



Kommissionsrapport om effekterna av djurtransportförordningen

Landsbygdsdepartementet

2011-12-14

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 700 slutlig

Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om effekterna av rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport

Sammanfattning

Kommissionens rapport tar upp effekterna av förordningen om skydd av djur under transport. Av rapporten framgår att förordningen har haft vissa positiva effekter på djurskyddet men att det fortfarande finns allvarliga djurskyddsproblem i samband med att djur transporteras. Skälen till problemen bedöms främst bero på brister i efterlevanden av förordningens bestämmelser. Vidare konstateras i rapporten att förordningen inte är helt förenlig med vetenskapliga rön om djurs välbefinnande under transport. Förordningen bedöms inte ha haft några effekter på handeln med levande djur. För företag inom transportbranschen har vinstmarginalerna dock minskat till följd av ökade kostnader för administration och ombyggnation av fordon för att uppfylla kraven på fordon för långa transporter.

Rapporten innehåller inte några förslag till lagändringar men kommissionen pekar ut åtgärder som kommissionen överväger i syfte att säkerställa att förordningen genomförs på ett riktigt sätt. Åtgärderna rör till exempel beslut om genomförandeåtgärder för navigeringssystemen och för de behöriga myndigheternas kontroll av att förordningen efterlevs. Vidare överväger kommissionen att ge stöd till utarbetandet av riktlinjer för god praxis med beaktandet av de senaste vetenskapliga rönen om skydd av djur under transport.

1.1 Ärendets bakgrund

Sedan 1977 har det inom EU funnits regler om djurs välbefinnande under transport. De nuvarande bestämmelserna om djurtransporter – som började tillämpas den 5 januari 2007 – finns i rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport. Härefter benämnd djurtransportförordningen eller förordningen.

Enligt förordningen ska kommissionen, inom fyra år från det att förordningen började tillämpas, presentera en rapport för Europaparlamentet och rådet om de konsekvenser förordningen har haft på djurskyddet och på handelsflödena med levande djur inom den utvidgade gemenskapen. Rapporten ska även beakta vetenskapliga bevis om djurs behov från djurskyddssynpunkt, socioekonomiska konsekvenser av förordningen och genomförandet av det navigeringssystem som enligt förordningen krävs vid långa transporter. Vid behov kan rapporten även åtföljas av lämpliga lagförslag som rör långa transporter.

Kommissionens rapport antogs den 10 november 2011.

1.2 Förslagets innehåll

Inledningsvis kan nämnas att en stor mängd djur – runt 37 miljoner nötkreatur, svin, får, getter och hästar – årligen transporteras mellan medlemsstaterna och till och från tredje länder.

Rapporten innehåller ett antal slutsatser om förordningens effekter för djurskyddet under transport och för handeln med levande djur. Rapporten tar även upp vetenskapliga rön om djurs behov från djurskyddssynpunkt, socioekonomiska konsekvenser av förordningen och om användningen av navigeringssystem. Vidare presenteras uppgifter om genomförandet av förordningen samt åtgärder som kommissionen överväger inom den närmaste framtiden.

Rapporten fokuserar på transporter mellan medlemsstater och berör huvudsakligen transporter av nötkreatur, svin och häst eftersom bestämmelserna i transportförordningen främst rör produktionsdjur. En jämförelse görs mellan uppgifterna från tiden före (2005) och efter (2009) förordningens genomförande.

De specifika problem och behov av åtgärder som rör transport av fisk och som berörts i kommissionens strategi för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket (KOM(2009) 162 slutlig) berörs dock även kort i rapporten. Kommissionen aviserar att det kommer att inledas en undersökning om fiskars välbefinnande under transport i syfte att fastställa om det är lämpligt att revidera förordningen för att göra reglerna för dessa djur tydligare.

Kommissionen säger sig inte våga dra några bestämda slutsatser om djurskyddet under transport utifrån det material kommissionen har tillgång till för sin utvärdering. De uppgifter som finns bedömer dock kommissionen tyder på att djuren har fått det bättre efter genomförandet av djurtransportförordningen. Förbättringarna bedöms bero på bättre fordon och bättre djurhantering. Den förbättrade djurhanteringen bedöms vara ett resultat av förordningens krav på utbildning för personal som hanterar djur under transport.

Procentandelen transporterade djur med hälta, skador, uttorkning och utmattnings har minskat eller varit oförändrad efter förordningens tillkomst. Antalet djur som rapporterats vara ”döda vid ankomst” och antalet djur som ”inte anses vara i skick att transporteras vid ankomsten på bestämmelseorten” har minskat betydligt.

Även om djurs välbefinnande har ökat efter förordningens införande kvarstår, enligt rapporten, allvarliga djurskyddsproblem vid transporter av djur. Merparten av problemen beror på dålig efterlevnad av vissa av kraven i förordningen och dessa beskrivs nedan i avsnitt 1.2.6.

1.2.2 Förordningens förenlighet med aktuell vetenskap om djurskydd

Inför sin utvärdering av förordningens effekter bad kommissionen Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa), att avge ett vetenskapligt yttrande om djurs välbefinnande under transport. Av Efsa:s yttrande framgår att delar av förordningen inte är förenliga med aktuella vetenskapliga rön om djurskydd, exempelvis när det gäller transport av hästar och beräkning av djurens utrymme under transport. I yttrandet pekar Efsa även ut områden där ytterligare forskning behövs.

1.2.3 Förordningens effekter för handeln med levande djur

Det totala antalet djur som transporteras bedöms vara i stort sett oförändrat under den aktuella perioden (2005-2009) men det har skett förändringar i vilka djurslag som transporterats. Antalet svin som transporterades ökade med 70 procent under perioden medan antalet hästar minskade med 17 procent.

Skälen för förändringarna beträffande vilka djurslag som transporteras har inte analyserats i rapporten och därför kan inga bestämda slutsatser om dessa dras. Dock kan en möjlig förklaring till att antalet transporterade hästar minskat under perioden samtidigt som antalet sändningar ökat, vara transportförordningens krav på att hästar ska skiljas åt under transport, vilket kan ha lett till att antalet hästar per transport har minskat. Kommissionen säger sig dock sakna tillräckliga uppgifter för att kunna styrka den slutsatsen.

Även om det totala antalet djur som transporterades i princip var oförändrat ökade antalet sändningar under perioden med närmare 30 procent. Antalet såväl korta (under 8 timmar) som långa transporter (över 8 timmar) ökade, medan antalet mycket långa transporter (över 19 timmar och som kräver 24 timmars vila för djuren) i stort sett var oförändrat.

Antalet korta, långa och mycket långa transporter i förhållande till det totala antalet transporter bedöms i stort vara oförändrat. Mycket långa djurtransporter står för ca 5 procent av det totala antalet sändningar, långa transporter för ca en tredjedel och korta transporter för resterande ca två tredjedelar.

Ett observandum är att det antal sändningar som har utförts utan angivelse av transporttid under perioden har ökat från 0,5 procent till 2 procent.

Ett mindre antal medlemsstater står för en stor andel av handeln. Sju medlemsstater – Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Polen, Spanien och Tyskland – står till exempel för ca 60 procent av handeln med nötkreatur.

Sammanfattningsvis bedöms handelsmönstren inte ha påverkats av införandet av förordningen. Kommissionen pekar dock på att det inte gjorts någon bedömning av hur förordningen inverkat på de enskilda medlemsstaterna.

1.2.4 Socionomiska konsekvenser av förordningen

Kommissionen bedömer att förordningen har haft vissa negativa konsekvenser för transportbranschen.

Transportföretagen har fått ökade kostnader till följd av administrativa åtgärder och investeringar för att bygga om fordon så att de uppfyller förordningens krav för långa transporter. De ökade kostnaderna för administration uppskattas uppgå till i genomsnitt 1 procent av de totala kostnaderna för djurtransporter.

Kostnaderna för ombyggnation av fordon hänför sig främst till kravet på isolerat tak och anordningar för att ge djuren vatten, kravet på satellitnavigeringssystem som möjliggör registrering av uppgifter och temperaturövervakning samt kravet på ventilationssystem. Den sammanlagda genomsnittliga kostnaden för dessa ombyggnationer är 11 900 euro per lastbil med släpvagn. Det finns dock stora variationer i kostnader mellan de olika medlemsstaterna.

De faktorer som har störst inverkan på kostnaderna för djurtransporter – till exempel kostnader för fordonsinköp, arbetskraft och bränsle – påverkas inte av förordningen. Vissa andra direkta kostnader för djurtransporter, till exempel rengöring och desinfektion av fordon, är inte heller orsakade av djurtransportförordningen utan hänför sig till EU:s bestämmelser om djurhälsa.

Konkurrensen inom djurtransportsektorn är stor och de ökade kostnaderna för transportörerna tycks inte ha förts över på andra aktörer inom livsmedelsbranschen. Marknadspriserna för djurtransporter har under perioden varit oförändrade eller till och med sjunkit något, vilket har medfört att vinstmarginalerna för djurtransportörerna har minskat.

1.2.5 Användningen av navigeringssystem

Genom förordningen infördes ett krav på att fordon som har godkänts för långa transporter ska utrustas med ett navigeringssystem. Ett skäl till kravet var att göra det möjligt för transportbranschen och de behöriga myndigheterna att minska de administrativa bördorna i samband med användningen av färdjournaler. Ett annat skäl var att förbättra de behöriga myndigheternas kontroll av efterlevnaden av förordningens bestämmelser.

Möjligheterna att minska den administrativa bördan och förbättra kontrollerna genom navigeringssystem tycks inte ha utnyttjats fullt ut av transportbranschen och myndigheterna. Trots att förordningen har tillämpats i över fyra år finns det stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller genomförandet av kravet på navigeringssystem. Merparten av medlemsstaterna har ännu inte infört någon heltäckande strategi för att kontrollera om de installerade systemen är förenliga med förordningen och få kontrollmyndigheter använder de uppgifter som samlats in för att utföra kontroller. I många fall beaktas uppgifterna först efter det att den behöriga myndigheten har upptäckt en överträdelse vid en fysisk kontroll.

1.2.6 Efterlevnads- och genomförandegrad

I vilken utsträckning medlemsstaterna har genomfört förordningen varierar kraftigt. Det finns avsevärda skillnader i hur medlemsstaterna tolkar vissa av förordningens bestämmelser. Bristfällig efterlevnad av bestämmelserna i förordningen kan få allvarliga negativa konsekvenser för djurskyddet. Det finns flera exempel på återkommande problem med bristande efterlevnad, till exempel:

- Transporter av djur som inte är i skick att transporteras.
- Överbeläggning av fordon.
- Transporter av djur i fordon med otillräckligt invändig lastutrymmeshöjd.
- Djur som inte får tillräckligt med vatten under transporten.
- Överskridanden av den maximalt tillåtna transporttiden.

En bidragande orsak till problemen är att de ansvariga myndigheterna inte alltid tillämpar förordningens bestämmelser på ett riktigt sätt. Enligt förordningen ska de behöriga myndigheterna ansvara för att kontrollera och godkänna färdjournalerna före långa transporter för att se till att de är

realistiska och förenliga med förordningen. Vid flera tillfällen har dock orealistiska färdjournaler godkänts, till exempel sådana som har utgått från en genomsnittshastighet på över 100 km/h för att nå den bestämmelseort som anges i journalen. Detta kan resultera i transporter som överskrider den maximala transporttiden med flera timmar, vilket har visat sig vara skadligt för djurens välbefinnande om det sker i kombination med utrymmes- och vattenbrist.

Kommissionen drar slutsatsen att om förordningen hade genomförts korrekt genom en rigorös tillämpning av kraven på färdplanering och transporttid, skulle djurens välbefinnande ha ökat mer än vad som nu är fallet.

Olika tolkningar av bestämmelserna i förordningen kan vidare leda till snedvriden konkurrens, vilket missgynnar de transportörer som följer bestämmelserna.

1.2.7 Åtgärder som kommissionen överväger för ett korrekt genomförande av förordningen

Kommissionen anser att förordningen har haft positiva konsekvenser för djurskyddet men pekar samtidigt på att genomförandet av förordningen är och har varit en stor utmaning. Utmaningen består dels i skillnader i tolkningen av bestämmelserna mellan medlemsstaterna och dels i bristande kontroller. Det finns därför utrymme att förbättra skyddet för djur under transport och sådana förbättringar kan åstadkommas genom olika åtgärder.

När det gäller majoriteten av de djur som omfattas av förordningen, bedömer kommissionen att lagändringar inte det lämpligaste sättet att hantera problemen. Kommissionen föredrar i stället att fokusera på ett korrekt genomförande av de bestämmelser som redan finns. När det gäller skillnaderna mellan kraven i förordningen och aktuella vetenskapliga rön om skydd av djur under transport, anser kommissionen att det för närvarande hanteras bäst genom antagandet av riktlinjer för god praxis.

Mot den bakgrunden och i syfte att åstadkomma ett korrekt genomförande av de nu gällande bestämmelserna i djurtransportförordningen, överväger kommissionen att:

1. Anta genomförandeåtgärder för navigationssystemen.
2. Anta genomförandeåtgärder för de behöriga myndigheternas kontroller av att förordningen efterlevs.
3. Öka samarbetet och kommunikationen mellan de behöriga myndigheterna, transportörerna och andra aktörer, till exempel djurskyddsorganisationer, i syfte att samla in och analysera information om problem och utbyta erfarenheter om möjliga lösningar i samband med förordningens genomförande.

4. Ge stöd till utarbetandet av riktlinjer för god praxis med beaktande av de senaste vetenskapliga rönen om skydd för djur under transport.

2011/12:FPM54

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De nuvarande reglerna om djurtransporter, rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport, kommer att fortsätta gälla. Det aktuella dokumentet utgör endast en rapport och inte ett förslag till bindande lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Inte aktuellt eftersom rapporten inte i sig innehåller konkreta förslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Frågan om skydd av djur under transport är mycket angelägen. Regeringen välkomnar kommissionens rapport och anser att det är glädjande att den pekar på att förordningen har inneburit positiva effekter för djurskyddet.

Regeringen ser positivt på åtgärder som syftar till en enhetlig tolkning och tillämpning av förordningen samt initiativ till förbättrad efterlevnad av EU-lagstiftningen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om rapporten är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets och rådets ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Rapporten har ej remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt eftersom rapporten inte utgör en bindande rättsakt.

Inte aktuellt eftersom rapporten inte utgör en bindande rättsakt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen förväntas presentera rapporten på Jordbruks- och fiskerådet i december 2011. Det danska ordförandeskapet kommer sannolikt att behandla rapporten i rådsarbetsgrupper under våren 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

Behörig myndighet: Den centrala myndigheten i en medlemsstat som är behörig att utföra kontroller av djurens välbefinnande eller den myndighet till vilken den har delegerat denna behörighet.

Efsa: Europeiska myndigheten för livmedelssäkerhet

Korta transporter: Transporter som inte överskrider 8 timmar.

Långa transporter: Transporter som överskrider 8 timmar (räknat från den tidpunkt då det första djuret i sändningen flyttas) men som är kortare än *mycket långa transporter*.

Mycket långa transporter: Transporter som överskrider 19 timmar för ungdjur, 24 timmar för hästar och svin och 29 timmar för vuxna nötkreatur.

Navigeringssystem: Satellitbaserat tekniskt system som ska installeras i fordon som används för långa djurtransporter och som visar tids- och positionsbestämningar för fordonet. I systemet ska enligt förordningen följande uppgifter registreras: Uppgifter om transportören och dennes tillstandsnummer, öppning och stängning av lastluckan och tid och plats för avsändning och ankomst.

Transport: Hela transporten från avsändningsorten till bestämmelseorten, inklusive eventuell urlastning, förvaring och ilastning vid mellanstationer under befordran.