



En strategi för djurskydd

Landsbygdsdepartementet

2012-02-14

Dokumentbeteckning

KOM(2012) 6 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s strategi för djurskydd och djurs välbefinnande 2012–2015

Sammanfattning

Kommissionen har antagit en EU-strategi för djurskydd och djurs välbefinnande 2012 - 2015. Strategin, som syftar till att förbättra djurskyddet inom unionen, består av två delar. Den ena delen behandlar att kommissionen ska överväga behovet av ett reviderat EU-regelverk som bygger på en helhetssyn och som omfattar alla djur som hålls inom ramen för näringsverksamhet. Kommissionen aviserar även inrättandet av ett Europeiskt nätverk av referenscentra för djurskydd. Den andra delen av strategin bygger på att kommissionen utökar sitt stöd till medlemsstaterna och vidtar olika åtgärder för att förbättra efterlevnaden av gällande regler.

Regeringens övergripande ståndpunkt är att djurskyddsnivån inom EU måste höjas. Ett förenklat EU-regelverk för djurskydd skulle kunna påverka djurskyddet i positiv riktning förutsatt att bestämmelserna innebär att lägstanivån för djurskyddet inom EU höjs. En annan förutsättning är att lagstiftningen utgörs av minimiregler så att de medlemsstater som så önskar kan gå längre. Regeringen anser att det är positivt att strategin tar upp inrättandet av ett europeiskt nätverk av referenscentra för djurskydd.

Avgörande för djurskydd i praktiken är i vilken grad och på vilket sätt EU-bestämmelser genomförs i medlemsstaterna. Strategin anger att riktlinjer ska utarbetas som ett stöd för genomförandet. Regeringen anser dock att riktlinjer inte kan ersätta bindande regler utan ser sådana riktlinjer enbart som ett komplement.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen har tidigare haft en handlingsplan för djurskydd och djurs välbefinnande för perioden 2006 – 2010. Handlingsplanens mål var bland annat fortsatt höga krav på djurhållning inom EU och internationellt, samt förbättrad samordning av befintliga resurser.

På grundval av erfarenheterna från handlingsplanen föreslås i ett meddelande från kommissionen en strategi för djurskydd och djurs välbefinnande för perioden 2012 – 2015.

Till sammanhanget hör även Europaparlamentets betänkande (A7-0053/2010) om utvärdering och bedömning av handlingsplanen för djurskydd och djursvälbefinnande 2006 – 2010.

Strategin antogs av kommissionen den 19 januari 2012.

1.2 Förslagets innehåll

I meddelandet anges att under perioden 2000 – 2008 har stöd på närmare 70 miljoner euro per år lämnats till olika djurskyddsåtgärder. Det har under årens lopp blivit allt tydligare att den sektorsspecifika lagstiftningen inte räcker för att uppnå den önskade djurskyddsnivån inom EU och att det finns betydande problem med efterlevnaden av gällande regler. Kommissionen bedömer att olika förutsättningar då det gäller driftssystem och skillnader när det gäller klimat- och markförhållanden i medlemsstaterna har lett till att medlemsstaterna har haft svårt att enas om gemensamma regler och ännu svårare att korrekt genomföra dessa.

Framsteg inom djurskyddsområdet har gjorts genom specifika rättsakter t.ex. för olika djurslag. Det finns dock områden för vilka det saknas EU-lagstiftning. Vidare bedöms vissa rättsakter innehålla bestämmelser som är så allmänt hållna att de är svåra att tillämpa.

I meddelandet anges att EU:s djurskyddspolitik har medfört kostnader motsvarande 2 % av värdet på djuruppfödnings- och djurförsökssektorerna. Det finns dock inga belägg för att detta hittills har hotat deras ekonomiska bärkraft. För att öka EU-jordbrukets, inklusive småbrukarnas, konkurrenskraft bör dock, enligt meddelandet, varje tillfälle tas tillvara för att framhålla djurskyddspolitikens ekonomiska mervärde.

Meddelandet listar följande fyra faktorer som särskilt betydelsefulla för den aktuella djurskyddsnivån inom EU.

- Medlemsstaternas tillsyn av EU-lagstiftningen är fortfarande bristfällig på flera områden.
- Konsumenterna saknar relevant information om djurskydd.

- Många berörda parter har inte tillräckliga kunskaper om djurskydd.
- Det finns ett behov av att förenkla och utveckla tydliga principer för djurskydd.

2011/12:FPM108

I meddelandet aviseras en rad rapporter, studier och andra åtgärder som kommissionen ska vidta t.o.m. 2015.

Strategiska åtgärder

Strategin bygger på två tillvägagångssätt som kompletterar varandra.

Ett förenklat EU-regelverk för djurskydd

På grundval av en konsekvensbedömning ska kommissionen överväga behovet av ett reviderat EU-regelverk som bygger på en helhetssyn och som omfattar alla djur som hålls inom ramen för näringsverksamhet. Bedömningen ska särskilt avse om det är genomförbart och lämpligt att införa vetenskapligt baserade djurskyddsindikatorer. Bedömning ska även göras av om ett sådant regelverk kommer att kunna leda till förenklingar och bidra till att förbättra EU-jordbrukets konkurrenskraft.

Inom ramen för ett förenklat regelverk ska kommissionen överväga åtgärder för att öka tydligheten och relevansen när det gäller information om djurskydd till konsumenter och inrättandet av ett europeiskt nätverk av referenscentrum och införande av gemensamma kompetenskrav för personal som hanterar djur.

Användning av resultatbaserade djurskyddsindikatorer

Kommissionen kommer att överväga användning av vetenskapligt underbyggda resultatbaserade djurskyddsindikatorer som komplement till EU-lagstiftningen. Utgångspunkten är att det ska bidra till förenklingar. Erfarenheter från användning av de resultatbaserade indikatorer som införts i bestämmelser om slaktkyckling och om slakt kommer att vara vägledande. De kriterier som utvecklats i det EU-finansierade projektet Welfare Quality och det system för riskbedömning som är infört i den allmänna livsmedelslagen kommer att utvärderas. Hänsyn kommer även att tas till EFSA:s vetenskapliga yttrande om djurvälståndindikatorer liksom till socio-ekonomiska faktorer.

En EU-ram för ökad tydlighet och relevant konsumentinformation om djurskydd

Ett reviderat EU-regelverk för djurskydd bedöms även ha betydelse för att förbättra information till konsumenterna genom att t.ex. säkerställa att

djurskyddspåståenden är tydliga och vetenskapligt relevanta. Åtgärder som samverkar med övriga initiativ på konsumentområdet inom EU kommer att undersökas i syfte att öka konsumentinflytandet.

2011/12:FPM108

Ett Europeiskt nätverk av referenscentra

Syftet är att behöriga myndigheter ska få tillgång till samstämmig och enhetlig teknisk information om hur EU-lagstiftningen bör genomföras, särskilt när det gäller resultatbaserade djurskyddsindikatorer.

Nätverket skulle kunna ha till uppgift, utöver att bidra med teknisk sakkunskap till kommissionen och medlemsstaterna, att genomföra utbildningsinsatser för de behöriga myndigheterna och vid behov för experter från tredje land. Nätverkets skulle även kunna sprida forskningsresultat och information om nya tekniska lösningar till berörda parter både inom och utom EU liksom att samordna forskning på EU-nivå. Inrättandet av nätverket skulle, enligt meddelandet, kunna ske genom samfinansiering av befintliga vetenskapliga och tekniska resurser för djurskydd.

Gemensamma kompetenskrav för personal som hanterar djur

Ett förenklat EU-regelverk skulle även kunna samla och utveckla kompetenskrav för personal som hanterar djur inom olika områden. Syftet med sådana krav är att säkerställa att de som hanterar djur har tillräckliga kunskaper för att identifiera, hindra och begränsa djurs smärta, lidande och ångest samt har kunskap om gällande lagstiftning. Kommissionen kommer att initiera en studie för att kartlägga de djurskyddsfrågor som kan ingå i kompetenskraven för berörda yrkesgrupper.

Stöd till medlemsstaterna och åtgärder för att förbättra efterlevnaden av reglerna

Den andra delen av strategin omfattar åtgärder som kommissionen redan genomför, men som behöver förstärkas eller utnyttjas bättre. Kommissionen föreslår att det utöver ett förenklat regelverk

- utvecklas verktyg bl.a. genomförandeplaner för att öka medlemsstaternas efterlevnad av reglerna,
- ges stöd internationellt samarbete,
- ges lämplig information till konsumenter och till allmänheten,
- synergieffekterna inom den gemensamma jordbrukspolitiken optimeras och
- välbefinnandet för odlad fisk undersöks.

I detta sammanhang anger kommissionen att även frågan om märkning i fråga om bedövning av djur vid slakt kommer att undersökas i enlighet med överenskommelsen om lagförslaget om livsmedelsinformation.

Kommissionen anger den har en viktig roll när det gäller att se till att efterlevnaden sker på enhetligt sätt i EU och att denna fråga kommer att prioriteras. Det måste säkerställas att lika villkor gäller för alla producenter inom EU och att djuren behandlas korrekt. Kommissionen kommer att fortsätta sina besök i medlemsstaterna och vid behov att kraftfullt använda sin rätt enligt fördraget att väcka talan inför EU-domstolen.

Utbildningsinsatserna för inspektörer inom ramen för programmet Bättre utbildning för säkrare livsmedel (Better training for safer food) kommer att intensifieras. Kommissionen kommer att undersöka behovet av att utvidga dessa insatser till att även omfatta välbefinnandet för försöksdjur och vilda djur. Om ett europeiskt nätverk av referenscentrum inrättas skulle detta kunna överta denna uppgift.

Tematiska arbetsgrupper och andra aktiviteter kommer att vidtas för att stimulera samarbete och utbyte av bästa praxis medlemsstaterna emellan.

Kommissionen avser utarbeta särskilda riktlinjer eller genomförandebestämmelser för enskilda EU-rättsakter om djurskydd. I detta sammanhang nämns särskilt användningen av undantaget från kravet på bedövning vid rituell slakt.

Stöd till internationellt samarbete

I meddelandet anges att det är viktigt med lika villkor för djurskydd på internationell nivå för att säkerställa EU-näringsidkarnas konkurrenskraft på global nivå. Kommissionen kommer därför att fortsätta att ta upp djurskydd i bilaterala handelsavtal och samarbetsforum och fortsatt ta en aktiv del i arbetet inom Världshälsoorganisationen för djurhälsa (OIE) och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). Kommissionen kommer även att undersöka hur djurskydd bättre kan integreras i den europeiska grannskapspolitiken.

Inom ramen för detta arbete kan även anordnas internationella aktiviteter för att främja EU:s syn på djurskydd. Kommissionen kommer att se över de internationella åtgärderna och utvärdera deras nytta för bl.a. jordbrukssektorn inom EU.

Lämplig information till konsumenter och allmänhet

I meddelande konstateras att djurskydd är en samhällsfråga som engagerar många människor och att djurskydd även är en viktig konsumentfråga. Enligt meddelandet har konsumenterna i allmänhet inte tillräcklig information för att kunna främja ett bättre djurskydd.

Optimerade synergieffekter med den gemensamma jordbrukspolitiken

Den största delen av EU-medlen för djurskydd går till lantbrukare inom ramen för Landsbygdsprogrammet. Kommissionen kommer att bedöma hur synergieffekter kan optimeras inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens nuvarande mekanismer såsom tvärvillkor, landsbygdsutveckling, marknadsföringsåtgärder, kvalitetsstrategier och ekologiskt jordbruk.

Undersökning av odlad fisks välbefinnande

Kommissionen kommer att inhämta råd och information om olika fiskarter och utvärdera frågan om fiskars välbefinnande i vattenbruk. På grundval av dessa kommer lämpliga åtgärder att vidtas.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte innehåller några förslag på ny lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte innehåller några konkreta förslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar strategin och anser att det är positivt att kommissionen följer upp den tidigare handlingsplanen för djurskydd och djurs välbefinnande. Strategin innehåller många intressanta förslag och det är bra att kommissionen tar ett samlat grepp om djurskyddsarbetet för de kommande fyra åren.

Regeringens övergripande ståndpunkt är att djurskyddsstandarden inom EU måste höjas. Det finns och kommer i framtiden att finnas ett behov av att uppdatera regelverket baserat på ökad kunskap om djur och djurs behov.

Ett förenklat EU-regelverk för djurskydd som bl.a. innebär en ökad användning av resultatbaserade djurskyddsindikatorer skulle kunna påverka djurskyddet i positiv riktning förutsatt att bestämmelserna innebär att lägstanivån för djurskyddet inom EU höjs. Regeringen anser att det är av

yttersta vikt att lagstiftningen utgörs av minimiregler så att de medlemsstater som så önskar kan gå längre.

2011/12:FPM108

Regeringen anser att det är positivt att strategin tar upp inrättandet av ett Europeiskt nätverk av referenscentra för djurskydd och bedömer att ett sådant kommer att bidra till en positiv utveckling av djurskyddet inom EU.

Avgörande för djurskydd i praktiken är i vilken grad och på vilket sätt bestämmelserna genomförs i medlemsstaterna. Strategin anger att riktlinjer ska utarbetas som ett stöd för genomförandet. Regeringen anser att riktlinjer har potential att stärka djurskyddet genom att bistå med praktisk information om på vilket sätt befintlig lagstiftning kan uppnås. Regeringen anser dock att riktlinjer inte kan ersätta bindande regler utan ser sådana riktlinjer enbart som ett komplement.

Det är regeringens bedömning att åtgärder inom landsbygdsprogrammet är det mest effektiva sättet att stärka djurskyddet inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen presenterade strategin vid Jordbruks- och fiskrådet den 23 januari 2012. De tio medlemsstater som förutom Sverige kommenterade frågan var positiva till strategin. Flera medlemsstater betonade särskilt handelsaspekterna och EU:s konkurrenskraft. Andra medlemsstater betonade vikten av att reglera djurskyddsområden som i dag inte omfattas av någon specifik lagstiftning.

Från andra sammanhang är det känt att flera medlemsstater är tveksamma till ytterligare skärpningar av djurskyddet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet remissbehandlas fram till den 6 mars 2012.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte utgör en bindande rättsakt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte utgör en bindande rättsakt.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att behandlas i rådsarbetsgrupp under våren 2012 med sikte på rådsslutsater under det danska ordförandeskapet. Vid rådsarbetsgrupp den 15 februari kommer strategin presenteras och ett första utbyte av åsikter medlemsstaterna emellan att ske. Strategin kommer även att vara ämnet för en ordförandeskapskonferens den 29 februari – 1 mars 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

Welfare Quality-projektet är ett EU-finansierat projekt som handlar om djurens välfärd i näringskedjan. Inom programmet har bl.a. utvecklats standardiserade metoder för skattning av välfärd i besättningarna och praktiska strategier för ökad djurvälfärd. Projektet som ingick i EU:s sjätte ramprogram för forskning startade 2004 och pågick i mer än fem år.

Bättre utbildning för säkrare livsmedel (Better training for safer food (BTSF)) är ett initiativ från kommissionen som syftar till att organisera utbildningar på EU-nivå för medlemsstaternas inspektörer inom områdena för livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd. Programmet genomförs inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.