



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 1. februar 2010
Kontor: Dyrevelfærdskontoret
Sagsnr.: 2009-5410-0089
Dok.: MCO40964

Samlenotat (Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om mulighederne for dyrevelfærdsmærkning og etablering af et europæisk netværk af referencecentre for beskyttelse af dyr og dyrevelfærd (KOM(2009)584))

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Kommissionen har den 28. oktober 2009 fremlagt en rapport til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om mulighederne for dyrevelfærdsmærkning og etablering af et europæisk netværk af referencecentre for beskyttelse af dyr og dyrevelfærd. Rapporten har til formål at give Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Social Udvalg og Regionsudvalget lejlighed til at drøfte spørgsmålet om dyrevelfærdsmærkning og om oprettelse af et europæisk netværk af referencecentre for beskyttelse af dyr og dyrevelfærd. Rapporten rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Rapporten vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til rapporten. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for rapporten. *Rapporten blev præsenteret af Kommissionen på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 14.-16. december 2009. Det spanske formandskab forventes at sætte rapporten på dagsordenen for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 22. februar 2010 til politisk drøftelse.*

1. Baggrund

Kommissionens handlingsplan for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd (2006-2010), der blev præsenteret for medlemslandene på rådsmødet (landbrug

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

og fiskeri) den 23. januar 2006, indeholder en nærmere redegørelse for Kommissionens politiske målsætninger på dyrevelfærdsområdet.

Som en del af opfølgningen på handlingsplanen afholdt Kommissionen den 28. marts 2007 konferencen "Animal welfare – Improving by Labeling". Rådet vedtog på den baggrund i maj 2007 en række konklusioner vedrørende dyrevelfærds mærkning, hvorved man opfordrede Kommissionen til at forelægge en rapport, der kunne danne grundlag for en til bundsgående drøftelse af emnet.

Kommissionen har på den baggrund fået udarbejdet en undersøgelse af fordele og ulemper ved at indføre en dyrevelfærds mærkningsordning og etablere et europæisk netværk af referencecentre for beskyttelse af dyr og dyrevelfærd.

Kommissionen præsenterede rapporten på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 14.-16. december 2009. Det spanske formandskabet har herefter sat rapporten på den foreløbige dagsorden for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 22. februar 2010 til politisk drøftelse og har i den forbindelse sendt tre spørgsmål til medlemslandene, som skal tjene som grundlag for drøftelsen. For det første spørges der til medlemslandenes holdning til, hvilke redskaber der anses som mest passende til at forbedre informationen om dyrevelfærd, således at producenter belønnes for deres gode dyrevelfærds mæssige praksis. For det andet spørges der til, om der efter medlemslandenes opfattelse bør være separate systemer for informationer om fødevarer sikkerhed, kvalitet, miljøforhold, dyrevelfærd mv. eller ét samlet system for informationer om den "europæiske model". For det tredje spørges der til, om et system for information om dyrevelfærd bør basere sig på obligatoriske standarder, både obligatoriske og frivillige standarder eller kun frivillige standarder.

2. Indhold

Kommissionens rapport har til formål at danne grundlag for, at Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget kan indgå i en til bundsgående drøftelse af spørgsmålet om et dyrevelfærds mærke. Denne drøftelse mellem de forskellige institutioner skal danne grundlag for Kommissionens overvejelser i forbindelse med udformningen af eventuelle fremtidige tiltag på området.

Kommissionens rapport præsenterer i den forbindelse nogle mulige tiltag vedrørende dyrevelfærdsmærkning og etablering af et europæisk netværk af referencecentre for beskyttelse af dyr og dyrevelfærd, som efter Kommissionens opfattelse bør undersøges nærmere.

2.1. Dyrevelfærdsmærkning

Den gennemførte undersøgelse viser, at dyrevelfærdsmærkning baseret på videnskabelige kriterier og harmoniserede krav kan sætte forbrugere i stand til at træffe velinformerede valg i forbindelse med køb af varer og samtidig gøre det muligt for producenter at drage fordel af mulighederne på markedet.

Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at en betydelig andel af borgerne ikke bare ønsker at blive informeret om varers fysiske kvaliteter, f.eks. indholdet af ønskede og uønskede ingredienser, men også om andre kvaliteter ved varerne, herunder – når produkter fra dyr indgår i varerne – de etiske forhold i forbindelse med produktionen af disse dyr.

Det anføres i rapporten, at dyrevelfærd fra et forbrugerperspektiv typisk er et spørgsmål om tillid. Det betyder, at forbrugerne i mange tilfælde i dag ikke selv kan kontrollere rigtigheden af oplysninger i en produktbeskrivelse om, at produktionen har levet op til høje standarder for dyrevelfærd.

I EU findes der ikke harmoniserede krav til mærkning vedrørende dyrevelfærd, men en række af de parter, der er blevet hørt i forbindelse med undersøgelsen, er af den opfattelse, at der er behov for en metode til vurdering og sammenligning af dyrevelfærdsstandarder.

Nogle eksisterende mærkningsordninger omfatter krav, der har betydning for dyrevelfærden, f.eks. mærkningsordninger vedrørende økologi eller miljøbeskyttelse. Ifølge Kommissionen skal merværdien ved en eventuel EU-mærkningsordning for dyrevelfærd derfor nøje overvejes i forhold til de eksisterende ordninger.

I rapporten gennemgås følgende mulige tiltag, som Kommissionen anbefaler en nærmere undersøgelse af:

- Indførelse af ”forbeholdte udtryk”

Et eksempel herpå er konsumæg, som mærkes enten som æg fra burhøns, skrabeæg, æg fra fritgående høns eller økologiske æg. Fastsættelse af krav til anvendelse af ”forbeholdte udtryk” vil forudsætte, at der udarbejdes særlige europæiske standarder for dyrevelfærden i forbindelse med det enkelte produkt. Det vil ifølge Kommissionen i den forbindelse være nødvendigt at afveje fordele og ulemper ved en sådan ordning.

Kommissionen anfører i den forbindelse, at det er vigtigt at overveje, hvorledes man vil skulle behandle produkter fra lande uden for EU, herunder i lyset af EU's forpligtelser i forhold til WTO.

- Oplysnings- og uddannelseskampagner

Ifølge Kommissionen må dyrevelfærdsmærkning i store træk forventes at kunne have den ønskede virkning, *hvis* forbrugerne er tilstrækkeligt informerede om betydningen af mærkningen, *hvis* oplysningerne er letforståelige, og *hvis* forbrugerne er interesserede i at benytte oplysningerne i forbindelse med deres køb af varer. Resultaterne af undersøgelsen, som Kommissionen har fået gennemført, viser således, at dyrevelfærdsmærkning kan øge forbrugernes kendskab til dyrevelfærd og bidrage til, at der kommer flere og bedre dyrevelfærdprodukter på markedet. Det bør i den forbindelse ifølge Kommissionen overvejes, om det er mest hensigtsmæssigt at udarbejde og tilrettelægge oplysningskampagner på EU-niveau eller på medlemsstatsniveau.

2.2. Etablering af et europæisk netværk af referencecentre for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd

Det fremgår af undersøgelsen, som Kommissionen har fået gennemført, at de europæiske forbrugere savner oplysninger om dyrevelfærdsniveauet i forbindelse med produktionen af de varer, som de køber. Derfor foreslås det i EU-handlingsplanen for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd (2006-2010), at der udvikles standardiserede dyrevelfærdsindikatorer som et videnskabeligt baseret værktøj, der kan måle dyrevelfærd, sikre en bedre håndhævelse og lette formidlingen til befolkningen.

I den forbindelse har en lang række af de parter, der er blevet hørt i forbindelse med undersøgelsen, fremhævet, at et europæisk netværk af referencecentre for dyrebeskyttelse og dyrevelfærd vil være en fordel. På den baggrund er forskellige former for referencenetværk og dermed forbundne omkostninger blevet analyseret i undersøgelsen, og det konkluderes,

at et europæisk netværk af referencecentre, der kan yde teknisk støtte til udviklingen og gennemførelsen af dyrevelfærdspolitikker, bør baseres på et centralt koordinerende institut, som samarbejder med et netværk af relevante forskningsinstitutioner i medlemslandene. Eventuelle underopgaver, der udføres af netværkspartnere i medlemslandene, kan omfatte undersøgelser og konsekvensanalyser, gennemførelse af målrettet forskning i dyrevelfærdsanliggender af relevans for EU samt uddannelses- og formidlingsaktiviteter.

Kommissionen anfører, at det i den forbindelse bør overvejes, om fordelene ved oprettelse af et europæisk netværk af referencecentre for beskyttelse af dyr og dyrevelfærd kan opveje ulemperne, herunder i lyset af den administrative byrde, som oprettelsen vil medføre.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke i Danmark lovgivning om mærkning af varer, som alene er baseret på dyrevelfærdsmæssige kriterier.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens rapport vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

I det omfang de initiativer, som omtales i rapporten, udmøntes i konkrete forslag til EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at angive nærmere.

5. Høring

Rapporten har været sendt i høring hos Danske Slagterier, Dansk Pelsdyravlerforening, Den Danske Dyrlægeforening, Det Dyreetiske Råd, Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet v/ Aarhus Universitet, DyreværnsOrganisationernes SamarbejdsOrganisation (DOSO), Dyrenes Beskyttelse, Dyreværnsrådet, Forbrugerrådet, Forbrugerstyrelsen, Fødevarerstyrelsen, Landbrug & Fødevarer og Slagteriernes Forskningsinstitut.

Den Danske Dyrlægeforening og Forbrugerrådet har ingen bemærkninger til rapporten.

5.1. Dyrevelfærdsmærkning

ANIMA finder, at udvikling og implementering af dyrevelfærdsmærkning indirekte indebærer en anerkendelse af landbrugets ret til at behandle dyrene dårligt, og at dyrevelfærdsmærkning vil legalisere manglende dyrevelfærd. Dyrenes velfærd skal efter ANIMA's opfattelse være uafhængig af borgeres viden om dyrenes forhold og om eventuelle mærker, idet det ifølge organisationen er umuligt for den enkelte borger at opnå viden og at holde sig tilstrækkeligt velinformeret til at træffe kvalificerede valg med eller uden velfærdsmærkning.

Det Dyreetiske Råd anser det for positivt, at EU-Kommissionen engagerer sig i mulige mærkningsordninger for dyrevelfærd på EU-niveau. Efter rådets opfattelse kan inddragelse af forbrugerne via en mærkningsordning yde et væsentligt bidrag til at skabe et højere niveau af dyrevelfærd i Europa og i forhold til animalske produkter importeret fra lande uden for EU.

Rådet lægger dog stor vægt på, at sådanne markedsbaserede tiltag bør etableres som supplement til - og ikke som erstatning for - minimumsregler for hold af dyr til landbrugsproduktion i EU-landene.

Rådet finder det endvidere afgørende, at mærkningsordninger for dyrevelfærd etableres i et bredt samarbejde med europæiske interessenter, herunder dyreværnsorganisationer, landbruget, fødevarerindustrien og detailhandelen, da man ellers risikerer, at de nye mærker kun finder en meget begrænset anvendelse.

DOSO finder, at det er vigtigt at indføre et mærkningssystem på EU-niveau, og at mærkningen bør være obligatorisk samt tydelig og let at forstå for forbrugerne.

Dyrenes Beskyttelse støtter, at der gennemføres en nærmere undersøgelse af fordele og ulemper ved at indføre en obligatorisk eller frivillig mærkningsordning for dyrevelfærd og af, hvorvidt en sådan ordning skal gennemføres på EU-plan eller i hvert enkelt medlemsland.

Landbrug & Fødevarer anfører, at det allerede i dag er muligt at mærke for dyrevelfærd inden for rammerne af de generelle regler for markedsføring, som sikrer at mærkningen ikke må være vildledende, og at der foreligger fornøden dokumentation for velfærdsanprisningerne. Endvide-

re anføres, at der allerede findes en række private standarder relateret til dyrevelfærd, f.eks. det danske økologimærke. Organisationen finder, at det for forbrugeren kan være svært nok på dagens marked at gennemskue de indbyrdes relationer mellem de mange eksisterende mærker på fødevarer. Et nyt dyrevelfærdsmærke vil efter organisationens opfattelse ikke bidrage til at skabe bedre overblik.

Hvis der etableres et dyrevelfærdsmærke, bør en eventuel ordning efter organisationens opfattelse være frivillig, harmoniseret og markedsdrevet samt baseret på objektive og videnskabelige kriterier. Endvidere anfører organisationen, at en mærkningsordning ikke må være konkurrenceforvridende, og at en eventuel ordning skal følges af en markant kommunikations- og informationsindsats for at sikre ordningen både troværdighed og forståelse hos forbrugeren.

Endvidere anbefaler organisationen, at det overvejes, om en mærkningsordning på dyrevelfærdsområdet kan integreres i en allerede eksisterende mærkningsordning.

Teknologisk Institut anfører, at en eventuel mærkningsordning bør baseres på enkle og forståelige standarder, og at udarbejdelsen af valide, operationelle og informative dyrevelfærdsindikatorer bør have høj prioritet.

5.2. Etablering af et europæisk netværk af referencecentre for dyrebekyttelse og dyrevelfærd

DOSO støtter forslaget om at etablere et netværk af referencecentre, da det efter organisationens opfattelse er nødvendigt for at fremme dyrevelfærden i EU.

ANIMA finder, at et europæisk netværk af referencecentre til dyrebekyttelse og dyrevelfærd skal beskæftige sig med netop dyrebekyttelse og dyrevelfærd, og at økonomien ikke bør være afgørende for, hvor mange smertes et dyr kan påføres.

Landbrug & Fødevarer anfører, at et netværk af referencecenter kan være en hensigtsmæssig foranstaltning med henblik på at komme et ønske om europæiske dyrevelfærdsstandarder et skridt nærmere. Endvidere vil et referencecenter kunne løfte opgaven med at koordinere forskning

og udvikling på dyrevelfærdsområdet, understøtte et objektive og videnbaseret mærke og udvikle et kontrolsystem.

Det er endvidere organisationens opfattelse, at finansieringen af et netværk bør ske via en ny bevilling fra Kommissionen.

***Teknologisk Institut** anfører, at med henblik på at sikre, at standarderne og indikatorerne bliver så operationelle som muligt, bør et eventuelt netværk af referencecentre ikke kun have teoretisk, men også praktisk indsigt i dyreproduktion.*

6. Nærhedsprincippet

Rapporten rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdning til Kommissionens rapport.

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for rapporten.

For så vidt formandskabets spørgsmål om, hvilke redskaber der anses som mest passende til at forbedre informationen om dyrevelfærd, således at producenter belønnes for deres gode dyrevelfærdsmæssige praksis, er det den danske regerings holdning, at de initiativer, der nævnes i Kommissionens rapport (mærkning, "forbeholdte udtryk", oplysnings- og uddannelseskampagner mv.), er interessante, men at fordele og ulemper ved dem må analyseres yderligere, før der tages nærmere stilling til, om de bør iværksættes.

For så vidt angår spørgsmålet, om der efter medlemslandenes opfattelse bør være separate systemer for informationer om fødevarer sikkerhed, kvalitet, miljøforhold, dyrevelfærd mv. eller ét samlet system for informationer om den "europæiske model", er det den danske regerings opfattelse, at dette spørgsmål bør drøftes i en bredere handelspolitisk sammenhæng. Hvis der etableres separate systemer (f.eks. vedrørende dyrevelfærd), er det efter regeringens opfattelse vigtigt, at udformningen og

merværdien af et sådant system overvejes nøje, herunder i lyset af eventuelle overlap med eksisterende ordninger.

For så vidt angår spørgsmålet, om et system for informationer om dyrevelfærd bør basere sig på obligatoriske standarder, både obligatoriske og frivillige standarder eller kun frivillige standarder, er det umiddelbart den danske regerings opfattelse, at det må afhænge af, hvem informationen retter sig mod. Hvis den retter sig mod europæiske forbrugere, synes det umiddelbart mest hensigtsmæssigt at basere den på frivillige standarder, hvilket dog vil kræve, at tilstrækkeligt pålidelige velfærdsindikatorer færdigudvikles.

9. Europa-Parlamentets udtalelse

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Den Nationale Komité vedrørende Landbrugsdyr

Sagen vil blive drøftet på et kommende møde i Den Nationale Komité vedrørende Landbrugsdyr.

11. Tidligere forelæggelse for Folketinget

Sagen har været forelagt for Folketingets Fødevarerudvalg den 9. december 2009 og Folketingets Europaudvalg den 11. december 2009.