

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 overgangsperiode voor voorschriften waarvoor slachthuizen hun infrastructuur moeten aanpassen.

2. 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 bedwelmingstechnieken in diverse EU lidstaten worden geïnstalleerd en gebruikt. Harmonisatie van de bedwelmingseisen 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 bedwelmingssapparatuur. Een verbetering van de omstandighe-

den 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 controlebaarheid 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 standaardwerkwijzen 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 standaardwerkwijzen 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 onbedwelmd 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 onbedwelmd 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.