



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 19.1.2012
SEC(2012) 56 galīgā redakcija

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

**Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei un Ekonomikas un sociālo lietu
komitejai**

**par Eiropas Savienības dzīvnieku aizsardzības un labturības stratēģiju 2012.–
2015. gadam**

{COM(2012) 6 galīgā redakcija}
{SEC(2012) 55 galīgā redakcija}

1. POLITIKAS KONTEKSTS

1.1. Definīcija, mērķi un darbības joma

Pasaules Dzīvnieku veselības organizācija dzīvnieku labturību definē šādi:

“.. Dzīvnieka labturības stāvoklis ir labs, ja .. dzīvnieks ir vesels, jūtas ērti, tiek labi barots, ir drošībā, spēj īstenot iedzimto uzvedību un ja to neapgrūtina nepatīkams stāvoklis, kā sāpes, bailes un stress”.

Eiropas Savienībā (ES) dzīvnieku labturības politikas mērķi, principi un darbības joma izriet no Līguma par ES darbību 13. panta. Minētais pants nenosaka dzīvnieku aizsardzības juridisko pamatu. Taču tas nosaka dalībvalstīm un Savienībai pienākumu nodrošināt, lai konkrētās ES politikās tiktu iekļautas dzīvnieku labturības prasības.

1.2. Attiecīgās nozares

Lopkopības nozarē gadā tiek izmantoti ap 2 miljardiem putnu un 334 miljoniem zīdītāju. Aprēķināts, ka eksperimentiem gadā izmanto 12 miljonus dzīvnieku. Aptuveni 120 miljoni suņu un kaķu lielākoties ir lolojumdzīvnieki.

Lopkopības vērtība Eiropas Savienībā ir 149 miljardi euro. Turklāt aprēķināts, ka eksperimentu dzīvnieku izmantošanas kopējā vērtība gadā ir 930 miljoni euro.

Novērtēts, ka to cilvēku skaits, kuru saimnieciskā darbība saistīta ar dzīvniekiem, ir ap 4 miljoniem. Un tie ir lielākoties lauksaimnieki.

1.3. ES dzīvnieku labturības politika

ES dzīvnieku labturības politikā izstrādāti leģislatīvi un neleģislatīvi instrumenti. Lielākā daļa ES dzīvnieku labturības tiesību aktu attiecas uz produktīvajiem dzīvniekiem (teļiem, cūkām, mājputniem, transportēšanu un kaušanu) un eksperimentu dzīvniekiem. Neleģislatīvie instrumenti ir kopējās lauksaimniecības politikas lauku attīstības fonda ES finansējums dzīvnieku labturībai un ES finansējums pētniecībai, starptautiskiem pasākumiem, komunikācijai un apmācībai.

Komisija 2006. gadā pieņēma Kopienas rīcības plānu dzīvnieku aizsardzībai un labturībai 2006.–2010. gadā¹. 2006. gada rīcības plāns bija pirmais dokuments, kura mērķis bija iestrādāt vienotā dokumentā dažādos ES dzīvnieku labturības politikas aspektus.

1.4. Atsauksmes un konsultācijas

Komisija 2009. gada decembrī pieprasīja ES dzīvnieku labturības politikas ārēju novērtējumu. Novērtēšanas un ietekmes novērtēšanas procesā notika plaša apspriešanās ar ieinteresētajām personām. Tās ir tautsaimniecības nozares, kurās

¹ COM(2006) 13 galīgā redakcija.

izmanto dzīvniekus, dzīvnieku labturības organizācijas un zinātnieki, kuri nodarbojas ar dzīvnieku labturības jautājumiem.

2. PROBLĒMAS NOTEIKŠANA

2.1. Dzīvnieku labturības problēmas un to cēloņi

Konkrētu dzīvnieku kategoriju labturība Eiropas Savienībā tiek regulāri grauta, piemēram, bez anestēzijas tiek amputētas sīvēnu astes un tos kastrē. Padome ir norādījusi labturības problēmas, kas saistītas ar suņu un kaķu vaislu un tirdzniecību. Katrai dzīvnieku labturības problēmai ir savs cēlonis. Taču vairāki cēloņi ir kopīgi.

1. Vairākās jomās kopīga problēma ir tā, ka dalībvalstis pietiekami neizpilda ES tiesību aktus. Dažas dalībvalstis neveic pietiekamus pasākumus, lai informētu ieinteresētās personas, apmācītu oficiālos inspektorus, veiktu pārbaudes un piemērotu sankcijas. Šā iemesla dēļ svarīgi ES tiesību akti netiek piemēroti pilnībā un dzīvnieku labturību tie neietekmē, kā paredzēts.

Turklāt dažkārt labāku labturības standartu ievērošana no ražotājiem prasa papildu izmaksas. Daudzkārt uzņēmēji, kas ievēro ES dzīvnieku labturības noteikumus, tos sāk piemērot agrāk vai piemēro stingrākus noteikumus, negūst papildu saimniecisko labumu.

2. Patērētājiem nav pienācīgas informācijas par dzīvnieku labturību.

Produktiem ar dzīvnieku labturības atribūtiem tirgus ir ierobežots. ES mēroga apsekojumā noskaidrots, ka dzīvnieku labturība šķiet svarīgs jautājums 64 % iedzīvotāju. Pētījumi liecina arī, ka dzīvnieku labturība ir tikai viens no faktoriem, kas ietekmē patērētāju izvēli.

3. Ieinteresētajām personām, kuru darbība saistīta ar dzīvniekiem, trūkst zināšanu par to, kas ir dzīvnieku labturība. Tas ietekmē priekšstatu par to, kas ir modernas ražošanas metodes. Zināšanu trūkums par alternatīvu praksi uzņēmējiem un valsts ierēdņiem bieži izraisa pretestību pārmaiņām, proti, labvēlīgāku ražošanas sistēmu ieviešanai.
4. Tā kā nav speciālo ES tiesību aktu un vadlīniju, ir grūti nodrošināt pienācīgus labturības apstākļus dažām dzīvnieku kategorijām (dažām lauksaimniecības dzīvnieku sugām vai suņiem un kaķiem).

2.2. Bāzes scenārijs

Komisijas eksperti uzrauga dalībvalstis. Ekspertiem nav pilnvaru veikt inspekcijas un piemērot sankcijas uzņēmumiem, bet tikai konstatēt, vai šos pasākumus veic kompetentās iestādes. Notiek inspekcijas saistībā ar konkrētiem ES tiesību aktiem, kas piemērojami lauksaimniecības dzīvniekiem. Pienākumu neizpildes gadījumā Komisija var sākt juridisku procedūru pret dalībvalsti.

Izpildes iniciatīvas ir saistītas ar augstām cilvēkresursu prasībām, to ietekme uz kompetentajām iestādēm ir maza. Tādējādi pašreizējā ES politika spēj risināt svarīgākos izpildes jautājumus, taču tās darbības joma ir ierobežota.

Attiecībā uz ekonomiskajiem aspektiem ES politika paredz dažus instrumentus, kas ražotājiem kompensē augstākas ražošanas izmaksas. Pārejas periodi nav izrādījušies veiksmīgi. Patērētājiem nav pieejams ES instruments, kas mudinātu viņus izvēlēties dzīvnieku labturībai labvēlīgākus produktus. Izņēmums ir olas.

ES ir izstrādājusi iniciatīvas, kuru mērķis ir novērst to, ka ieinteresētajām personām trūkst zināšanu par dzīvnieku labturību. ES tiesību aktos pakāpeniski ieviestas prasības par to personu kompetenci, kuru darbs saistīts ar dzīvniekiem. Taču minētās prasības neattiecas uz visiem attiecīgajiem dzīvniekiem. ES ir finansējusi ar dzīvnieku labturību saistītus pētniecības projektus, gadā piešķirot vidēji 15 miljonus euro. Taču vēl ir nepieciešams papildu darbs, lai plašāk informētu par pētniecības rezultātiem un tos īstenotu praksē.

Pašlaik ES politika nerisina vairākus dzīvnieku labturības jautājumus. ES arī turpmāk katrā gadījumā atsevišķi varētu lemt par speciālu tiesību aktu pieņemšanu. Taču šāda sektoriāla pieeja nenovērstu kopīgos problēmu cēloņus.

2.3. Subsidiaritātes pārbaude

Dažas dalībvalstis uzstāj, ka jāpatur iespēja saglabāt pašām savu dzīvnieku labturības politiku. Lai izvairītos no iekšējā tirgus traucējumiem, kas izriet no atšķirībām nacionālajos tiesību aktos, Savienība pakāpeniski pieņēmusi vairākus tiesību aktus par dzīvnieku labturību.

Šāda darbības joma pamatota ar faktu, ka ar dzīvniekiem saistīto saimniecisko darbību konkurētspēju ietekmē dzīvnieku labturības prasību līmenis. Prasību saskaņošana ES līmenī šādos gadījumos nodrošina pievienoto vērtību, jo tiek izveidota kopēju noteikumu kopa, kas piemērojama attiecīgajiem uzņēmumiem.

3. MĒRĶI

Jaunās dzīvnieku labturības stratēģijas mērķi ir šādi:

- 1. mērķis: uzlabot ES tiesību aktu izpildi;
- 2. mērķis: nodrošināt ES uzņēmējiem atvērtu un taisnīgu konkurenci;
- 3. mērķis: uzlabot ES uzņēmēju zināšanas un informētību par dzīvnieku labturību;
- 4. mērķis: panākt saskaņotāku pieeju dažādu dzīvnieku sugu labturībai.

4. VARIANTI

Katrs variants vērsts uz vienu vai vairākiem konkrētiem mērķiem:

- 1. variants. Nostiprināt to, ka dalībvalstis ievēro prasības (ES nereglamentējoša rīcība)

1. variants ietver šādas iniciatīvas:

- palielināt revīzijas apmeklējumu skaitu dalībvalstīs un trešajās valstīs;
- nostiprināt valdību sadarbību labākas izpildes veicināšanai;
- rīkot seminārus ar ieinteresētajām personām par konkrētiem dzīvnieku labturības jautājumiem;
- izstrādāt ES vadlīnijas par sugām, uz kurām attiecas Eiropas konvencija par lauksaimniecības dzīvnieku aizsardzību;
- palielināt dalību apmācības iniciatīvā “Labākas mācības, lai nodrošinātu pārtikas nekaitīgumu”.

Saskaņā ar šo scenāriju ES leģislatīvais satvars paliktu nemainīts. Spēkā esošos noteikumus varētu atjaunināt vai, katrā gadījumā izvērtējot atsevišķi, pieņemt jaunus noteikumus.

– 2. variants. Brīvprātīgas kritēriju shēmas (nozares pašregulācija)

2. variants ietver šādas iniciatīvas:

- izveidot dzīvnieku labturības norāžu kritērijsertifikācijas shēmu juridisko satvaru;
- rīkot patērētāju informēšanas kampaņas;
- atzīt par prioritāti starptautiska līmeņa ES rīcību dzīvnieku veselības jomā.

Komisija ierosinātu juridisku satvaru, lai izveidotu tirgus iespējas brīvprātīgām dzīvnieku labturības norāžu sertifikācijas shēmām. Šādā satvarā sertifikācijas shēmas nodrošinātu iespēju reģistrēties ES līmenī. Reģistrācijas rezultāts būtu ES kritērija noteikšana sagatavošanās režīmā.

Saskaņā ar šo scenāriju tiktu ierosināts jauns leģislatīvs akts, savukārt pārējais ES leģislatīvais satvars paliktu nemainīts. Spēkā esošos noteikumus varētu atjaunināt vai, katrā gadījumā izvērtējot atsevišķi, pieņemt jaunus noteikumus.

– 3. variants. Eiropas references centru tīkla izveide (speciāli ES tiesību akti)

Saskaņā ar šo scenāriju Komisija ierosinātu izveidot references centru tīklu, pamatojoties uz paraugu dzīvnieku veselības jomā. Šis tīkls apvienotu nacionālos zinātniskos resursus par dzīvnieku labturību. Šā tīkla uzdevumi nedublētu Eiropas pārtikas nekaitīguma iestādes un ES Kopīga pētniecības centra darbu.

Katram centram būtu šādi uzdevumi:

- ES līmenī koordinēt un pētīt ES būtiskus jautājumus;
- nodrošināt kompetentajām iestādēm speciālās zinātniskās un tehniskās zināšanas par ES tiesību aktiem;

- ES ieinteresētās personas un starptautisko zinātnes sabiedrību informēt par pētniecības rezultātiem;
- ES līmenī koordinēt ar dzīvnieku labturību saistītās profesionālās apmācības pasākumu iekļaušanu sarakstos un novērtēšanu.
- 4. variants. Kompetences prasību pilnveidošana un dzīvnieku labturības rādītāju izmantošana (vispārējs satvara tiesību akts)

Šis variants būtu saistīts ar vispārīga ES tiesību akta priekšlikumu par dzīvnieku labturību, kurš vienkāršotu konkrētos ES tiesību aktos jau noteiktās prasības:

- kompetences prasības tiktu iestrādātas vienotā un precīzākā kopējā dokumentā;
- iespējamība izmantot dzīvnieku labturības rādītājus tiktu ieviesta kā alternatīva tiesību aktu ievērošanai.

Tādēļ Direktīva 98/58 (vispārējā direktīva, kas attiecas uz visiem lauksaimniecības dzīvniekiem) būtu jāaizstāj ar jaunu tiesību aktu.

4. variants būtu saistīts tikai ar tām dzīvnieku kategorijām, uz kurām pašlaik attiecas speciālie tiesību akti.

- 4.+ variants. 4. varianta darbības jomas paplašināšanas iespējamības apzināšana

4.+ variants pētītu, cik lietderīgi būtu paplašināt 4. varianta darbības jomu, ietverot citus dzīvniekus, kuriem konstatētas dzīvnieku labturības problēmas.

5. IETEKMES ANALĪZE

Neviens variants nekādā ziņā negatīvi neietekmētu pamattiesības, proti, reliģijas brīvību, jo tā ir garantēta attiecīgajos tiesību aktos par dzīvnieku aizsardzību kaušanas vai nonāvēšanas laikā.

5.1. 1. variantā ietekme

Gaidāms, ka 1. variantam būtu visnotaļ pozitīva (++) ietekme uz izpildes uzlabošanu, bet sasniedzama tikai konkrētās problēmjomās.

Gaidāms, ka 1. variantam būtu pozitīva (+) ietekme uz atvērtas un taisnīgas konkurences nodrošināšanu, bet ierobežota, jo tas nepalīdzētu patērētājiem atpazīt dzīvnieku labturībai labvēlīgus produktus.

Iepriekš veiksmīgi izmantota iespēja rīkot ieinteresētajām personām seminārus par konkrētām izpildes problēmām. Tāpēc gaidāms, ka 1. variantam būtu mazliet pozitīva (+) ietekme uz ieinteresēto personu zināšanu uzlabošanu.

Gaidāms, ka 1. variantam būtu neitrāla (0) ietekme uz saskaņotāku pieeju dažādu dzīvnieku sugu labturībai.

Ja nepieciešamie resursi tiktu piešķirti no citām darbībām, gaidāms, ka būtu mazliet negatīva (–) vai neitrāla (0) ietekme uz ES budžetu.

1. variantu vienprātīgi atbalsta visas ieinteresētās personas.

5.2. 2. varianta ietekme

2. variants nodrošinātu lielāku saimniecisko vērtību — tas varētu mudināt uzņēmējus paaugstināt dzīvnieku labturības standartus. Tāpēc gaidāms, ka 2. variantam būtu mazliet pozitīva (+) ietekme uz izpildes uzlabošanu.

Izveidojot ES mēroga kritērijuvērtēšanas sistēmu ES reģistrētām shēmām, tiktu palielinātas ES ražotāju iespējas par labākiem dzīvnieku labturības standartiem panākt labākas cenas. Tādējādi gaidāms, ka 2. variantam būtu ļoti pozitīva ietekme uz atvērtas un taisnīgas konkurences nodrošināšanu ES uzņēmējiem (+++).

Ja tiktu īstenots 2. variants, uzņēmēji par dzīvnieku labturību uzņemtos lielāku atbildību. Tāpēc gaidāms, ka 2. variantam būtu mazliet pozitīva (+) ietekme uz uzņēmēju zināšanu uzlabošanu.

2. variantam ir potenciāls risināt konkrētas dzīvnieku labturības problēmas, uz kurām neattiecas ES tiesību akti, bet mazvarbūtīgi, ka tas atrisinātu sliktāko praksi. Tāpēc gaidāms, ka 2. variantam būtu mazliet pozitīva (+) ietekme uz saskaņotākas pieejas panākšanu pret dažādu dzīvnieku sugu labturību.

2. variantam ir arī potenciāls izdeldēt atšķirību starp tiesību aktu un privāto standartu izpildi. Taču patērētājiem ir nepieciešama pārredzamība, un šis aspekts būtu rūpīgi jāizsver, ja tiktu veidota sistēma.

Gaidāms, ka 2. variantam vajadzētu papildu finanšu resursus, galvenokārt lai patērētāju vidū popularizētu jaunos kritērijus un pastiprinātu starptautiskās darbības. Tāpēc gaidāms, ka 2. variantam būtu mazliet negatīva (–) ietekme uz ES budžetu.

Lielākā daļa ieinteresēto personu 2. variantu uztvēra pozitīvi.

5.3. 3. varianta ietekme

Nodrošinot tehnisko palīdzību kompetentajām iestādēm un uzņēmējiem, 3. variants veicinātu labāku izpildi. Taču maz ticams, ka palīdzību saņemtu ražotāji, kuriem tā vajadzīga visvairāk. Tāpēc gaidāms, ka 3. variantam būtu mazliet pozitīva (+) ietekme uz izpildes uzlabošanu.

Gaidāms, ka, vairāk investējot lietišķajā pētniecībā, 3. variantam būtu pozitīva ietekme uz ES ražotāju konkurētspēju. Tas varētu tiem palīdzēt arī izstrādāt sertifikācijas shēmas. Tādējādi gaidāms, ka 3. variantam atkarībā no pieejamā finansējuma būtu mazliet līdz visnotaļ pozitīva (+ līdz ++) ietekme uz atvērtas un taisnīgas konkurences nodrošināšanu.

Palielinot finansējumu ES pētniecības projektiem, tiktu palielināta ieinteresēto personu informētība par dzīvnieku labturību. Tāpēc gaidāms, ka 3. variantam būtu visnotaļ pozitīva (++) ietekme uz uzņēmēju zināšanām.

Gaidāms, ka 3. variantam būtu neitrāla (0) līdz mazliet pozitīva (+) ietekme uz saskaņotāku pieeju dažādu dzīvnieku sugu labturībai.

Tāpēc gaidāms, ka 3. variantam būtu mazliet negatīva (-) ietekme uz ES budžetu.

Visas ieinteresētās personas, jo īpaši Eiropas Parlaments, kopumā atbalsta 3. variantu.

5.4. 4. varianta ietekme

Gaidāms, ka prasības par to personu kompetenci, kuru darbs saistīts ar dzīvniekiem, veicinās labāku izpildi. Izmantojot dzīvnieku labturības rādītājus atbilstības nodrošināšanai, būs iespējams elastīgi īstenot konkrētus noteikumus un tādējādi atvieglot izpildi. Ņemot vērā pasākuma plašo darbības jomu, tāpēc gaidāms, ka 4. variantam būtu visnotaļ pozitīva (++) ietekme uz izpildes uzlabošanu.

4. variants būtu saistīts ar papildu izmaksām uzņēmējiem. Taču tam būtu pozitīva ilgtermiņa ietekme uz to konkurētspēju. Turklāt 4. variants ļautu izmantot dzīvnieku labturības rādītājus, kas varētu samazināt citas atbilstības nodrošināšanas izmaksas.

Tādējādi gaidāms, ka 4. variantam atkarībā no potenciālajiem ieguvumiem, ko nodrošinātu papildu apmācība un dzīvniekiem noteiktu rādītāju ieviešana un kas kompensētu apmācības izmaksas, būtu mazliet negatīva (-) līdz neitrāla (0) ietekme uz atvērtas un taisnīgas konkurences nodrošināšanu.

Kompetences prasības palielinātu uzņēmēju zināšanas. Tā kā pasākums būtu obligāts, tam būtu plašāka ietekme nekā 3. variantam. Tāpēc gaidāms, ka 4. variantam būtu ļoti pozitīva (+++) ietekme uz uzņēmēju zināšanu uzlabošanu par dzīvnieku labturību.

4. variants neietekmētu pieejas saskaņotību dažādu dzīvnieku sugu labturībai (0).

Ieinteresētās personas vienprātīgi uzskata, ka darbinieku izglītošanai ir ļoti pozitīva un ilgstoša ietekme uz dzīvnieku labturību.

Ieinteresētās personas nav vienisprātis par dzīvniekiem noteiktu rādītāju izmantošanu. Ražotāji bažijas par pārmērīgu administratīvo slogu, savukārt dzīvnieku labturības organizācijas šaubās, ka tādējādi varētu aizstāt priekšrakstus.

5.5. 4.+ variants

Tiek uzskatīts, ka ietekme uz 1., 2. un 3. mērķa sasniegšanu nebūtu ievērojama, savukārt ietekme uz 4. mērķa sasniegšanu atkarībā no iespējamiem pēcpasākumiem, ko noteiktu pētījumos, būtu mazliet vai visnotaļ pozitīva (+/++).

6. VARIANTU SALĪDZINĀJUMS

Kopumā varianti cits citu papildina. Lai sasniegtu svarīgus mērķus, spēcīgs līdzeklis būtu 4. variants, jo tas paredz noteikt pienākumus visiem attiecīgajiem uzņēmējiem. Taču atbilstības nodrošināšana prasa izmaksas, kas var ietekmēt konkurētspēju. Minētais variants nepievēršas ekonomiskajiem cēloņiem. Šo aspektu vislabāk risinātu un savstarpēji papildinātu 2. un 3. variantu apvienojums.

Kopumā 3. variants šķiet visrentablākais, jo piedāvā kompromisu, kas apvieno mērenas izmaksas un daudzkāršu ietekmi uz svarīgākajiem cēloņiem.

7. VĒLAMAIS VARIANTS

Nav viena variantu, ar ko būtu iespējams efektīvi un lietderīgi atrisināt visas problēmas. Tāpēc vēlmais risinājums būs šāda rīcībpolitikas kombinācija:

1. izpētīt iespēju nodrošināt vienkāršotu ES regulējumu, kurā būtu:
 - satvars, kas uzlabotu patērētājiem pieejamās informācijas par dzīvnieku labturību pārredzamību un adekvātumu,
 - valsts references centru izveide,
 - kompetences prasības iestrādāšana vienotā dokumentā (ar pārejas laiku, kurā samazinātos atbilstības izmaksas),
 - iespēja izmantot dzīvnieku labturības rādītājus, kas balstīti uz rezultātiem;
2. izstrādāt instrumentus, kas nostiprinātu dalībvalstu atbilstību ES noteikumiem;
3. atbalstīt starptautisko sadarbību;
4. sniegt patērētājiem un sabiedrībai pienācīgu informāciju;
5. apzināt, kāda ir to dzīvnieku labturība, uz kuriem neattiecas speciāli ES noteikumi.

8. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Jau tiek izmantoti vairāki elementi, kas varētu nodrošināt derīgus uzraudzības instrumentus nākotnei. Ziņojumā norādīti vairāki iespējamie rādītāji. Šķiet lietderīgi plānot vēl vienu novērtēšanu stratēģijas īstenošanas beigās, proti, 2016. gadā.