclusies getrokken. Als gevolg daarvan heeft de Commissie in 2006 opdracht gegeven voor een extern onderzoek naar de praktijken met betrekking tot het bedwelmen/doden in slachthuizen en naar de economische, sociale en ecologische gevolgen. Dat onderzoek is in 2007 afgerond. In diezelfde periode heeft de Commissie de belanghebbende partijen en de lidstaten geraadpleegd. Ook zijn er verslagen van deskundigen van de Commissie bij het Voedsel- en Veterinair Bureau geanalyseerd, aangezien die verslagen een goed beeld geven van de stand van zaken betreffende de tenuitvoerlegging van de huidige richtlijn in de lidstaten. Daarnaast heeft tussen december 2007 en februari 2008 een raadpleging via internet plaatsgevonden.

De onderhavige wetgeving betreft met name slachthuizen, pelsfokkerijen, broederijen en het doden van dieren ter bestrijding van dierziekten. De vleesindustrie zal de meeste gevolgen van deze wetgeving ondervinden, aangezien in die sector het grootste aantal dieren wordt gedood. Dat is ook de reden dat de wetgevingsvereisten voor deze sector het meest uitgewerkt zijn. Dit verklaart eveneens waarom de meeste aandacht in deze effectbeoordeling naar de vleesindustrie uitgaat.

Sinds 1993 is de context voor het doden van landbouwhuisdieren ingrijpend gewijzigd. Zo zijn er bijvoorbeeld nieuwe technologieën ingevoerd en is er nieuw wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd waardoor een aantal normen inmiddels overbodig zijn. Ook neemt de

¹ PB L 340 van 31.12.1993, blz. 21.

aandacht voor het dierenwelzijn in onze maatschappij toe. De Europese burgers stellen steeds meer eisen aan dit aspect van de voedselketen. Door het aannemen van het ‘hygiënepakket’, een aantal wetgevingsbesluiten inzake de voedselveiligheid waarin de verantwoordelijkheden van de bedrijfsexploitanten worden benadrukt, is daarnaast het rechtskader voor slachthuizen gewijzigd. Het massaal doden van dieren tijdens dierepidemieën heeft ook tot twijfels geleid over de wijze waarop wij het humaan doden van dieren trachten te waarborgen. In 2006 heeft de Commissie in dat verband het eerste communautaire actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren aangenomen, waarin nieuwe concepten zijn geïntroduceerd zoals de standaardindicatoren en referentiecentra voor dierenwelzijn.

Er zijn ook specifieke problemen in de EU-wetgeving geconstateerd, zoals het gebrek aan een geharmoniseerde methodologie voor nieuwe bedwelmingsmethoden, het gebrek aan duidelijke verantwoordelijkheden voor exploitanten met betrekking tot het dierenwelzijn, een gebrekkige vakbekwaamheid van het personeel dat met dieren omgaat en inadequate welzijnsomstandigheden bij het doden van dieren ter bestrijding van besmettelijke dierziekten.

Het doden van landbouwhuisdieren is sinds 1974 onderworpen aan communautaire wetgeving en de bevoegdheden van de Gemeenschap op dit gebied zijn sinds 1993 aanzienlijk versterkt. Tijdens de recente raadpleging hebben de betrokken partijen en de lidstaten het belang van het communautaire initiatief op dit vlak ook bevestigd. De betreffende wetgeving is van invloed op de vleesindustrie, op de sector die de benodigde uitrusting produceert en op een aantal activiteiten van landbouwers. Zij zijn allemaal op internationaal niveau actief en hebben behoefte aan een EU-kader.

De algemene doelstellingen van het initiatief dat bij deze effectbeoordeling is gevoegd, zijn het verbeteren van de bescherming van dieren bij het slachten of doden en tegelijkertijd het waarborgen van gelijke mededingingsomstandigheden voor de betrokken exploitanten, zodat hun concurrentievermogen niet wordt aangetast door verschillen in hun productiekosten of in de toegang tot de markt. Dit initiatief zou ook een bijdrage moeten leveren aan het beleid voor een betere/eenvoudigere regelgeving.

De specifieke doelstellingen zijn gericht op het bevorderen van innovatieve initiatieven voor het humaan bedwelmen van dieren, op het waarborgen van een betere integratie van het dierenwelzijn in het productieproces van slachthuizen, op het verbeteren van het kennisniveau van het betreffende personeel en op het verbeteren van de bescherming van dieren indien er op grote schaal dieren gedood moeten worden.

De opties lopen uiteen van “niets doen” (= baseline = optie 1), niet-bindende aanbevelingen (optie 2), het wijzigen van de richtlijn middels de technische bijlagen (optie 3) en het omwerken van de wetgeving (optie 4).

De slachtkosten vormen slechts een beperkt deel (20%) van de totale kosten van slachthuisactiviteiten, maar kunnen wel van invloed zijn op hun concurrentievermogen. Het is echter onwaarschijnlijk dat veranderingen in de kosten voor het slachten van dieren gevolgen zullen hebben voor de uiteindelijke prijs van vlees. Slachthuizen zijn op basis van de wetgeving inzake voedselveiligheid al aan voortdurende officiële inspecties onderworpen. In de onderhavige wetgeving inzake het dierenwelzijn worden dan ook geen aanvullende vereisten geïntroduceerd voor die officiële inspecties. Dierenwelzijn heeft daarnaast een positief effect op de vleeskwiteit en op de veiligheid van het werk in slachthuizen. Het levert eveneens een positieve marktwaarde op. Er zijn verder geen significante milieueffecten vastgesteld.

Uit een vergelijking van de opties blijkt dat “niets doen” (optie 1) een aantal negatieve effecten heeft op de nagestreefde doelstellingen. Waarschijnlijk zal geen van die doelstellingen op basis van optie 1 worden verwezenlijkt. Naar het zich laat aanzien, zal het dierenwelzijn op veel punten verslechteren, terwijl de betrokken ondernemingen in een omgeving moeten opereren die van lidstaat tot lidstaat nog grotere verschillen vertoont. Dat betekent dat er ook absoluut geen sprake is van een vereenvoudiging van de situatie. Ondanks de inspanningen in een aantal lidstaten worden innovatieve ontwikkelingen door deze optie bovendien ontmoedigd. De economische kosten voor het bedrijfsleven en de autoriteiten zijn op korte termijn weliswaar beperkt, maar de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het vlees, de publieke beeldvorming en de arbeidsomstandigheden kunnen tot negatieve economische effecten voor de vleessector op lange termijn leiden.

Uit een vergelijking van de andere opties tegen de achtergrond van de doelstellingen blijkt duidelijk dat een omwerking van de wetgeving de meest positieve effecten oplevert (optie 4). Het wijzigen van de richtlijn (optie 3) leidt slechts tot een beperkt aantal voordelen, terwijl niet-bindende aanbevelingen (optie 2) niet toereikend zijn om de meeste doelstellingen te verwezenlijken. Dat betekent dat optie 2 op zich niet beschouwd kan worden als een adequate basis voor het aanpakken van de problemen, maar dat het wel interessant zou kunnen zijn om deze optie als een aanvullend instrument te gebruiken.

Die niet-bindende aanbevelingen (optie 2) zouden met name een bijdrage leveren aan het verbeteren van de dierenbescherming en de vleeskwaliteit. Deze optie zou ook kunnen bijdragen tot het creëren van gelijke mededingingsomstandigheden voor ondernemingen. Gezien het niet-verplichte karakter van deze optie zou die laatste bijdrage echter uiterst beperkt van omvang zijn.

Het omwerken van de richtlijn (optie 4) is de enige optie waarmee de innovatie kan worden bevorderd en waarmee een vereenvoudiging van de bestaande situatie wordt bewerkstelligd (verandering van wettelijk instrument en overstap op een nieuwe aanpak). Op het gebied van de dierenbescherming levert dit ook meer voordelen op dan een aanpassing van de richtlijn (optie 3). Optie 4 heeft naar alle waarschijnlijkheid de meest positieve effecten op de vleeskwaliteit, de publieke beeldvorming en de arbeidsomstandigheden in slachthuizen.

Opties 3 en 4 brengen op de korte termijn kosten met zich mee voor bepaalde ondernemingen, maar de omvang daarvan is afhankelijk van de vraag of er specifieke maatregelen worden genomen, zoals eventuele overgangsperioden of uitzonderingen in bepaalde gevallen.

Bij alle opties is er sprake van neutrale ecologische effecten, aangezien er tijdens het verzamelen van de gegevens geen aanwijzingen zijn gevonden voor substantiële en/of directe gevolgen voor het milieu.

De algemene controle op de wetgeving inzake dierenwelzijn is neergelegd in Verordening 882/2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen². Er worden in dit document geen voorstellen gedaan om in deze fase specifieke instrumenten te ontwikkelen die tot een administratieve belasting van de lidstaten kunnen leiden.

² PB L 165 van 30.4.2004, blz. 1.