



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 19.1.2012
SEK(2012) 56 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Hospodářskému a sociálnímu výboru
o strategii Evropské unie v oblasti ochrany a dobrých životních podmínek zvířat pro
období 2012–2015**

{KOM(2012) 6 v konečném znění}
{SEK(2012) 55 v konečném znění}

1. POLITICKÉ SOUVISLOSTI

1.1. Definice, cíle a rozsah působnosti

Světová organizace pro zdraví zvířat definuje dobré životní podmínky zvířat takto:

„(...) Zvířeti jsou poskytovány dobré životní podmínky, pokud je (...) zdravé, dobře krmené, cítí se komfortně a bezpečně, má možnost přirozeného chování, a pokud netrpí například bolestí, úzkostí, strachem a není ve stresu“.

Cíle, zásady a rozsah politiky Evropské unie (EU) v oblasti dobrých životních podmínek zvířat se odvozují z článku 13 Smlouvy o fungování EU. Tento článek není právním základem pro ochranu zvířat. Zakládá však povinnost členských států a Unie zajistit, aby dobré životní podmínky zvířat byly zahrnuty do rámce některých politik EU.

1.2. Dotčená odvětví

V zemědělství jsou ročně využívány zhruba 2 miliardy ptáků a 334 milionů savců. Podle odhadů je 12 milionů zvířat ročně využíváno k pokusům. Chová se přibližně 120 milionů psů a koček, většina z nich v rámci zájmového chovu.

Chov hospodářských zvířat v EU představuje hodnotu 149 miliard EUR. Kromě toho hodnota představovaná pokusnými zvířaty je celkově odhadována na 930 milionů EUR ročně.

Počet lidí, kteří v rámci své hospodářské činnosti manipulují se zvířaty, lze odhadnout na přibližně 4 miliony a patří mezi ně zejména zemědělci.

1.3. Politika EU týkající se dobrých životních podmínek zvířat

V rámci politiky EU týkající se dobrých životních podmínek zvířat byla vypracována řada legislativních a nelegislativních nástrojů. Hlavní část právních předpisů EU ve vztahu k dobrým životním podmínkám zvířat se týká zvířat určených k produkci potravin (telata, prasata, drůbež, jejich přepravy a porážky) a zvířat používaných pro pokusné účely. Nelegislativní nástroje zahrnují podporu dobrých životních podmínek zvířat v EU financováním z fondu pro rozvoj venkova v rámci společné zemědělské politiky a prostředky EU na financování výzkumu, mezinárodních aktivit, komunikace a odborné přípravy.

V roce 2006 přijala Komise akční plán Společenství v oblasti dobrých životních podmínek a ochrany zvířat 2006–2010¹. Akční plán z roku 2006 byl prvním dokumentem, který do jediného textu sloučil různé aspekty politiky EU týkající se dobrých životních podmínek zvířat.

¹ KOM(2006) 13 v konečném znění.

1.4. Odkazy a konzultace

V prosinci 2009 požádala Komise o externí hodnocení politiky EU týkající se dobrých životních podmínek zvířat. Zainteresované subjekty byly rozsáhle konzultovány v procesu hodnocení a posuzování dopadů. Zahrnuta byla hospodářská odvětví používající zvířata, organizace zabývající se dobrými životními podmínkami zvířat a vědci pracující v této oblasti.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

2.1. Problémy v oblasti dobrých životních podmínek a podmiňující faktory

Problematika dobrých životních podmínek některých kategorií zvířat je v EU často přehlížena. Například selatům bývají kráceny ocasy, jsou kastrována bez umrtvení atd. Rada rovněž poukázala na problémy s dobrými životními podmínkami zvířat v oblasti chovu a obchodu se psy a kočkami. Každý problém týkající se dobrých životních podmínek zvířat má specifické podmiňující faktory. Existují však společné problémy:

1. Nedostatečné vymáhání právních předpisů EU členskými státy je běžné v celé řadě oblastí. Některé členské státy nepřijímají dostatečná opatření, která by informovala zainteresované subjekty, neškolí úřední inspektory ani neprovádějí kontroly a neuplatňují sankce. Z tohoto důvodu nejsou důležité právní předpisy EU plně uplatňovány a nemají zamýšlený přínos pro oblast dobrých životních podmínek zvířat.

Kromě toho lepší normy pro dobré životní podmínky zvířat mají někdy za následek dodatečné náklady pro výrobce. V mnoha případech však hospodářské subjekty, které daná pravidla dodržují a plní požadavky nad rámec pravidel EU pro dobré životní podmínky, nemají žádné ekonomické výhody.

2. Nedostatečná informovanost spotřebitelů o dobrých životních podmínkách zvířat.

Trh s produkty s charakteristikami dobrých životních podmínek zvířat je omezený. Celoevropský průzkum ukazuje, že dobré životní podmínky zvířat jsou významným tématem pro 64 % obyvatelstva. Studie však ukazují, že zájem o dobré životní podmínky zvířat je pouze jedním z faktorů, které ovlivňují volbu spotřebitelů.

3. Mezi zainteresovanými subjekty, které manipulují se zvířaty, je nedostatečná informovanost o tom, co se dobrými životními podmínkami zvířat rozumí. To má vliv na současné metody produkce. Nedostatek znalostí alternativních postupů mezi hospodářskými subjekty a úředníky často vede k odporu vůči změnám, které by mohly vést k zavedení systémů produkce šetrných k životnímu prostředí.
4. Absence zvláštních právních předpisů EU a příslušných pokynů vytváří potíže při zajišťování odpovídajících životních podmínek pro některé kategorie zvířat (některé druhy hospodářských zvířat nebo psy a kočky).

2.2. Základní scénář

Experti Komise monitorují členské státy. Nemají pravomoc kontrolovat a sankcionovat hospodářské subjekty, pouze zjišťují, jestli tuto kompetenci vykonávají příslušné orgány. Kontroly jsou prováděny s ohledem na právní předpisy EU týkající se hospodářských zvířat. V případě porušení předpisů může Komise proti členskému státu zahájit právní řízení.

Iniciativy zaměřené na vymáhání práva jsou náročné na lidské zdroje a jejich dopad na příslušné orgány je omezený. Stávající politika EU je tedy sice schopna řešit kritické otázky prosazování předpisů, ale její dosah je omezený.

Z pohledu ekonomického poskytuje politika EU některé nástroje, jimiž jsou výrobcům kompenzovány vyšší výrobní náklady. Přechodná období se dosud příliš neosvědčila. Z pohledu spotřebitelů neexistuje s výjimkou regulace produkce vajec nástroj na úrovni EU, který by posílil jejich postavení a umožnil jim zvolit si výrobky, které více respektují dobré životní podmínky zvířat.

EU vypracovala iniciativy pro řešení nedostatečné informovanosti zainteresovaných subjektů, co se týče dobrých životních podmínek zvířat. V právních předpisech EU jsou postupně zaváděny požadavky na kvalifikaci osob zacházejících se zvířaty. Tyto požadavky však nezahrnují všechny dotčené druhy zvířat. EU financuje výzkumné projekty týkající se dobrých životních podmínek zvířat prostředky ve výši v průměru 15 milionů eur ročně. Je však zapotřebí vyvinout více úsilí, pokud jde o šíření výsledků výzkumu a přenášení těchto výsledků do praxe.

Stávající politika EU se nezabývá některými otázkami dobrých životních podmínek zvířat. I nadále může EU v jednotlivých případech rozhodovat o přijímání zvláštních právních předpisů. Je však nepravděpodobné, že by tento odvětvový přístup přinesl řešení všech podmiňujících faktorů.

2.3. Zkouška subsidiarity

Některé členské státy trvají na zachování možnosti uchovat si svůj vlastní přístup k politice dobrých životních podmínek zvířat. Unie postupně přijala několik právních předpisů týkajících se dobrých životních podmínek zvířat s cílem vyhnout se narušení trhu v důsledku rozdílů ve vnitrostátních právních předpisech.

Tento krok odůvodňuje skutečností, že konkurenceschopnost hospodářských činností týkajících se zvířat je ovlivněna úrovní požadavků na dobré životní podmínky zvířat. Harmonizace požadavků na úrovni EU v těchto případech představuje přidanou hodnotu při vytváření společného souboru pravidel pro dotčené hospodářské subjekty.

3. CÍLE

Cíle nové strategie pro dobré životní podmínky zvířat:

- Cíl 1: zlepšit vymáhání právních předpisů EU,

- Cíl 2: zajistit podmínky otevřené a spravedlivé hospodářské soutěže pro hospodářské subjekty EU,
- Cíl 3: rozšířit znalosti a povědomí hospodářských subjektů v EU ohledně dobrých životních podmínek zvířat,
- Cíl 4: sjednotit úroveň životních podmínek u všech druhů zvířat.

4. VARIANTY

Každá varianta se zaměřuje na jeden či více konkrétních cílů:

- Varianta 1: Posílit dodržování požadavků ze strany členských států (neregulativní opatření EU)

Varianta 1 bude obsahovat následující iniciativy:

- zvýšení počtu auditů v členských státech a třetích zemích,
- posílení mezivládní spolupráce na podporu lepšího prosazování právních předpisů,
- pořádání seminářů ke konkrétním otázkám dobrých životních podmínek zvířat s účastí zainteresovaných subjektů,
- vypracování zásad EU pro druhy, na které se vztahuje Evropská úmluva o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely,
- zvýšení účasti na iniciativě nazvané „Zlepšení školení pro zvýšení bezpečnosti potravin“.

Podle tohoto scénáře zůstanou právní předpisy EU nezměněny. Stávající pravidla mohou být aktualizována, nebo mohou být *ad hoc* přijata nová pravidla.

- Varianta 2: Zavést referenční systém pro srovnávání dobrovolných certifikačních programů (odvětvová samoregulace)

Varianta 2 bude obsahovat následující iniciativy:

- právní rámec pro srovnávání systémů certifikace v souvislosti s dobrými životními podmínkami zvířat,
- komunikační kampaně zaměřené na informování spotřebitelů,
- zajistit, aby na mezinárodní úrovni byla upřednostňována opatření EU v oblasti dobrých životních podmínek zvířat.

Komise navrhne právní rámec, který otevře trh dobrovolným certifikačním programům zaměřeným na dobré životní podmínky zvířat. Tento rámec umožní registraci takových programů certifikace na úrovni EU. Registrace přinese předběžné nastavení systému srovnávání v EU.

V rámci tohoto scénáře bude navržen nový právní předpis, avšak ostatní předpisy EU pro tuto oblast se nebudou měnit. Stávající pravidla mohou být aktualizována, nebo mohou být *ad hoc* přijata nová pravidla.

– Varianta 3: Zřízení evropské sítě referenčních center (specifické právní předpisy EU)

Podle tohoto scénáře a na základě vzoru, který existuje v oblasti zdraví zvířat, navrhne Komise zřízení sítě referenčních center. Tato síť bude seskupovat stávající vnitrostátní vědecké zdroje v oblasti dobrých životních podmínek zvířat. Úlohou této sítě nebude zdvojit roli Evropského úřadu pro bezpečnost potravin, ani činnost Společného výzkumného střediska EU.

Každé středisko bude mít tyto úkoly:

- na úrovni EU koordinovat a provádět výzkum témat, která jsou relevantní z pohledu EU,
- poskytovat příslušným orgánům vědecké informace a technickou expertízu k právním předpisům EU,
- šířit výsledky výzkumu a inovace mezi zainteresované subjekty v EU a mezinárodní vědeckou komunitu,
- na úrovni EU koordinovat registrování a hodnocení činností odborné přípravy týkající se dobrých životních podmínek zvířat.

– Varianta 4: Zefektivnění požadavků na způsobilost a použití ukazatelů dobrých životních podmínek zvířat (všeobecný právní rámec)

Tato varianta představuje legislativní návrh obecného právního předpisu EU o dobrých životních podmínkách zvířat s cílem zjednodušit požadavky stanovené v některých právních předpisech EU. Zahrnuje:

- začlenění požadavků na způsobilost do jediného a přesnějšího předpisu,
- zavedení možnosti využít ukazatele dobrých životních podmínek zvířat jako alternativy k plnění požadavků právních předpisů.

Tato varianta rovněž zahrnuje nahrazení směrnice 98/58 (rámcové směrnice pro všechna hospodářská zvířata) novými právními předpisy.

Varianta 4 bude omezena na kategorie zvířat, na které se v současnosti vztahují specifické právní předpisy.

– Varianta 4+: Zjištění možností rozšíření oblasti působnosti varianty 4

V rámci varianty 4+ bude posouzen význam rozšíření oblasti působnosti varianty 4 na jiná zvířata, u kterých byly zjištěny problémy týkající se jejich dobrých životních podmínek.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Žádná z variant nebude mít v žádném případě negativní dopad na základní práva a konkrétně na svobodu náboženského vyznání, jak je zaručeno v příslušných právních předpisech o ochraně zvířat při porážení nebo usmrcování.

5.1. Dopady varianty 1

Co se týče zlepšení vymáhání předpisů, očekává se, že dopad varianty 1 bude značně pozitivní (++), avšak v určitých problémových oblastech omezený.

Pokud jde o zajištění otevřené a spravedlivé hospodářské soutěže pro výrobce v EU, očekává se, že dopad varianty 1 bude pozitivní (+), avšak omezený, neboť tato varianta neusnadňuje spotřebitelům lépe rozpoznávat výrobky respektující dobré životní podmínky zvířat.

Semináře s účastí zainteresovaných subjektů o konkrétních problémech s vymáháním předpisů měly v minulosti pozitivní výsledky. Pokud jde o rozšíření znalostí zainteresovaných subjektů, očekává se proto, že dopad varianty 1 bude mírně pozitivní (+).

Co se týče sjednocení úrovně životních podmínek u všech druhů zvířat, očekává se, že dopad varianty 1 bude neutrální (0).

Dopad na rozpočet EU by měl být podle očekávání mírně negativní (-), nebo neutrální (0), pokud budou potřebné zdroje zajištěny z prostředků původně určených na jiné činnosti.

Variantu 1 podpořily jednomyslně všechny zainteresované subjekty.

5.2. Dopady varianty 2

Vyšší ekonomický přínos varianty 2 by mohl hospodářské subjekty motivovat k dodržování vyšších standardů životních podmínek zvířat. Co se týče zlepšení vymáhání předpisů, očekává se proto, že dopad varianty 2 bude mírně pozitivní (+).

Zřízení referenčního systému pro celou EU, který umožní srovnávání certifikačních programů registrovaných na úrovni EU, zvýší možnosti výrobců v EU získat lepší ceny za lepší standardy životních podmínek zvířat. Pokud jde o zajištění otevřené a spravedlivé hospodářské soutěže pro hospodářské subjekty v EU, očekává se proto, že varianta 2 bude mít velmi pozitivní dopad (+++).

Varianta 2 by pravděpodobně vedla k odpovědnějšímu přístupu hospodářských subjektů k životním podmínkám zvířat. Co se týče rozšíření znalostí hospodářských subjektů, očekává se proto, že dopad varianty 2 bude mírně pozitivní (+).

Varianta 2 má potenciál vyřešit některé problémy v oblasti životních podmínek zvířat, na které se nevztahují právní předpisy EU, avšak pravděpodobně nevyřeší nejhorší případy. Pokud jde o sjednocení úrovně životních podmínek u všech druhů zvířat, očekává se proto, že dopad varianty 2 bude mírně pozitivní (+).

Varianta 2 má rovněž potenciál zmírnit odlišnosti mezi vymáháním právních předpisů a soukromými standardy. Transparentnost pro spotřebitele je však nutná a má-li být vytvořen systém, je třeba tento aspekt náležitě zohlednit.

Očekává se, že varianta 2 bude vyžadovat dodatečné finanční zdroje zejména na propagaci nového referenčního systému u spotřebitelů a na posílení mezinárodních aktivit. Dopad varianty 2 na rozpočet EU by měl být podle očekávání mírně negativní (-).

Varianta 2 byla pozitivně přijata většinou zainteresovaných subjektů.

5.3. Dopady varianty 3

Varianta 3 přispěje k lepšímu vymáhání předpisů tím, že zajistí technickou podporu pro příslušné orgány a hospodářské subjekty. Pravděpodobně se však nedostane k výrobcům, kteří by pomoc potřebovali nejvíce. Co se týče zlepšení vymáhání předpisů, očekává se proto, že dopad varianty 3 bude mírně pozitivní (+).

Očekává se, že díky vyšším investicím do aplikovaného výzkumu bude mít varianta 3 příznivý vliv na konkurenceschopnost výrobců z EU. Může jim rovněž pomoci při vytváření certifikačních programů. Pokud jde o zajištění otevřené a spravedlivé hospodářské soutěže, očekává se proto, že dopad varianty 3 bude mírně až značně pozitivní (+ až ++), v závislosti na výši dostupných finančních prostředků.

Rostoucí objem prostředků na financování výzkumných projektů EU přispívá ke zvyšování povědomí o dobrých životních podmínkách zvířat mezi zainteresovanými subjekty. Co se týče znalostí hospodářských subjektů, očekává se proto, že dopad varianty 3 bude značně pozitivní (++).

Pokud jde o sjednocení úrovně životních podmínek u všech druhů zvířat, očekává se, že varianta 3 bude mít neutrální (0) až mírně pozitivní (+) dopad.

Dopad varianty 3 na rozpočet EU by měl být podle očekávání mírně negativní (-).

Varianta 3 má všeobecnou podporu všech zainteresovaných subjektů, zejména pak Evropského parlamentu.

5.4. Dopady varianty 4

Očekává se, že požadavky na způsobilost osob manipulujících se zvířaty přispějí k lepšímu prosazování předpisů. Používání ukazatelů dobrých životních podmínek zvířat umožní pružně uplatňovat některé předpisy, a usnadní tak jejich prosazování. Vzhledem k široké působnosti opatření se očekává, že co se týče zlepšení vymáhání předpisů, bude dopad varianty 4 značně pozitivní (++).

Varianta 4 bude pro hospodářské subjekty znamenat náklady na odbornou přípravu. Zároveň však bude mít pozitivní dlouhodobé účinky na jejich konkurenceschopnost. Kromě toho varianta 4 umožní využívání ukazatelů dobrých životních podmínek zvířat, což může snížit ostatní náklady na dodržování předpisů.

Pokud jde o zajištění otevřené a spravedlivé hospodářské soutěže, očekává se proto, že dopad varianty 4 bude mírně negativní (-) až neutrální (0), v závislosti na

možných přínosech, které bude mít další odborná příprava a zavedení ukazatelů orientovaných na zvířata a jejich potenciál kompenzovat náklady na odbornou přípravu.

Požadavky na způsobilost zvýší znalosti hospodářských subjektů. Jelikož je toto opatření povinné, bude mít mnohem širší dopad než varianta 3. Očekává se proto, že pokud jde o zlepšení znalostí hospodářských subjektů o dobrých životních podmínkách zvířat, bude mít varianta 4 velmi pozitivní (+++) dopad.

Co se týče sjednocení úrovně životních podmínek u všech druhů zvířat, nebude mít varianta 4 žádný dopad (0).

Zainteresované subjekty se shodly, že vzdělávání pracovníků má velmi pozitivní a dlouhodobé účinky na dobré životní podmínky zvířat.

Co se týče používání ukazatelů orientovaných na zvířata, nejsou zainteresované subjekty zajedno. Výrobci se obávají nadměrné administrativní zátěže, zatímco organizace prosazující dobré životní podmínky zvířat mají pochybnosti o tom, že by tyto ukazatele mohly účinně nahradit opatření stanovená předpisy.

5.5. Varianta 4+:

Má se za to, že dopady na cíle 1, 2 a 3 nebudou významné, zatímco dopad na cíl 4 má být podle očekávání mírně až značně pozitivní (+/+++), v závislosti na tom, jaké možné následné kroky budou příslušné studie navrhovat.

6. POROVNÁNÍ VARIANT

Celkově se všechny varianty vzájemně doplňují. Varianta 4 účinně řeší plnění významných cílů, protože přináší povinnosti pro všechny zúčastněné hospodářské subjekty. Znamená však náklady na dodržování předpisů, které mohou negativně ovlivnit konkurenceschopnost. Neřeší problém podmiňujících ekonomických faktorů. Kombinace variant 2 a 3 by tento aspekt řešila mnohem lépe, přičemž by se tyto varianty navzájem podporovaly.

Celkově se varianta 3 jeví jako nejefektivnější z hlediska nákladů, neboť je účinným kompromisem mezi přiměřenými náklady a širokými dopady na hlavní podmiňující faktory.

7. NEJLEPŠÍ VARIANTA

Neexistuje jedna varianta, která by sama o sobě účinně a účelně řešila všechny problémy. Nejlepší variantou proto bude kombinace následujících opatření:

1. Prozkoumat možnost zjednodušeného právního rámce EU, který bude zahrnovat:
 - rámec pro větší transparentnost a pro lepší informovanost spotřebitelů o životních podmínkách zvířat,

- vytvoření sítě referenčních center,
 - shrnutí požadavků způsobilosti do jediného textu (s přechodným obdobím za účelem snížení nákladů na dosažení souladu),
 - možnost využití ukazatelů dobrých životních podmínek zvířat založených na výsledcích;
2. Vytvořit nástroje pro posílení dodržování pravidel EU členskými státy;
 3. Podporovat mezinárodní spolupráci;
 4. Poskytovat spotřebitelům a veřejnosti odpovídající informace;
 5. Zkoumat, jaké jsou životní podmínky zvířat, na která se nevztahují zvláštní právní předpisy EU.

8. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Mnoho prvků, které by mohly poskytnout užitečné nástroje pro monitorování v budoucnosti, již byla zavedeno. Zpráva uvádí řadu možných ukazatelů. Další hodnocení bude vhodné naplánovat na konec provádění strategie (2016).