

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om gemenskapens handlingsplan för djurskydd och djurs välbefinnande 2006–2010"

KOM(2006) 13 slutlig

(2006/C 324/08)

Den 5 april 2006 beslutade rådet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö svarade för kommitténs beredning av ärendet. Föredragande var **Leif E. Nielsen**. Sektionen antog sitt yttrande den 8 september 2006.

Med anledning av kommitténs mandatperiodskifte beslutade plenarförsamlingen att ta ställning till detta yttrande under plenarsessionen i oktober, och utnämnde Leif E. Nielsen till huvudföredragande i enlighet med arbetsordningens artikel 20.

Vid sin 430:e plenarsession den 26 oktober 2006 antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 92 röster för och 1 nedlagd röst:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Det finns ett växande intresse för djurskydd och djurs välbefinnande på många håll i EU och i en del länder utanför EU. Därför är det lämpligt att understödja marknadskrafterna och anpassa EU:s minimikrav i nödvändig utsträckning. Detta innebär inte nödvändigtvis mer restriktiva krav, utan i stället bättre och mer ändamålsenliga bestämmelser som bygger på vetenskapliga och socioekonomiska studier. Dessutom är det viktigt att etablera någon form av gemensam kvalitetsbedömning för produkter som uppfyller särskilda krav på djurs välbefinnande. Slutligen är det av största vikt att användningen av djur inom forskning i djurförsök förbättras avsevärt och att obligatoriska säkerhetstest införs.

1.2 Kommissionens handlingsplan, i vilken särskild hänsyn tas till dessa behov, kan ligga till grund för fortsatta prioriteringar på området. EESK stöder i princip förslaget till strategi, men vill gärna noga utvärdera kommissionens särskilda förslag med hänsyn tagen till jämvikten mellan djurens välbefinnande och socioekonomiska förhållanden. Det är emellertid av avgörande betydelse att import från tredjeland med lägre standarder inte konkurrerar ut EU:s produktion. Det skulle leda till att djuren flyttas till områden med sämre förhållanden och att EU:s producenter tvingas lägga ned sin verksamhet. I detta hänseende är kommittén inte övertygad om att kommissionens handlingsplan räcker för att säkerställa tillräckligt hållbara lösningar.

1.3 Kommittén beklagar djupt att det inte är möjligt att diskutera frågan under den nuvarande förhandlingsrundan i Världshandelsorganisationen WTO. Trots detta måste djurs välbefinnande på längre sikt erkännas som en icke-kommersiell faktor i handeln med jordbruksprodukter. EU kan i annat fall känna sig tvingad att vidta ensidiga åtgärder för att skapa förståelse för behovet av en anpassning av det juridiska läget. På

kortare sikt måste kommissionen och det civila samhället sätta press på detaljhandeln och livsmedelsindustrin i EU för att säkerställa att motsvarande krav uppfylls genom certifieringsbestämmelser och liknande garantier vid import från tredjeland.

1.4 Insatserna på forskningsområdet måste samordnas och stärkas för att maximera det gemensamma resursutnyttjandet. Bestämmelserna bör dessutom med jämna mellanrum ses över mot bakgrund av bland annat den tekniska utvecklingen och nya forskningsrön.

1.5 EESK ställer sig positiv till förslaget om inrättande av ett centrum eller ett laboratorium för djurskydd och djurs välbefinnande. Man bör dock överväga en mer ambitiös lösning, exempelvis i form av ett globalt centrum som kan bidra till att förbättra den internationella hanteringen av problematiken kring djurs välfärd och härmed understödja arbetet i OIE ⁽¹⁾ och Europarådet samt när det gäller EU:s bilaterala avtal.

1.6 Dessutom bör kommissionen i samarbete med OIE och Europarådet ta initiativ till en internationell konferens med avsikten att skapa ett mer varaktigt nätverk för forskare i tredjeland, och mer informellt internationellt samarbete på området.

1.7 När det gäller djurförsök och toxikologiska försök anser EESK att det är nödvändigt att utvidga strategin till att även omfatta ett behovskriterium som bevisar att det föreligger ett dokumenterat samhällsbehov av produkten i fråga.

2. Sammanfattning av handlingsplanen

2.1 Handlingsplanens främsta mål är att säkra djurskyddsnivån i EU och internationellt, samt att täcka framtida behov och skapa garantier för en mer effektiv samordning av de

⁽¹⁾ Den internationella djurskyddsorganisationen, ursprungligen "Office international des épizooties" numera "Organisation mondiale de la santé animale"/"World Organisation for Animal Health".

befintliga resurserna. I planen granskas och utvärderas följande fem nyckelinsatsområden för djurs välbefinnande för perioden 2006–2010, med planer på en uppföljning efter 2010.

- Anpassa befintliga miniminormer i överensstämmelse med nya vetenskapliga rön och sociala och ekonomiska bedömningar.
- Främja ny forskning.
- Införa standardindikatorer.
- Ta initiativ som syftar till att förbättra informationen om gällande krav.
- Starta nya internationella initiativ för att öka kunskapsnivån och skapa större samsyn kring djurs välbefinnande.

2.2 Planen innehåller ytterligare 28 initiativ som kommissionen avser att genomföra före 2010. Av dessa utgörs 21 initiativ av aktiviteter som antingen redan har satts igång, är planerade att sättas igång eller vars start är fastlagd i särskilda gemenskapsbestämmelser.

2.3 Kommissionen har samtidigt lagt fram arbetsdokument med den strategiska grundvalen för insatsen och en motivering till de föreslagna åtgärderna i handlingsplanen. En viktig aspekt i handlingsplanen är att kommissionen betonar att förklaringen om djurförsök som antogs 2005 måste tillämpas i praktiken ⁽²⁾.

2.4 Kommissionen anser att insatserna på djurskyddsområdet kan underlättas genom en mer effektiv samordning mellan de berörda avdelningarna på kommissionen. Det skulle bidra till att säkerställa en mer konsekvent och samordnad insats på kommissionens politikområden. Vidare bör åtgärder som är av betydelse för djurs välbefinnande utvärderas mot bakgrund av fördragets protokoll om djurskydd och djurs välbefinnande och med hänsyn tagen till de socioekonomiska följderna.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Som företrädare för det civila samhället och genom dess allsidiga sammansättning är det naturligt för EESK att engagera sig i utformningen av bestämmelserna för djurs välbefinnande som ett led i den europeiska samhällsmodellen ⁽³⁾. Det är viktigt att fortsätta att arbeta i samma riktning och säkerställa djurs välbefinnande i EU i försvarbar och acceptabel utsträckning,

⁽²⁾ Förklaringen om djurförsök som antogs i Bryssel den 7 november 2005 om genomförandet av handlingsplanen för att uppnå målen i 3R-principen *Reduction* (begränsning av antalet djurförsök), *Refinement* (förbättring av djurförsöksmodellerna med mindre belastning för djuren) och *Replacement* (utveckling av alternativ till djurförsök).

⁽³⁾ Det är därför beklagligt att EESK först tre månader efter det att handlingsplanen hade lagts fram uppmanades att utarbeta ett yttrande i ärendet.

utan att det medför onödigt konkurrenssnedvridning eller att standarden sänks på grund av import från tredjeland med lägre krav. Den övergripande strategiska planen medför större insyn i arbetet och ökar möjligheterna till konstruktiv medverkan från alla berörda parter. Det gäller inte minst jordbruksproducenter som på grund av deras långsiktiga investeringar, motivation och ledning bör göras delaktiga i utformningen av den framtida strategin.

3.2 Jordbrukssektorn i EU är generellt positivt inställd till rimliga och väl avvägda bestämmelser på djurskyddsområdet, men framhåller risken för konkurrenssnedvridning, dels till följd av medlemsstaternas möjlighet att införa kompletterande nationella krav, dels till följd av import från tredjeland med bristande eller lägre standard. Risken för konkurrenssnedvridning till följd av nationella kompletterande bestämmelser förstärks dessutom av kravet på tvärvillkor som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken. Det skapar ett osäkert juridiskt läge i medlemsstaterna och behov av ett förtydligande av situationen i detta hänseende.

3.3 När det gäller import från tredjeland kommer de gemensamma bestämmelserna i EU på en inre marknad med 30 länder och 500 miljoner invånare ⁽⁴⁾ att påverka läget i länder utanför EU och deras export till EU. Till exempel har International Finance Corporation inom Världsbanken noterat ett växande internationellt intresse för djurs välbefinnande och behovet av anpassningar till denna utveckling såväl i primärproduktionen som i den industriella bearbetningsprocessen ⁽⁵⁾.

3.4 Det bör emellertid på kort sikt göras klart för detaljhandeln och bearbetningsindustrin i EU att de vid import av jordbruksvaror och bearbetade animaliska produkter från tredjeland i eget intresse och som ett led i den egna profileringen bör försäkra sig om att rimliga uppförandekrav har uppfyllts i produktionslandet, däribland krav på djurs välbefinnande, som motsvarar EU:s bestämmelser på området. Detta kan till exempel ske i form av ett bindande samarbete med leverantörerna ⁽⁶⁾. Kommissionen bör under alla omständigheter vidta åtgärder i denna riktning och det civila samhället bör uppmärksamma problemet via media. Detaljhandeln och livsmedelsindustrin i EU bör vara på det klara med att det i framtiden

⁽⁴⁾ Inklusive Norge, Island och Liechtenstein som omfattas av EU:s inre marknad (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) samt Rumänien och Bulgarien.

⁽⁵⁾ "Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare" från International Finance Corporation (IFC), World Bank Group, april 2006. IFC med sina 178 medlemsländer är främst inriktad på investeringar i utvecklingsländer och därtill kopplad export till i-länder.

Flera länder har dessutom infört en uppförandekodex för djurs välbefinnande utan direkt lagstiftning. Det gäller exempelvis Australien, Nya Zeeland, Argentina och Brasilien.

⁽⁶⁾ Ett bindande samarbete kan till exempel bestå i gemensamma mål för produktionssidan (i ett tredjeland) och importledet i EU kring forskning och utveckling samt krav på normer inom produktion och bearbetning på samma sätt som i växande utsträckning sker inom EU.

kommer att fästas större uppmärksamhet kring produktionsförhållandena för importerade jordbruksprodukter och bearbetade animaliska produkter från tredjeland. Konsument- och lantbruksorganisationer bör tillsammans åta sig motsvarande uppgift på nationellt plan. Samtidigt är det av största vikt att djurs välbefinnande på längre sikt erkänns som en icke-kommersiell faktor i handeln med jordbruksprodukter (se nedan).

3.5 När det gäller risken för intern konkurrenssnedvridning i EU kommer en harmonisering av bestämmelserna med förbud mot mer långtgående nationella normer att uppfattas som ologisk och oacceptabel hos allmänheten i flera medlemsstater. Om de framtida minimikraven i stället baseras på mer sakliga kriterier som bygger på forskningsrön och vetenskapliga studier på EU-nivå kan man tänka sig att förståelsen och acceptansen ökar och att incitamenten till mer långtgående nationella bestämmelser minskar. Därför är en viktig förutsättning för ändamålsenlig lagstiftning att nya åtgärder baseras på vetenskapliga data i kombination med rimliga socioekonomiska värderingar. Samtidigt bör det säkerställas att forskningsresultat utvärderas och används på ett kompetent sätt som ett led i fastställandet av de föreslagna indikatorerna. Medlemsstaterna bör dessutom ges viss flexibilitet med hänsyn till exempelvis miljö- och klimatförhållanden.

3.6 Anpassningen, förvaltningen, och spridningen av dessa normer liksom framtagningen av relevanta socioekonomiska studier och konsekvensbedömningar kan enligt kommissionen underlättas genom inrättande av ett europeiskt centrum eller laboratorium för djurskydd och djurs välbefinnande. EESK anser att man bör överväga en mer ambitiös lösning som går ut på att inrätta någon form av globalt centrum som kan bidra till att förbättra den internationella hanteringen av de problem som är kopplade till djurs välfärd och härmed främja arbetet i OIE och Europarådet och när det gäller eventuella bilaterala avtal.

3.7 När det gäller djurförsök anser även EESK att man bör uppmuntra partnerskap mellan kommissionen och industrin för att främja alternativ till djurförsök inom industrin. Sådana partnerskap skulle kunna underlätta inrättandet av centrumet och utarbetandet av en strategi för tillämpning av den så kallade 3R-principen som kan ligga till grund för bruket av försöksdjur i EU⁽⁷⁾. Kommissionens initiativ kan bidra till att stärka det arbete som redan pågår i andra sammanhang och som syftar till att främja utveckling av alternativa metoder⁽⁸⁾. EESK anser dock att det är nödvändigt att utvidga strategin till att även omfatta ett behovskriterium, dvs. att det i samhället skall finnas ett dokumenterat behov av den produkt som kemikalien eller ämnet skall användas till för att djurförsök skall kunna utföras.

⁽⁷⁾ Ca 90 % av försöksdjuren används inom forskning och utveckling, och 10 % i obligatoriska toxikologiska säkerhetstest av nya läkemedel och kemiska ämnen. Den växande uppmärksamheten kring djurförsök har kommit till uttryck i EU:s direktiv om skönhetsmedel, i vilket industrin ålaggs att utveckla andra alternativ.

⁽⁸⁾ Bland annat inom det Europeiska centret för validering av alternativa metoder (ECVAM) och i European Consensus Platform for Alternatives to Animal Experimentation (ECPA).

Konkurrenssnedvridning vid import från tredjeland

3.8 Den hårda konkurrensen och den öppna EU-marknaden ökar risken för att produktionen i tredjeland med lägre eller bristande normer successivt konkurrerar ut EU:s tillverkning och minskar avsättningen, och då även avsättningen till marknader utanför EU. Den ytterst begränsade vinstmarginalen inom jordbruket i kombination med omkostnader för djurskyddsåtgärder kan således vara avgörande för jordbrukarnas möjligheter att fortsätta produktionen. Dessutom är det i de flesta fall alltför osäkert för jordbrukarna att basera sin produktion på den begränsade grupp konsumenter som är villiga att betala ett högre pris⁽⁹⁾.

3.9 När det gäller import från tredjeland med lägre krav på djurs välbefinnande är situationen ofta mycket komplex och EESK är inte övertygad om att kommissionens handlingsplan räcker för att säkerställa tillräckligt hållbara lösningar. EESK beklagar djupt att det inte är möjligt att diskutera frågan under den nuvarande förhandlingsrundan i Världshandelsorganisationen WTO, men anser att EU trots det måste insistera på att djurs välbefinnande erkänns som en icke-kommersiell aspekt i handeln med jordbruksprodukter.

3.10 Om det inte är möjligt att vare sig uppnå tillräckligt hållbara lösningar på detta sätt eller tillräcklig förståelse inom WTO bör EU trots bristande internationell acceptans kräva motsvarande bestämmelser vid import från tredjeland. Det kan bli nödvändigt med en provokation för att skapa nödvändig uppmärksamhet och förståelse för behovet av att ändra rättsläget.

4. Särskilda kommentarer

4.1 För att EU:s lagstiftning på området skall respekteras krävs att EU:s institutioner och medlemsstater följer sina egna tidsfrister för inlämning av lagstiftningsförslag och antagande och genomförande av konkreta bestämmelser, vilket långtifrån alltid är fallet. Tidsfristen för flera av initiativen i handlingsplanen har överträtts i förhållande till tidigare beslut.

4.2 I handlingsplanen diskuteras inte problemen kring de långa djurtransporterna som är en konsekvens av EU:s inre marknad och upphävandet av gränskontrollerna för djurtransporter. Under 2004 godkände rådet en ändring av bestämmelserna om skydd av djur under transport som skall tillämpas från 2007⁽¹⁰⁾ och kommissionen har meddelat att den planerar att lägga fram ett förslag efter 2010. Liksom på andra områden

⁽⁹⁾ Även om allmänheten ofta är positivt inställd till högre konsumentpriser för djurskyddsåtgärder reagerar konsumenterna ofta annorlunda i praktiken.

⁽¹⁰⁾ Rådets förordning nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transporter och därtill knuten verksamhet och om ändring av direktiv 64/432/EEG och 93/119/EEG och förordning nr 1255/97.

är det på detta område viktigt att bestämmelserna baseras på vetenskapliga studier, och att de centrala bestämmelserna om transporttid och platskrav under transporten blir föremål för effektivare kontroll.

4.3 Alla erfarenheter visar att skötseln är den viktigaste faktorn för djurs välbefinnande. I framtida bestämmelser om djurskydd och djurs välbefinnande bör fokus ligga på detta, vilket kan ske via krav på utbildning och rådgivning i kombination med löpande registrering av djurens välbefinnande i produktionssystemen. Detta bör åtföljas av mindre detaljerad lagstiftning om produktionssystemen, som är lättare att hantera.

4.4 Strukturutvecklingen inom djurhållningen som har lett till större och alltmer specialiserade produktionsenheter och användning av ny teknik gör det möjligt att studera djurens välbefinnande mer ingående än tidigare genom registrering av en rad indikatorer. Vidare är det möjligt att inrätta nya produktionsanläggningar med utgångspunkt i alltmer detaljerad kunskap om objektiva, mätbara indikatorer som har inflytande på djurens välbefinnande. Genom att fastställa vetenskapligt baserade referenskontroller, exempelvis inom ramen för det föreslagna centrumet, kan man främja denna utveckling. I samband med tillämpning av nya krav bör hänsyn emellertid tas till den långa avskrivningsperioden för investeringar i jordbruket.

4.5 EESK stöder inrättandet av en särskild informationsplattform för djurs välbefinnande som syftar till att underlätta dialogen och utbytet av expertis och erfarenhet mellan olika berörda parter såsom konsumenter, producenter, återförsäljare, industrin m.fl. ⁽¹⁾ Man bör dock vara medveten om att det finns ett antal begränsningar att ta hänsyn till och att det i praktiken är omöjligt för konsumenterna i EU att överblicka skillnaderna mellan de olika produktionssystemen och de inbördes för- och nackdelarna. Konsumentföreningarna skulle gärna se att EU och medlemsstaterna påtar sig ansvaret i form av fastställande av minimikrav.

4.6 Kommittén ställer sig även positiv till inrättandet av ett gemensamt marknadsföringssystem som kan bidra till att främja användningen av strängare djurskyddsnormer än minimikraven. Det är av avgörande betydelse att systemet grundas på gemensamma, objektiva kriterier och dokumenterad kunskap. EU kan utarbeta ett sådant märkningssystem för produktions- och handelsleden, men det är av avgörande betydelse att utvecklingen av produkter med högre normer i så stor utsträckning

som möjligt drivs av marknaden. En förutsättning för att det skall bli framgångsrikt är emellertid att införandet av ett märkningsprogram åtföljs av kontroller och en noga genomförd informationskampanj, som kan säkerställa trovärdigheten.

4.7 Frågan om införande av ett märkningssystem med uppgifter om ursprungsland för varor som importeras från tredjeland är generellt föremål för granskning. Ett sådant system är särskilt lämpligt för animaliska produkter och varor som producerats utifrån animaliska produkter och som har genomgått industriell bearbetning. Av märkningen bör framgå om en viss produkt inte har tillverkats i överensstämmelse med EU:s normer för djurs välbefinnande.

4.8 Enligt handlingsplanen kännetecknas den ekologiska produktionen av ambitionen att tillämpa höga krav och ekologisk produktion bör enligt kommissionen användas som riktmärke för högsta normer för djurs välbefinnande ⁽¹²⁾. Erfarenheterna visar att man inom den ekologiska produktionen kan förbättra djurens välbefinnande på en del områden, men att det samtidigt råder bristfälliga förhållanden och att det finns behov av kompletterande kunskap.

4.9 Det är i alla händelser viktigt att utnyttja resurserna i EU på bästa möjliga sätt. Det gäller inte enbart inom forskning och vetenskapliga studier, där de nationella resurserna bör samordnas i största möjliga utsträckning för att maximera det ömsesidiga utnyttjandet. Genom att inrätta en gemensam rådgivande kommitté bestående av kompetenta representanter skulle man kunna samordna verksamheten och därmed förbättra utnyttjandet av resurserna. Dessutom bör kommissionen i samarbete med OIE och Europarådet ta initiativ till en internationell konferens med avsikten att skapa ett mer varaktigt nätverk för forskare i och utanför EU, och mer informellt internationellt samarbete på området.

4.10 EU:s veterinära och sjukdomsbekämpande åtgärder omfattar en rad välfärdsaspekter, även om något entydigt samband inte alltid finns. Det leder dessutom till oro bland allmänheten när ett stort antal friska djur slaktas och fraktas bort i samband med att allvarliga smittsamma husdjursjukdomar brutit ut. Det är därför viktigt att fokusera mer på förebyggande åtgärder och att i nära samarbete med forskare och veterinärer försöka hitta fungerande alternativ för att bekämpa dessa husdjursjukdomar.

Bryssel den 26 oktober 2006

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ En hemsida där normer och indikatorer och deras betydelse beskrivs skulle exempelvis kunna utgöra en del av informationsplattformen, i synnerhet när det gäller införande av ett märkningssystem.

⁽¹²⁾ Kommissionens förslag till definition av ekologiska produkter framgår av KOM(2005) 671 som innehåller förslag till rådets förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter samt förslag till rådets förordning om ändring av förordning 2092/91 om ekologiska produktionsmetoder för jordbruksprodukter och om angivelse av sådana uppgifter på jordbruksprodukter och livsmedel.