



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 19.1.2012
SEC(2012) 56 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu

sobre a estratégia da União Europeia para a proteção e o bem-estar dos animais 2012-2015

{COM(2012) 6 final}
{SEC(2012) 55 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu

sobre a estratégia da União Europeia para a proteção e o bem-estar dos animais 2012-2015

1. CONTEXTO POLÍTICO

1.1. Definição, objetivos e âmbito de aplicação

A Organização Mundial da Saúde Animal define bem-estar dos animais nos seguintes termos:

«(...) Um animal encontra-se em boas condições de bem-estar se (...) for saudável, estiver confortável, for bem alimentado, estiver em segurança, puder exprimir comportamentos inatos e não sofrer dor, medo e angústia».

Os objetivos, princípios e âmbito de aplicação da política da União Europeia (UE) relativa ao bem-estar dos animais decorrem do artigo 13.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE. Esse artigo não fornece uma base jurídica para a proteção dos animais. No entanto, impõe aos Estados-Membros e à União a obrigação de assegurar que as exigências em matéria de bem-estar dos animais são tidas em conta no âmbito de determinadas políticas da UE.

1.2. Setores envolvidos

No setor agrícola são utilizados cerca de 2 mil milhões de aves e 334 milhões de mamíferos por ano. Segundo as estimativas, são utilizados 12 milhões de animais por ano para fins de experimentação. Existem cerca de 120 milhões de cães e gatos, mantidos principalmente para fins de lazer.

A produção animal na UE representa um valor anual de 149 mil milhões de euros. Além disso, o valor global da utilização de animais de laboratório é estimado em 930 milhões de euros por ano.

O número de pessoas que se ocupam de animais no âmbito de uma atividade económica pode ser estimado em cerca de 4 milhões, tratando-se sobretudo de agricultores.

1.3. A política da UE em matéria de bem-estar dos animais

No âmbito da política da UE em matéria de bem-estar dos animais foram desenvolvidas ferramentas legislativas e não legislativas. O acervo legislativo da UE em matéria de bem-estar dos animais aplica-se principalmente aos animais produtores de alimentos (vitelos, suínos, aves de capoeira, transporte e abate) e aos animais utilizados para fins experimentais. Os instrumentos não legislativos incluem o financiamento no domínio do bem-estar dos animais concedido pela UE através do Fundo de Desenvolvimento Rural da Política Agrícola Comum, bem como o financiamento da UE concedido a atividades de investigação, atividades internacionais e ações de comunicação e de formação.

Em 2006, a Comissão adotou um Plano de Ação Comunitário relativo à Proteção e ao Bem-Estar dos Animais 2006-2010¹. Este plano de ação de 2006 reuniu pela primeira vez num único texto os diferentes aspetos da política da UE em matéria de bem-estar dos animais.

1.4. Referências e consultas

Em dezembro de 2009, a Comissão solicitou uma avaliação externa da política da UE em matéria de bem-estar dos animais. As partes interessadas foram amplamente consultadas durante o processo de análise e de avaliação de impacto. Essas partes incluem os setores económicos que utilizam animais, as organizações de proteção dos animais e os cientistas que desenvolvem a sua atividade no domínio do bem-estar dos animais.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

2.1. Problemas e fatores no domínio do bem-estar animal

O bem-estar de certas categorias de animais é repetidamente posto em causa na UE. Assim, por exemplo, o corte da cauda e a castração dos leitões são efetuados sem anestesia, etc. O Conselho assinalou igualmente problemas de bem-estar relacionados com a criação e o comércio de cães e gatos. Cada problema de bem-estar animal assenta em fatores específicos. Existem, no entanto, vários fatores comuns:

1. A não aplicação da legislação da UE pelos Estados-Membros é frequente num certo número de domínios. Alguns Estados-Membros não tomam medidas suficientes para informar as partes interessadas, formar inspetores oficiais, realizar controlos e aplicar sanções. Consequentemente, certos atos legislativos importantes da UE não foram plenamente aplicados e não tiveram os efeitos pretendidos em termos de bem-estar dos animais.

Além disso, a adoção de normas mais rigorosas de bem-estar dos animais acarreta por vezes custos adicionais para os produtores. Em muitos casos, os operadores que cumprem, antecipam ou vão além das disposições comunitárias

¹ COM(2006) 13 final.

em matéria de bem-estar dos animais não são compensados por benefícios económicos suplementares.

2. Não é assegurada uma informação adequada dos consumidores sobre o bem-estar dos animais.

Existe um mercado limitado para os produtos com características específicas em termos de bem-estar dos animais. Um inquérito ao nível da UE mostra que o bem-estar dos animais é uma questão importante para 64 % da população. No entanto, os estudos demonstram que a preocupação com o bem-estar dos animais é apenas um dos fatores que afetam a escolha dos consumidores

3. As partes interessadas que lidam com animais não têm um conhecimento adequado das questões de bem-estar animal. Esse desconhecimento teve consequências na conceção dos métodos de produção modernos. A ausência de um conhecimento adequado das práticas alternativas entre os operadores e funcionários públicos origina, muitas vezes, uma resistência à mudança para sistemas de produção mais consentâneos com o bem-estar animal.
4. A falta de legislação e de orientações específicas da UE torna difícil assegurar condições de bem-estar adequadas para algumas categorias de animais (algumas espécies de criação, ou os cães e os gatos).

2.2. Cenário de base

Os Estados-Membros são objeto de monitorização por peritos da Comissão. Estes não têm mandato para inspecionar e aplicar sanções às empresas, mas sim para determinar se as autoridades competentes o fazem. São efetuadas inspeções no que diz respeito a legislação da UE específica aplicável a animais de criação. A Comissão pode dar início a processos judiciais contra um Estado-Membro em caso de infração.

As iniciativas no domínio do controlo da aplicação da lei exigem recursos humanos elevados e o seu impacto nas autoridades competentes é limitado. Por conseguinte, a política atual da UE pode abordar questões de aplicação fundamentais, mas o seu âmbito é limitado.

No que diz respeito aos aspetos económicos, a política da UE proporciona alguns instrumentos para compensar os produtores pelos custos de produção mais elevados. Os períodos de transição não produziram resultados significativos. Do ponto de vista dos consumidores, e à exceção do setor dos ovos, não há qualquer instrumento da UE que lhes permita exprimir uma escolha a favor de produtos mais respeitadores do bem-estar dos animais.

A UE tomou iniciativas para colmatar a falta de conhecimento das partes interessadas em matéria de bem-estar dos animais. Foram sendo introduzidos progressivamente na legislação da UE requisitos relativos às competências das pessoas que manuseiam animais. Todavia, tais requisitos não abrangem todos os animais em causa. A UE concedeu a projetos de investigação sobre o bem-estar dos animais uma média de 15 milhões de euros por ano. É, no entanto, necessário envidar

mais esforços tendo em vista a divulgação dos resultados da investigação e a sua transposição para instrumentos práticos.

A política atual da UE não aborda um certo número de questões de bem-estar dos animais. A UE poderia continuar a adotar, caso a caso, atos legislativos específicos, mas é pouco provável que esta abordagem setorial possa contemplar os fatores comuns.

2.3. Teste de subsidiariedade

Alguns Estados-Membros insistem na possibilidade de manterem a sua própria política de bem-estar dos animais. A União adotou progressivamente vários atos legislativos sobre o bem-estar animal a fim de evitar perturbações do mercado interno decorrentes de diferenças nas legislações nacionais.

A justificação dessa intervenção baseia-se no facto de que o nível dos requisitos de bem-estar dos animais tem repercussões na competitividade das atividades económicas relacionadas com animais. A harmonização dos requisitos ao nível da UE confere valor acrescentado ao prever um conjunto comum de regras para as empresas em causa.

3. OBJETIVOS

Os objetivos da nova estratégia em matéria de bem-estar dos animais são os seguintes:

- Objetivo 1: melhorar a aplicação da legislação da UE;
- Objetivo 2: assegurar uma concorrência aberta e leal entre as empresas da UE;
- Objetivo 3: melhorar os conhecimentos e a sensibilização dos operadores da UE no que respeita ao bem-estar dos animais;
- Objetivo 4: melhorar a coerência das condições de bem-estar dos animais entre todas as espécies.

4. OPÇÕES

Cada opção incide sobre um ou mais objetivos específicos:

- Opção 1: Reforço da conformidade com as normas nos Estados-Membros (ação não normativa da UE)

A opção 1 abrange as seguintes iniciativas:

- Aumentar o número de missões de auditoria nos Estados-Membros e países terceiros;
- Reforçar a cooperação intergovernamental para promover uma melhor aplicação da legislação;

- Organizar seminários com as partes interessadas sobre aspetos específicos do bem-estar dos animais;
- Definir orientações da UE para as espécies cobertas pela Convenção Europeia relativa à Proteção dos Animais nos Locais de Criação;
- Aumentar a participação na iniciativa de formação «Melhor formação para uma maior segurança dos alimentos».

Neste cenário, o quadro legislativo da UE continuará inalterado. As regras existentes podem ser atualizadas ou podem adotar-se novas regras numa base *ad hoc*.

– Opção 2: Avaliação comparativa dos regimes voluntários (autorregulação do setor)

A opção 2 abrange as seguintes iniciativas:

- Um quadro jurídico para a avaliação comparativa de sistemas de certificação baseados em alegações de bem-estar animal;
- Campanhas de comunicação destinadas a informar os consumidores;
- Dar prioridade às ações da UE em matéria de bem-estar dos animais a nível internacional.

A Comissão proporá um quadro jurídico destinado a criar oportunidades de mercado para regimes voluntários de certificação que incluam alegações de bem-estar dos animais. O referido quadro permitirá que os sistemas de certificação sejam registados ao nível da UE. Esse registo conduzirá, por sua vez, à criação preliminar de um padrão de referência ao nível da UE.

No âmbito deste cenário será proposto um novo ato legislativo, mas o restante quadro legislativo da UE permanecerá inalterado. As regras existentes podem ser atualizadas ou podem adotar-se novas regras numa base *ad hoc*.

– Opção 3: Criação de uma rede europeia de centros de referência (legislação da UE específica)

Neste cenário, a Comissão irá propor a criação de uma rede de centros de referência com base num modelo já existente no domínio da saúde animal. Esta rede irá consolidar recursos científicos nacionais já disponíveis em matéria de bem-estar dos animais. A rede não duplicará as funções da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos nem a atividade do Centro Comum de Investigação da UE.

Cada centro terá as seguintes funções:

- Coordenar ao nível da UE e levar a cabo atividades de investigação sobre temas pertinentes para a UE;

- Fornecer às autoridades competentes conhecimentos científicos e técnicos especializados sobre a legislação da UE;
- Divulgar os resultados da investigação e as inovações entre as partes interessadas da UE e a comunidade científica internacional;
- Coordenar ao nível da UE o levantamento e a avaliação das atividades de formação profissional relacionadas com o bem-estar dos animais.
- Opção 4: Racionalização dos requisitos em matéria de competências e utilização de indicadores sobre o bem-estar dos animais (quadro jurídico geral)

Esta opção traduzir-se-á numa proposta de ato legislativo geral da UE em matéria de bem-estar dos animais, destinado a simplificar os requisitos já previstos em determinados diplomas legislativos da UE:

- Os requisitos relativos às competências serão integrados num texto comum único e mais preciso;
- Será introduzida a possibilidade de utilização de indicadores de bem-estar dos animais como alternativa à conformidade com a legislação.

Tal implicará a substituição da Diretiva 98/58 (diretiva geral que abrange todos os animais de criação) pelo novo diploma.

A opção 4 estará limitada às categorias de animais atualmente abrangidas por atos legislativos específicos.

- Opção 4+: Análise da possibilidade de alargar o âmbito de aplicação da opção 4

Na opção 4+ examinar-se-á a pertinência de alargar o âmbito de aplicação da opção 4 a outros animais relativamente aos quais tenham sido identificados problemas de bem-estar animal.

5. ANÁLISE DE IMPACTO

Nenhuma das opções terá um impacto negativo sobre os direitos fundamentais e, mais especificamente, sobre a liberdade de religião, tal como é garantido na legislação pertinente sobre a proteção dos animais no momento do abate ou occisão.

5.1. Impactos da opção 1

O impacto da opção 1 em termos de melhoria da aplicação deverá ser bastante positivo (++) , embora limitado em determinadas áreas problemáticas.

O impacto da opção 1 em termos de garantia de uma concorrência aberta e leal para os produtores da UE deverá ser positivo (+), mas limitado, dado que não contribui para ajudar o consumidor a identificar os produtos mais respeitadores do bem-estar animal.

A organização de sessões de trabalho com as partes interessadas sobre os problemas de aplicação específicos deu resultados positivos no passado. Por conseguinte, prevê-se que o impacto da opção 1 em termos de melhoria dos conhecimentos dos intervenientes venha a ser ligeiramente positivo (+).

O impacto da opção 1 deverá ser neutro (0) no que se refere à melhoria da coerência entre as espécies animais.

Prevê-se que o impacto no orçamento da UE seja ligeiramente negativo (-) ou neutro (0) se os recursos necessários forem transferidos de outras atividades.

A opção 1 é apoiada unanimemente por todas as partes interessadas.

5.2. Impactos da opção 2

O valor económico acrescido que decorreria da opção 2 poderia encorajar os operadores a adotar normas mais rigorosas de bem-estar dos animais. Por conseguinte, prevê-se que o impacto da opção 2 na melhoria da aplicação da legislação seja ligeiramente positivo (+).

O estabelecimento de um sistema de avaliação comparativa ao nível da União para os regimes registados na UE aumentará as possibilidades de os produtores da UE obterem melhores preços em resultado da melhoria das normas de bem-estar dos animais. Por conseguinte, o impacto da opção 2 em termos de garantia de uma concorrência aberta e leal para os operadores da UE deverá ser muito positivo (+++).

Com a opção 2, é provável que os operadores das empresas se tornem mais responsáveis em matéria de bem-estar dos animais. Por conseguinte, prevê-se que o impacto da opção 2 em termos de melhoria dos conhecimentos dos operadores venha a ser ligeiramente positivo (+).

A opção 2 permite potencialmente abordar certos problemas de bem-estar animal não abrangidos pela legislação da UE, mas não é provável que possa encontrar uma solução para as piores práticas. Por conseguinte, o impacto da opção 2 na melhoria da coerência entre as espécies animais deverá ser ligeiramente positivo (+).

A opção 2 poderia igualmente esbater a distinção entre a aplicação da legislação e de normas privadas. Porém, a transparência é importante para os consumidores e, caso viesse a ser concebido um sistema dessa natureza, este aspeto teria de ser examinado atentamente.

A opção 2 deverá exigir recursos financeiros adicionais, sobretudo a fim de promover o novo sistema de avaliação comparativa entre os consumidores e aumentar as atividades internacionais. O impacto da opção 2 no orçamento da UE deverá, pois, ser ligeiramente negativo (-).

A opção 2 foi acolhida positivamente pela maioria dos interessados.

5.3. Impactos da opção 3

A opção 3 contribuirá para garantir uma melhor aplicação da legislação através da prestação de assistência técnica às autoridades competentes e aos operadores das

empresas. No entanto, é pouco provável que consiga chegar aos produtores que necessitam de mais assistência. Por conseguinte, prevê-se que o impacto da opção 3 na melhoria da aplicação da legislação seja ligeiramente positivo (+).

Graças a um maior investimento na investigação aplicada, prevê-se que a opção 3 tenha efeitos positivos na competitividade dos produtores da UE. Pode também ajudá-los a desenvolver sistemas de certificação. Por conseguinte, o impacto da opção 3 em termos de garantia de uma concorrência aberta e leal deverá ser ligeiramente a bastante positivo (+ a ++), dependendo do nível do financiamento disponível.

Aumentar o financiamento de projetos de investigação da UE contribui para aumentar a sensibilização entre as partes interessadas em matéria de bem-estar dos animais. Por conseguinte, prevê-se que o impacto da opção 3 em termos de melhoria dos conhecimentos dos operadores seja bastante positivo (++).

A opção 3 deverá ser neutra (0) a ligeiramente positiva (+) no que se refere à melhoria da coerência entre espécies animais.

O impacto da opção 3 no orçamento da UE deverá ser ligeiramente negativo (-).

A opção 3 beneficia do apoio geral de todas as partes interessadas, em especial do Parlamento Europeu.

5.4. Impactos da opção 4

Os requisitos de competências para as pessoas que manuseiam animais deverão contribuir para uma melhor aplicação. A utilização de indicadores de bem-estar dos animais para garantir a conformidade permitirá uma certa flexibilidade na aplicação de determinadas disposições e, por conseguinte, facilitará a aplicação da legislação. Devido ao vasto âmbito desta medida, prevê-se que o impacto da opção 4 na melhoria da aplicação da legislação seja bastante positivo (++).

A opção 4 implicará custos de formação para os operadores das empresas. No entanto, terá também efeitos positivos a longo prazo na sua competitividade. Além disso, a opção 4 permitirá utilizar indicadores de bem-estar dos animais, o que poderá reduzir outros custos de conformidade.

Por conseguinte, o impacto da opção 4 em termos de garantia de uma concorrência aberta e leal deverá ser ligeiramente negativo (-) a neutro (0), dependendo dos benefícios potenciais assegurados pela formação suplementar e a introdução de indicadores baseados nos animais e da sua capacidade de compensar os custos da formação.

Os requisitos de competências contribuirão para melhorar os conhecimentos dos operadores. Uma vez que a medida é obrigatória, terá um efeito muito mais vasto do que a opção 3. Por conseguinte, prevê-se que o impacto da opção 4 seja muito positivo (+++) no que se refere à melhoria dos conhecimentos dos operadores das empresas em matéria de bem-estar dos animais.

A opção 4 não terá qualquer impacto na melhoria da coerência entre as espécies animais (0).

As partes interessadas consideram unanimemente que a educação dos trabalhadores tem efeitos muito positivos e duradouros para o bem-estar dos animais.

No entanto, as opiniões das partes interessadas divergem no que se refere à utilização de indicadores baseados nos animais. Os produtores receiam encargos administrativos excessivos, ao passo que as organizações de defesa dos animais duvidam que a utilização de tais indicadores possa substituir com eficiência as medidas prescritivas.

5.5. Opção 4 +

Os impactos nos objetivos 1, 2 e 3 não foram considerados pertinentes, ao passo que o impacto no objetivo 4 deverá ser entre ligeiramente e bastante positivo (+/++), dependendo das eventuais ações de seguimento que os estudos impliquem.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

De um modo geral, as opções complementam-se entre si. A opção 4 constitui um instrumento potente para a abordagem de objetivos importantes porque impõe obrigações a todos os operadores em causa. No entanto, dá origem a custos de conformidade que podem afetar a competitividade. Por outro lado, não aborda os fatores económicos. Uma combinação das opções 2 e 3, que se apoiariam mutuamente, permitiria abordar muito melhor este aspeto.

De um modo geral, a opção 3 parece ser a que apresenta uma melhor relação custo-eficácia, uma vez que prevê um bom compromisso entre custos moderados e uma ampla gama de efeitos sobre os principais fatores.

7. OPÇÃO PREFERIDA

Nenhuma das opções consegue abordar todos os problemas de forma eficaz e eficiente. A opção preferida consiste, por conseguinte, numa combinação das seguintes medidas:

1. Examinar a possibilidade de introduzir um quadro legislativo da UE simplificado que inclua:
 - um quadro destinado a melhorar a transparência e a adequação das informações prestadas aos consumidores sobre o bem-estar dos animais,
 - a criação de uma rede europeia de centros de referência;
 - a integração de requisitos de competências num único texto (com um período de transição, a fim de reduzir os custos de conformidade),
 - a possibilidade de utilizar indicadores de bem-estar dos animais baseados nos resultados;
2. Desenvolver instrumentos para reforçar a conformidade com as regras da UE por parte dos Estados-Membros;

3. Apoiar a cooperação internacional;
4. Fornecer informações adequadas aos consumidores e ao público;
5. Realizar estudos sobre o bem-estar dos animais não abrangidos por regras específicas da UE.

8. CONTROLO E AVALIAÇÃO

Estão já disponíveis alguns elementos que podem proporcionar instrumentos de monitorização úteis para o futuro. O relatório enumera vários indicadores possíveis. Parece oportuno programar uma nova avaliação para o final do período de aplicação da estratégia (2016).