



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.11.2011  
KOM(2011) 700 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**  
**om effekterna av rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport**

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## om effekterna av rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport

### 1. INLEDNING

EU införde regler om djurs välbefinnande under transport 1977<sup>1</sup>. Reglerna syftar till att undanröja tekniska hinder för handeln med levande djur och till att möjliggöra smidigt fungerande marknadsorganisationer och samtidigt säkra en tillfredsställande skyddsnivå för djuren.

EU-lagstiftningen uppdaterades senast genom rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport<sup>2</sup> (nedan kallad *förordningen*), som antogs den 22 december 2004. I artikel 32 i förordningen anges att ”kommissionen [skall] lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om konsekvenserna av denna förordning på djurskyddet under transport och på handelsflödena av levande djur inom den utvidgade gemenskapen. I rapporten skall särskilt beaktas vetenskapliga bevis om djurs behov från djurskyddssynpunkt, rapporten om genomförandet av navigeringssystemet (...) samt de socioekonomiska konsekvenserna av den här förordningen, inbegripet regionala aspekter.” Föreliggande rapport är kommissionens svar på denna uppmaning.

Rapporten syftar till att ge en lägesrapport om förordningens inverkan på djurs välbefinnande och handeln inom EU, förordningens socioekonomiska och regionala konsekvenser samt genomförandet av navigeringssystemet, i enlighet med punkt 4.3 i kapitel VI i bilaga I till förordningen. Rapporten innehåller också uppgifter om genomförandet av EU-lagstiftningen.

Förordningen är tillämplig på transport av ryggradsdjur som transporteras i samband med en ekonomisk verksamhet. Eftersom bestämmelserna i förordningen främst rör produktionsdjur, som exempelvis nötkreatur, svin och hästar, gäller rapporten framför allt transport av dessa djur. I rapporten behandlas inte transport av andra arter, som exempelvis hundar och katter, fjäderfän, djur som hålls i forskningssyfte eller exotiska arter.

De specifika problem och åtgärder som gäller transport av fisk, som fastställdes i kommissionens strategi för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket<sup>3</sup>, bör också ses över inom ramen för denna rapport.

En ordlista över tekniska termer finns i slutet av rapporten.

---

<sup>1</sup> Rådets direktiv 77/489/EEG av den 18 juli 1977 om regler för skydd av djur vid internationella transporter, EGT L 200, 8.8.1977, s. 10.

<sup>2</sup> Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 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, EUT L 3, 5.1.2005, s. 1.

<sup>3</sup> KOM(2009) 162 slutlig.

## 2. FÖRORDNINGENS EFFEKT

Rådets förordning (EG) nr 1/2005 trädde i kraft i januari 2005 och började tillämpas den 5 januari 2007. För att fastställa om antagandet av förordningen haft någon effekt på de faktorer som anges i punkt 1 (handel, djurs välbefinnande etc.), och i så fall vilken, har en jämförelse gjorts mellan uppgifterna från tiden före och efter förordningens genomförande (2007)<sup>4</sup>. Utöver kommissionens interna uppgifter ligger följande huvudsakliga informationskällor till grund för denna rapport:

- ”Vetenskapligt yttrande om djurs välbefinnande under transport” (*Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*) som antogs av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) i december 2010.<sup>5</sup>
- Medlemsstaternas officiella rapporter om inspektioner<sup>6</sup>.
- Officiella uppgifter från EU-aktörerna.
- Kommissionens rapport om överträdelser av sociallagstiftningen inom vägtransportsektorn.<sup>7</sup>
- Uppgifter som hämtats från formella klagomål och överträdelseförfaranden.

Under 2010 beställde kommissionen en extern undersökning för att bedöma förordningens effekt<sup>8,9</sup>. Slutrapporten från undersökningen, däribland undersökningens räckvidd och begränsningar, har publicerats på kommissionens webbplats<sup>10</sup>.

Resultatet av undersökningen och uppgifterna från de ovan angivna källorna har analyserats för att fastställa de allmänna utvecklingstendenserna och konsekvenserna sedan genomförandet av förordningen 2007<sup>11</sup>, framför allt följande:

1. Effekten på handeln inom unionen med levande djur.
2. Förordningens regionala och socioekonomiska konsekvenser.
3. Jämförelse av kvaliteten på djurs välbefinnande under transport före och efter tillämpningen av förordningen.

---

<sup>4</sup> Bulgarien och Rumänien anslöt sig till EU 2007. Enligt Eurostat står dessa medlemsstater för omkring 2,5 % av EU:s totala köttproduktion, och effekten av denna utvidgning på transportererna inom EU av andra levande djur än hästar har därför i denna rapport ansetts vara begränsad.

<sup>5</sup> *The EFSA Journal*, vol 9 (2011): 1, artikelnr 1966 [s. 125 ff.].

<sup>6</sup> I enlighet med artikel 27 i förordningen ska medlemsstaterna varje år lägga fram en rapport om de inspektioner som utförs i enlighet med förordningen.

<sup>7</sup> KOM(2009) 225 slutlig, Rapport från kommissionen – *Analys av sanktionerna för allvarliga överträdelser av sociallagstiftningen inom vägtransportsektorn, i enlighet med medlemsstaternas lagstiftning*.

<sup>8</sup> Undersökning om konsekvenserna av förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport, SANCO/2010/D5/116733.

<sup>9</sup> <http://www.ibf.be/animalstransport/>

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/index_en.htm)

<sup>11</sup> Förordningen är med undantag för artikel 6.5 tillämplig från och med den 5 januari 2007, se artikel 37 i förordningen.

4. Bedömning av kraven i förordningen med beaktande av det vetenskapliga yttrande som antogs av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet i december 2010.
5. Analys av användningen av navigeringssystem.
6. Efterlevnads- och genomförandegrad.

En närmare beskrivning av punkterna ovan finns i punkterna 2.1–2.6.

## 2.1. Effekten på handeln inom unionen med levande djur

Varje år transporteras ett stort antal levande djur mellan medlemsstaterna och till och från tredjeländer<sup>12</sup>. Det finns flera anledningar till denna handel, och handelsmönstren har förblivit oförändrade efter tillämpningen av förordningen och EU-utvidgningen 2007<sup>13</sup>. Transport av djur inom medlemsstaterna är inte föremål för någon obligatorisk deklaration, och det finns därför inga uppgifter om det totala antalet djur som transporteras inom de enskilda EU-medlemsstaterna.

Uppgifter om handeln inom EU och importen till/exporten från EU av levande djur visar att det totala antalet levande djur som transporterades var i stort sett oförändrat mellan 2005 och 2009. Det finns dock vissa skillnader mellan arterna, vilket framgår av **Tabell 1**, och antalet hästar som transporterades i över 24 timmar minskade framför allt avsevärt medan antalet svin som transporterades ökade med 70% under samma period. Skälen till dessa förändringar har inte analyserats inom ramen för denna rapport, och därför kan inga bestämda slutsatser dras.

**Tabell 1: Det totala antalet levande djur som transporterades per art år 2005 och år 2009 (handeln inom EU och importen till/exporten från EU)**

**Källa: Extern rapport (uppgifter från Traces)**

		2005	2007	2009	Förändring i procent 2005–2009
<b>Nötkreatur</b>	<b>Totalt</b>	3 973 008	4 222 859	4 299 255	+ 8 %
<b>Svin</b>	<b>Totalt</b>	16 438 637	21 696 563	27 802 500	+ 70 %
<b>Får</b>	<b>Totalt</b>	4 209 196	9 112 233	4 335 078	+ 3 %
<b>Hästar</b>	<b>Totalt</b>	176 348	224 449	147 122	– 17 %
Hästar	> 24 timmar	58 224	67 739	39 371	– 33 %

Analysen av uppgifterna om produktionskostnader och marknadsutvecklingar i den externa rapporten har bekräftat att ett av de främsta skälen till denna handel fortfarande är att man vill utnyttja prisskillnaderna mellan medlemsstaterna. Foderkostnaden är en av de viktigaste kostnadsfaktorerna inom djurproduktion, och

<sup>12</sup> Enligt den externa undersökningen transporterades 2009 omkring 37 miljoner levande nötkreatur, svin, får, getter och hästar inom medlemsstaterna och till och från tredjeländer. Dessutom transporterades samma år över 1 miljard fjäderfän.

<sup>13</sup> Bulgarien och Rumänien anslöt sig till EU 2007.

denna kostnad varierar mellan medlemsstaterna och regionerna. Vidare kan en begränsad slakt- eller beredningskapacitet i vissa medlemsstater samt det faktum att den regionala köttproduktionen inom EU inte motsvarar den regionala konsumtionen också främja handeln inom EU med levande djur. Det bör dock noteras att merparten av transportererna av levande djur inom EU sker mellan ett fåtal medlemsstater. Sju medlemsstater<sup>14</sup> står för 60% av handeln inom EU med nötkreatur, och nästan 70% av alla svin transporteras från Danmark till Nederländerna, medan Tyskland är bestämmelse-land för över hälften av alla svintransporter.

Det totala antalet sändningar av levande djur ökade mellan 2005 och 2009 med avseende på import/export och handeln inom EU. Antalet sändningar med såväl korta som långa transporter ökade under denna period, medan antalet sändningar med mycket långa transporter som kräver lossning och 24 timmars vila för djuren innan transporten fortsätter var i stort sett oförändrat. Såsom framgår av **Tabell 2** utgörs omkring 65–70 % av de gränsöverskridande djurtransporterna av korta transporter. 25–30% av sändningarna sker med långa transporter, medan mycket långa transporter står för 5%. Denna fördelning var i stort sett oförändrad mellan 2005 och 2009. Det bör påpekas att även om den totala handeln inom EU med levande djur inte har påverkats av införandet av förordningen har ingen djupgående bedömning gjorts för att mäta den eventuella inverkan på de enskilda medlemsstaterna.

Det bör också noteras att enligt dessa uppgifter tycks ett antal sändningar ha utförts utan specifik angivelse av transporttiden och att detta antal ökade femfaldigt (jämfört med det totala antalet sändningar) mellan 2005 och 2009.

**Tabell 2: Antal sändningar med levande djur<sup>15</sup> (handeln inom EU och importen till/exporten från EU-27) år 2005 och 2009 mätt i transporttid**

**Källa: Extern rapport (uppgifter från Traces)**

	2005	procentandel av sändningarna	2009	procentandel av sändningarna	skillnad i procent 2005–2009
<b>Totalt</b>	315 237	100 %	399 988	100 %	+ 27 %
<b>Transporttid</b>					
<b>&lt; 8 timmar</b>	214 831	68 %	261 387	65,5 %	+ 21 %
<b>8-19/24/29 timmar</b>	83 513	26,5 %	114 820	28,5 %	+ 37 %
<b>&gt; 19/24/29 timmar</b>	15 731	5 %	16 619	4 %	+ 5 %
<b>Uppgifter om transporttid saknas</b>	1 162	< 0,5 %	7 162	< 2 %	

Såsom framgår av **Tabell 3** ökade antalet sändningar med hästar med 31 % medan antalet transporterade hästar samtidigt minskade, vilket framgår av **Tabell 1**. Detta kan bero på kravet i förordningen att hästar ska skiljas åt under transport, vilket kan

<sup>14</sup> Belgien, Frankrike, Tyskland, Polen, Italien, Nederländerna och Spanien.

<sup>15</sup> Nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och hästar.

ha lett till en minskning av det genomsnittliga antalet djur som transporteras per lastbil. De tillgängliga uppgifterna är dock inte tillräckliga för att kunna styrka den slutsatsen.

**Tabell 3: Det totala antalet sändningar per art år 2005 och år 2009 (handeln inom EU och importen till/exporten från EU)**

**Källa: Extern rapport (uppgifter från Traces)**

Arter	2005	2009	skillnad i procent
Nötkreatur	118 142	127 685	+ 8 %
Svin	85 336	125 889	+ 47,5 %
Hästar	29 740	38 930	+ 31 %

## 2.2. Förordningens regionala och socioekonomiska konsekvenser

Vissa uppgifter tyder på att förordningen inte har haft någon särskild inverkan på djurhållningen i EU:s avlägsna områden, däribland de yttersta randområdena<sup>16</sup>. I merparten av de yttersta randområdena ligger djurproduktionen kvar på samma nivå som före förordningens införande. Med utgångspunkt i uppgifter om fårbestånden i vissa avlägsna EU-regioner, som exempelvis Skottland och Sicilien, konstaterades inga stora variationer i antalet får i en jämförelse mellan 2005 och 2009.

Såsom anges i punkt 2.1 har antalet djur som transporteras över gränserna inte förändrats i någon större utsträckning, och förordningen tycks därför ha haft liten inverkan på transportbranschen. Förordningen har dock haft ekonomiska konsekvenser, framför allt för transportföretagen. Kostnaderna beror på administrativa åtgärder och investeringar för att bygga om fordon för långa transporter. (En detaljerad beskrivning av dessa åtgärder och de därmed förknippade kostnaderna ges i punkterna 2.2.1 och 2.2.2.) Transportföretagen tycks inte ha kunnat överföra dessa kostnader på andra aktörer inom livsmedelsbranschen, vilket kan antas bero på att konkurrensen inom djurtransportsektorn är mycket hög. Marknadpriserna för levande djurtransporter har förblivit oförändrade eller till och med sjunkit under perioden 2005–2009, och transportföretagens vinstmarginaler har därför minskat. Såsom undersöks närmare i punkt 2.6.1 har skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller förordningens tolkning och genomförande lett till vissa marknadssnedvridningar. Mot bakgrund av detta och med tanke på de minskade vinstmarginalerna kan förordningen antas ha haft negativa konsekvenser för djurtransportföretagen.

Djurtransportindustrin har visserligen fått ökade kostnader, men det bör påpekas att de faktorer som har störst inverkan på kostnaderna för djurtransporter, som exempelvis fordonsinköp och kostnader för arbetskraft och bränsle, inte påverkas av förordningen. De direkta kostnaderna för djurtransporter kan också hänföras till djurhälsolagstiftningen, som exempelvis kostnaderna för rengöring och desinfektion av fordon samt kostnaderna för administrativa åtgärder, vilka beskrivs i punkt 2.2.1.

<sup>16</sup> De yttersta randområdena anges i artikel 349 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (dvs. Guadeloupe, Franska Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azorerna, Madeira och Kanarieöarna).

Enligt högnivågruppen av oberoende intressenter för administrativa bördor (högnivågruppen)<sup>17</sup> har förordningen medfört betydande administrativa kostnader<sup>18</sup>. Enligt den externa rapporten uppskattas dock kostnaderna till följd av förordningen ha ökat med högst 1 % av de totala kostnaderna för djurtransporter. För hästtransporter, som står för de största kostnadsökningarna, har den avtalsslutande parten uppskattat att ökningen kommer att uppgå till högst 3 % av de totala kostnadsökningarna.

### 2.2.1. Kostnader på grund av administrativa krav

Såsom framgår av den externa rapporten och av **Tabell 4** är variationen mellan medlemsstaterna stor när det gäller de administrativa kostnaderna för efterlevnaden av bestämmelserna i förordningen. Ett exempel är transportörernas uppskattade kostnad för tillstånd<sup>19</sup>. Skillnaderna i fråga om de uppskattade administrativa kostnaderna till följd av förordningen skulle möjligen delvis kunna förklaras av att de kostnader som uppskattats av högnivågruppen även tycks omfatta andra kostnader än de som kan hänföras till förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport<sup>20</sup>, medan den avtalsslutande partens kostnadsuppskattning endast avser de kostnader som förordningen gett upphov till.

**Tabell 4: Genomsnittliga administrationskostnader. Källa: Extern rapport<sup>21</sup>**

Kostnadslag	Administrativa kostnader (EU-genomsnitt)
<b>Kostnader som uppkommer omkring vart femte år<sup>22</sup></b>	
Godkännande av fordon	26 euro (mellan 1,65 och 30 euro)
Erhållande av tillstånd för transportörer	515 euro (mellan 33 och 605 euro)
<b>Kostnader per last</b>	
Kostnader som exempelvis upprättande och ingivande av färdjournaler till den behöriga myndigheten	22 euro (mellan 1,37 och 25,21 euro)

För att minska de administrativa kostnaderna rekommenderar högnivågruppen en övergång till elektronisk teknik så att medlemsstaterna kan underlätta för företagen

<sup>17</sup> Se kommissionens beslut K(2007) 4063 av den 31 augusti 2007 om inrättande av högnivågruppen av oberoende intressenter för administrativa bördor.

<sup>18</sup> Två informationskrav – ”Sammanställande och hantering av tillgänglig information om transporter och planering” och ”Upprättande av ett desinfektionsregister” – uppgår till 1,6 miljarder euro i administrativa kostnader, vilket utgör 30 % av de totala administrativa kostnaderna på grund av EU:s informationskrav. Båda föreskrivs i förordning (EG) nr 1/2005 om djurs välbefinnande under transport och därmed sammanhängande förfaranden, se yttrandet från högnivågruppen om minskning av administrativa bördor på det prioriterade området för livsmedelssäkerhet av den 4 mars 2009, s. 3.

<sup>19</sup> En transportör betalar 605 euro i Frankrike och 33 euro i Bulgarien för samma tillstånd (18 gånger så mycket).

<sup>20</sup> Ett exempel är att rådets förordning (EG) nr 1/2005 inte innehåller något krav på att upprätta ett desinfektionsregister.

<sup>21</sup> IBF:s utvärdering av de administrativa konsekvenserna bygger på uppgifter från Eurostat och på en IBF-undersökning.

<sup>22</sup> Se artiklarna 6 och 7 i förordningen.

genom att förenkla lagring och kommunikation av de uppgifter som förvaltningarna kräver<sup>23</sup>. Ett skäl till införandet av krav på navigeringssystem i förordningen var att göra det möjligt för transportbranschen och de behöriga myndigheterna att minska de administrativa bördorna i samband med användningen av färdjournaler. I praktiken tycks dock varken transportbranschen eller myndigheterna ha utnyttjat möjligheterna att minska den administrativa bördan genom navigeringssystemen fullt ut, vilket kommer att utvärderas närmare i punkt 2.5. Såsom redan nämnts ger också djurhälsolagstiftningen upphov till administrativa kostnader, som bland annat kostnader för utförande av djurhälsokontroller samt godkännande och anmälan av transport av djur i spårbarhetssyfte<sup>24</sup>.

Möjligheten att ytterligare integrera de administrativa kraven till följd av djurhälso- och djurskyddslagstiftningen kommer också att diskuteras närmare vid den aktuella översynen av EU:s djurhälsolagstiftning<sup>25</sup>.

### 2.2.2. *Kostnader för att bygga om fordon*

Utöver administrativa kostnader medförde förordningen kostnader för att bygga om fordon. En sammanfattning av de största kostnaderna på grund av ombyggnaden av fordon ges i **Tabell 5**. Dessa kostnader varierar också beroende på olika faktorer. Enligt den externa rapporten varierar kostnaderna för att installera satellitnavigeringssystemet mellan 250 och 6 000 euro. Ingen djupgående utvärdering av skälen till dessa skillnader har gjorts inom ramen för denna rapport. Ett skäl till dessa skillnader tycks dock vara att ett mer sofistikerat navigeringssystem i vissa fall har installerats än vad som krävs i förordningen.

**Tabell 5: Kostnader för att bygga om en lastbil med släpvagn. Källa: Extern rapport<sup>26</sup>**

Krav i förordningen	Uppskattade kostnader (EU-genomsnitt)
Isolerat tak och dricksanordningar med tank	5 000 euro
Satellitnavigeringssystem, inklusive system för temperaturövervakning och -registrering	3 800 euro
Ventilationssystem	2 300 euro
<b>Totala kostnader för ombyggnad av fordon</b>	<b>11 900 euro</b>

<sup>23</sup> Yttrande från högnivågruppen för minskning av administrativa bördor på det prioriterade området för livsmedelssäkerhet av den 4 mars 2009, s. 3.

<sup>24</sup> TRACES – (TRAdE Control and Expert System) är ett transeuropeiskt nätverk för veterinärhälsa för anmälan, godkännande och övervakning av import, export och handel inom unionen när det gäller djur och djurprodukter.

<sup>25</sup> EU:s djurhälsolagstiftning granskas för närvarande, och vissa kostnader för kontroller och administration som kan hänföras till denna lagstiftning kan komma att ses över.

<sup>26</sup> Den avtalsslutande partens uppskattning av kostnaderna byggde på följande informationskällor: litteratur på området, fallstudier, en IBF-undersökning, information från European Livestock And Meat Trading Union (UECBV) och Eurostat.

### **2.3. Jämförelse av kvaliteten på djurs välbefinnande under transport före och efter förordningens tillämpning**

Även om inga bestämda slutsatser kan dras tyder de tillgängliga uppgifterna på att den allmänna kvaliteten hos långa djurtransporter har förbättrats sedan 2005, framför allt till följd av bättre fordon och bättre djurhantering, vilket tycks bero på den korrekta tillämpningen av de strängare utbildningskraven för personal som hanterar djur som införts genom förordningen<sup>27</sup>.

De uppgifter<sup>28</sup> som styrker dessa slutsatser visar också att procentandelen transporterade djur med hälta, skador, uttorkning och utmattningsminskning eller förblivit oförändrad mellan 2006<sup>29</sup> och 2009.

Antalet djur som rapporterats vara ”döda vid ankomst” minskade betydligt mellan 2005 och 2009, och skillnaden var större för långa transporter än för korta. Antalet djur som ”inte anses vara i skick att transporteras vid ankomsten på bestämmelseorten” har också minskat avsevärt.

Även om djurs välbefinnande i allmänhet har ökat efter förordningens införande visar den tillgängliga informationen att allvarliga djurskyddsproblem under transport kvarstår. Merparten av dessa problem tycks bero på dålig efterlevnad av vissa av kraven i förordningen. Dessa frågor diskuteras närmare i punkt 2.6.

### **2.4. Bedömning av kraven i förordningen med beaktande av det vetenskapliga yttrande som antogs av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet i december 2010**

Förordningen bygger i allmänhet på ett vetenskapligt yttrande om djurs välbefinnande under transport som antogs av vetenskapliga kommittén för djurs hälsa och välbefinnande den 11 mars 2002, men bestämmelserna om transporttid, viloperioder och utrymme kommer dock från det tidigare direktivet<sup>30</sup>. För att samla in nya vetenskapliga rön och sammanställa föreliggande rapport bad kommissionen 2010 Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) att avge ett vetenskapligt yttrande om djurs välbefinnande under transport.

Yttrandet antogs den 2 december 2010<sup>31</sup>, och i dess slutsatser medger forskarna att delar av den aktuella förordningen inte är förenliga med de aktuella vetenskapliga kunskaperna och pekar på specifika områden där framtida forskning rekommenderas.

Forskarna rekommenderar framför allt att transporttiden för hästar som ska slaktas bör vara kortare än vad som föreskrivs i förordningen. För andra arter, framför allt får, konstaterade forskarna att djurens välbefinnande under mycket goda

---

<sup>27</sup> I enlighet med artikel 6.4 i förordningen.

<sup>28</sup> Uppgifter som lämnats i ett frågeformulär som utarbetats av den avtalsslutande parten, och som besvarades av jordbrukare, slakterier, handels- och transportföretag, innehavare av kontrollstationer, nationella behöriga myndigheter, djurskyddsgrupper och forskare på området för levande djurtransporter.

<sup>29</sup> De uppgifter som den avtalsslutande parten samlat in om denna fråga avser inte 2005.

<sup>30</sup> Rådets direktiv 91/628/EEG av den 19 november 1991 om skydd av djur vid transport och ändring av direktiv 90/425/EEG och 91/496/EEG, EGT L 340, 11.12.1991, s. 17.

<sup>31</sup> ”Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport”, antaget av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) i december 2010, *The EFSA Journal*, vol. 9 (2011):1, artikelnr 1966 [s. 125 ff.].

transportförhållanden med avseende på djurtäthet, halm, foder, vatten och ventilation, påverkas mer av körkvaliteten än av transporttiden.

Slutsatserna i yttrandet tyder på att det utrymme som föreskrivs i förordningen bör räknas om med användning av en formel som beaktar djurens storlek i förhållande till deras vikt. I enlighet med yttrandet vore det dessutom lämpligt att fastställa specifika krav för vissa delar av lagstiftningen, som exempelvis den invändiga höjden för lastutrymmen i vägfordon.

## 2.5. **Analys av användningen av navigeringssystem**

Genom förordningen infördes ett krav på att fordon som har godkänts för långa transporter ska utrustas med ett navigeringssystem. När rådet antog detta särskilda krav gav man kommissionen i uppdrag att göra en specifik och ingående analys av genomförandet av denna nya teknik, framför allt för att förbättra kvaliteten hos kontrollerna av transporttiden och viloperioderna och samtidigt minska den administrativa bördan. Enligt lagstiftningen ska följande uppgifter registreras i systemet: transportörens namn och tillståndsnummer; öppning/stängning av lastluckan och tid och plats för avsändning och ankomst. De registrerade uppgifterna ska på begäran lämnas till den behöriga myndigheten.

De tillgängliga uppgifterna<sup>32</sup> visar att trots att förordningen har tillämpats i över fyra år finns det fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller genomförandet av kraven om navigeringssystem. Merparten av medlemsstaterna har ännu inte infört någon heltäckande strategi för att kontrollera om de installerade systemen är förenliga med förordningen, och få kontrollmyndigheter använder de uppgifter som samlats in via navigeringssystemet för att utföra kontroller i enlighet med förordningen. I många fall beaktas uppgifterna först efter att den behöriga myndigheten har upptäckt en överträdelse vid en fysisk kontroll före eller under transport eller på bestämmelseorten. Det kan därför fastslås att navigeringssystemen inte används i bred skala för att förbättra kontrollerna.

## 2.6. **Efterlevnads- och genomförandegrad**

Medlemsstaterna ansvarar för förordningens genomförande och inspektionstjänsten vid kommissionens generaldirektorat för hälso- och konsumentfrågor (kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor), som ligger i Grange på Irland, granskar verksamheten hos medlemsstaternas behöriga myndigheter. Rapporterna<sup>33</sup> från dessa granskningar ligger till grund för kommissionens utvärdering av det aktuella läget när det gäller förordningens genomförande inom EU.

Dessutom lämnar medlemsstaterna i enlighet med artikel 27 i förordningen in en årlig rapport till kommissionen om sin kontrollverksamhet samt uppgifter om vilka åtgärder som de vidtar för att hantera allvarliga brister. Efter överenskommelse med varje enskild medlemsstat publiceras dessa rapporter på kommissionens webbplats<sup>34</sup>.

Rapporterna från kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor och medlemsstaterna visar att genomförandegraden varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Detta styrks

---

<sup>32</sup> Bygger huvudsakligen på en undersökning i medlemsstaterna under första halvåret 2011; SANCO D5 AN/oj (2011)441562.

<sup>33</sup> Rapporter från kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor publiceras på [http://ec.europa.eu/food/fvo/ir\\_search\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm).

<sup>34</sup> [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/inspections\\_reports\\_reg\\_1\\_2005\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/inspections_reports_reg_1_2005_en.htm)

av de uppgifter som samlats in av flera icke-statliga djurskyddsorganisationer<sup>35</sup> och som har lagts fram för kommissionen i officiella rapporter. Ett antal allvarliga brister och problem som påtalas i dessa rapporter beskrivs i följande punkter.

#### 2.6.1. *Marknadssnedvridningar och andra svårigheter för operatörerna till följd av skillnader i tolkning och genomförande*

Den tillgängliga informationen bekräftar att det finns avsevärda skillnader mellan medlemsstaternas tolkning av vissa av förordningens bestämmelser. Kommissionen ingriper ofta för att klargöra och ge riktlinjer om vissa av bestämmelserna. Förordningen är tillämplig på transport av alla levande ryggradsdjur, men merparten av tillämpningsföreskrifterna avser kreatursbesättningar. För transport av djur som hör till andra djurkategorier, särskilt odlad fisk enligt kommissionens strategi för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket<sup>36</sup>, har genomförandet av förordningen därför ibland varit problematiskt.

Olika tolkningar av reglerna kan leda till marknadssnedvridningar som i kombination med minskade vinstmarginaler och olika administrativa kostnader kan missgynna den som driver ett transportföretag. Vidare kan ett bristfälligt genomförande av reglerna missgynna transportörer som följer bestämmelserna. Det är därför viktigt att garantera lika konkurrensvillkor för operatörerna.

#### 2.6.2. *Bristfällig regelefterlevnad och felaktigt genomförande leder till bristande djurskydd*

Det är viktigt att operatörerna har lika konkurrensvillkor, men den stora risken med bristfällig regelefterlevnad och felaktigt genomförande är risken för att djurens skyddsbehov inte iakttas.

Bristfälligt genomförande och bristande respekt för de lagstadgade kraven kan få allvarliga negativa konsekvenser för djurskyddet, och den tillgängliga informationen visar att det finns ett antal återkommande exempel på bristfällig efterlevnad, bland annat följande:

1. Transport av djur som inte är i skick att transporteras.
2. Överbeläggning av fordon.
3. Transport av djur i fordon med otillräcklig invändig lastutrymmeshöjd.
4. Djur som inte får tillräckligt med vatten under transporten.
5. Djur som transporteras under en längre tid än den maximala tillåtna transporttiden.

Bristfällig efterlevnad tycks ofta bero på felaktig tillämpning. Enligt förordningen ska de behöriga myndigheterna till exempel ansvara för att kontrollera och godkänna färdjournalerna före långa transporter för att se till att de är realistiska och förenliga med förordningen. Vid flera tillfällen har dock orealistiska färdjournaler godkänts, och vissa journaler utgår orealistiskt nog från en genomsnittshastighet på över 100 km/h för att nå den bestämmelseort som anges i färdjournalen. Detta kan

---

<sup>35</sup> T.ex. Eurogroup For Animals; Animal Angels; Compassion in World Farming; Eyes on Animals.

<sup>36</sup> KOM(2009) 162 slutlig.

resultera i transporter som överskrider den maximala transporttiden enligt förordningen med flera timmar, vilket när det sker i kombination med utrymmes- och vattenbrist har visat sig vara skadligt för djurens välbefinnande.

Om förordningen hade genomförts korrekt genom rigorös tillämpning av kraven på färdplanering och transporttid, skulle dess inverkan på djurens välbefinnande ha varit större än vad som framgår av punkt 2.3.

I analysen ovan anges de specifika och olika kontrollbehoven och skyldigheterna i de avsändande medlemsstaterna och vilka instanser som har det huvudsakliga ansvaret för transitkontroller eller kontroller på bestämmelseorten.

### 2.6.3. Påföljder och sanktioner

Endast medlemsstaterna är behöriga att besluta om påföljder för privatpersoner, och ska i enlighet med artikel 25 i förordningen fastställa påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande samt underrätta kommissionen om dessa.

Den information som lämnas av medlemsstaterna avser vanligtvis de nationella strafflagstiftningarna. En ingående jämförelse av de olika påföljderna i medlemsstaterna vore därför användbar endast om den gjordes i samband med en specifik överträdelse eller förseelse och mot bakgrund av överträdelsens eller förseelsens allvarsgrad. Kommissionen har inte gjort någon sådan jämförelse, men en uppskattning baserad på den tillgängliga informationen visar på stora variationer när det gäller påföljderna för överträdelser av förordningen inom EU.

Det bör i detta hänseende betonas att skillnaderna i fråga om påföljder inte endast rör djurtransporter, utan även överensstämmer med slutsatserna i kommissionens rapport om överträdelser av sociallagstiftningen inom vägtransportsektorn<sup>37</sup>. I sin rapport analyserar kommissionen påföljderna för exempelvis överträdelser av EU-lagstiftningen om maximal körtid samt av bestämmelserna om färdskrivare. Kommissionen fastslog att situationen var otillfredsställande och uppmanade medlemsstaterna att vidta åtgärder för en mer harmoniserad tillämpning av reglerna och att samtidigt beakta ”gränserna för den behörighet som medlemsstaterna och andra lagstiftare har beslutat att ge kommissionen”.

---

<sup>37</sup> KOM(2009) 225 slutlig, Rapport från kommissionen – *Analys av sanktionerna för allvarliga överträdelser av sociallagstiftningen inom vägtransportsektorn, i enlighet med medlemsstaternas lagstiftning.*

### 3. SLUTSATS

Mot bakgrund av den information som lämnats i rapporten kan följande huvudsakliga slutsatser dras om de frågor som beskrivs och analyseras i punkt 2 i rapporten:

1. Förordningen har haft gynnsamma konsekvenser för djurs välbefinnande under transport.
2. Genom förordningen infördes ett krav på att fordon som har godkänts för långa transporter ska utrustas med navigeringssystem. Systemens fulla potential att minska den administrativa bördan för transportbranschen eller att förbättra de officiella kontrollerna tycks dock inte utnyttjas.
3. Enligt de tillgängliga uppgifterna har förordningen inte haft någon inverkan på volymen för handeln inom EU med levande djur.
4. Förordningen tycks inte ha haft någon effekt på djurskyddet i yttersta randområden. Förordningens införande har lett till en ökning av transportkostnaderna. Kostnadsökningarna har dock inte fördelats jämnt över livsmedelskedjan, sannolikt på grund av konkurrensen inom transportsektorn, och bärs huvudsakligen av transportoperatörerna.
5. Enligt Efsas yttrande<sup>38</sup> tycks delar av förordningen inte vara helt förenliga med de aktuella vetenskapliga rönen.
6. Förordningens genomförande förblir en stor utmaning, delvis på grund av skillnaderna i tolkning av kraven och på grund av bristande kontroller i medlemsstaterna. Vidare håller de övervakningsuppgifter som medlemsstaterna lämnar till kommissionen ofta inte tillräckligt hög kvalitet för att en tydlig analys av situationen ska kunna göras och för att specifika korrigeringsåtgärder på EU-nivå ska kunna planeras.

Förordningen har såsom nämns ovan haft gynnsamma konsekvenser för djurs välbefinnande under transport. Det tycks dock finnas utrymme för att förbättra situationen. Dessa förbättringar kan åstadkommas genom olika åtgärder, och det bör betonas att när det gäller majoriteten av de djur som omfattas av förordningen anser kommissionen inte att en ändring av förordningen vore det lämpligaste sättet att hantera de konstaterade problemen. Ett stabilt rättsläge kommer att göra det möjligt för medlemsstaterna och aktörerna att fokusera på genomförandet inom tydliga rättsliga ramar. När det gäller skillnaden mellan kraven i lagstiftningen och de tillgängliga vetenskapliga rönen anser kommissionen att detta för närvarande bäst hanteras genom antagandet av riktlinjer för god praxis.

När det gäller levande fisk kommer kommissionen att inleda en undersökning om fiskars välbefinnande under transport, i syfte att fastställa om det är lämpligt att revidera förordningen för att göra reglerna om transport av fisk tydligare för vattenbruksoperatörerna, i enlighet med kommissionens strategi för vattenbruk.

---

<sup>38</sup> *The EFSA Journal*, vol. 9 (2011):1, artikelnr 1966 [s. 125 ff.].

För att åtgärda de konstaterade problemen bör ett korrekt genomförande av de befintliga reglerna fortsätta att vara en prioritet. I det syftet kommer kommissionen att överväga följande åtgärder inom den närmaste framtiden:

- a) Genomförandeåtgärder bör antas för navigeringssystemen i enlighet med artikel 6.9 i förordningen, och en förenklad version av färdjournalen bör införas i enlighet med punkt 8 i bilaga II till förordningen. Man bör vidare i nära samarbete med Europeiska byrån för GNSS<sup>39</sup> se till att förare informeras om hur de på bästa sätt kan dra nytta av dessa system.

Syfte: Att öka harmoniseringen av förordningens genomförande och att öka djurs välbefinnande genom bättre möjligheter att kontrollera bland annat transporttid och utrymme för djurtransporter. Denna åtgärd torde också bidra till en minskad administrativ börda för transportörerna, men kan öka den administrativa bördan för medlemsstaternas myndigheter. Åtgärden torde dock leda till ett bättre genomförande av djurtransportlagstiftningen.

- b) Genomförandeåtgärder bör antas för de kontroller som ska utföras av medlemsstaternas behöriga myndigheter, i enlighet med artikel 27.1 i förordningen. Samtidigt bör harmoniseringen av rapporteringssystemets struktur förbättras.

Syfte: Ett ökat antal kontroller vid behov torde förbättra förordningens genomförande. Den information som medlemsstaterna lämnar i sina rapporter skulle bli bättre och mer jämförbar om den byggde på samma struktur och skulle då bli mer användbar inom ramen för den granskning av medlemsstaterna som kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor utför.

- c) Kommissionen kommer att genomföra en undersökning av fiskars välbefinnande under transport. Det nuvarande arbetet med undersökningen av fiskars välbefinnande vid bedövning kommer att fortgå.

Syfte: Att få en överblick över fiskars välbefinnande under transport för att kartlägga och ta itu med eventuella brister i EU:s lagstiftning på det här området, i enlighet med åtagandena i kommissionens strategi för vattenbruket.

- d) Samarbetet och kommunikationen med de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och aktörerna bör öka, däribland med icke-statliga djurskyddsorganisationer. Kontaktpunkterna för förordningen<sup>40</sup> och de befintliga arbetsgrupperna, exempelvis den rådgivande gruppen för livsmedelskedjan, djurhälsa och växters sundhet<sup>41</sup>, skulle kunna användas i detta syfte.

---

<sup>39</sup> <http://www.gsa.europa.eu/>

<sup>40</sup> Kommissionen har underrättats om kontaktpunkterna för tillämpningen av denna förordning i enlighet med artikel 24.2 i förordningen.

<sup>41</sup> En beskrivning av den rådgivande gruppen för livsmedelskedjan, djurhälsa och växters sundhet finns på [http://ec.europa.eu/food/committees/advisory/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/committees/advisory/index_en.htm).

Syfte: Att samla in och analysera information om problem och utbyta erfarenheter i fråga om möjliga lösningar i samband med förordningens genomförande.

- e) Kommissionens riktlinjer om förordningens tolkning bör spridas, och stöd bör ges till utarbetandet av riktlinjer för god praxis i enlighet med artikel 29 i förordningen. Riktlinjerna bör vara inriktade på olika problematiska aspekter av den dagliga hanteringen och bör främja bästa praxis med beaktande av de senaste vetenskapliga rönen.

Syfte: Denna åtgärd skulle ta itu med ett antal tvetydigheter i och effektivisera djurskyddslagstiftningen samt öka harmoniseringen av bestämmelsernas genomförande. Den skulle samtidigt uppmuntra transportbranschen och övriga berörda parter att överträffa de lägsta skyddsnormerna för transport av djur.

Mot bakgrund av ovanstående uppmanar kommissionen Europaparlamentet och rådet att diskutera de frågor som lyfts fram i denna rapport.

## ORDLISTA ÖVER TEKNISKA TERMER SOM ANVÄNDS I RAPPORTEN

**Sändning:** Djur av samma art som omfattas av samma veterinärintyg och sänds tillsammans med samma transportmedel från samma avsändningsort till samma bestämmelseort.

**Befordran (transport):** Hela transporten från avsändningsorten till bestämmelseorten, inklusive eventuell urlastning, förvaring och ilastning vid mellanstationer under befordran.

**Korta transporter:** Transporter som inte överskrider 8 timmar.

**Långa transporter:** Transporter som överskrider 8 timmar men är kortare än *mycket långa transporter*.

**Mycket långa transporter:** Transporter som överskrider 19 timmar för ungdjur, 24 timmar för hästar och svin och 29 timmar för vuxna nötkreatur (i texten kallade 19/24/29).

**Handel inom unionen:** Handeln mellan EU:s medlemsstater.