EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 6.5.2013
SWD(2013) 160 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel vcor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de diergezondheid

{COM(2013) 260 final}
{SWD(2013) 161 final}

1. Geconstateerde problemen

Achtergrond

1. In de EU is de landbouwsector de grootste gebruiker van dieren, met minstens 2 miljard vogels (kippen, legkippen, kalkoenen enz.) en 334 miljoen zoogdieren (varkens, schapen, geiten, rundvee, pelsdieren enz.). Er zijn 13,7 miljoen veehouderijen in de EU. De productiewaarde van de veehouderij in de EU bedraagt jaarlijks 149 miljard euro. Dieren zijn ook te vinden in de aquacultuur, ze worden gehouden als gezelschapsdieren, gefokt voor hun pels, en ze worden gebruikt in of zijn betrokken bij verscheidene andere activiteiten zoals experimenten, dierentuinen, circussen, amusement en sportbeoefening.

2. Het optreden van de EU is momenteel hoofdzakelijk gericht op de preventie en bestrijding van overdraagbare ziekten die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid en de economie. De uitbraak van een dierziekte kan zeer uiteenlopende gevolgen hebben, maar levert doorgaans een direct risico op voor de gezondheid van dieren en vaak ook van de mens. Er kunnen zich echter ook andere negatieve indirecte gevolgen voordoen, zoals economische of sociale effecten, waaronder kosten die veehouders en verwante industrieën moeten dragen om de ziekte te bestrijden en de ontwrichting van de bedrijfsactiviteiten op te vangen, overheidskosten om de ziekte uit te roeien en te monitoren, en veranderingen in consumptiepatronen. Vaak hebben uitbraken van ziekten ook een belangrijk effect op de internationale handel in dieren en dierlijke producten.

3. Het huidige rechtskader van de EU inzake diergezondheid omvat ongeveer 50 basisrichtlijnen en -verordeningen, waaronder enkele die al in 1964 zijn aangenomen. Het veterinaire *acquis communautaire* omvat nu meer dan 400 handelingen. Dit wetgevingspakket inzake diergezondheid staat in wisselwerking met het huidige rechtskader inzake dierenwelzijn, voedselveiligheid, volksgezondheid, diervoeding, geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik, milieubescherming, officiële controles en het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Beschouwing van het huidige beleid en de geconstateerde problemen

4. In 2004 organiseerde de Commissie een onafhankelijke evaluatie om de werking van het communautaire diergezondheidsbeleid tijdens het vorige decennium te beoordelen. Als resultaat daarvan werd de Europese strategie voor diergezondheid 2007-2013 uitgewerkt. Belanghebbenden en bevoegde autoriteiten van de lidstaten werd in het kader van de stuurgroep inzake de diergezondheidswetgeving gevraagd om de problemen met de huidige wetgeving inzake diergezondheid kenbaar te maken. De evaluatie van het communautaire diergezondheidsbeleid en de raadpleging van de belanghebbenden kwamen grotendeels tot dezelfde conclusie, namelijk dat het huidige systeem goed werkt maar dat enkele aspecten moeten worden verbeterd.

5. De belanghebbenden gaven bij de evaluatie van het communautaire diergezondheidsbeleid de volgende voornaamste problemen te kennen: de grote complexiteit van het huidige communautaire diergezondheidsbeleid; het

gebrek aan een algemene strategie voor diergezondheid; en onvoldoende aandacht voor ziektepreventie (in het bijzonder voor de behoefte aan een grotere biobeveiliging). Er werd ook een specifieke beleidskwestie aangehaald met betrekking tot de handel in levende dieren binnen de EU. Elk van deze kwesties wordt hieronder nader toegelicht.

6. De belanghebbenden hebben vastgesteld en benadrukt dat er behoefte is aan de hier voorgestelde vereenvoudiging en beleidsveranderingen.

Grote complexiteit van het huidige beleid

7. Het huidige communautaire diergezondheidsbeleid is in tal van opzichten zeer complex. Ten eerste houdt het grote aantal wetteksten inzake diergezondheid in dat de rechtstreeks betrokkenen (zoals landbouwers en andere belanghebbenden) zonder het advies van juridische deskundigen moeilijk kunnen achterhalen wat hun verantwoordelijkheden zijn. Ten tweede zijn de verantwoordelijkheden en plichten van personen die dieren houden niet altijd duidelijk. Sommige bestaande verantwoordelijkheden zijn in de verschillende wetteksten niet eender geregeld, en sommige worden in de verschillende lidstaten anders geïnterpreteerd. Dit kan tot problemen leiden indien de wetgeving de rollen en behoeften van personen die dieren houden niet naar behoren weergeeft. Daarenboven kunnen verschillen tussen de lidstaten inzake de nakoming van de wettelijke verplichtingen van personen die dieren houden, resulteren in een ongelijk speelveld. Ten derde worden de regels voor commerciële landbouw niet altijd op proportionele wijze toegepast op het niet voor commerciële doeleinden houden van dieren. Het niet voor commerciële doeleinden houden van dieren (zoals hobbyveehouderijen) houdt gewoonlijk een andere soort en mate van ziekterisico in dan de industriële landbouw, en de administratieve lasten voor het niet voor commerciële doeleinden houden van dieren staan niet altijd in verhouding tot het ziekterisico. Ten vierde leidt de definitie van de rol van de veterinaire diensten tot een bepaalde mate van rechtsonzekerheid, die ongedaan moet worden gemaakt om dierenartsen een duidelijk beeld te geven van hun wettelijke verplichtingen, om belangenconflicten te vermijden en om de ontwikkeling van betere veterinaire netwerken te bevorderen. Ten vijfde ontbreken er momenteel regels voor de beroepskwalificaties en -opleiding van officiële en erkende dierenartsen, wat kan leiden tot verschillen in het niveau van gezondheidsbescherming in de verschillende lidstaten en de interne markt. Ten zesde zijn de specifieke voorwaarden inzake diergezondheid bij de invoer moeilijk te begrijpen en toe te passen. Dit veroorzaakt onnodige complexiteit en administratieve lasten voor de bevoegde autoriteiten, invoerders en derde landen die hun wettelijke verplichtingen soms moeilijk begrijpen.

Gebrek aan één enkele algemene strategie voor diergezondheid

8. Er ontbreekt één enkele algemene strategie voor diergezondheid. In het eindrapport van de evaluatie van het communautaire diergezondheidsbeleid werd het gebrek aan één enkele algemene aanpak achter dat beleid onderstreept. In plaats daarvan wordt het communautaire diergezondheidsbeleid gezien als een allegaartje van specifieke maatregelen en acties met onsamenhangende doelstellingen en een onduidelijke algemene koers. Doorgaans worden middelen en personeel maar ingezet en wordt de aandacht van het management maar getrokken wanneer er zich een

diergezondheidscrisis voordoet, wat er toe leidt dat de vaststelling en verwezenlijking van strategische langetermijndoelstellingen op de achtergrond raken. We zien hier vier grote problemen. Ten eerste het gebrek aan categorisering en prioritering van beleidsmaatregelen inzake dierziekten. Dit heeft vaak tot een eerder tactische dan strategische, en bijgevolg (op de lange termijn) suboptimale toewijzing van middelen voor ziektebestrijding geleid. Ten tweede is er nog steeds een ontoereikende coördinatie van de surveillance van dierziekten, waarbij diverse surveillancesystemen en actoren niet op de meest effectieve manier samenwerken. Een betere coördinatie zou het risico en de gevolgen van uitbraken van ziekten kunnen beperken. Ten derde is de EU-wetgeving onvoldoende in overeenstemming met overeengekomen internationale normen (OIE, de Wereldorganisatie voor diergezondheid). Een grotere convergentie zou voor een betere concurrentiepositie op de internationale markten kunnen zorgen en handelsgeschillen kunnen voorkomen (rekening houdend met de noodzaak om de strenge gezondheidsnormen in de EU te handhaven). Ten vierde heeft de huidige EU-wetgeving geen langetermijnvisie op nieuwe, terugkerende en exotische ziekten. Er is behoefte aan een meer strategische visie om op toekomstige ziektedreigingen te reageren, ze te beheersen en te monitoren.

Beter voorkomen dan genezen

9. Tot slot is er in het huidige EU-kader onvoldoende aandacht voor preventie in plaats van genezing van ziekten. Het vrij zijn van dierziekten wordt doorgaans als een *algemeen publiek goed* beschouwd omdat het de diergezondheid en de volksgezondheid beschermt, zoals wordt benadrukt in het concept 'Eén wereld – Eén gezondheid' dat door de WHO (Wereldgezondheidsorganisatie), OIE (Wereldorganisatie voor diergezondheid) en FAO (Voedsel- en Landbouworganisatie) is ontwikkeld. Het belang ervan is niet tot de plattelandseconomie beperkt, maar heeft invloed op de gehele maatschappij. Aangezien er zich in de diergezondheid altijd crisissen zullen blijven voordoen, wijst de evaluatie van het communautaire diergezondheidsbeleid op de noodzaak om meer aandacht te besteden aan ziektepreventie en snel en effectief risicobeheer om de incidentie en omvang van uitbraken van dierziekten te beperken. Deze tekortkoming uit zich in een ontoereikende coördinatie van de surveillance en monitoring van dierziekten, zoals hierboven al is aangehaald; in het gebrek aan de bevordering op EU-niveau van biobeveiligingsmaatregelen op landbouwbedrijven om uitbraken van ziekten te voorkomen; in het ontbreken van een vaccinatiestrategie om dierziekten beter te voorkomen en te bestrijden; en in onsamenhangende bepalingen over opleiding in diergezondheid voor personen die zich met dieren bezighouden.

De handel in levende dieren binnen de EU

10. Terwijl de bovengenoemde problemen perfect onder de thematische titels thuishoren, haalden de stuurgroep voor evaluatie van het communautaire diergezondheidsbeleid en de belanghebbenden bij de openbare raadpleging problemen met de intra-Europese handel aan die tot verschillende van deze categorieën behoren. Ten eerste staan de huidige diergezondheidsregels voor handel binnen de EU niet altijd in verhouding tot de door deze verplaatsingen gevormde diergezondheidsrisico's. Zo moeten in het bijzonder bepaalde

verplaatsingen met laag risico aan strengere vereisten voldoen dan noodzakelijk is. Ten tweede is er in veel gevallen sprake van een opeenstapeling van procedures, hetgeen de administratieve lasten in verband met deze verplaatsingen nog doet toenemen. Ten derde is het concept van compartimentering met succes gebruikt in sommige domeinen, maar nog niet uitgebreid naar andere daarvoor geschikte delen van de EU-wetgeving inzake diergezondheid, hetgeen in de toekomst zou kunnen gebeuren.

2. Analyse van de subsidiariteit: zijn maatregelen van de Unie gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van de subsidiariteit?

11. De artikelen 43, 114 en 168 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vormen de rechtsgrondslag voor de Europese wetgeving inzake diergezondheid, aangezien ze een essentieel onderdeel vormen van het EU-beleid inzake landbouw, volksgezondheid en consumentenbescherming, handel en de interne markt.

12. De behoefte aan optreden doorstaat de "noodzakelijkheidstoets" en de "toets van de toegevoegde waarde". De doelstellingen van het beleid inzake diergezondheid kunnen niet door de lidstaten alleen, maar beter door samenwerking binnen de EU worden verwezenlijkt. Zeer algemeen kan worden gesteld dat een goede diergezondheid niet alleen persoonlijke voordelen oplevert voor personen die dieren houden en eigenaars van bepaalde dieren, maar dat dit een publiek goed met ruimere maatschappelijke voordelen is. De overdraagbare en grensoverschrijdende aard van vele dierziekten houdt in dat een gemeenschappelijke aanpak grotere algemene voordelen zal hebben dan een reeks individuele acties. Bijgevolg zijn zowel in "vredestijd" als bij een uitbraak de kosten voor het niet-optreden op EU-niveau mogelijk veel groter dan die voor samenwerking.

13. De voordelen van geharmoniseerde regels voor de preventie, kennisgeving, bestrijding en uitroeiing van dierziekten op EU niveau zijn aangetoond tijdens recente uitbraken van dierziekten. Tijdens deze crisissen kwam het vermogen van de EU om snel te reageren en zo de verspreiding van de ziekten en de gevolgen ervan te beperken duidelijk tot uiting. Dit was grotendeels te danken aan de geharmoniseerde aanpak van ziektebestrijding. Het huidige systeem bevordert ook de ontwikkeling van duurzame surveillance- en monitoringprogramma's door op EU niveau in medefinanciering te voorzien. In het verleden heeft de EU dankzij haar geharmoniseerde aanpak van ziektebestrijding de belangen van de lidstaten internationaal kunnen verdedigen.

14. De grensoverschrijdende verspreiding van dierziekten vormt een permanente dreiging voor veehouders en lidstaten aangezien ze grote economische gevolgen kan hebben voor zowel de particuliere als de publieke sector. Heel wat ziekten kunnen zich gemakkelijk van land tot land verspreiden en zo pandemische proporties aannemen. Wilde dieren kunnen een belangrijke epidemiologische rol vervullen bij de overdracht van dierziekten en hun verplaatsingen tussen lidstaten kunnen bijzonder moeilijk worden gecontroleerd of beperkt (bijvoorbeeld, klassieke varkenspest bij everzwijnen vormt een mogelijke bedreiging voor varkens in varkenshouderijen). Daarom

zijn er op EU niveau bestrijdingsmaatregelen en geharmoniseerde surveillancesystemen nodig.

15. In het licht van het voorgaande moet de toekomstige wetgeving de hoge mate van bevoegdheid bevestigen die de voorbije decennia op dit gebied reeds aan de EU is toegekend en die zowel door de lidstaten als de belanghebbenden is aanvaard.

3. Doelstellingen van het EU-initiatief: wat zijn de voornaamste beleidsdoelstellingen?

16. De EU werkt in haar geheel toe naar de doelstellingen van de Europa 2020[1]-strategie. De doelstellingen inzake diergezondheid moeten deze cruciale overkoepelende doelstellingen hoog houden door het risico van negatieve economische, sociale (o.a. op het vlak van volksgezondheid) en milieueffecten van een slechte diergezondheid of van uitbraken van dierziekten te beperken; en bijgevolg door de economische zekerheid en het succes van personen die dieren houden, in het bijzonder landbouwers, te ondersteunen en zo tot een slimme, inclusieve en duurzame groei bij te dragen.

17. Het is in dit verband nuttig erop te wijzen dat doelstellingen inzake diergezondheid niet alleen staan. Een goede diergezondheid is van cruciaal belang voor de levensvatbaarheid en duurzaamheid van de interne markt, en in het bijzonder van de levensmiddelensector, de grootste economische sector in de EU. Er is onvermijdelijk een overlapping en wisselwerking met andere beleidsterreinen, zoals dierenwelzijn, voedselveiligheid, diervoeding, geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik en officiële controles, maar ook bredere agrarische en ecologische kwesties zoals invasieve uitheemse soorten.

18. De algemene doelstellingen van het EU-beleid inzake diergezondheid zijn uiteengezet in de Europese strategie voor diergezondheid 2007-2013:

- een hoog niveau van volksgezondheid en voedselveiligheid garanderen door de incidentie van biologische en chemische risico's voor mensen zo klein mogelijk te maken;

- de diergezondheid bevorderen door dierziekten te voorkomen en hun incidentie te verkleinen en zo de landbouw en de plattelandseconomie te ondersteunen;

- de economische groei, de cohesie en het concurrentievermogen verbeteren door te zorgen voor vrij verkeer van goederen en evenredige verplaatsingen van dieren;

- productiemethoden en maatregelen voor het dierenwelzijn bevorderen die risico's in verband met de diergezondheid voorkomen en de milieueffecten

[1] http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

minimaliseren, waarmee de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling wordt ondersteund.

19. Vooral het dierenwelzijn hangt nauw samen met de diergezondheid en alle doelstellingen voor diergezondheid moeten overeenkomstig artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ten volle rekening houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren.

20. Deze algemene doelstellingen tonen aan dat het optreden van de EU meer inhoudt dan het eenvoudigweg voorkomen van problemen inzake volksgezondheid of diergezondheid, dan wel het verzekeren van economische zekerheid voor landbouwers. Het toepassingsgebied van nieuwe maatregelen moet niet alleen gehouden dieren (inclusief gebruiksdieren, dieren die worden gebruikt bij het werk, sport, recreatie of tentoonstellingen, gezelschapsdieren en proefdieren) omvatten, maar in zekere mate ook wilde dieren, aangezien hun slechte gezondheid elk van deze doelstellingen in gevaar kan brengen.

21. Deze oefening is erop gericht een vereenvoudigd en coherenter rechtskader voor diergezondheid uit te werken op basis van goed bestuur en in overeenstemming met internationale normen (bv. van de OIE).

22. Het rapport zet de specifieke en operationele doelstellingen van de diergezondheidswetgeving nader uiteen.

4. Beleidsopties

23. Teneinde de geconstateerde problemen op te lossen en de bovengenoemde operationele doelstellingen te bereiken, hebben we de vijf onderstaande beleidsopties overwogen.

24. Optie 1: nietsdoen (m.a.w. het huidige beleid voortzetten). De huidige regels inzake diergezondheid zouden behouden blijven, met zo nodig enkele technische actualiseringen en aanpassingen, maar zonder een horizontaal kader voor algemene strategische doelstellingen. Waar mogelijk zouden bestaande regelgevingsinstrumenten worden gebruikt om de geconstateerde problemen aan te pakken.

25. Optie 2: vereenvoudiging van de bestaande wetgeving zonder grote inhoudelijke of beleidsmatige veranderingen. Deze optie zou het mogelijk maken om alle bestaande wetgeving inzake diergezondheid in een enkele grote wettekst bijeen te brengen, maar zou geen belangrijke veranderingen aan de inhoud van de wetgeving zelf aanbrengen. Veranderingen zouden enkel worden aangebracht indien de omstandigheden dit vereisen en om in overeenstemming te zijn met het Verdrag van Lissabon.

26. Optie 3: bestaand rechtskader met meer zelfregulering. Deze optie zou het huidige beleid inzake diergezondheid en de bestaande wetgeving aanvullen met nieuwe initiatieven van niet-regelgevende aard (zelfregulering wordt door de Commissie omschreven als "vrijwillige overeenkomsten tussen particuliere instanties om problemen op te lossen door onderling verbintenissen aan te gaan").

27. Optie 4: een nieuw, vereenvoudigd en flexibel algemeen rechtskader voor diergezondheidskwesties met het oog op bepaalde resultaten inzake

diergezondheid. In deze optie zou een nieuw vereenvoudigd rechtskader de beginselen en doelstellingen voor het diergezondheidsbeleid bevatten die vereist zijn om de gewenste resultaten te behalen. Deze resultaten, zoals bepaalde normen inzake diergezondheid en daaraan gekoppelde normen voor de volksgezondheid, zouden op EU niveau worden overeengekomen. Dit kader zou echter voldoende flexibel zijn om de lidstaten de EU regels eventueel in overeenstemming met de lokale omstandigheden te laten toepassen om de gewenste resultaten te bereiken.

28. Optie 5: een nieuw bindend rechtskader inzake diergezondheidskwesties met het oog op specifieke processen en normen voor het diergezondheidsbeleid. In deze optie zou een nieuw alomvattend rechtskader de beginselen en doelstellingen met betrekking tot diergezondheid vaststellen. Dit kader zou specifieke normen voor diergezondheidsregels en voor alle lidstaten verplichte procedures voorschrijven, waarbij de lidstaten weinig ruimte krijgen om de regels aan hun verschillende omstandigheden aan te passen.

5. Beoordeling van de effecten

Optie 1 – Geen verandering

29. Om de opties naar behoren met elkaar te kunnen vergelijken, wordt optie 1, waarbij het huidige beleid inzake diergezondheid wordt voortgezet, beschouwd als het referentiebeleid waartegen de effecten van de andere opties kunnen worden afgewogen.

30. De optie zonder enige verandering is al verworpen, zowel door de effectbeoordeling van de strategie voor diergezondheid als de beoordeling van het communautaire diergezondheidsbeleid, zodat ze haast onmogelijk kan worden verdedigd. Geen verandering betekent dat de huidige aanpak op EU-niveau van diergezondheidskwesties en de in het rapport geconstateerde problemen wordt voortgezet.

Optie 2 – Vereenvoudiging van het bestaande rechtskader zonder ingrijpende beleidswijzigingen

31. Deze optie gaat ervan uit dat het bestaande rechtskader wordt vereenvoudigd door de verschillende bestaande wetteksten in een enkele algemene wettekst bijeen te brengen maar zonder de beleidsdoelstellingen en ontwikkelingen aan te kaarten die in de strategie voor diergezondheid zijn uiteengezet.

32. Het beleid inzake diergezondheid zou niet substantieel veranderen; de voordelen van deze optie zijn uitsluitend het resultaat van de vereenvoudiging van de wetgeving. Door alle bestaande wetgeving op één plaats bijeen te brengen, zou grotere eenvoud worden bereikt en zouden herhalingen worden vermeden.

33. De bestaande wetgeving kent echter geen overkoepelend en samenhangend stel beginselen, zodat er in dat geval enkel een lange lijst van bestaand *acquis* ontstaat en er geen echte vereenvoudiging wordt bereikt en niet aan de doelstellingen van de strategie voor diergezondheid wordt voldaan.

Optie 3 – Bestaand rechtskader met meer zelfregulering

34. Deze optie bestaat hoofdzakelijk uit niet-regelgevende maatregelen die met de momenteel beschikbare middelen zullen worden uitgevoerd en geen bijkomende administratieve lasten met zich zullen brengen. Deze maatregelen zouden inhouden dat de Commissie en/of de lidstaten richtsnoeren en beste praktijken uitwerken om de diergezondheidsmaatregelen te verbeteren of belanghebbenden aanzetten dit te doen. Deze zouden een aanvulling vormen op het bestaande rechtskader inzake diergezondheid en zouden een betere preventie van dierziekten beogen. De wetgeving zou waar nodig afzonderlijk worden herzien om aan nieuwe vereisten (zoals de bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde nieuwe besluitvormingsprocedures) of aan technologische ontwikkelingen te voldoen.

35. Over het algemeen zullen personen die dieren houden en andere actoren in de voedselketen beter op de hoogte zijn van diergezondheidsmaatregelen, risico's van dierziekten en de verantwoordelijkheden voor hun daden wanneer ze richtsnoeren en beste praktijken voor diergezondheidsmaatregelen aangereikt krijgen. Indien personen die dieren houden zich beter bewust zijn van de beste praktijken om ziekten te voorkomen, zullen ze meer geneigd zijn om maatregelen, zoals biobeveiliging en surveillance, toe te passen, die voor hen de moeite lonen omdat zij de frequentie en impact van dierziekten beperken.

36. Deze maatregelen zullen echter niet worden opgelegd. Ze hangen in de eerste plaats af van de bereidheid van de belanghebbenden om richtsnoeren te ontwikkelen en in de tweede plaats van de bereidheid van personen die dieren houden om deze richtsnoeren vrijwillig op te volgen, ook al is dit niet altijd meteen in hun voordeel. De werkelijke effecten van deze optie zijn bijgevolg bijzonder onzeker, gaande van geen enkele verandering aan de ene kant van het spectrum tot een mogelijk vrij positieve impact aan de andere kant.

Optie 4 – Flexibel algemeen rechtskader voor diergezondheidskwesties

37. De effecten van optie 4 op de economie en volksgezondheid zijn naar verwachting grotendeels positief. In de eerste plaats worden er voordelen verwacht van het beperkte aantal ziektegevallen. Over het algemeen zullen middelen op basis van het risico gerichter kunnen worden besteed, wat zowel tijd als geld bespaart. Er zal een strategie worden ontwikkeld om vaccins zo goed mogelijk te gebruiken, die positieve economische effecten kan sorteren dankzij de beperking van het aantal dierziektegevallen en alle daarmee samenhangende positieve effecten.

38. Ongetwijfeld zal deze optie in het begin enige impact hebben omdat landbouwers en andere personen die dieren houden, evenals bevoegde autoriteiten met het nieuwe rechtskader vertrouwd moeten raken. Dit initiatief is er evenwel op gericht de bestaande wetgeving te vereenvoudigen en daarom wordt ervan uitgegaan dat extra lasten zeer beperkt zullen zijn en dat er waar nodig afwijkingen zullen worden ingevoerd. Eventuele nieuwe maatregelen, zoals voor biobeveiliging, zullen op mogelijkheden en stimulansen voor verbetering gebaseerd zijn en zullen niet worden opgedrongen. Dit houdt in dat de landbouwer of exploitant vrij kan kiezen om zich met de nieuwe maatregelen vertrouwd te maken en ze toe te passen, en zo duidelijke voordelen (op het vlak van economie en diergezondheid) te creëren. Gezien de aard van dierziekten zijn regelmatige herzieningen van

geldende regels nu al een standaardprocedure; de eenmalige kosten voor het vertrouwd worden zullen waarschijnlijk in de normale bedrijfskosten worden opgenomen. Op lange termijn zal iedereen baat hebben bij het vereenvoudigde en meer samenhangende strategische kader, maar zal in het bijzonder iedereen die voor het eerst over de verplichtingen leert (bv. nieuwe landbouwers) er gemakkelijker wijs uit raken.

39. Over het algemeen en op lange termijn kan redelijkerwijs worden aangenomen dat een vereenvoudigd, flexibel en resultaatgericht kader voor de landbouw, verwante industrieën en personen die dieren houden minder administratieve lasten zal inhouden dan het bindende kader van optie 5. Door de inherente flexibiliteit van dit kader kunnen verplichtingen en vereisten immers op nationale of regionale omstandigheden worden afgestemd door waar nodig afwijkingen voor situaties met laag risico in te voeren en door de lidstaten de mogelijkheid te bieden om eventuele administratieve verplichtingen toe te snijden op wat op basis van een redelijke risicobeoordeling strikt noodzakelijk is.

40. Drie voorbeelden werden geacht een nadere analyse bijzonder waard te zijn: biobeveiliging, handel en vaccinatie, die worden behandeld in het rapport zelf en die in de bijlagen bij dit rapport nog nader worden toegelicht. Een voorbeeld van de mogelijke impact op de administratieve lasten is in tabel 5.2 van het hoofdrapport samengevat.

41. Zoals hierboven is aangehaald, zou er een licht positief maatschappelijk effect merkbaar zijn met betrekking tot de flexibiliteit van de veterinaire arbeidsmarkt en zouden er in het bijzonder enkele voordelen verbonden zijn aan het voldoen aan eenzelfde norm voor de veiligheid van dieren en dierlijke producten.

42. Uitgaande van een lager aantal uitbraken van dierziekten kunnen we hieruit ook verscheidene andere positieve milieueffecten afleiden. Dierziekten bij gehouden dieren kunnen negatieve effecten hebben op dieren in het wild (bijvoorbeeld vogelgriep, daar wilde vogels deze ziekte niet alleen actief naar pluimvee kunnen verspreiden maar ook door pluimvee besmet kunnen raken). Een daling van de incidentie ervan zou bijgevolg een algemene positieve impact op dieren in het wild hebben.

Optie 5 – Bindend algemeen rechtskader voor diergezondheidskwesties

43. Optie 5 zal waarschijnlijk leiden tot een forse daling van het aantal dierziektegevallen in de EU, met alle bijbehorende economische, maatschappelijke en ecologische voordelen die in het rapport nader worden geanalyseerd. Optie 5 zal allicht echter ook grote administratieve lasten met zich brengen. Bovendien raken bindende regels in het licht van ecologische en technologische veranderingen veel sneller achterhaald.

44. Optie 5 zou een daling van dierziekten tot gevolg hebben, maar het is moeilijk met zekerheid te stellen dat het opleggen van dezelfde normen over de hele linie, zoals in optie 5, een beter of slechter effect zal hebben dan een goed uitgevoerde op risico's gebaseerde aanpak, zoals in optie 4. Het hangt er hier van af op welk niveau de middelen worden ingezet en de normen worden vastgelegd. Uitgaande van eenzelfde niveau van middelen voor elke optie kan

worden gesteld dat een goede op risico's gebaseerde toepassing van middelen een gunstiger effect zal hebben dan een uniforme norm die over de hele linie wordt toegepast.

45. De administratieve lasten voor de lidstaten zijn bij deze optie mogelijk heel groot. De omvang van deze lasten hangt af van de manier waarop de optie precies wordt uitgevoerd, maar als van de lidstaten wordt gevraagd om in opleiding te voorzien voor personen die dieren houden, alsook om nieuwe diergezondheidsmaatregelen in biobeveiliging en surveillance te ontwikkelen, toe te passen en te handhaven, zouden de lasten bijzonder groot kunnen zijn.

46. Het bindende rechtskader zal bepalen welke kennis en vaardigheden in de beroepskwalificaties en opleidingen voor officiële en erkende dierenartsen op EU-niveau moeten worden verworven. Wanneer officiële en erkende dierenartsen in de hele EU dezelfde kennis en vaardigheden hebben, zullen ze gemakkelijker in andere lidstaten kunnen werken zonder dat de gezondheidsnormen in het gedrang komen.

47. Aan de uitvoering van optie 5 zouden grotendeels positieve milieueffecten verbonden zijn, vergelijkbaar met die vermeld in optie 4. Enerzijds zouden meer opgelegde maatregelen tot meer positieve milieueffecten kunnen leiden zoals die welke in optie 4 zijn uiteengezet. Anderzijds kan de toegenomen inflexibiliteit van optie 5 inhouden dat maatregelen minder gemakkelijk aan specifieke milieuomstandigheden kunnen worden aangepast, wat tot negatieve milieu- en welzijnseffecten kan leiden. Het is heel moeilijk om nog maar de relatieve richting van deze optie te beoordelen, laat staan om de verwachte effecten te kwantificeren.

6. Vergelijking van de opties

48. In het algemeen lijkt optie 4 de optie die het meest waarschijnlijk een goede mate van doeltreffendheid, efficiëntie en coherentie met EU-doelstellingen oplevert. Deze optie zou de belangrijkste doelstellingen van een duidelijke en samenhangende algemene strategie en kader verwezenlijken, en tegelijkertijd voldoende flexibel zijn om specifieke omstandigheden in specifieke lidstaten of gebieden toe te laten en om aan snel veranderende omstandigheden te worden aangepast. Bijgevolg is het ook de optie die het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel het best naleeft. Hoewel optie 2 en 3 in de huidige context meer continuïteit bieden, kunnen ze eenvoudigweg geen positieve resultaten garanderen en werken ze de verwarrende wirwar van wetgeving niet weg. Optie 5 zou met een overkoepelende strategie en kader voor de beoogde eenvoud zorgen, maar is allicht te rigide om met succes aan de verschillende omstandigheden in de Unie te worden aangepast, zodat ze mogelijk de eigen doelstellingen ondermijnt.

49. Het grote voordeel van optie 4 is de flexibiliteit ervan. Zoals eerder is vermeld, houdt de aard van het overkoepelende en stimulerende kader in dat voor bepaalde specifieke beleidsmaatregelen de instrumenten kunnen worden gebruikt die in algemene bewoordingen in de opties 3 en 5 zijn uiteengezet. De instrumenten van optie 3 (bepaalde stelsels of elementen van zelfregulering) zouden kunnen worden ingevoerd of bevorderd indien het onnodig of ongepast is om een specifieke kwestie in wetgeving op te nemen. Indien meer gedetailleerde maatregelen nodig of gepast zijn, zou voor

bepaalde kwesties, soorten of ziekten het meer bindende rechtskader uit optie 5 kunnen worden ingevoerd bij gedelegeerde of uitvoeringswetgeving binnen het flexibele rechtskader.

Tabel 6.1: Vergelijking van de opties 3-5

Doelstellingen	Optie 3	Optie 4	Optie 5
Doeltreffendheid	Optie 3 kent uiteenlopende resultaten, gaande van geen verandering ten opzichte van het referentiescenario tot een relatief belangrijk stelsel van zelfregulering. De doeltreffendheid ervan met het oog op de doelstellingen is bijgevolg eerder positief dan negatief. +	Optie 4 is waarschijnlijk doeltreffend in het bereiken van of het streven naar deze doelstellingen. +	Optie 5 is waarschijnlijk doeltreffend in het bereiken van of het streven naar deze doelstellingen, maar kan deze doeltreffendheid op de lange termijn wellicht minder goed aanhouden door het gebrek aan flexibiliteit. +
Efficiëntie	De efficiëntie van deze optie hangt af van de middelen die nodig zijn om een stelsel van zelfregulering operationeel te krijgen. Ze vergt echter geen tijdrovende wijzigingen van de regelgeving. +/-	Het zal niet veel kosten om met dit flexibele kader vertrouwd te worden, omdat dit hoofdzakelijk in al bestaande opleidingsnetwerken (bv. BOVV) gebeurt. Het is allicht begrijpelijker en op langere termijn efficiënter voor belanghebbenden (personen die dieren houden en lidstaten). ++	Optie 5 brengt wellicht meer administratieve lasten met zich om ermee vertrouwd te worden en ze uit te voeren. Hoewel deze optie tot meer coherentie in de wetgeving en een eventueel globaal voordeel leidt, zullen er door het gebrek aan flexibiliteit meer middelen nodig zijn om de wetgeving te veranderen naarmate de omstandigheden veranderen. +
Coherentie met EU-doelstellingen	Deze optie bereikt niet de in de EU-strategie voor diergezondheid vastgestelde doelstellingen om alle diergezondheids-wetgeving in één kader bijeen te brengen. -	Deze optie bereikt de doelstelling van de EU-strategie voor diergezondheid om alle diergezondheids-wetgeving in een coherent en flexibel kader bijeen te brengen. Ze ligt in de lijn van de elders toegepaste flexibele aanpak en biedt de meeste kans om de operationele doelstellingen in deel 3 te bereiken. ++	Deze optie bereikt de doelstelling van de EU-strategie voor diergezondheid om tot een enkel rechtskader te komen, maar biedt door het gebrek aan flexibiliteit minder kans om bepaalde operationele doelstellingen te bereiken aangezien ze minder goed aan veranderende omstandigheden in de toekomst kan worden aangepast. +

7. Monitoring en evaluatie

50. Simpele en betrouwbare prestatie-indicatoren zullen ertoe bijdragen dat de vorderingen kunnen worden gemeten. Het gaat om zowel harde indicatoren voor diergezondheid als zachtere indicatoren die het vertrouwen, de verwachtingen en opvattingen van de Europese burgers weergeven.

51. Het is bijzonder moeilijk om hier een reeks van precieze indicatoren voor te schrijven waarmee definitief kan worden aangetoond dat een omvangrijk initiatief als de diergezondheidswetgeving in zijn opzet is geslaagd. Desalniettemin zou een reeks metingen over een redelijk grote tijdsspanne een indicatie moeten geven van de algemene richting.

52. Voorbeelden van harde indicatoren voor succes zijn:

- de verhouding tussen veterinaire uitgaven in de EU voor uitroeiings- en monitoringmaatregelen en die voor noodmaatregelen;
- beperkingen (aantal gebieden x duur van beperkingen) ten gevolge van uitbraken van gereglementeerde aangifteplichtige ziekten;
- het aantal grootschalige ziekte-uitbraken en het aantal ten gevolge van uitroeiingsmaatregelen afgemaakte dieren;
- totale kosten en verliezen voor de EU, de lidstaten, landbouwers en andere belanghebbenden ten gevolge van uitbraken van dierziekten;
- grensoverschrijdend veevervoer volgens de vereenvoudigde regeling;
- het aantal door personen die dieren houden, in het bijzonder landbouwers, gevolgde opleidingssessies.

53. Zoals hierboven is vermeld, is deze effectbeoordeling per definitie een zeer algemeen overzicht. Wanneer specifieke secundaire wetgeving wordt ingevoerd, zullen er allicht meer specifieke effectbeoordelingen moeten worden verricht en zullen er in het kader daarvan veel meer specifieke indicatoren voor elke meting moeten worden uitgewerkt. Het is de bedoeling dat er ongeveer vijf jaar na de tenuitvoerlegging van de diergezondheidswetgeving een evaluatie plaatsvindt en dat de resultaten voor toekomstige besluitvorming beschikbaar worden gesteld.