

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Mærkning for dyrevelfærd

(2007/C 161/17)

Ved brev af 28. november 2006 anmodede det tyske EU-rådsformandskab under henvisning til EF-traktatens artikel 262 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om en udtalelse: »Mærkning for dyrevelfærd«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 434. plenarforsamling den 14.-15. marts 2007, mødet den 15. marts, **Leif E. Nielsen** til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 92 stemmer for, 6 imod og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Der er stigende interesse i EU for at fremme produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad end hidtil tilgodeser husdyrenes velfærd. På denne baggrund foreslås de gældende obligatoriske minimumskrav for dyrevelfærd suppleret med en frivillig mærkningsordning, som kan anvendes i forbindelse med såvel almindelige kommercielle mærker som mere kvalitetsbetonede mærker, herunder ikke mindst »quality schemes«. Det vil understøtte markedskræfterne og ikke unødigt belaste hverken det politiske system i EU eller de nationale kontrolmyndigheder. Kvalitetsmærkerne er en væsentlig parameter i den indbyrdes konkurrence på fødevarerområdet, og de indeholder ofte varierende elementer af dyrevelfærd på et niveau over de gældende obligatoriske minimumsstandarder. Det er imidlertid vanskeligt for forbrugerne at overskue grundlaget for mærkningen og indholdet i reglerne, ligesom de dyrevelfærdsmæssige aspekter ikke altid er baseret på et tilstrækkeligt videnskabeligt grundlag.

1.2 Et sådant markedsbaseret system, som baseres på objektive kriterier for kvantificering af dyrenes velfærd, vil være mere fleksibelt, effektivt og fremadrettet end politisk fastsatte kriterier og vil derfor være bedre tilpasset den fremtidige produktionsudvikling, som vil være præget af større variation i produktionsforholdene som følge af EU's udvidelse, fortsat specialisering og diversificering af produktionen samt strukturændringer i detailhandlen og partnerskaber omkring produktudvikling og mærkevarer.

1.3 Det er vigtigt, at produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd, fremmes såvel direkte gennem uddannelse og omsætning af nye forskningsresultater, som gennem de markedssignaler, som i sagens natur samtidig vil være et væsentligt udgangspunkt for en række prioriteringer inden for uddannelse, investeringer mv. På denne måde kan et mærkningssystem medvirke til at skabe den nødvendige synergi »hele vejen rundt« og bidrage til en mere rationel ressourceanvendelse. Husdyrproducenterne har behov for stabilitet, hvor de i dag kan være underkastet kædernes mere eller mindre

velbegrundede ændringer, hvilket påvirker producenternes planlægning og investeringsstrategi.

1.4 Et mærkningssystem for dyrevelfærd, som ligger over minimumskravene, bør således etableres som et frivilligt tilbud til de berørte producent-, handels- og industriinteresser med henblik på, at private mærkningsordninger vil kunne referere til standarder, som baseres på et videnskabeligt og praktisk grundlag og justeres i takt med etableringen af ny viden. Den konkrete udformning kan bestå i tilbud om en form for logo kombineret med farvemærkning eller et pointsystem, som kan påføres de kommercielle mærker, og som udgør et sagligt grundlag for markedsføringen kombineret med en form for privat og uvildig kontrol. Systemet vil i princippet kunne anvendes for samtlige husdyrarter og animalske produkter. Det vil i overensstemmelse med WTO's regler ligeledes kunne anvendes på lige vilkår for importerede produkter.

1.5 Den klassiske myndighedsregulering bør dog fortsat anvendes ved fastsættelsen af minimumskrav i EU samt som hidtil ved mærkning af produktionsformer for æg og økologiske produkter. Denne form for regulering er imidlertid politisk og administrativt belastende og dermed mindre velegnet som incitament til udvikling af produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd. Samtidig vil producenter, industri og handel opfatte systemet som stift og bureaukratisk, uden at det modsvares af større fordele for forbrugerne.

1.6 Den foreslåede ordning har væsentlige lighedspunkter med generelle miljømærkningsordninger, herunder EU's fælles miljømærke. Miljømærkerne er således baseret på anvendelse af fælles principper for produktion og anvendelse af vidt forskellige produkter, hvorved der kan skabes større synergi og et bredt kendskab til mærket. Aktørerne på fødevarerområdet vil imidlertid i sagens natur prioritere egne kvalitetsmærker som led i den indbyrdes konkurrence, hvorfor »miljømodellen« ikke er umiddelbart anvendelig til mærkning for dyrevelfærd, ligesom mærkning for dyrevelfærd nødvendigvis må baseres på specifik forskning og indbyrdes afvejning af velfærdsmæssige indikatorer.

1.7 Forskningsindsatsen i EU på dyreværnsområdet er således helt afgørende for, at det i fremtiden bliver muligt at integrere dyrevelfærd i kæden fra landbrug og efterfølgende produktions- og handelsled på et videnskabeligt og objektivt grundlag. Det er imidlertid vigtigt snarest muligt at fastlægge elementerne i en mærkningsordning med henblik på, at forskningsresultater og standardiserede — objektive, målelige og reproducerbare — indikatorer omsættes til praktiske strategier og anvendelse i mærkningssystemet, efterhånden som de fremkommer, således at de involverede bliver fortrolige med ordningen.

1.8 Under alle omstændigheder kræves en væsentlig informationsindsats over for forbrugere og detailhandel mv., herunder også med hensyn til EU's obligatoriske minimumsstandarder. Samtidig kan det overvejes at etablere en hjemmeside og database, der understøttes af EU, med henblik på større gennemsigtighed og åbenhed, hvor anvendelse af de fælles retningslinjer forudsætter offentliggørelse af det nærmere indhold. Det bør ligeledes overvejes at skærpe forbuddet og kontrollen med urigtige og vildledende anprisninger med henblik på at sikre, at virksomhederne i højere grad lever op til egne påstande.

2. Baggrund

2.1 I overensstemmelse med anmodningen fra det tyske formandskab har udtalelsen til formål at beskrive mulige systemer til mærkning for dyrevelfærd og deres udformning med henblik på at fremme udviklingen af produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd. Det skal ses på baggrund af den stigende interesse for dyrevelfærd i EU, hvor dyrevelfærd i lighed med andre etiske forhold i stigende grad indgår som element i »den europæiske samfundsmodel«. Forbrugerne har en berettiget forventning — som det fremgår af undersøgelser fra Eurobarometer — om, at animalske fødevarer er produceret ved brug af systemer, som tager hensyn til samtlige eksisterende bestemmelser i EU, især angående dyrevelfærd, og at der eksisterer objektive og troværdige muligheder for valg af fødevarer, som er fremstillet under særlige hensyn til dyrenes velfærd⁽¹⁾. Hertil kommer i flere henseender en sammenhæng mellem husdyrvelfærd og -sundhed samt udvikling af sygdomme, som kan overføres til mennesker.

⁽¹⁾ Ifølge »Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals«, Special Eurobarometer Juni 2005, er 43 % af forbrugerne i EU bevidste om dyrevelfærd ved køb af kød og 74 % af de adspurgte mener, at de vil kunne påvirke dyrevelfærd gennem deres køb. Samtidig viser en række videnskabelige studier dog, at de psykologiske og emotionelle faktorer, som påvirker forbrugerne i form af appel til etiske og moralske værdier samt detailhandelens præsentation og mærkning, er overordentlig komplicerede. Der er bl.a. forskel på holdninger og handlinger, og en politisk korrekt holdning til etisk mærkning resulterer ikke nødvendigvis i køb af produkter, som er fremstillet under særlige etiske hensyn, men bestemmes i højere grad af pris, tilgængelighed, sundhed og smag. Befolkningen reagerer imidlertid kraftigt, når sager om utilstrækkelige vilkår for produktions- eller forsøgsdyrene omtales i medierne.

2.2 Ifølge de fleste undersøgelser opfatter forbrugerne således dyrevelfærd som en parameter af væsentlig betydning for produkternes kvalitet. Denne opfattelse kan dog være mindre udpræget i visse medlemsstater. Dyrers velfærdsoplevelse eller livskvalitet kan defineres som summen af positive og negative oplevelser, som dyret udsættes for i sit livsforløb. Smerte, sygdom, konfliktadfærd, unormal adfærd og kronisk stress kan som udgangspunkt opfattes som negative oplevelser for dyret, hvorimod hvile, søvn, føde, yngelpleje og hudpleje kan betegnes som positive oplevelser. Der er imidlertid ingen anerkendt entydig definition på dyrs velfærd.

2.3 EU har bl.a. på grundlag af Europarådets anbefalinger vedtaget en række minimumsstandarder for dyrevelfærd i form af klassisk myndighedsregulering. Mange af disse minimumsstandarder skal i henhold til tidligere beslutninger revideres de kommende år. Der er desuden gennemført specifikke regler om frivillig mærkning for økologiske produkter og for obligatorisk mærkning af produktionsmetoder ved markedsføring af æg samt enkelte perifere regler i relation til markedsføring af slagtefjerkræ og oksekød.

2.4 Fødevarerindustrien og detailhandelen er præget af stigende koncentration og konkurrence og anvender i stadig større omfang kvalitetsmærker, som signalerer særlige hensyn til forskellige kvalitetsegenskaber, herunder i varierende grad også for dyrevelfærd. Sideløbende hermed har producentorganisationer og kooperativer etableret en række regionalt baserede kvalitetsmærker, som ofte medtager hensynet til dyrevelfærd og økologi. Enkelte af disse produktioner kan gøre brug af EU's system for beskyttede geografiske betegnelser og specialiteter⁽²⁾.

2.5 Der er herunder betydelige forskelle fra land til land. Som eksempler kan nævnes, at det britiske marked er domineret af handelens kvalitetsmærker, mens der f.eks. i Frankrig og Italien findes et betydeligt antal regionalt baserede kvalitetsmærker. Den hollandske produktion er traditionelt domineret af forarbejdningsindustriens kvalitetsmærker, mens et stigende antal mærker udvikles af detailhandelen og producentorganisationerne. I Sverige dominerer producentejede mærker, der i lighed med den traditionelle opfattelse i flere andre lande som naturligt udgangspunkt tillægger nationale produkter en højere kvalitet, herunder i form af dyrevelfærd.

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 509/2006 af 20. marts 2006 om garanterede traditionelle specialiteter i forbindelse med landbrugsprodukter og fødevarer samt Rådets forordning (EØF) nr. 510/2006 af 20. marts 2006 om beskyttelse af geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser for landbrugsprodukter og fødevarer, EUT L 93 af 31.3.2006.

2.6 På grundlag af erfaringerne fra de frivillige mærkningsordninger er det Kommissionens hensigt at fremme anvendelsen af specifikke, objektive og målelige indikatorer for dyrevelfærd i gældende og fremtidig fællesskabslovgivning som grundlag for lovgivning om validering af produktionssystemer, der anvender højere velfærdsnormer end de minimumsnormer, der er fastsat i de gældende forskrifter⁽³⁾. Dette indebærer ifølge Kommissionen en klassificering af de anvendte velfærdsnormer med henblik på at fremme udviklingen af produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd og letter anvendelsen af disse normer i EU og på internationalt plan, ligesom Kommissionen vil overveje mulighederne for EU-mærkning på dette grundlag.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Som repræsentant for civilsamfundet er det naturligt for EØSU at bidrage til udformningen samt at tage medansvar for indførelse af relevante mærkningsordninger i form af et fælles system på europæisk plan, som kan understøtte en bæredygtig udvikling i det indre marked og i samhandelen med omverdenen. Dyrevelfærd indgår i den europæiske kulturarv og i EU's etiske værdier på linje med virksomhedernes sociale ansvar, miljøbeskyttelse og økologi, som til en vis grad er indbygget i EU's lovgivning. Der er herunder et vist sammenfald med økologi, der som bæredygtigt produktionssystem inden for landbrugsproduktion er baseret på miljø og dyrevelfærd.

3.2 EØSU støtter således Kommissionens intentioner med henblik på at fremme dyrevelfærd i EU på et sagligt og bæredygtigt grundlag⁽⁴⁾ og finder det hensigtsmæssigt at etablere et fælles system for mærkning til fremme af produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd. Formålet hermed er først og fremmest at bidrage til, at markedskræfterne virker på et objektivt grundlag og »trækker i den rigtige retning«. Det er samtidig vigtigt, at produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd, fremmes gennem uddannelse og omsætning af nye forskningsresultater. Signalerne fra markedet vil i sagens natur samtidig være udgangspunkt for en række prioriteringer inden for forskning, uddannelsen af landmænd, rådgivere og dyrlæger samt fremtidige investeringer i produktionsapparatet. Mærkningsystemet kan således medvirke til at skabe synergi og bidrage til en rationel ressourceanvendelse, herunder ikke mindst i forbindelse med producenterne planlægning og investeringsstrategi.

⁽³⁾ Jf. Kommissionens meddelelse om en handlingsplan for dyrebekyttelse og dyrevelfærd (KOM(2006) 13 af 23.1.2006), hvori bebudes initiativer over for WTO, en rapport i 2009 om obligatorisk mærkning af kyllingekød og kødprodukter, en rapport i 2009 om den videre anvendelse af målelige indikatorer samt evt. fastlæggelse af en europæisk kvalitetsstandard for produkter, der fremstilles i produktionssystemer, som overholder høje normer for dyrevelfærd og etablering af et særligt teknisk og finansielt system til fremme af højere velfærdsnormer i og uden for EU.

⁽⁴⁾ Jf. EØSU's udtalelser CESE 1356/2006 af 26.10.2007 til Kommissionens meddelelse om en handlingsplan for dyrebekyttelse og dyrevelfærd, samt CESE 1246/2005, EUT C 28 af 3.2.2006, til Kommissionens forslag KOM(2005) 221 om minimumsforskrifter til beskyttelse af slagtekyllinger.

3.3 Der er under alle omstændigheder tale om en langsigtet proces, som nødvendigvis må finde sted i takt med udviklingen af objektive, målbare og reproducerbare velfærdsindikatorer på et videnskabeligt grundlag samt en validering af de forskellige produktionssystemer. Det er imidlertid vigtigt på et tidligt tidspunkt at fastlægge rammer og principper for udformningen af et fælles mærkningssystem for dyrevelfærd, således at arbejdet kan forberedes og standardiserede velfærdsindikatorer kan indarbejdes i systemet, efterhånden som de udvikles. Der må derfor tidligst muligt skabes forståelse og accept blandt de involverede parter for retningslinjerne og udformningen af det fælles system, som kan anvendes for alle animalske produkter på et så frivilligt og fleksibelt grundlag som muligt.

3.4 Det må samtidig medgives, at processen ikke alene kompliceres af manglen på tilgængelig viden om de velfærds-mæssige aspekter og deres indbyrdes prioritering, men også af mangfoldigheden i forbrugerpræferencer og produktionsforhold, påvirkning af meningsdannelsen gennem forskellige traditioner og oplysningsniveau, konkurrencen i fødevarersektoren, kompleksiteten i de eksisterende former for lovregering, vanskeligheden ved at sammenligne indholdet i private kvalitetsmærker samt manglende troværdighed i forbindelse med private og offentlige kontrolfunktioner, herunder bl.a. i forbindelse med import til EU.

3.5 Klar og informativ mærkning er under alle omstændigheder en nøglefaktor til fremme af produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd. Erfaringerne fra økologiske produkter og alternative ægproduktions-systemer har således vist, at der gennem mærkningsreglerne er potentiel mulighed for at påvirke produktionssystemerne i retning af højere velfærd.

3.6 Mærkningsreglerne er underlagt EU's kompetence. De er til stadighed genstand for diskussion og modsatrettede interesser, og det er Kommissionens hensigt at fremlægge forslag til ændring af mærkningsdirektivet ved udgangen af 2007⁽⁵⁾. Relevant og overskuelig mærkning er oftest resultat af et kompromis, hvorunder det ikke er muligt at tilgodesse alle ønsker og krav. Det gælder ikke mindst for fødevarer, hvor der ofte gives udtryk for, at mærkningskravene er for omfattende. Fødevarermyndighederne er også betænkelige ved yderligere

⁽⁵⁾ Welfare Quality® er et EU-finansieret forskningsprojekt mellem 39 institutter og universiteter med speciel ekspertise i dyrevelfærd. Projektet har til formål at udvikle standarder for dyrevelfærd og praktiske strategier på et videnskabeligt grundlag med henblik på integration af dyrevelfærd i kæden fra landbrug og efterfølgende produktions- og handelsled til markedsføring med tilhørende forbrugerinformation.

mærkning, som medfører risiko for, at de fundamentale oplysninger om fødevarens egenskaber overskygges af andre oplysninger. Forbrugere er desuden usikre på, hvorvidt flere informationer på fødevarerne er gavnlige, herunder specielt vedrørende etiske forhold. Af disse grunde bør mærkning for dyrevelfærd baseres på et mindre logo kombineret med farvemærkning, stjerner eller points, som kan påføres som supplement til den eksisterende mærkning.

4. Import til EU

4.1 Yderligere lovmæssige krav og restriktioner i EU medfører risiko for, at import fra lande med ringere standarder fortrænger EU's produktion og afsætning, herunder ved tab af markedsandele på verdensmarkedet. Stærkere fokus på dyrevelfærd i det indre marked bestående af 30 europæiske lande med 500 mio. indbyggere⁽⁶⁾ vil imidlertid få afsmittende effekt i lande uden for EU og for deres eksport til EU. International Finance Corporation under Verdensbanken har således påpeget den stigende interesse på verdensplan for dyrevelfærd og nødvendigheden af tilpasninger til denne udvikling såvel i primærproduktionen som i den industrielle forarbejdning⁽⁷⁾.

4.2 Det er en selvfølge, at dyr, som er opvokset, slagtet og opskåret i EU, samt forarbejdede eller uforarbejdede produkter heraf, opfylder EU's minimumskriterier, og at mærkning i så henseende derfor er overflødig. Derimod er der ofte fremsat berettigede krav om, at importerede produkter bør mærkes med oprindelse eller på en sådan måde, at det direkte eller indirekte fremgår, hvorvidt pågældende produkt opfylder EU's minimumskrav. Som nævnt i EØSU's tidligere udtalelser må dyrevelfærd på længere sigt nødvendigvis anerkendes som et fuldt berettiget hensyn i handelen med landbrugsprodukter, således at minimumskravene kan kræves opfyldt ved import. Det bør på denne baggrund undersøges nærmere, dels i hvilket omfang et krav om obligatorisk mærkning af oprindelsesland for importerede produkter vil være lovmedholdeligt, og dels — hvis der ikke er sikkerhed for opfyldelse af normer svarende til EU's mindstekrav — hvorvidt et krav om angivelse af »ukendt produktionsmetode« eller lignende vil være lovmedholdeligt.

4.3 For at tage højde for alle europæiske landbrugsprodukter, som opfylder de obligatoriske europæiske normer om dyrevelfærd, og skelne dem fra ikke-europæiske produkter, der ikke er underkastet samme regler, kunne der således indføres en

⁽⁶⁾ Herunder Norge, Island og Liechtenstein, som gennem Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) er omfattet af EU's indre marked.

⁽⁷⁾ »Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare« fra International Finance Corporation (IFC), World Bank Group, april 2006. IFC dækker 178 medlemslande og opfordringen gælder i særlig grad investeringer i udviklingslandene med henblik på eksport til de udviklede lande. Flere lande har desuden tradition for adfærdskodeks for dyrevelfærd uden egentlig lovgivning. Det gælder f.eks. Schweiz, Australien, New Zealand, Argentina og Brasilien.

angivelse af det sted, hvor den landbrugsråvare, som produktet består af, er dyrket eller avlet, ved brug af den mest passende af følgende former:

- »EU-landbrug«, hvis den landbrugsråvare, som produktet består af, er dyrket eller avlet i EU;
- »ikke-EU-landbrug«, hvis den landbrugsråvare, som produktet består af, er dyrket eller avlet i et tredjeland;
- »EU-/ikke-EU-landbrug«, hvis en del af den landbrugsråvare, som produktet består af, er dyrket eller avlet i EU og en andel del i et tredjeland.

Angivelsen »EU« eller »ikke-EU« kan eventuelt erstattes eller udbygges med et land, hvis samtlige de landbrugsråvarer, som produktet består af, er dyrket eller avlet i det pågældende land.

4.4 Uanset at forenelighed med WTO's regelsæt bør være udgangspunkt og forudsætning for enhver regulering, kan EU i tilfælde af manglende international forståelse som nævnt i EØSU's tidligere udtalelser se sig nødsaget til at gennemføre ensidige aktioner for at skabe den nødvendige opmærksomhed om behovet for en nødvendig tilpasning af retstilstanden. Under alle omstændigheder må importører og detailkæder på både kort og langt sigt påtage sig et ansvar for at sikre tilsvarende krav opfyldt gennem certificering og lignende garantier ved import fra tredjelands.

5. Klassisk myndighedsregulering

5.1 Der er fastlagt en række minimumsstandarder for dyrevelfærd i EU og tidligere beslutninger pålægger Kommissionen at fremlægge forslag til revision og tilpasninger de nærmeste år⁽⁸⁾. Minimumsstandarderne er fastlagt i detaljerede retsakter, ofte efter besværlige politiske forhandlinger. I fremtiden bør minimumsstandarderne i endnu højere grad baseres på forskningsresultater og en objektiv analyse af forholdene, hvilket må formodes at lette den politiske proces. Reglerne bør således baseres på den til enhver tid tilgængelige viden og fastlægges på et sagligt og forsvarligt niveau, som afspejler de praktiske muligheder under velfungerende forhold for primærproduktion samt for transport, bedøvelse og slagtning. Også i fremtiden må minimumsstandarderne nødvendigvis fastlægges på denne måde ved anvendelse af klassisk offentligretlig regulering.

⁽⁸⁾ Kommissionens meddelelse om en handlingsplan for dyreskyttelse og dyrevelfærd (2006-2010) KOM(2006) 13.

5.2 Reglerne for frivillig mærkning af henholdsvis økologiske produkter og obligatorisk mærkning af produktionsmetoder ved markedsføring af æg er ligeledes i detaljer fastlagt i EU-retsakter. Hvis der med andre ord anvendes nærmere bestemte betegnelser i mærkningen, skal EU-reglerne være opfyldt. Det skal sikre rimelige konkurrencevilkår samt korrekte oplysninger til forbrugerne. Disse former for mærkning kombineret med detaljerede obligatoriske krav er indført, når mærkning har været et markant ønske fra forbrugerne eller vigtig for markedets funktion, da mærkningen regulerer anvendelsen af handelsbetegnelser, som forbrugeren forbinder med særlige produktionsmetoder, ved at fastsætte de lovmæssige mindstekrav, der er nødvendige for at undgå svig eller forvirring på markedet. Også her viser erfaringerne, at det er vanskeligt og tidskrævende at fastsætte kriterierne. Der er desuden tale om et omfattende arbejde i form af registreringer, regnskaber og kontrolbesøg for erhvervet og for de nationale kontrolmyndigheder. Ikke desto mindre er det ligeledes hensigtsmæssigt at bibeholde den nuværende form for regulering på disse områder.

5.3 Ifølge forslaget til minimumsforskrifter for slagtekyllinger vil Kommissionen senest to år efter vedtagelsen forelægge en rapport om »eventuel indførelse af en særlig, harmoniseret obligatorisk mærkningsordning på fællesskabsplan for kyllingekød, kyllingekødsprodukter og tilberedt kyllingekød, som angiver, at dyrevelfærdsnormerne er overholdt«⁽⁹⁾. Dette vil i givet fald medføre en parallel ordning til de eksisterende fællesskabsregler for produktionssystemer for æg med mærkningsregler, som refererer til forskellige produktionsformer.

5.4 Den klassiske reguleringsmodel er imidlertid kun velegnet, hvor der kan skelnes mellem klart definerede produktionsformer, som er overskuelige for forbrugerne. Det samme gælder »økologiforordningen«, som primært omfatter miljø, og ikke direkte dyrevelfærd. Modellen kan evt. også bruges for slagtekyllingeproduktionen, hvis forbrugerne er i stand til at forstå og huske baggrunden for mærkningen, men modellen vil være uoverskuelig, hvis den udstrækkes til flere animalske produkter.

5.5 Klassisk regulering er desuden for stiv og kompliceret i betragtning af divergerende produktionsforhold i et udvidet EU og den fremtidige markedsudvikling. Den risikerer at bremse eller fastlåse udviklingen som følge af komplicerede revisionsprocedurer og vanskeligheden ved at tage hensyn til naturlige forskelle i produktionsmønstret. Modellen er politisk og administrativt krævende og ikke tilstrækkeligt attraktiv for de involverede aktører i markedet, ligesom den formindsker incitamentet for private kvalitetsmærker, som f.eks. refererer til produktionen i et regionalt område. Erfaringerne viser desuden, at kontrollen

bliver administrativt tungere, når mærkningen bevæger sig fra frivillig mærkning til reguleret eller obligatorisk mærkning.

5.6 En videre udbredelse af den klassiske myndighedsregulerede model på EU-plan og anvendelse af offentlige mærker er derfor uhensigtsmæssig. Det samme gælder på nationalt plan, hvor nationale mærkningsregler som udgangspunkt vil være i strid med det indre marked. En mærkning af, at EU's minimumsstandard er opfyldt, har ligeledes kun mening, hvis det som for ægproduktionssystemerne er et led i mærkningen af differentierede niveauer.

6. »Miljømodellen«

6.1 Et generelt frivilligt mærkningssystem i lighed med ordningen for tildeling af EU's miljømærke⁽¹⁰⁾ og tilsvarende nationale ordninger er mindre velegnet til at fremme udviklingen af produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd. Fødevareindustrien og handelen vil uden tvivl i stedet foretrække en videreudvikling af egne kvalitetsmærker. Selv om »miljømodellen« har flere lighedspunkter med den foreslåede frivillige model for animalske produkter, vil den være uegnet som basis for indførelse af objektive kriterier i relation til dyrevelfærd, ligesom en model i lighed med EU's miljømærkeordning vil være for bureaukratisk i forhold til mærkning for dyrevelfærd.

6.2 De pågældende miljømærkninger fungerer i princippet ved hjælp af et sekretariat, som bistår de involverede parter med at fastlægge miljømæssige kriterier på et højere niveau end de lovpligtige krav foreskriver, ligesom sekretariatet informerer om mærkningen over for forbrugere og indkøbere. Fordelen herved er, at mærkningen principielt kan anvendes i forbindelse med alle produkter og derved opnå større anvendelse gennem synergi og et bredt kendskab til ordningen. Oplysningerne garanteres af en uvildig tredjepart som et objektivt og kontrolleret bevis på, at produktet er baseret på en mere miljøvenlig produktion og anvendelse i den samlede livscyklus.

6.3 Når det gælder animalske produkter, må den individuelle fastlæggelse af kriterier for dyrearternes opvækst og produktionsforhold nødvendigvis fastlægges af sagkyndige på basis af forskningsresultater og en nærmere evaluering af produktionssystemerne. Der er således behov for detaljerede og specifikke faglige vurderinger. Men »miljømodellens« klare og troværdige indikation over for forbrugerne, den frivillige anvendelse og den markedsbaserede fælles mærkning, som indikerer opfyldelse af særlige etiske kriterier på et højere niveau end de lovpligtige minimumskrav, bør ligeledes anvendes til fremme udviklingen af produktions- og opdrætsmetoder, der i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd.

⁽⁹⁾ KOM(2005) 221 af 30.5.2005 om minimumsforskrifter til beskyttelse af slagtekyllinger KOM(2005) 221.

⁽¹⁰⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 1980/2000 af 17.7.2000 om en revideret ordning for tildeling af et miljømærke, EFT L 237 af 21.9.2000, s.1.

7. Private kvalitetsmærker

7.1 Private kvalitetsmærker fungerer på markedets præmisser og inden for lovgivningens rammer vedrørende forbud mod vildledning mv. uden særlig offentlig administration. Der er tale om fleksible systemer, som løbende er i stand til at tilpasse sig udviklingen. Ikke desto mindre er mærkningen ikke optimal i relation til dyrevelfærd. Det stigende udbud af varer gør det vanskeligt for forbrugerne at overskue og sammenligne grundlaget for anvendelsen af de enkelte mærker. Markedsføringen kan give et misvisende billede af produktionsforholdene, og de påståede egenskaber er ikke nødvendigvis baseret på saglige kriterier, bl.a. fordi der endnu ikke findes tilstrækkeligt objektiv viden som grundlag herfor. Dette medfører manglende troværdighed og konkurrenceforvridning overfor mere seriøse produkter og produktionsforhold. Industri- og handelsvirksomhederne kan desuden være tilbøjelige til at ændre kravene som følge af konkurrencen på en måde, som ikke altid er lige velbegrunder, og som medfører vanskeligheder for husdyrproducenterne.

7.2 Der er af disse grunde behov for fastlæggelse af saglige kriterier for produktionen. Kommissionen har hertil foreslået oprettelse af et center eller laboratorium, som bl.a. skal have til formål at udvikle objektive velfærdsindikatorer⁽¹⁾, ligesom Kommissionen forventer, at den videre anvendelse af målelige indikatorer i fællesskabslovgivningen om dyrevelfærd vil kunne ske på grundlag af resultaterne af forskningsprojektet »Welfare Quality Project«, som afsluttes i 2009. Det er samtidig vigtigt at gøre brug af den øvrige forskning og udvikling, som gennemføres i medlemsstaterne.

7.3 De fremtidige bestræbelser for at fremme udviklingen af visse produktions- og opdrætsmetoder, der på baggrund af videnskabeligt baserede indikatorer i højere grad tilgodeser dyrenes velfærd må derfor nødvendigvis etableres som supplement til private kvalitetsmærker som den bedste løsning. Det giver virksomhederne mulighed for at fastholde og videreudvikle egne mærker og på denne måde også differentiere sig i forhold til konkurrenterne på et objektivt og reelt grundlag, ligesom forbrugerne kan træffe deres valg efter egne holdninger og præferencer på baggrund af sandfærdige oplysninger. Systemet kan således fungere på markedets præmisser uden unødvendig offentlig administration. Det kan ske med en indikation af, at produktet opfylder en EU-standard, som er underkastet en form for uvildig kontrol.

8. Forslag til mærkning dyrevelfærd

8.1 Det er vigtigt at fastlægge rammer og principper for udformningen af det fælles mærkningssystem, således at arbejdet kan forberedes og standardiserede velfærdsindikatorer kan indarbejdes i systemet efterhånden som der opnås tilstrækkelige delresultater fra bl.a. Welfare Quality-projektet. Det vil gøre det

⁽¹⁾ Som foreslået i EØSU's udtalelse til Kommissionens meddelelse om aktionsplanen bør det pågældende laboratorium eller center etableres på globalt plan i samarbejde med EU's væsentligste handelspartnere med henblik på international accept af de udviklede metoder.

muligt for sagkyndige samt i givet fald det foreslåede center for dyrevelfærd at udarbejde de nødvendige objektive kriterier. Heri skal foretages en sammenvejning af forskellige indikatorer vurderet over dyrets livstid, som skal omsættes til praktiske og realistiske produktionsforhold, således at samspillet mellem forskning, udvikling og anvendelse af ny teknologi fremmes bedst muligt⁽¹²⁾.

8.2 Resultatet heraf kan gennem mandatering til det pågældende center omsættes til standarder for samtlige husdyrarter og de væsentligste animalske produkter til brug for den foreslåede mærkningsordning, herunder med fastsættelse af krav til målbarhed og efterkontrol af de enkelte indikatorer. Mærkningen for dyrevelfærd skal således i størst muligt omfang baseres på målbare, reproducerbare velfærdsindikatorer og ikke blot på de anvendte produktionssystemer.

8.3 Handel og industri kan herefter på frivilligt grundlag mærke animalske produkter med et EU-ankendt logo, som garanterer opfyldelsen af en højere standard end EU's minimumskrav. De højere standarder må nødvendigvis understøttes i en retsakt, medmindre det juridisk er muligt at henvise direkte til de fælles standarder. Standarderne kan f.eks. ved valg af 3 højere niveauer som udgangspunkt ligge henholdsvis 20, 40 og 60 pct. over minimumsstandarderne i det omfang, det må anses for relevant for pågældende dyreart og produkt. Garantien for opfyldelsen af de specifikke krav og kontrollen med mærkets anvendelse kan baseres på virksomhedernes egenkontrol under medvirken af en uvildig revisor, institut eller organisation eller et specialiseret certificeringsorgan, som arbejder efter de relevante europæiske og internationale ISO-standarder i EN — ISO — 17000, eller som er akkrediteret som certificeringsorgan i henhold til EN — ISO — 45011. Derimod vil der ikke være tale om godkendelse eller tilladelse til at bruge pågældende logo i hvert enkelt tilfælde med dertil hørende offentlig administration og kontrol.

8.4 Det pågældende logo kan kombineres med et farvesystem, stjerner eller et pointsystem, som kan påføres de eksisterende kommercielle mærker, såfremt der ikke er modstrid mellem den fælles mærkningsordning og de eksisterende kommercielle mærker. Systemet vil kunne anvendes på lige vilkår for indførte produkter og dermed ikke skabe problemer i forhold til WTO's regler.

9. Supplerende foranstaltninger

9.1 Det kan overvejes at etablere en hjemmeside og en database, der understøttes af EU, hvor en beskrivelse af den foreslåede mærkningsordning og diverse velfærdsmærkninger og -ordninger lægges ind af de ansvarlige for det pågældende mærke. Virksomhederne vil herunder kunne give oplysninger om produkterne og på denne måde signalere, at de er ansvarlige

⁽¹²⁾ De pågældende indikatorer forudsættes at omfatte alle væsentlige forhold for pågældende dyreart i form af avlsmæssige faktorer, plads- og opstaldningsforhold, dagligt tilsyn, sygdoms- og sundhedsaspekter, fravæning, operative indgreb, samt transport til slagteri, bedøvelse og slagtning.

på det etiske område. De samme informationer kan f.eks. også være tilgængelige i butikkerne. Basen kan også tjene som inspiration til den videre udvikling på området. Den ville medføre større gennemsigtighed, og risikoen for kritik og for afsløring af fusk og vildledning kunne medføre en vis selvdisciplin og intern kontrol.

9.2 Desuden kunne det overvejes at skærpe reglerne for urigtige og vildledende anprisninger, således at der indføres større sanktioner i tilfælde af misbrug i betragtning af, at der ikke er tale om et godkendelsessystem kombineret med national myndighedskontrol. Virksomhederne kan i sagens natur lovligt anvende påstande, som er korrekte og som ikke vildleder forbrugerne, men det er samtidig helt klart alene virksomhedernes ansvar, at påstande for produkterne — hvad enten de er verificeret af en uvildig tredjepart eller ej — også lever op til disse krav.

9.3 Det er også en mulighed — og langt den mest enkle — blot at understøtte den fortsatte udvikling af private mærkningsordninger gennem oplysningskampagner over for forbrugerne og detailhandelen uden videre tiltag. Som det er fremgået af det foregående, vil det imidlertid være utilstrækkeligt. Uanset valget af mærkningsordninger eller andre foranstaltninger bør der imidlertid under alle omstændigheder gennemføres omfattende

informationskampagner, når grundlaget herfor er etableret. Det kan ske gennem konferencer for opinionsdannere samt gennem TV og avisartikler, hvorunder Kommissionen og de respektive nationale myndigheder bør påtage sig en væsentlig opgave sammen med f.eks. landbrugs-, forbruger- og dyrebeskyttelsesorganisationer m.v.

9.4 Der er undertiden ønsker om indførelse af obligatorisk national oprindelsesmærkning på baggrund af en generel præference for nationale produkter. På trods af erhvervets påstand om risiko for konkurrenceforvridning har det hidtil været et grundlæggende princip, at der nationalt kan fastsættes mere restriktive regler for dyrevelfærd, end EU's minimumskrav foreskriver. Hvis det under anvendelse af subsidiaritetsprincippet overlades de enkelte medlemsstater at udvikle egne mærkningssystemer for dyrevelfærd afhængig af produktionsforhold og forbrugerinteresser, vil det let udvikle sig til en ensidig favorisering af nationale produkter, ligesom enhver form for obligatorisk national mærkning som udgangspunkt principielt vil være i strid med det indre marked og EU's konkurrenceregler. Medlemsstater, som indfører højere obligatoriske minimumskrav for en eller flere produktionsgrene, har imidlertid i givet fald mulighed for at lade disse indgå i det foreslåede mærkningssystem.

Bruxelles, den 15. marts 2007

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg