



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 2. februar 2006
Kontor: Civilkontoret
Sagsnr.: 2005-5410-0028
Dok.: CAG40502

Bidrag til samlenotat for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20. februar 2006.

Vedrørende: Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om en EF-handlingsplan for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd (2006-2010) (KOM (2006) 13 endelig)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

1. Resumé

Kommissionen tilkendegav på et rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 21.-22. december 2004, at den agtede at udarbejde et forslag til en europæisk handlingsplan på dyrevelfærdsområdet. Handlingsplanen forventedes at være færdig i slutningen af 2005. På rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20.-22. december 2005 oplyste Kommissionen, at handlingsplanen var blevet forsinket. Kommissionen forventede imidlertid, at handlingsplanen ville kunne præsenteres for medlemslandene og Europa-Parlamentet i begyndelsen af 2006, når den var blevet formelt vedtaget i Kommissionen. Handlingsplanen blev præsenteret for medlemslandene på et rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 23. januar 2006 efter formel vedtagelse i Kommissionen samme dag. Handlingsplanen indeholder en nærmere redegørelse for Kommissionens politiske målsætninger på dyrevelfærdsområdet i de kommende år. Herudover indeholder handlingsplanen en oversigt over de konkrete initiativer, som Kommissionen agter at fremlægge til opfyldelse af handlingsplanens politiske målsætninger. Handlingsplanen er sat på den foreløbige dagsorden for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20. februar 2006 med henblik på politisk drøftelse.

2. Baggrund

På rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 21.-22. december 2004 opfordrede Sverige Kommissionen til at udarbejde en handlingsplan for EU-samarbejdet om dyrevelfærd i de kommende år. Kommissionen lovede ved denne lejlighed, at den ville udarbejde en europæisk handlingsplan for dyrevelfærd. Handlingsplanen forventedes at være færdig i slutningen af 2005, hvor den ville blive forelagt Europa-Parlamentet og Rådet i form af en meddelelse fra Kommissionen.

På rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20.-22. december 2005 orienterede Kommissionen om status for udarbejdelse af handlingsplanen. Handlingsplanen var blevet forsinket som følge af en række tekniske problemer internt i Kommissionen. Kommissionen forventede imidlertid, at handlingsplanen ville kunne præsenteres for medlemslandene og Europa-Parlamentet i begyndelsen af 2006, når den var blevet formelt godkendt i Kommissionen.

Handlingsplanen blev den 23. januar 2006 formelt vedtaget i Kommissionen, og senere samme dag havde Kommissionen lejlighed til på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 23. januar 2006 at præsentere den for medlemslandene.

På rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20. februar 2006 forventes det østrigske formandskab at sætte handlingsplanen på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk drøftelse.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget er ikke relevant.

4. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Spørgsmålet om nærheds- og proportionalitetsprincippet er ikke relevant.

5. Formål og indhold

5.1. Indledning

Ifølge handlingsplanen er Kommissionens primære mål med planen:

- *at lægge en mere klart defineret kurs for Fællesskabets indsats for at beskytte dyr og dyrs velfærd de kommende år,*
- *fortsat at fremme høje dyrevelfærdsnormer i EU og på internationalt plan,*
- *at sikre en mere effektiv koordinering af de eksisterende ressourcer og at afdække de fremtidige behov,*

- *at støtte ny udvikling inden for forskning i dyrevelfærd og at fortsætte indsatsen for at fremme anvendelsen af princippet om begrænsning, forfining og erstatning (med alternative metoder) af dyreforsøg og*
- *at sikre en mere konsekvent og koordineret indsats til beskyttelse af dyr og dyrs velfærd på tværs af Kommissionens politikområder, idet der også skal tages hensyn til aspekter såsom de socioøkonomiske virkninger af nye foranstaltninger.*

Det fremgår endvidere af handlingsplanen, at ovenstående mål er fastsat på baggrund af de erfaringer, Kommissionen har med at planlægge, forberede og forhandle diverse dyrevelfærdsinitiativer, såvel internt i Kommissionen som med medlemslandene, de forskellige EU-institutioner og det stadig større antal aktører og internationale organisationer, der deltager i drøftelserne på dette område.

Kommissionen har bl.a. med disse mål for øje fastlagt fem hovedindsatsområder. Efter Kommissionens opfattelse kan områderne ikke ses som enkeltstående områder, idet der er en klar sammenhæng mellem områderne, hvilket dog også indebærer, at der er behov for en koordineret helhedsstrategi. Kommissionen anser endvidere perioden 2006-2010 for en passende tidsramme for de foreslåede initiativer, som vil blive fulgt af såvel løbende overvågning og evaluering af resultaterne samt den nødvendige opfølgning efter 2010, når denne den første del af EF-handlingsplanen er gennemført.

5.2. Nærmere om de fem hovedindsatsområder

5.2.1. Højnelse af de nuværende minimumsnormer for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd

Det første indsatsområde, Kommissionen har identificeret, er, at der i tråd med nye videnskabelige data og socioøkonomiske vurderinger bør ske en højnelse af de nuværende minimumsnormer for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd. Arbejdet vil kunne omfatte udarbejdelse af specifikke minimumsnormer for arter eller aspekter, der ikke er omfattet af EU-lovgivningen i dag. Der vil blive lagt særlig vægt på at udforme EU-bestemmelser, der sikrer en effektiv håndhævelse, og som tillige er i tråd med de internationale handelsregler.

Efter Kommissionens opfattelse skal Fællesskabets dyrevelfærdspolitikker være baseret på den bedste videnskabelige dokumentation, der er til rådighed, ligesom de skal tage hensyn til civilsamfundets ønsker, socioøkonomiske konsekvenser og forholdet til internationale handelspartnere og organisationer.

5.2.2. Fremme af ny forskning i dyrebeskyttelse og dyrevelfærd til støtte for den fastlagte politik samt anvendelse af princippet om begrænsning, forfining og erstatning

Kommissionen har om dette andet indsatsområde anført, at der i overensstemmelse med EF-traktatens protokol om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd vil blive taget fuldt hensyn til dyrs velfærd ved fastlæggelsen og gennemførelsen af den fastlagte politik, ligesom der skal sættes yderligere fart i arbejdet med at udvikle, validere, implementere og overvåge alternativer til dyreforsøg. Kommissionen fremhæver desuden, at der vil blive lagt vægt på at få efterkommet erklæringen om begrænsning, forfining og erstatning af dyreforsøg, som blev vedtaget i Bruxelles den 7. november 2005, og på etableringen af et handlingsprogram til gennemførelse af denne målsætning.

Der skal ifølge Kommissionen endvidere sikres en mere omfattende udveksling af synspunkter og ekspertise, og Fællesskabet vil løbende bidrage til udviklingen af dyrevelfærd som et videnskabeligt område gennem finansiering af forskning, fremme af dialog m.m.

Kommissionen foreslår i den forbindelse – og for at befordre forvaltning, højnelse og formidling af dyrevelfærdsnormer og gennemførelse af relevante socioøkonomiske undersøgelser og konsekvensanalyser – bl.a., at der oprettes et europæisk center eller laboratorium for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd og validering af alternative forsøgsmetoder. Det europæiske center eller laboratoriet kan efter Kommissionens opfattelse tildeles en mængde opgaver i forbindelse med udmøntningen af handlingsplanen, herunder også opgaver fra andre indsatsområder.

5.2.3. Indførelse af standardindikatorer for dyrevelfærd, herunder en hierarkisk klassificering af de anvendte velfærdsnormer (fra minimumsnormer til højere normer) med henblik på at fremme udviklingen af produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd, og at lette anvendelsen af disse i EU og på internationalt plan

For så vidt angår det tredje indsatsområde har Kommissionen anført, at der vil blive gjort en indsats for at indføre specifikke og målelige standardindikatorer for dyrevelfærd i gældende og fremtidig fællesskabslovgivning. Der skal tillige foretages en hierarkisk klassificering af indikatorerne (fra minimumsnormer til højere normer) med henblik på at fremme udviklingen af produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd. Der vil endvidere blive udviklet et særligt markedsførings- og informationssystem, som i EU-regi skal fremme anvendelsen af sådanne højere velfærdsnormer i EU og på verdensplan. Endelig vil Kommissionen også undersøge mulighederne for en EU-mærkning på dette grundlag.

Kommissionen nævner i øvrigt dette indsatsområde som et område, hvor et europæisk center eller laboratorium for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd også kan tænkes at få en betydelig rolle som koordinator i forbindelse med en eventuel standardisering af de nævnte dyrevelfærdsindikatorer.

5.2.4. Gennemførelse af initiativer, der sikrer, at brugere og andre personer, der håndterer dyr, og befolkningen generelt i højere grad inddrages og informeres om gældende normer for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd og, at de fuldt ud forstår deres rolle i forbindelse med fremme af dyrs beskyttelse og velfærd

Kommissionen har om dette fjerde indsatsområde anført, at det f.eks. for så vidt angår landbrugsdyr vil kunne omfatte etablering af et samarbejde med detailhandlere og producenter om at bidrage til at øge forbrugernes tillid og kendskab til landbrugernes praksis og dermed forbrugernes muligheder for at træffe informerede købsbeslutninger, ligesom der vil kunne arbejdes på at udvikle fælles initiativer på dyrevelfærdsområdet, som kan lette udvekslingen af oplysninger og anvendelsen af bedste praksis (best practice).

5.2.5. Fortsat støtte til og iværksættelse af nye internationale initiativer, der skaber øget bevidsthed og konsensus om dyrevelfærd

Det femte og sidste indsatsområde, som Kommissionen har identificeret er, at der blandt andet skal samarbejdes med udviklingslandene om at undersøge muligheder for handel baseret på dyrevenlige produktionssystemer. Fællesskabet bør også arbejde aktivt på at identificere grænseoverskridende problemer vedrørende velfærden for selskabsdyr, opdrættede dyr, vildtlevende eller andre dyr, ligesom der bør udvikles en mekanisme, der gør det muligt at takle sådanne problemer hurtigere, mere effektivt og mere konsekvent.

5.4. Oversigt over konkrete initiativer

Kommissionens handlingsplan indeholder en oversigt over planlagte foranstaltninger vedrørende dyrebeskyttelse og dyrevelfærd. Kommissionen opregner således 28 konkrete initiativer. 21 af disse 28 initiativer er ifølge Kommissionens oversigt initiativer, der allerede er iværksat, er bebudet iværksat eller skal iværksettes i henhold til specifikke fællesskabsbestemmelser.

Blandt disse kan bl.a. nævnes et initiativ til etablering af et europæisk partnerskab mellem Kommissionen og industrien til fremme af alternativer til dyreforsøg, udarbejdelse til forslag til foranstaltning som svar på befolkningens holdning til handelen med katte- og hundeskind og produkter heraf, udarbejdelsen af et forslag fra Kommissionen om brug af satellitnavigationssystemer i køretøjer som led i beskyttelsen af dyr under transport (herunder teknisk bistand fra Kommissionens Fælles Forskningscenter) og udvikling af et system for realtidsovervågning af dyrs velfærd under transport.

For så vidt angår nye initiativer, der ikke allerede er iværksat, bebudet iværksat eller skal iværksettes som følge af fællesskabsbestemmelser kan bl.a. nævnes forberedelse af oprettelsen af et

europæisk center/laboratorium for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd og validering af alternative forsøgsmetoder, planlægning af den mulige etablering af en særlig informationsplatform for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd samt udformning af lovgivning om validering af driftssystemer, der anvender højere velfærdsnormer end de minimumsnormer, der er fastsat i de gældende forskrifter.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Handlingsplanen er sendt til Europa-Parlamentet, der forventes at komme med udtalelse om handlingsplanen.

7. Gældende dansk ret og forslaget konsekvenser herfor

Handlingsplanen vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser. I det omfang de initiativer, som Kommissionen omtaler, udmøntes i konkrete EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre lovgivningsmæssige konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at angive nærmere.

Der vil imidlertid i forbindelse med Kommissionens fremlæggelse af de enkelte initiativer – i det omfang initiativet er af en sådan karakter, at der skal udarbejdes grundnotat herom – blive redegjort for gældende dansk ret på området.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Handlingsplanen vil ikke i sig selv have statsfinansielle/økonomiske konsekvenser eller konsekvenser for miljøet eller beskyttelsesniveauet.

I det omfang de initiativer, som Kommissionen fremlægger, udmøntes i konkrete EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle/økonomiske konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at angive nærmere.

9. Høring

Handlingsplanen er sendt i høring hos Danmarks JordbrugsForskning (Forskningscenter Foulum), Foreningen af Politimestre i Danmark, Dyreværnsrådet, Det Dyreetiske Råd, Det Veterinære Sundhedsråd, Rådet for Dyreforsøg, Rådet vedrørende Hold af Særlige Dyr, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole (KVL), Fødevareøkonomisk Institut (KVL), Danmarks Rederiforening, Dansk Kvæg, Dansk Landbrug, Dansk Landbrugsrådgivning, Dansk Pelsdyravlerforening, Dansk Transport og Logistik, Danske Slagterier, Danske Speditører, Det Danske Fjerkræraad,

Fagligt Fælles Forbund (3 F), Foreningen af Danske Svinekonsulenter, HTS Interesseorganisation, Kødbranchens Fællesråd, Kødgeder i Danmark, Landbrugsraadet, Landsforeningen af Danske Mælkeproducenter, Landsforeningen af Danske Svineproducenter, Landsforeningen for Dansk Fåreavl, Landsorganisationen i Danmark (LO), Landsudvalget for Heste, Landsudvalget for Svin, SamMark, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA), Slagteriernes Forskningsinstitut, Alle Dyrers Ret, Alternativfondet, Den Danske Dyrlægeforening, Dyrefondet, Dyrenes Beskyttelse, Dyreværnsforeningen Freja, Dyreværnsorganisationernes Samarbejdsudvalg (DoSu), Gruppen for Dyrevelfærd, Hesteinternatet af 1999, Inges Kattehjem, Landsforeningen Forsøgsdyrenes Værn, Landsforeningen Komitéen mod Dyreforsøg, Landsforeningen til oplysning om af afskaffelse af vivisektion i Danmark (LOAV), Nordisk Samfund til Bekæmpelse af Misbrug af Dyr og WSPA Danmark.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser overordnet set initiativet til en europæisk handlingsplan på dyrevelfærdsområdet velkommen.

Efter regeringens opfattelse er det positivt, at Kommissionen vil fokusere på en generel højnelse af minimumsnormerne for dyrevelfærden i EU (indsatsområde 1) og arbejde for fremme af ny forskning, herunder i alternativer til dyreforsøg (indsatsområde 2).

Ligeledes kan initiativet om indførelse af standardindikatorer for dyrevelfærd (indsatsområde 3) på sigt påvirke dyrevelfærden positivt ved, at producenterne vælger produktionsformer, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd.

Regeringen kan endvidere støtte iværksættelsen af informationsinitiativer for EU's befolkninger og personer, der håndterer dyr (indsatsområde 4), samt iværksættelsen af nye internationale initiativer for at skabe øget bevidsthed om dyrevelfærd (indsatsområde 5), idet øget fokus på dyrebekyttelse og dyrevelfærd vil kunne påvirke lovgivningsprocessen i EU – og dermed fastlæggelsen af nye normer og standarder for dyrevelfærd – i positiv retning.

For så vidt angår oversigten over de konkrete initiativer, som Kommissionen opregner i handlingen, må regeringen dog konstatere, at 21 af de 28 konkrete tiltag, er initiativer, som enten allerede er iværksat, er bebudet iværksat, eller skal iværksættes i henhold til specifikke fællesskabsbestemmelser.

Handlingsplanens initiativer kan dermed ikke udelukkende tilskrives Kommissionen som helt nye tiltag, men synes primært at have karakter af en opsamling af de initiativer, som Kommissionen allerede har planlagt.

Herudover giver oversigten over de konkrete initiativer efter regeringens opfattelse anledning til følgende mere specifikke bemærkninger:

Regeringen har i en række sammenhænge tilkendegivet sin holdning til reglerne om transport af dyr, ligesom også Folketinget og dets udvalg har behandlet spørgsmålet ved flere lejligheder og herunder pålagt regeringen at arbejde for ændringer af reglerne på specifikke områder.

Den 22. december 2004 vedtog et flertal af EU's medlemslande et forslag til en ny forordning om beskyttelse af dyr under transport¹, der skal anvendes fra den 5. januar 2007. Danmark stemte som det eneste medlemsland imod. Årsagen hertil var, at man fra dansk side bl.a. fandt, at de to områder, som et flertal af medlemslandene havde besluttet ikke skulle ændres med den nye forordning ("transporttid" og arealkrav"), er de to områder, hvor forbedringer ville have haft en endog særdeles stor indflydelse på beskyttelsesniveauet i forbindelse med reglerne om transport af dyr. Herudover fandt Danmark ikke, at forordningsforslaget var at betragte som udelukkende dyrevelfærdsmæssige forbedringer sammenlignet med det eksisterende direktiv.

Fra dansk side må det fortsat anses at være af væsentlig betydning for dyrevelfærden ved transport af dyr, at beskyttelsesniveauet i de EU-retlige regler hæves, og at der sikres en bedre og mere effektiv kontrol ved overholdelsen af reglerne ved grænseoverskridende transporter.

På den baggrund havde Danmark gerne set, at transport af dyr var blevet et af de områder, som Kommissionen i de kommende år, særligt ville fokusere på.

Handlingsplanen indeholder imidlertid på nuværende tidspunkt kun et enkelt konkret initiativ på området transport af dyr. Ifølge oversigten over konkrete initiativer vil Kommissionen således i 2007 fremlægge et forslag om brug af satellitnavigationssystemer i køretøjer som led i beskyttelsen af dyr under transport og udvikling af et system for realtidsovervågning af dyrs velfærd under transport.

Fra dansk side vil man under de kommende politiske drøftelser arbejde for, at handlingsplanen kommer til at indeholde flere initiativer på transportområdet.

Hvad der er langt mere positivt er, at Danmark har noteret sig, at et af de andre konkrete initiativer, som Kommissionen agter at fremlægge allerede i år, er et "forslag til foranstaltning som svar på befolkningens holdning til handelen med katte- og hundeskind og produkter heraf".

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbudne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EØF og forordning (EF) nr. 1255/97.

I Danmark har man gennemført et indførselsforbud på nationalt plan (lov nr. 390 af 28. maj 2003 om forbud mod erhvervsmæssig indførsel og produktion af samt handel med skind og skindprodukter fra hunde og katte). Loven trådte i kraft 1. oktober 2003.

Det er imidlertid fortsat opfattelsen fra dansk side, at et forbud på EU-plan mod erhvervsmæssig indførsel og produktion af samt handel med skind og skindprodukter fra hunde og katte vil være at foretrække.

Baggrunden herfor er bl.a., at told- og skattemyndighederne i f.eks. Danmark efter de almindelige regler herom foretager kontrol af varer, der kommer til Danmark fra tredjelande. En tilsvarende kontrol foretages i sagens natur ikke, når der er tale om indførsel til Danmark fra et andet EU-land.

Både Sverige og Danmark har på den baggrund også flere gange opfordret Kommissionen til at undersøge, hvorvidt det er muligt at gennemføre et importforbud af hunde- og katteskind på EU-plan – og begge gange er Sverige og Danmark blevet støttet af adskillige andre lande.

Da medlemslandene sidste gang havde lejlighed til at drøfte problemstillingen på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 30. maj 2005, lovede Kommissionen at vende tilbage med en orientering om dens vurdering af mulighederne for at indføre et importforbud på EU-plan af hunde- og katteskind.

Det bemærkes, at det ikke fremgår af handlingsplanen, hvad Kommissionens initiativ på dette punkt nærmere vil komme til at indeholde. Regeringen vil derfor søge dette nærmere afklaret. Det kan således tænkes, at Kommissionen i stedet for et importforbud på EU-plan overvejer f.eks. at indføre en pligt for erhvervsdrivende til at gøre forbrugerne opmærksomme på, at skindet hidrører fra hund eller kat. En sådan mindre indgribende løsning vil imidlertid efter regeringens opfattelse ikke være tilstrækkelig til at tilgodese de dyreetiske hensyn, der ligger til grund for forslaget om indførelse af et fælleseuropæisk importforbud.

På området dyreforsøg og anvendelsen af princippet om de såkaldte 3 R'er (reduction (formindskelse af antallet af anvendte forsøgsdyr), refinement (videreudvikling af dyreforsøgsmodellerne, så belastningen bliver mindre for forsøgsdyrene) og replacement (udvikling af alternative metoder til dyreforsøg)), der også er en del af indsatsområde nr. 2, ser regeringen frem til etablering af tiltag, der kan fremme det partnerskab mellem Kommissionen og industrien til fremme af alternativer til dyreforsøg, som blev vedtaget i Bruxelles i november måned 2005.

Med Kommissionens initiativ kan det arbejde for fremme af alternative metoder, som allerede foregår i andre sammenhænge, f.eks. hos Det Europæiske Center for Validering af Alternative

Metoder (ECVAM) og i European Consensus Platform for 3R Alternatives to Animal Experimentation (ECOPA), forhåbentlig styrkes yderligere.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Handlingsplanen blev præsenteret på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 23. januar 2006 uden at der foregik en egentlig drøftelse af handlingsplanens indhold eller blev fremsat mange bemærkninger fra medlemslandene. Det forventes dog, at medlemslandene generelt stiller sig positive over for Kommissionens initiativ om en handlingsplan på dyrevelfærdsområdet.

Sverige fik ordet og meddelte, at man fandt dyrebeskyttelse vigtigt. Man var tilfreds med, at der var kommet en handlingsplan med en horisontal indgangsvinkel til dyrevelfærden i EU.

De egentlige politiske drøftelser forventes at skulle foregå på et rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 20. februar 2006. Kommissionen planlægger herefter at afholde en konference den 30. marts 2006 om dyrevelfærd, hvor handlingsplanen efter al sandsynlighed vil indgå. Derefter forventes en politisk drøftelse om udfaldet af konferencen på rådsmødet den 22.-23. maj 2006 (landbrug og fiskeri).

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for præsentationen på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 23. januar 2006.