



Förordning om skydd av djur under transport

2023/24:FPM34

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

2024-02-01

Dokumentbeteckning

COM(2023) 770

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av rådets förordning (EG) nr 1255/97 och upphävande av rådets förordning (EG) nr 1/2005

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 7 december 2023 ett förslag till ny förordning om skydd av djur under transport och sammanhängande förfaranden. Förslaget syftar till att trygga en högre djurskyddsnivå vid transport av djur i enlighet med samhällets krav. Förslaget syftar vidare till att säkerställa en väl fungerande inre marknad, införa regler som är enklare att följa och kontrollera och att beakta de senaste vetenskapliga rönen.

Vid översynen av bestämmelser på djurtransportområdet har kommissionens målsättning varit att bland annat minska djurvälårsproblem vid långa transporter och upprepade i- och avlastningar, säkerställa större utrymme för djuren under transport, förbättra förhållanden för sårbara djur vid transport, undvika att utsätta djur för extrema temperaturer, bättre skydda djur som exporteras till länder utanför EU samt underlätta tillämpningen av EU:s djurskyddslagstiftning.

Regeringen välkomnar förslaget målsättning. Det är angeläget att en ny förordning om skydd av djur under transport tillförsäkrar en god djurvälårs under transport samtidigt som behov av en likvärdig tillämpning, bättre efterlevnad och mer jämlika konkurrensvillkor inom unionen beaktas.

Samtidigt måste även de administrativa bördor och andra kostnader som förslaget föranleder stå i proportion till djurskyddsnyttan och vara kostnadseffektiva. Regeringen anser vidare att förordningen bör utformas på

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den nuvarande transportförordningen, rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97, antogs 2004. Sedan dess har flera förändringar ägt rum och fortlöpande införlivats i förordningen.

I Från jord till bord-strategin aviserade kommissionen en översyn av hela EU:s djurskyddslagstiftning. Syftet med översynen var att säkerställa en högre djurskyddsnivå och att bidra till att uppnå ett mer hållbart livsmedelssystem genom att anpassa lagstiftningen till de senaste vetenskapliga underlagen, utöka omfattningen av regelverket samt underlätta tillämpningen och genomförandet.

Som ett första led i översynen genomförde kommissionen en utvärdering för att bedöma om de befintliga reglerna i djurskyddslagstiftningen fortfarande är ändamålsenliga, relevanta, effektiva och bidrar till ett mervärde för EU. I oktober 2022 publicerade kommissionen sin slutrapport av utvärderingen. Det konstaterades att det nuvarande regelverket har bidragit till ett förbättrat djurskydd, dock kvarstår en icke tillfredsställande djurskyddsnivå inom EU, i synnerhet för de kategorier av djur som inte omfattas av djurslagsspecifik lagstiftning. På ett antal områden finns även stora utmaningar vad gäller efterlevnad, exempelvis djurtransporter och rutinmässig svanskupering av grisar. Rapporten slog fast att den gemensamma lagstiftningen har bidragit till, men inte säkerställt, lika villkor för berörda aktörer. Det finns tydliga skillnader i både tillämpning och efterlevnad, delvis på grund av att vissa bestämmelser är vaga, vilket leder till en ojämlig djurskyddsnivå inom hela EU.

Sammanfattningsvis konstaterade kommissionen att EU:s nuvarande djurskyddslagstiftning inte är anpassad för att tillgodose nuvarande och framtida behov. Trots de framsteg som gjorts är de flesta av de problem och utmaningar som identifierades när lagstiftningen antogs fortfarande relevanta. Därtill återspeglas inte samhällets ökande förväntningar, etiska problem, den vetenskapliga och tekniska utvecklingen och framtida hållbarhetsutmaningar fullt ut i det befintliga regelverket.

Kommissionen aviserade under våren 2023 att förslag på djurskyddsområdet skulle presenteras under tredje kvartalet 2023 och att det skulle omfatta fyra förordningar; hållande av djur, djurtransporter, slakt samt djurvälståndsmärkning. Den 7 december 2023 presenterade kommissionen endast ett av de utlovade förslagen i form av en ny förordning om skydd av

djur under transport (nya transportförordningen). I samband med detta presenterades även en förordning om hundar och katters välfärd i kommersiell verksamhet samt spårbarhet på den inre marknaden, ett förslag som inte tidigare hade aviserats. Kommissionen har inte meddelat om eller när övriga förslag ska presenteras.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag syftar till att säkerställa en hög djurskyddsnivå för djur under transport samtidigt som det ska förenkla förfaranden, minska den administrativa bördan och underlätta efterlevnaden av harmoniserade regler.

Förslaget innehåller 12 kapitel med 59 artiklar, exklusive bilagor. En sammanfattning av dessa följer nedan.

Kapitel I: Ämne, tillämpningsområde, definitioner och allmänna bestämmelser

Detta kapitel förtydligar förslagets tillämpningsområde, ger definitioner och innehåller allmänna krav som är tillämpliga på all djurtransportverksamhet. Det framgår bland annat att förordningen ska tillämpas på transport av djur i samband med ekonomisk verksamhet inom unionen, från en avreseort i ett tredje land till en bestämmelseort i unionen, från en avreseort i unionen till en bestämmelseort i ett tredje land eller när transport av djur sker genom unionens territorium. Med djur avses i förslaget levande ryggradsdjur, bläckfisk och kräftdjur. En transport som inte överstiger 9 timmar betecknas som kort, medan en lång transport överstiger 9 timmar. Transportmedel inbegriper i detta förslag väg- eller järnvägsfordon, fartyg och luftfartyg som används för transport av djur.

Kapitel II: Tillstånd för organisatör och transportör

I kapitlet framgår regler och villkor för tillstånd för organisatörer att anordna transport av djur och för tillstånd för transportörer att transportera djur. Organisatörer och transportörer får endast vidta åtgärder för transport av djur för korta respektive långa transporter om de innehar ett tillstånd, som beviljats av behörig myndighet efter ansökan om tillstånd i TRACES. Tillståndet ska vara giltigt i högst fem år från dagen för utfärdandet. Transportören ska se till att förare, skötare och djurskyddsansvariga genomgår en godkänd kurs om djurskydd. Sådan utbildning ska vara relevant för deras uppgifter, arten, de kategorier av djur de hanterar och det transportmedel som används.

Kapitel III: Transportmedel

Kapitlet anger de villkor för godkännande av vägfordon och fartyg för transport av djur som redan finns i den nuvarande lagstiftningen. Även transportmedel på räls omfattas av förslagets krav på godkännande. Flygtransporter måste utföras av transportörer som är medlemmar i International Air Transport Association (IATA).

Detta kapitel innehåller bl.a. krav på färdjournaler för både långa och korta transporter. Djurhållare ska ansvara för att de djur som ska lastas är i skick att transporteras.

Kapitel V: Skyldigheter under transport och på bestämmelseorten

Kapitlet tar bland annat upp transportörers skyldigheter under transporten. Det handlar exempelvis om en skyldighet för såväl transportörer som kontrollmyndigheter att spåra fordon i realtid. Transportörer är även skyldiga att samla in information utifrån vissa indikatorer, analysera dem och vidta korrigerande åtgärder för att förbättra välfärden för transporterade djur. Kapitlet omfattar även vissa krav som rör hållande av djur på uppsamlingsplatser.

Kapitel VI: Villkor för transport av landlevande djur

Kommissionen föreslår maximala transporttider för både slaktdjur och djur som transporteras för andra ändamål. Särskilda maximala transporttider fastställs också för transport av icke avvanda djur. Transporter under extrema temperaturer är tidsbegränsade med ytterligare villkor som måste uppfyllas. Maximala transporttider och andra villkor för djur som transporteras beror bland annat på djurslag, kategori av djur, transportmedel och syfte med transporten och andra omständigheter. Villkoren i förordningen innefattar bland annat viloperioder, vatten och utfordringssystem. Rent generellt är maximal transporttid för slaktdjur 9 timmar, för icke avvanda djur 8 timmar (19 timmar med system för utfodring och 1 timmes vila efter 9 timmar) och för kaniner och fjäderfä 12 timmar (inkl. på- och avlastning). Långa transporter för andra djur kan uppgå till 21 timmar (med minst 1 timmes vila efter 10 timmar), under förutsättning att djuren lastas av och får vila under 24 timmar efter detta kan transporten fortsätta ytterligare 21 timmar (med 1 timmes vila efter 10 timmar).

Kapitel VII: Transport till och från tredjeländer

Vidare föreslås nya regler för transport av djur till tredjeländer, såsom certifiering för organisatörer och intyg undertecknade av behöriga myndigheter i tredje land innan en transport. Kontrollstationer i tredjeländer måste följa likvärdiga standarder som de som gäller i unionen.

Kapitel VIII: Behöriga myndigheters skyldigheter

I detta kapitel återfinns bestämmelser om att medlemsstaterna ska utse behöriga myndigheter med ansvar för utbildning och utfärdande av kompetensbevis för aktörer samt kravet på att utse utförelseställen. Kapitlet innehåller även regler om nationella förbindelseorgan för transport av djur, samt om analys av data som samlats in på grundval av de indikatorer som avses i kapitel V.

Kapitel IX Sanktioner

Kapitlet innehåller bestämmelser om sanktioner för överträdelse av förordningen. Medlemsstaterna ska säkerställa att allvariga överträdelse beivras med en administrativ sanktionsavgift som ska motsvara minst värdet av försändelsen eller beräknas på en viss procent av omsättningen hos den aktör som är ansvarig för överträdelsen. Överträdelse ska anses allvariga om de begås avsiktligt eller av oaktsamhet. Som exempel på allvariga överträdelse listar kommissionen bland annat transport av djur före uppnådd minimiålder, transport av djur med öppna sår, framfall och brutna lemmar, en transporttid överstigande den maximala transporttiden med 30% (exklusive viloperioder) samt djur som transporteras med en destination i ett tredje land utan giltigt intyg för transport av djur till tredjeländer.

Kapitel X: Förfarandebestämmelser

Kapitlet innefattar en bestämmelse om återkommande rapportering om tillståndet för djurens välfärd vid transport inom unionen. Vidare omfattas även ändring av bilagor, delegering, kommittéförfaranden och genomförandebefogenheter.

Kapitel XI: Övriga bestämmelser

I kapitlet återfinns bestämmelser om dataskydd, strängare nationella åtgärder, skapandet av en digital applikation för att underlätta genomförandet och efterlevnaden av förordningen samt ett undantag med avseende på befintliga nationella bestämmelser som rör EU:s yttersta randområde.

Kapitel XII: Övergångs- och slutbestämmelser

Kapitlet innehåller bestämmelser om ändring av rådets förordning (EG) nr 1255/97 om kontrollstationer, vilket innebär att det krävs att kontrollstationer är adekvat utrustade för relevanta arter och kategorier av djur och att de har ett bokningssystem tillgängligt för organisatörer. Vidare upphävs rådets förordning (EG) nr 1/2005.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den nuvarande transportförordningen kompletteras i Sverige av djurskyddslagen (2018:1192), djurskyddsförordningen (2019:66) och föreskrifter meddelade av Statens jordbruksverk (Jordbruksverket).

Djurskyddslagen är en ramlag som innehåller de centrala principerna och de mest grundläggande bestämmelserna som är nödvändiga för att säkerställa ett gott djurskydd. Lagen innehåller även normgivningsbemyndiganden, bestämmelser om myndigheters befogenheter och straffbestämmelser. Mer detaljerade bestämmelser som tydliggör hur kraven i lagen ska uppfyllas återfinns i djurskyddsförordningen och framför allt i föreskrifter som har meddelats av Statens jordbruksverk (Jordbruksverket).

Den nya transportförordningen bedöms påverka, samt medföra behov av, vissa ändringar av djurskyddslagen och djurskyddsförordningen. I dessa författningar finns vissa hänvisningar till den nuvarande

transportförordningen som behöver anpassas till den nya transportförordningen och som anger att vissa bestämmelser i lagen och förordningen gäller utöver de bestämmelser som framgår av aktuell EU-förordning. Enligt förslaget kommer det dock vara möjligt att anta strängare nationella regler för transporter som enbart sker på den berörda medlemsstatens territorium eller från den berörda medlemsstaten till ett tredje land under förutsättning att sådana bestämmelser inte påverkar den inre marknads funktion. Det kommer även att vara nödvändigt att ange behörig myndighet för olika uppgifter enligt den nya transportförordningen och att införa bestämmelser om straff och andra sanktioner vid överträdelser av den nya transportförordningen.

Med anledning av den nya transportförordningen kommer även Jordbruksverket att behöva se över sina föreskrifter för att anpassa dem till förordningen. I sak innebär kommissionens förslag bland annat avsevärt ökade krav på utrymme för djuren under transport och skärpta krav kring temperatur under transporten. Förslaget innebär även krav på veterinär närvaro vid lastning och avlastning och en ökad registrering och administration kring nationella transporter. Generellt kommer även fler djurarter att omfattas av regelverket än tidigare. Ytterligare effekter på den svenska lagstiftningen samt vad dessa innebär för Sverige och den svenska djurhållningen behöver analyseras närmare efter att remitteringen av förslaget är avslutad.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har upprättat en konsekvensanalys (SWD [2023] 401). Enligt denna bedöms förslaget inte medföra några budgetkonsekvenser av betydelse på nationell nivå.

Inga betydande effekter av förslaget har identifierats för konsumenter, arbetsförhållanden, livsmedelsförsörjning och livsmedelssäkerhet. Den sammantagna miljöeffekten av förslaget är en marginell ökning av utsläppen.

Förslaget bedöms medföra en kostnad för EU-budgeten på 2,4 miljoner euro inom ramen för EU:s fleråriga budgetram för perioden 2024–2027. Detta ska finansiera personalresurser för genomförandet av förslaget, studier, revisioner, genomförandelagstiftning och internationella aktiviteter.

Behöriga myndigheter i medlemsstaterna kan komma att få ett antal nya arbetsuppgifter. Kommissionen menar dock att de övervakningsuppgifter som myndigheterna tar emot från aktörerna kommer att hjälpa myndigheterna att bättre målinrikta sina kontroller och därmed göra besparingar. Digitaliseringen av hela processen förväntas även minska det nuvarande pappersarbetet och stärka de offentliga kontrollerna.

De direkta engångskostnaderna kopplade till utvecklingen av en central EU-databas faller på kommissionen som ansvarar för utveckling och underhåll av systemet. Medlemsstaternas förvaltningar kan få ökade kostnader relaterade

till utbildning av personal om hur man använder ett nytt system. En uppskattning av dessa kostnader kan för närvarande inte ges av kommissionen eftersom en sådan skulle vara starkt beroende av de tekniska specifikationerna för en sådan databas. Dessa är okända i nuläget. Mot bakgrund av att databasen kommer att byggas på det befintliga TRACES-systemet bedöms kostnaderna dock vara begränsade enligt kommissionen. Utöver kostnaderna för en central EU-databas skulle berörda myndigheter även få kostnader för bearbetning av data som avser spårning av vägfordon i realtid.

Kommissionen bedömer att förordningen kommer att medföra kostnader för företag som är förknippade med efterlevnad av nya krav som rör bland annat utrymme och transporttider. Regeringen delar denna bedömning och framhåller att förslaget kan komma att medföra kostnader även för svenska företag inom området för att genomföra anpassningar till den nya transportförordningen. En av dessa anpassningar är en lägre beläggningsgrad på transporter, vilket väntas resultera i fler transporter med ökade utsläpp och högre kostnader till följd. Förslaget kan även innebära andra ökade kostnader, något som måste analyseras närmare efter att remitteringen av förslaget är avslutad i Sverige

Regeringen delar bedömningen att förslaget inte kommer att få betydande budgetkonsekvenser och att relaterade kostnader står i proportion till huvudmålet att bidra till en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion genom att säkerställa en högre nivå av djurvälstånd. Eventuella kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder i EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar inom den fleråriga budgetramen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget målsättning. Det är angeläget att en ny förordning om skydd av djur under transport tillförsäkrar en god djurvälstånd under transport samtidigt som behov av en likvärdig tillämpning, bättre efterlevnad och mer jämlika konkurrensvillkor inom unionen beaktas.

Samtidigt måste även de administrativa bördor och andra kostnader som förslaget föranleder stå i proportion till djurskyddsnyttan och vara kostnadseffektiva. Regeringen anser vidare att förordningen bör utformas på ett sätt som är förenligt med Sveriges grundläggande förvaltningsrättsliga, straffrättsliga och processrättsliga regler och principer.

Sedan den nuvarande transportförordningen antogs 2004 har vetenskapen utvecklats och ny teknik möjliggör ett effektivare genomförande av regler.

EU-medborgare lägger även större vikt vid djurens välbefinnande. Risker för allvarliga gränsöverskridande hot mot människors och djurs hälsa har även blivit en alltmer aktuell fråga, såsom zoonotiska hälsohot och antimikrobiell resistens. Medlemsstaterna har ofta utmaningar med tolkningen av bestämmelser vilket leder till skillnader mellan medlemsstaterna i efterlevnad av transportreglerna. Dessutom har medlemsstaterna antagit nationella regler på området, och nivån avseende kontroller och sanktioner varierar, med snedvridningar på den inre marknaden och av konkurrensvillkoren för berörda aktörer som följd.

Det är av ovan nämnda skäl angeläget för regeringen att översynen av EU:s djurskyddslagstiftning, blir genomgripande och resulterar i ett regelverk som innebär en förbättring av djurvälståndet inom EU. Det är även viktigt för regeringen att verka för en väl fungerande inre marknad genom en mer likvärdig tillämpning och bättre efterlevnad av ny lagstiftning, som är ändamålsenlig och inte blir för administrativt betungande för företag, och därmed en mer jämlik konkurrenssituation inom unionen. Ökade kostnader för företag bör stå i proportion till djurskyddsnyttan.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Frågan om kommissionens djurskyddspaket, där förslaget om ny transportförordning ingår, behandlades som en övrig fråga i Jordbruks- och fiskerådet den 11 december 2023. Flertalet medlemsstater välkomnade kommissionens förslag och uttalade sig positivt om ett stärkt djurskydd. Vissa medlemsstater uttalade dock en oro för negativ påverkan på den inre marknaden och export av djur till tredje land och framhöll behovet av att beakta olika medlemsstaters särdrag och geografiska läge.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till berörda myndigheter, branschorganisationer och aktörer i Sverige. Sista svarsdatum är den 16 februari 2024.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för lagstiftningsförslaget är artikel 43 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som utgör grunden för EU:s lagstiftningsåtgärder om den gemensamma jordbrukspolitiken.

Förslaget bygger även på artikel 114 i EUF-fördraget som tillhandahåller den rättsliga grunden för upprättandet och funktionen av den inre marknaden och tillnärmningen av bestämmelser som fastställs i lagar och andra författningar i detta avseende. Detta då förslaget även syftar till att säkerställa en väl fungerande inre marknad, inte bara för djur som omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken utan även för djur såsom hundar och katter, pälsdjur, vissa typer av vilda djur och djur som används för vetenskapliga ändamål.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet är tillämpligt, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att förordningens syfte är att bidra till en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion genom att säkerställa en högre nivå av djurvälstånd för djur under transport och undvika snedvridningar på den inre marknaden.

Även om den nuvarande transportförordningen har medfört en viss harmonisering framhåller kommissionen att det kvarstår stora skillnader i nationella regler när det gäller vissa nyckelaspekter, t.ex. villkor för transport av sårbara djur inom en medlemsstat, krav för export av djur och krav på djurtransporter till sjöss, vilket inverkar negativt på den inre marknadens funktion och lika villkor mellan aktörerna. Kommissionen konstaterar även att medlemsstaternas tillämpning skiljer sig åt, vilket skapar hinder för en väl fungerande inre marknad. Vidare kan nationella regler inte tillämpas på gränsöverskridande transporter från andra medlemsstater.

Kommissionen framhåller att djurskyddskrav kopplade till transporter inom EU kräver harmoniserade regler och därför hanteras mest effektivt på EU-nivå. Med ett enhetligt regelverk kommer förslaget enligt kommissionens bedömning att leda till enhetliga och tydligare krav på djurtransporter och bättre användning av tillgänglig teknik. Förslaget bedöms därför säkerställa lika villkor för aktörerna på den inre marknaden, underlätta handeln med djur inom EU och leda till en effektivare tillsyn.

Kommissionen bedömer att åtgärder på unionsnivå är det mest effektiva verktyget för att uppnå avsedda syften och att förslaget därmed är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen bedömer även att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen i artikel 5(4) i EU-fördraget. Detta motiveras med att varken förslagets innehåll eller form går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna om förslaget påbörjades i december 2023 med ett inledande möte i rådsarbetsgrupp. Kommissionen presenterade då förslaget och konsekvensanalysen. Det är osäkert om förslaget hinner behandlas under det belgiska ordförandeskapet första halvåret 2024. Detta med anledning av en uttalad ambition att prioritera kommissionens förslag om hundar och katters välfärd och spårbarhet. Tidsplanen för Europaparlamentets behandling är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

TRACES – Trade Control and Expert System, EU:s gemensamma digitala plattform för att spåra och övervaka bland annat sändningar av levande djur, växter och foder samt animaliska, ekologiska, växt- och träprodukter. TRACES används både i handel på den inre marknaden mellan medlemsstater (djur och animaliska produkter) och vid import/export från länder utanför EU.

Zoonos – Sjukdomar eller infektioner som på ett naturligt sätt kan spridas mellan djur och människor. De kan orsakas av olika typer av smittämnen såsom virus, bakterier, svampar och parasiter vilka kallas zoonotiska smittämnen.