



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.01.2006
KOM(2006) 14 slutlig

KOMMISSIONENS ARBETSDOKUMENT

om gemenskapens handlingsplan för djurskydd och djurs välbefinnande 2006-2010

Den strategiska grunden för de föreslagna åtgärderna

{SEC(2006) 65}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	ÅTGÄRD 1 - Uppgradera befintliga miniminormer för djurskydd och djurs välbefinnande	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Djurs välbefinnande - en hörnsten i gemenskapspolitiken	4
1.3.	Djurskyddets centrala plats inom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken	5
2.	ÅTGÄRD 2 - Ge hög prioritet åt att främja framtida forskning till stöd för politiken om djurskydd och djurs välbefinnande och om tillämpning av 3R-principen (Replacement, Reduction and Refinement, dvs. ersättning, minskning och förbättring)	7
2.1.	Bakgrund	7
2.2.	Ett europeiskt centrum eller laboratorium för djurskydd och djurs välbefinnande.....	8
2.3.	Tillämpningen av nya praktiska verktyg för djurskydd.....	8
2.4.	Tillämpningen av 3R-principerna på djur som används i djurförsök.....	8
3.	ÅTGÄRD 3 – Införandet av standardiserade indikatorer för djurs välbefinnande.....	10
3.1.	Bakgrund – den integrerade strategin	10
3.2.	Ett EU-märke för djurs välbefinnande – klassificering av produktionssystem utifrån krav på djurskydd.....	10
4.	ÅTGÄRD 4 - Försäkra sig om ett större engagemang och bättre kunskaper hos såväl djurhållare och djurhandlare som den stora allmänheten om gällande djurskydds- och djurhållningskrav och till fullo uppmärksamma den roll dessa spelar för djurskyddet och djurens välbefinnande.....	11
4.1.	Bakgrund – ändringar i allmänhetens inställning.....	11
4.2.	Vad som hittills uppnåtts	12
4.3.	En välinformerad djurhanterare/uppfödare och allmänheten: De bästa förespråkarna för djurens välbefinnande.....	12
5.	ÅTGÄRD 5 - Fortsätta att stödja och starta nya internationella initiativ för att höja kunskapsnivån och skapa större samsyn kring djurskyddsfrågor	13
5.1.	Bakgrund	13
5.2.	Arbetet tillsammans med Världsgesundhetsorganisationen för djurens hälsa (OIE)	14
5.3.	Främjandet av djurskydd i EU:s multilaterala och bilaterala förbindelser	14
5.4.	Att öka kunskaperna om djurskydd i utvecklingsländerna och skapa möjligheter till handel	15

1. ÅTGÄRD 1 - UPPGRADERA BEFINTLIGA MINIMINORMER FÖR DJURSKYDD OCH DJURS VÄLBEFINNANDE

1.1. Bakgrund

Trots det faktum att många viktiga framsteg på djurskyddsområdet har gjorts de senaste åren, har samhällen under flera generationer tagit sitt ansvar när det gäller omvårdnad av djur som de har ansvaret för och många länder har sedan länge lagstiftning om djurskydd och förebyggande av djurplågeri. Den första lagstiftningen på EU-nivå om djurs välbefinnande antogs 1974 och gällde skyddet av djuren vid tidpunkten för slakt¹. Av skälen till direktivet framgår det vilken vikt man redan då fäste vid djurens välbefinnande och förebyggandet av onödigt lidande:

”Gemenskapen bör också vidta åtgärder så att alla former av djurplågeri upphör. Som ett första steg synes det önskvärt att dessa åtgärder innefattar fastställande av förhållanden så att djur kan besparas allt onödigt lidande vid slakt.”

Under de följande åren tillkom en allt ökande mängd gemenskapslagstiftning om djurskydd. Kommissionen har ett viktigt ansvar när det gäller att se till att ny lagstiftning om djurskyddsnormer baseras på nya vetenskapliga rön, expertis och praktisk erfarenhet. I sin roll som EG-fördragets väktare har kommissionen också ansvaret för att se till att gemenskapslagstiftningen tillämpas och verkställs på rätt sätt och kommissionens inspektionstjänst (kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor) spelar också en viktig roll när det gäller att fylla denna uppgift. Den vetenskapliga grunden för denna politik har också fått stöd av verksamheten i en lång rad rådgivande organ: Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén², vetenskapliga kommittén för djurs hälsa och välbefinnande³, rådgivande gruppen för etik inom bioteknologin (GAIEB) och på senaste tiden också Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet⁴.

När det gäller djur inom animalieproduktion har den lagstiftning som utvecklats i hög grad fastställt minimiregler för deras skydd. Mer detaljerade bestämmelser har fastställts för animalieproduktion av ett fåtal arter (kalvar, grisar och värphöns), medan det bara finns allmänna bestämmelser för andra, såsom biff- eller mjölkkor, får, kalkoner, ankor etc. Avsaknaden av särskilda djurskyddsnormer för de flesta arter i animalieproduktion är i dagsläget svår att rättfärdiga mot bakgrund av de vetenskapliga rön som nu finns tillgängliga och de framsteg när det gäller dessa frågor som gjorts i internationella instanser som t.ex. Europarådet⁵. Det finns nu alltmer information att tillgå om fiskars förmåga till känslor. Detta är ett ämne som Europarådet redan tagit upp och även Internationella byrån för bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar, OIE, håller på att utarbeta djurskyddsriktlinjer för odlad fisk.

¹ Rådets direktiv 74/577/EEG.

² http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/oldcomm4/previous_en.html

³ http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scah/index_en.html

⁴ <http://www.efsa.eu.int/>

⁵ http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Biological_safety_use_of_animals/

EU:s miljöpolitik har sedan åttiotalet inbegripit lagstiftning som tillsammans med den inre marknadens harmonisering har medfört förbättringar när det gäller djurskydd. Genom införandet av artikel 175 blev fler områden när det gäller skydd av djurarter och djurs välbefinnande föremål för gemenskapslagstiftning. Kommissionens miljöpolitik omfattar t.ex. frågor som rör humana fångstmetoder, handel med vilda djur, skydd av djur i djurparker, import av vissa sälkutskinn etc. EU:s miljöhandlingsprogram *Miljö 2010: Vår framtid, vårt val*, som gäller under perioden 2001-2010, har också skydd av naturliga livsmiljöer, vilda djur och växter som ett av sina särskilda mål. På det internationella området har gemenskapen slutit ett avtal om internationella normer för humana fångstmetoder med Kanada och Ryska federationen och ett i huvudsak liknande avtal genom ett godkänt protokoll med USA.

När det gäller skydd av djur som används i djurförsök, lade kommissionen redan 1985 fram ett förslag till direktiv om skydd av ryggradsdjur som används för försök och andra vetenskapliga ändamål. Vidare har gemenskapen genom rådets beslut 1999/575/EC undertecknat Europarådets konvention ETS 123 om skydd av ryggradsdjur som används för försök och andra vetenskapliga ändamål. Detta understryker ytterligare gemenskapens strävan att finna alternativ till användningen av djur i försök samt att förbättra förhållandena för de som fortfarande används. I EU används ungefär 10 miljoner djur per år för forskning och försök, varav nära 25 % gäller försök som föreskrivs i lag, såsom säkerhetstester, livsmedelstester och kontroll av läkemedel. Användningen av djur har fram till nyligen minskat inom näringslivet och forskningen, framförallt beroende på förändringar när det gäller forskningsmetoder och påvisandet av substanser snarare än användningen av alternativ till djurförsök i lagstadgade tester.

1.2. Djurs välbefinnande - en hörnsten i gemenskapspolitiken

Protokollet om djurskydd och djurens välfärd som fogats till EG-fördraget genom Amsterdamfördraget anger inom vilka verksamhetsområden som gemenskapen och medlemsstaterna fullt ut ska ta hänsyn till djurens välbefinnande vid utformning och genomförande av gemenskapens politik. I olika enkäter har EU-medborgarna gett uttryck för en allt större uppskattning av höga djurskyddsnormer som både direkt och indirekt kan påverka livsmedelssäkerhet och matkvalitet. Det är därför viktigt att lagstiftning och stödsystem i jordbruket anpassar sig i enlighet med detta. Kommissionen ger i sin vitbok om livsmedelssäkerhet sitt erkännande åt de samband som finns mellan livsmedelssäkerhet och djurskydd och man söker, framförallt i förordning (EG) 882/2004⁶, att säkra ett integrerat tillvägagångssätt genom hela livsmedelskedjan till djurhälsa, djurskydd och kontroller av livsmedelssäkerhet. Förordningen innehåller också bestämmelser om anordnande av utbildning för personalen vid medlemsstaternas behöriga myndigheter för att man ska kunna utveckla ett harmoniserat tillvägagångssätt vid offentliga kontroller i medlemsstaterna. Sådan utbildning ska emellertid snarare ses som ett komplement till än en ersättning för medlemsstaternas egen interna utbildning. Medlemsstaterna skulle också kunna förses med ett forum för utbyte av erfarenheter av genomförandet

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

av djurskyddsåtgärder, vilket skulle underlätta en spridning av bästa praxis. För att minska kostnaderna för informationsöverföring, undvika dubbelarbete och öka den administrativa effektiviteten, bör man använda sig av modern teknik och e-förvaltningslösningar för överföring och behandling av uppgifterna.

Enligt rådets beslut 90/424/EEG om utgifter inom veterinärområdet ska gemenskapen bidra finansiellt till att upprätta ett informationsprogram för djurskydd och finansiera undersökningar som är nödvändiga för att förbereda och utarbeta lagstiftning på djurskyddsområdet. Man bör också undersöka om det är möjligt att utnyttja de instrument som inrättas i rådets beslut 90/424 för att ekonomiskt stödja de viktigaste av de initiativ som anges i handlingsplanen som åtföljer detta arbetsdokument. Gemenskapen har ett viktigt ansvar för skydd av djur som används i djurförsök, validering av alternativa metoder till djurförsök, fångst av vilda djur, djurskydd i djurparker, handel med vilda djur och utrotningshotade arter. Andra åtgärder såsom skydd av utrotningshotade arter, bevarande av biologisk och genetisk mångfald, liksom framsteg på det biotekniska området, t.ex. när det gäller kloning av djur, kräver att man noga överväger möjliga konsekvenser för djurens välbefinnande. Inom den gemensamma fiskepolitiken betonades det i kommissionens strategi för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket⁷ att det finns ett behov av djurskydd när det gäller odlad fisk och att man bör följa rekommendationerna från organisationer såsom Europarådet vid ett eventuellt utarbetande av en särskild djurskyddslagstiftning för odlad fisk.

När det gäller skydd av djur som används i djurförsök, håller kommissionen för närvarande på att se över direktiv 86/609/EEG. Syftet med översynen är att skärpa lagstiftningen när det gäller djurförsök i EU och att se till att de djur som fortfarande används i försök får en korrekt skötsel och human behandling. Vid översynen kommer man särskilt att undersöka vilka krav som ska ställas vid godkännande av försök, personal och inrättningar och inspektion av de inrättningar som föder upp, säljer eller använder laboratoriedjur samt ett eventuellt införande av ett etiskt granskningsförfarande.

Synergier mellan de olika generaldirektorat i kommissionen som är behöriga på djurskyddsområdet kommer att avsevärt underlätta kommissionens roll när det gäller att uppfylla kraven i protokollet till EG-fördraget. Samarbetet mellan de som är behöriga bör organiseras mer systematiskt för att man ska kunna säkra en ordentlig uppföljning av de långsiktiga strategierna och kunna uppfylla de ständigt ökande kraven från EU-medborgarna på förbättrade djurskyddsnormer.

1.3. Djurskyddets centrala plats inom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken

I de senaste reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken har man infört principen om tvärvillkor för mottagarna av direktstöd, inklusive djurskyddsnormer fr.o.m. 2007. Om en överträdelse upptäcks, leder den till en påföljd, antingen i form av en minskning eller en indragning av det utbetalda stödet, och påföljdssystemet är så utformat att påföljden står i proportion till hur allvarlig överträdelsen är.

⁷ KOM(2002) 511 slutlig.

Vad som är viktigare när det gäller det potentiella stödet till djurskydd är emellertid de nya åtgärder som planeras inom politiken för utveckling av landsbygden. Stöd kan beviljas till investeringar i jordbruksföretag eller bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter i syfte att förbättra djurens välfärd. Det är dessutom möjligt att inom ramen för åtgärder inom miljövänligt jordbruk inbegripa efterlevnad av gällande djurskyddslagstiftning som ett villkor för stödberättigande, som medlemsstaterna ska kontrollera att det uppfylls.

Följande nya tilläggsåtgärder har också införts:

- Kapitlet för miljövänligt jordbruk har utvidgats genom en stödåtgärd för jordbrukare som har en djurhållning som är bättre än vad som krävs enligt basnormerna för god djurhållning.
- Kapitlet ”Krav som skall uppfyllas” innehåller ekonomiska stödåtgärder för att hjälpa jordbrukarna att anpassa sig till de strängare krav som införs i EU-lagstiftningen när det gäller miljö, folkhälsa, djurs och växters hälsa och djurskydd. Dessutom kan de få stöd till kostnaderna när de anlitar ”Jordbruksrådgivningen” för att få hjälp att uppfylla nya krav.
- Kapitlet ”Livsmedelskvalitet” innehåller bestämmelser för beviljandet av stöd för att delta i kvalitetssystem för livsmedel (inklusive system som grundas på stränga djurskyddsnormer) och för producentgrupper som bedriver informations- och PR-verksamhet om de understödda kvalitetssystemen, inklusive de som grundas på förbättrade djurskyddsbestämmelser.

Det står således klart att medlemsstaterna och kommissionen inom den nya ramen för den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken har fler instrument till sitt förfogande för att möta samhällets krav på hållbar produktion och förbättrade djurskyddsnormer. Som exempel kan nämnas att i den europeiska handlingsplanen för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk⁸ betonade kommissionen, och fick också senare stöd av rådet⁹, att ekologiskt jordbruk spelar en dubbel roll i samhället, genom att vara miljö- och djurvänlig och samtidigt uppfylla konsumenternas krav. I denna handlingsplan bestämde sig kommissionen för att tydliggöra dessa kollektiva nyttigheter genom att fastställa att en hög djurskyddsnivå är en av målsättningarna för det ekologiska jordbruket. Denna särskilda verksamhet har nu förverkligats genom förslaget till en (ny) rådsförordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter. I detta förslag fastställs principen att ekologiskt jordbruk måste hålla en hög djurskyddsnivå.

⁸ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om den europeiska handlingsplanen för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk (KOM(2004) 415 slutlig).

⁹ Rådets slutsatser från oktober 2004 om meddelandet (2004) 415 slutlig.

2. ÅTGÄRD 2 - GE HÖG PRIORITET ÅT ATT FRÄMJA FRAMTIDA FORSKNING TILL STÖD FÖR POLITIKEN OM DJURSKYDD OCH DJURS VÄLBEFINNANDE OCH OM TILLÄMPNING AV 3R-PRINCIPEN (REPLACEMENT, REDUCTION AND REFINEMENT, DVS. ERSÄTTNING, MINSKNING OCH FÖRBÄTTRING)

2.1. Bakgrund

Enligt förpliktelserna i protokollet till EG-fördraget ska gemenskapsfinansierad forskningspolitik särskilt beakta djurs välbefinnande och ta etiska hänsyn vid genomförandet av forskningspolitiken. Det är viktigt att man tar i beaktande etiska aspekter på ny teknik närhelst det är möjligt och samtidigt ser till att utvecklingen på djurskyddsområdet står på en fast vetenskaplig grund. Detta är viktigt både när ny bioteknik (som t.ex. kloning av djur) riskerar att påverka djurs välbefinnande och när man utvecklar vissa moderna uppfödningmetoder som extensiv eller ekologisk produktion. Därför måste politik och rekommendationer på djurskyddsområdet utgå från de senaste vetenskapliga rönen. Om det råder brist på sådan objektiv information som krävs för att utarbeta lämplig politik och lämpliga rekommendationer, bör detta faktum användas som ett argument för att ge prioritet åt ny forskning.

Kommissionen har gett stöd till ett antal forskningsprojekt om djurs välbefinnande i animalieproduktionen¹⁰, allt ifrån sociologiska undersökningar av konsumenters beteende till undersökningar av djurskyddet inom fjäderfä- och kalvuppfödning¹¹ och på temat för livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet stöder kommissionen för närvarande ett integrerat projekt om ”Integration av djurskydd i kvalitetsmat: från allmänhetens oro till förbättrat djurskydd och kvalitet under insyn”¹² Ett antal projekt som behandlar etiska, rättsliga och sociala aspekter på uppfödning och reproduktion (och ny reproduktionsteknik såsom kloning) har också fått stöd. Stöd har dessutom beviljats till forskning på temat ”Globala förändringar och ekosystem” om intelligenta teststrategier för kemikalier samt på temat ”Biovetenskap, genomik och bioteknik för bättre hälsa” om strategier för invitro-tester för kemikalieexponering hos människor, liksom särskilda stödprojekt inom toxikologi och kemikalier som stör endokrina organ.

Det sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling¹³ är för närvarande under utarbetande och förväntas gälla från 2007 till 2013. Förslaget tar upp djurskydd för vissa djurarter inom samarbetsprogrammets tema 2 ”Livsmedel, jordbruk och bioteknik” som en del av strategin för utvecklingen av en kunskapsbaserad bioekonomi. Forskningen inom ramprogrammen syftar till att förbättra europeisk konkurrenskraft och stödja aktuell europeisk politik. Forskning som stöder politiken är en särskild del av ramprogrammet och en samrådsstruktur finns för prioritering av sådan forskning som vissa generaldirektorat behöver vid utformningen av ny politik. Ett sådant samråd kommer att utnyttjas för att prioritera forskning om djurskydd i det sjunde ramprogrammet. 3R-aktiviteterna kommer att få stöd inom fyra av de nio tematiska prioriteringarna: 1. Hälsa, 2. Livsmedel, jordbruk

¹⁰ Se http://europa.eu.int/comm/research/agriculture/index_en.html för all forskning med anknytning till jordbruk.

¹¹ Se http://europa.eu.int/comm/research/quality-of-life/animal-welfare/seminars/pdf/animal-welfare_en.pdf för översyn.

¹² FOOD-CT-2004-506508, ”Welfare quality” se www.welfarequality.net.

¹³ http://europa.eu.int/comm/research/era/index_en.html

och bioteknik, 4. Nanovetenskap, nanoteknik, material och ny produktionsteknik och 6. Miljö (inkl. klimatförändringar). Dessutom kommer teknikplattformar, såsom de som finns om allmän djurhälsa, djuruppfödning och reproduktion, att tillföra ytterligare uppgifter av vikt för djurskyddet.

2.2. Ett europeiskt centrum eller laboratorium för djurskydd och djurs välbefinnande

Till följd av att djurs välbefinnande håller på att utvecklas till en väletablerad vetenskaplig disciplin, kommer man att överväga inrättandet av ett europeiskt centrum eller laboratorium för djurskydd och djurs välbefinnande. Det europeiska centrumet/laboratoriet skulle kunna anförtros ett antal nyckeluppgifter när det gäller genomförandet av denna handlingsplan. Centrumet skulle särskilt kunna ägna sig åt de standardiserings- och certifieringsförfaranden av nya indikatorer för välbefinnande som ska användas vid genomförandet av åtgärd 3 (Standardiserade indikatorer för djurs välbefinnande). Vidare skulle centrumet kunna samordna och stimulera till forskning kring förbättringen av befintliga normer och främja ytterligare utredningar av de naturliga sambanden mellan djurskydd och djurhälsa och i förlängningen sambanden med livsmedelssäkerhet och matkvalitet. Denna aspekt är relevant för de pågående och framtida diskussionerna om djurs välbefinnande både inom EU och på internationell nivå. Centrumet skulle också kunna tjäna som ”spetsforskningscentrum”, där man skulle kunna utbyta information inom alla områden av djurskydd. Detta skulle kunna ta sig olika uttryck, alltifrån en grundläggande förståelse genom riktad forskning kring djurskydd, utbytesprogram, främjandet av alternativ till djurförsök till en mer formell plattform eller referenspunkt för utbyte av information samt insamling och främjande av bästa praxis. Centrumet skulle också kunna bistå vid införandet av en EU-märkning för djurs välbefinnande (se kapitel 3.2) genom att tillhandahålla harmoniserad vetenskapsbaserad benchmarking. Centrumet skulle också kunna engageras i utarbetandet av sådana socioekonomiska undersökningar och konsekvensanalyser som gäller genomförandet av nya djurskyddsåtgärder.

2.3. Tillämpningen av nya praktiska verktyg för djurskydd

Forskningen bör i ökande grad inriktas på utvecklingen av övervakningssystem för uppfyllandet av djurskyddskrav så att de offentliga kontrollerna kan bli mer effektiva och proaktiva. Till exempel bör kontrollen av djurs välbefinnande under transport inriktas på att förhindra olämpliga transportförhållanden snarare än på att administrera de straffpåföljder som blir konsekvensen av en överträdelse av EU-lagstiftningen och som dessutom ofta inte upptäcks förrän vid slutet av resan. Detta är också det tillvägagångssätt som förordas i en nyligen antagen rättsakt (förordning EG 1/2005). Genomförandet av dessa bestämmelser kommer emellertid att kräva ytterligare insatser av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Tillämpningen och integreringen av ny teknik (spårningssystem, kommunikationsverktyg och elektronisk identifiering) bör därför utforskas så att man kan kartlägga metoder som de behöriga myndigheterna kan använda sig av i sina arbetsuppgifter.

2.4. Tillämpningen av 3R-principerna på djur som används i djurförsök

När det gäller djurförsök, uppmuntrade man i direktiv 86/609/EEG till utvecklingen av alternativ till användningen av djurförsök och ett europeiskt centrum för

validering av alternativa testmetoder (ECVAM) inrättades 1991. Centrumet bidrar direkt till djurs välbefinnande genom tillämpningen av ”3R-principen och valideringen av alternativ. Detta innebär ett horisontellt stöd till genomförande och övervakning av åtgärder inom olika områden av konsumentskydd och säkerhetstester, som t.ex. kemikalier, kosmetika, biocider, livsmedel, biologiska ämnen och medicinsk utrustning. Alternativ till djurförsök spelar en allt större roll vid genomförandet av relevant lagstiftning, även om påtryckningarna från allmänheten och från politiskt håll samt de tillgängliga alternativen varierar från en sektor till en annan. Utöver fördelarna för djurens välbefinnande, har de alternativa metoderna fördelen att kunna erbjuda handfast information genom kvalitetskontrollerade, moderna tester, som är snabbare och mindre kostsamma än klassiska djurbaserade tester. Man har t.ex. uppskattat att behovet (kostnader och djur) av testning under REACH¹⁴ skulle kunna reduceras med upp till 70 % genom användningen av intelligenta teststrategier: Tillgänglig och utlovad information, (Q)SAR-metoder, gruppering, analogisering etc. (källa: *European Chemicals Bureau* och *the German Federal Institute for Risk Assessment*), utan att förringa den vetenskapliga kvaliteten på uppgifterna. I detta sammanhang är det viktigt att notera att konceptet med 3R redan är en integrerad del av gemenskapens strategi när det gäller djurförsök. Det slutliga målet är att ersätta djurförsöken med metoder som inte kräver att djur används. När det gäller de experiment som fortfarande måste utföras på levande djur, är målet att reducera antalet djur och förbättra metoderna så att de orsakar mindre smärta, lidande och kval. Ytterligare insatser måste göras för ett fullständigt genomförande av de 3R-principerna när det gäller all användning av djur, för att säkra överensstämmelsen mellan direktiv 86/609/EEG och lagstiftning som kräver djurförsök, samt för att mer ingående undersöka det ömsesidiga godkännandet av uppgifter och avtal om ömsesidigt erkännande som ett sätt att minska antalet djur som används i djurförsök. Grundandet av gemenskapens referenslaboratorium för utvärdering av alternativa testmetoder borde ytterligare kunna höja kvaliteten på de alternativa testmetoderna och snabba på valideringsförfarandet.

Som en del av ett nytt initiativ höll kommissionens vice ordförande Günter Verheugen och kommissionsledamoten Janez Potočnik den 7 november 2005 i Bryssel en konferens om olika alternativ till djurförsök, som blev startpunkten för ett europeiskt partnerskap mellan kommissionen och näringslivet för att få fram alternativ till djurförsök. Genom detta partnerskap har följande organisationer enats om den s.k. ”3R-deklarationen” som antogs i Bryssel: *European Chemical Industry Council (CEFIC)*, *the European Crop Protection Association (ECPA)*, *the European Association for Bioindustries (EuropaBio)*, *the European Cosmetic Toiletry and Perfumery Association (COLIPA)*, *the International Association for Soaps, Detergents and Maintenance Product Industry in Europe (A.I.S.E.)* samt *European Federation on Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA)*. Grundad på deklarationen kommer en arbetsgrupp av berörda parter att under det första kvartalet 2006 utarbeta ett handlingsprogram med konkreta insatser på kort, medellång och lång sikt. Syftet med handlingsprogrammet är att kartlägga vad som hindrar framsteg och föreslå lämpliga lösningar för att främja utveckling, validering och rättsligt godkännande av alternativ till djurförsök, till exempel

- kartläggning av forskningsverksamhet och nuvarande strategier,

¹⁴

Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals.

- samarbete inom forskningen för att förstärka och utvidga den nuvarande verksamheten mellan partnerna och andra berörda aktörer,
- utveckling av alternativa strategier, inklusive intelligenta teststrategier,
- praktiska mekanismer för att förbättra valideringsförfarandet genom användningen av tillgänglig kunskap, och
- praktiska mekanismer för att underlätta det rättsliga godkännandet av alternativ till djurförsök.

Man kommer att publicera en årlig rapport från partnerskapet för genomförandet av handlingsprogrammet, som är avsedd för rådet, Europaparlamentet och andra berörda aktörer. Den första rapporten kommer sannolikt att publiceras i december 2006.

3. ÅTGÄRD 3 – INFÖRANDET AV STANDARDISERADE INDIKATORER FÖR DJURS VÄLBEFINNANDE

3.1. Bakgrund – den integrerade strategin

Europeiska konsumenter ser inte längre uppfödningen av djur enbart som ett sätt att producera kött. Man ser istället uppfödningen som betydelsefull för andra viktiga sociala mål, såsom livsmedelssäkerhet och matkvalitet, miljövård, hållbar utveckling och ett gott djurskydd. Sambanden mellan djurskydd, djurhälsa och livsmedelssäkerhet har också erkänts internationellt¹⁵. En ordentlig och enhetlig kontroll av att djurskyddslagstiftningen efterlevs är väsentlig och utarbetandet av exakta och mätbara indikatorer för djurs välbefinnande kommer att underlätta detta och göra de kontroller och normer som tillämpas effektivare. Man kan för närvarande urskilja två olika tendenser: Samexistens av obligatoriska och frivilliga system som går längre än miniminormerna i EU-lagstiftningen, liksom en bekräftelse i marknadstrenderna att i många länder världen över ökar försäljningen av produkter som uppfyller kraven på hållbar utveckling. Båda dessa tendenser underlättar tydligt en fortsatt förbättring av djurskyddet. Man behöver emellertid förse konsumenterna med den extra information som krävs för att de bättre ska förstå värdet av de djurskyddsnormer som tillämpas på varje produkt och för att deras köpval ska underlättas.

3.2. Ett EU-märke för djurs välbefinnande – klassificering av produktionssystem utifrån krav på djurskydd

Återförsäljare och producenter blir alltmer medvetna om att djurens välbefinnande spelar en avgörande roll för produktens ”image” och kvalitet, vilket skapar ett behov av att det görs kontroller av djurskyddet direkt på gården och av att man kan lämna garantier för goda uppfödningförhållanden. Det har blivit allt vanligare både inom och utanför EU att bearbetningsföretag, återförsäljare och multinationella företag lanserar oberoende revisionsprogram för djurs välbefinnande. I en del medlemsstater finns det redan flera frivilliga program för märkning av produkter grundade på

¹⁵ OIE – Terrestrial Animal Health Code 2005 – Appendix 3.7.1 – Guiding principles for animal welfare.

uppfyllandet av olika parametrar, bland annat djurskyddsnormer. EU:s handelsnormer för både ägg och fjäderfäkött innehåller redan olika bestämmelser om djurskyddsmärkning.

När det gäller ägg till exempel, måste sedan den 1 januari 2004 konsumtionsägg märkas med en särskiljande kod, av vilken det bland annat framgår vilken uppfödningsslag som använts vid äggproduktionen. Det är obligatoriskt att som konsumentinformation lämna en förklaring till koden, på äggkartongen när det gäller förpackade ägg och i ett särskilt meddelande för de ägg som säljs i lös vikt. Medlemsstaterna har lanserat informationskampanjer, som samfinansierats av Europeiska kommissionen, för att öka konsumenternas medvetande om vad koden betyder. Vidare fastställs det i kommissionens förordning (EG) nr 2295/2003 att *”märkning på ägg och förpackningar skall vara väl synlig och klart läslig i enlighet med artikel 7–10 i förordning (EEG) nr 1907/90”*. När det gäller konsumtionsägg från länder utanför EU (andra än dem som har ett avtal om likvärdighet med EU), ska äggen vara tydligt och läsligt stämplade i ursprungslandet med ursprungslandets ISO-kod föregånget av: *”ej EG-normer”*.

Införandet av ett EU-märke för djurs välbefinnande är en möjlighet som man snarast måste undersöka och som skulle leda till främjandet av produkter som uppfyller höga djurskyddsnormer, vilket skulle underlätta konsumenternas val mellan produkter som uppfyller grundläggande djurskyddsnormer (miniminnormerna enligt EU-lagstiftningen) och produkter som uppfyller striktare normer (djurskyddsnormer på frivillig basis eller enligt sådan lagstiftning i medlemsstaterna som går utöver miniminnormerna).

En tydlig märkning som anger djurskyddsnivån skulle kunna bli ett effektivt verktyg för marknadsföring på samma sätt som den märkning som redan nu används för vissa jordbruksprodukter med särskilda regionala särdrag. Ett sådant klassificeringssystem bör grundas på standardiserade vetenskapliga indikatorer som godtas både i EU och internationellt och väl underbyggda med forskning, så att marknadsföringen av produkterna underlättas. För att uppfylla konsumenternas önskemål om att kunna välja utifrån objektiv och vetenskapligt underbyggd information, och mot bakgrund av att den märkning och de standarder som redan finns ibland konkurrerar med varandra eller till och med vilseleder, bör man utveckla en europeisk kvalitetsstandard grundad på aktuell forskning.

4. ÅTGÄRD 4 - FÖRSÄKRA SIG OM ETT STÖRRE ENGAGEMANG OCH BÄTTRE KUNSKAPER HOS SÅVÄL DJURHÅLLARE OCH DJURHANDLARE SOM DEN STORA ALLMÄNHETEN OM GÄLLANDE DJURSKYDDS- OCH DJURHÅLLNINGSKRAV OCH TILL FULLA UPPMÄRKSAMMA DEN ROLL DESSA SPELAR FÖR DJURSKYDDET OCH DJURENS VÄLBEFINNANDE.

4.1. Bakgrund – ändringar i allmänhetens inställning

Allmänhetens inställning till djur och hur djur behandlas har ändrats avsevärt under de senaste decennierna. De europeiska konsumenterna är ett bra exempel på denna attitydförändring, med många konsumenter som alltmer efterfrågar ”rena och gröna” produktionsmetoder och som tilltalas av de utsikter till förbättrad matkvalitet, livsmedelssäkerhet och djurs hälsa och välbefinnande som innovativa

produktionssystem, såsom frigående höns och ekologiskt jordbruk, erbjuder. Konsumenternas och producenternas attityd har genomgått en omvälvande förändring från att bara ha varit inriktad på att förhindra djurplågeri och undvika djurs lidande och istället bli mer inriktad på att djuren ska må bra och att deras viktigaste behov ska tillfredställas.

4.2. Vad som hittills uppnåtts

Olika initiativ har tagits för att främja en mer samrådsinriktad och övergripande strategi vid utarbetandet av insatser på djurskyddsområdet. Detta har inneburit att man låtit genomföra särskilda projekt och undersökningar om konsumenternas attityder till djurs välbefinnande. När det gäller skydd av försöksdjur har man engagerat sakkunniga i arbetsgrupper som representerar många olika berörda parter (forskare, icke-statliga organisationer, näringsliv, regeringsföreträdare osv.). Särskilda möten för samråd med berörda parter organiserades också under utarbetandet av olika kommissionsförslag om bland annat skydd av slaktkycklingar.

När det gäller djur inom animalieproduktionen, kommer en rådgivande grupp inom livsmedelskedjan och djurs och växters hälsa att tjäna som forum för att diskutera den framtida inriktningen på insatserna med berörda parter medverkan på ett tidigt stadium. Det har också skett ett öppet samråd på Internet kring frågor som rör djurskydd i animalieproduktionen (t.ex. djurtransporter) liksom de framtida europeiska insatserna när det gäller kemikalier och djurförsök (REACH). Dessa initiativ har visat fördelarna med att upprätthålla en öppen dialog med de berörda parterna. Initiativen när det gäller samråd är fullt i linje med de principer som fastställs i vitboken om styrelseformerna i EU. För att tillgodose konsumenternas krav har nu djurens välbefinnande fullt ut integrerats i EU:s jordbrukspolitik genom EU:s reformerade gemensamma jordbrukspolitik.

4.3. En välinformerad djurhanterare/uppförare och allmänheten: De bästa förespråkarna för djurens välbefinnande

Inställningen hos konsumenterna och allmänheten och deras krav på striktare djurskyddsnormer är en viktig del vid utarbetandet av insatser på djurskyddsområdet. Konsumenterna måste emellertid också förstå att genomförandet av striktare djurskyddsnormer kan komma att medföra ökade kostnader för producenterna och därmed högre priser. Studier visar att många konsumenter säger sig villiga att betala ett högre pris för en produkt som härrör från produktionssystem som gagnar djurens välbefinnande¹⁶.

En korrekt märkning av produkterna och information till konsumenterna är en viktig del av detta. En sociologisk studie som gjordes i Europa visar faktiskt att en brist på märkning med uppgifter om produktionsmetoder avhöll konsumenterna från att byta till dessa produkter¹⁷. Det är nödvändigt att ytterligare utreda frågan om konsumenternas oro och produktmärkning och öka allmänhetens medvetande om produktionsmetoder inom animalieproduktionen och om alternativa metoder med tillämpning av striktare djurskyddsnormer samt konsekvenserna av detta för

¹⁶ http://europa.eu.int/comm/food/animal/welfare/euro_barometer25_en.pdf

¹⁷ "Consumer concerns about animal welfare and the impact on food choice". EU FAIR-CT36-3678. Dr Spencer Henson och Dr Gemma Harper, University of Reading.

jordbruksverksamhetens ekonomiska bärkraft. Den hårda konkurrens som EU:s producenter står inför i den alltmer globaliserade handeln med jordbruksprodukter bör också tas med i beräkningen.

Kommissionen bör med stöd av medlemsstaterna och de berörda parterna snarast fastställa en strategi för kommunikation med medborgarna när det gäller djurskydd och djurs välbefinnande. Kommissionen kommer också att överväga att inrätta en särskild informationsplattform för djurskydd för att underlätta dialogen och utbytet av erfarenheter mellan olika parter på djurskyddsområdet. När det gäller t.ex. djurhållningen inom animalieproduktionen, kan ett sådant initiativ i kombination med förbättrad information till konsumenterna och en tydligare marknadsföring och produktmärkning leda till en god cirkel där konsumenterna skapar en efterfrågan på livsmedel som härrör från en bättre djurhållning och budskapet går sedan tillbaka till producenten i det första ledet, som har möjlighet att få ett bra pris för sin produkt och på så sätt kan återvinna en del av sina eventuellt förhöjda produktionskostnader.

5. ÅTGÄRD 5 - FORTSÄTTA ATT STÖDJA OCH STARTA NYA INTERNATIONELLA INITIATIV FÖR ATT HÖJA KUNSKAPSNIVÅN OCH SKAPA STÖRRE SAMSYN KRING DJURSKYDDSFRÅGOR

5.1. Bakgrund

För närvarande finns det inte särskilt mycket internationell samsyn om vilken vikt som djurskyddet ska tillmätas och bestämmelserna som införts inom EU är svåra att jämföra med normerna i länder utanför EU. Man bör dessutom komma ihåg att det rör sig om olika kulturella faktorer och traditionella metoder och att etiska överväganden spelar en stor roll när det gäller djuruppfödning och djurhållning. EU har aktivt deltagit i olika internationella sammanhang som ett sätt att öka medvetenheten och skapa en samsyn när det gäller vikten av djurskydd. Sedan 1960-talet har Europarådet inom ramen för olika konventioner arbetat aktivt för djurskyddet¹⁸. Gemenskapen är part (eller observatör) i flera av Europarådets konventioner som syftar till en förbättring av djurskyddet, bl.a. när det gäller djurförsök, transporter, uppfödning och slakt. Det finns flera pågående verksamhetsgrenar vid Europarådet i vilka gemenskapen spelar en aktiv roll.

Den senaste utvidgningen av EU, liksom kommande utvidgningar, kräver att man är extra uppmärksam på konsekvenserna av gemenskapens djurskyddspolitik. En dialog om dessa frågor behövs med länder som Bulgarien, Rumänien, Turkiet och Kroatien, liksom med andra länder på västra Balkan och med dem som ingår i Europeiska grannskapspolitiken (ENP). Olika instrument finns att tillgå för att underlätta de anslutande ländernas genomförande av gemenskapsbestämmelserna (t.ex. TAIEX-seminarier som kan tillhandahålla tekniskt bistånd och informationsutbyte och underlättar utbyte av erfarenheter och kunskaper).

En nyckelfråga i kommissionens meddelande från 2002¹⁹ om djurskyddslagstiftning och situationen i länder utanför EU var huruvida konkurrensackdelar beror på

¹⁸ *European Conventions for the protection of pet animals, animals used for experimentation, kept for farming purposes, during transport and for slaughter.*

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/food/animal/welfare/references/2002_0626_en.pdf

skillnader när det gäller djurskyddsåtgärder. Utifrån antagandet att en snedvridning av konkurrensen (antingen den är till fördel eller nackdel för EU:s producenter) till följd av skillnader i normer med stor sannolikhet kan underminera skärpta djurskyddsnormer, undersöker man i rapporten ett antal olika kanaler för att hindra en sådan utveckling: Marknadsmekanismer, dialog på internationell nivå, främjandet av djurskyddsnormer i handelsavtal, förbättring av märkningssystemen, en bättre ställning för djurskyddet i EU:s jordbrukspolitik, osv.

EU har gjort avsevärda framsteg när det gäller de strategiska kanaler som kartläggs i rapporten och som överlag gett konkreta resultat och som också utgör ett värdefullt tillvägagångssätt för att öka medvetenheten om djurskydd på internationell nivå och underlätta tillämpningen av förbättrade djurskyddsnormer i EU. Det är tydligt att det behövs ett övervakningsinstrument för att jämföra de obligatoriska djurskyddsnormer som tillämpas i EU med dem som tillämpas i länder utanför EU för att man ska kunna analysera möjliga marknadsffekter. Det finns en risk att stränga djurskyddsnormer i en del länder kan leda till att verksamheten flyttas till länder som tillämpar mindre stränga normer eller att dessa länder får en illojal konkurrensfördel.

5.2. Arbetet tillsammans med Världsgesundhetsorganisationen för djurens hälsa (OIE)

Med tanke på att organisationen har 167 länder som medlemmar, att den har lång erfarenhet av utarbetandet av djurskyddsnormer och att det finns ett naturligt samband mellan djurhälsa och djurskydd, är OIE ytterst lämpad att skapa en internationell samsyn kring djurskyddsfrågor. Medlemsländerna i OIE begärde att organisationen skulle utarbeta en detaljerad långsiktig plan och strategi och i maj 2002 antogs en särskild resolution som ger organisationen mandat att utarbeta vetenskapligt baserade rekommendationer och djurskyddsnormer. Viktiga framsteg har nyligen gjorts, bl.a. anordnandet av OIE:s första internationella konferens om djurskydd i februari 2004, antagandet av vägledande principer för djurskydd i maj 2004 och antagandet av särskilda riktlinjer för djurskydd i maj 2005.

I en resolution som EU:s jordbruksministrar antog i december 2002 fastslogs det att OIE är det organ som lämpar sig bäst för att utarbeta internationella standarder och riktlinjer för djurskydd och att gemenskapen vill arbeta för att aktivt främja utarbetandet av internationella standarder och riktlinjer för djurskydd. Genom sin resolution nr XVII från 2004 inrättade OIE också en global fond för djurhälsa och djurskydd, vars syfte är att genomföra insatser och forsknings- och utbildningsprogram, organisera seminarier, konferenser och arbetsgrupper, producera information för media och stödja OIE:s strategiska planer och verksamhet i utvecklingsländerna inom OIE:s verksamhetsområde, inklusive främjandet av djurskydd.

5.3. Främjandet av djurskydd i EU:s multilaterala och bilaterala förbindelser

Inom handel och yttre förbindelser har kommissionen fört fram EU:s uppfattning om vikten av djurskydd, bland annat genom att till WTO lämna in ett särskilt förslag om djurskydd och handeln med jordbruksprodukter²⁰. Djurskydd finns inte uttryckligen nämnt i GATT-avtalet från 1994 eller i andra WTO-avtal och det har ännu inte

²⁰ KOM(2002) 626 slutlig, se bilaga.

avkunnats någon dom inom ramen för förfarandet för tvistelösning som skulle kunna klargöra vilken ställning frågan om djurskydd har i WTO. I EU:s förslag stod det bland annat att *”när EG tar upp frågan om djurskydd i samband med WTO-förhandlingarna, är syftet inte att ge ett underlag för införandet av nya typer av icke-tariffära hinder”* utan att *”främja stränga normer för djurskydd, lämna klar information till konsumenterna och samtidigt bibehålla konkurrenskraften för EG:s jordbrukssektor och livsmedelsindustri”*. I meddelandet betonades det att handelsprotektionism måste undvikas, men att man samtidigt måste se till att handeln inte underminerar EU:s strävanden att främja djurskyddet på sitt eget territorium. Medan SPS-avtalet (sanitära och fytosanitära åtgärder) huvudsakligen rör spridningen av djur- och växtsjukdomar samt livsmedelssäkerhet, återfinns det i Avtalet om tekniska handelshinder (TBT) en lista på mål som ska uppfyllas när man vidtar åtgärder. Det verkar emellertid svårt att beakta djurskydd inom ramen för dessa avtal, såvida man inte tydligt kan visa på ett samband mellan dåligt djurskydd och ökad risk för djurhälsotillståndet i det importerande landet. Man behöver också utvärdera djurskyddet inom ramen för GATT-avtalets artikel XX. När det finns en risk att tillträdet till marknaden kan hindras genom stränga djurskyddsnormer, bör konsekvensanalysen av alla förslag till åtgärder innehålla en analys av vilka djurskyddsnormer och vilka metoder som tillämpas i de länder utanför EU som troligen kommer att beröras i en sådan situation. Som en allmän princip är det ingen tvekan om att en WTO-medlem får agera för att skydda djur inom sitt eget territorium, men i allmänhet kan den inte kräva att djurskyddsnormerna tillämpas på de exporterande ländernas territorium eller i länder där WTO-medlemmen inte har rättslig behörighet. I WTO-förhandlingarnas Doha-runda har EU för avsikt att ta upp djurskyddsfrågorna inom den inhemska stödpelaren (Domestic Support pillar). EU:s förordning (EG) nr 1257/99 om landsbygdsutveckling, ändrad genom förordning nr 1783/2003 under reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2003, möjliggör också betalningar till jordbrukare som har strängare normer och kan börja tillämpas fr.o.m. 2005-2006. Alla sådana betalningar skulle behöva skötas i enlighet med WTO:s internationella handelsregler.

Vid sidan av OIE:s initiativ har gemenskapen börjat att förhandla om djurskyddsnormer som ska införlivas i bilaterala avtal mellan EU och länder utanför EU (till exempel Chile och Kanada) som levererar djur och animaliska produkter. EU har också aktivt verkat för att hänsyn ska tas till djurskydd inom ramen för de veterinära avtal som slutits med handelspartner i andra länder utanför EU. OIE:s internationella riktlinjer för djurskydd erbjuder ett idealiskt underlag för diskussion och samråd med dessa handelspartner. Inom ramen för till exempel WTO:s SPS-avtal mellan EU och Chile har en särskild arbetsgrupp för djurskydd redan inrättats i syfte att försöka nå fram till en gemensam uppfattning om hur djurskyddsnormer ska tillämpas samt utbyta kunskaper och vetenskaplig expertis. För detta ändamål har det anordnats ett antal vetenskapliga seminarier och fler initiativ planeras när det gäller utbildning och ökade kunskaper samt utarbetandet av framtida strategier för veterinärutbildning, inklusive initiativ inom eLearning.

5.4. Att öka kunskaperna om djurskydd i utvecklingsländerna och skapa möjligheter till handel

Vid ett seminarium som nyligen anordnades av olika djurskyddsorganisationer inom ramen för kommissionens dialog inom det civila samhället tog man upp frågan om *”Hållbar jordbruksproduktion och god djurskyddspraxis: Möjligheter till handel för*

*utvecklingsländerna*²¹”. I sina slutsatser och rekommendationer konstaterade seminariet att stora och hållbara jordbrukssystem med en hög djurskyddsnivå fortfarande är den vanligaste formen av djurproduktion i många utvecklingsländer.

Initiativ till en dialog med länder som har en hög djurskyddsnivå behöver undersökas mer ingående av gemenskapen, så att man kan utveckla partnerskap med regeringarna och de berörda parterna. Förordning (EG) 882/2004 föreskriver att företrädare från utvecklingsländerna ska kunna delta i utbildning som anordnas för personal vid medlemsstaternas behöriga myndigheter som är ansvarig för genomförandet av gemenskapens djurskyddsbestämmelser. De flesta av WTO-avtalen har särskilda bestämmelser som tillåter särskild och differentierad behandling (SDT) av utvecklingsländerna och de minst utvecklade länderna, genom att i möjligaste mån ge dem längre tidsfrister för genomförandet av nya SPS-åtgärder som påverkar produkter som de berörs av. I en del fall kan den särskilda och differentierade behandlingen bestå i att man beviljar tidsbegränsade undantag från förpliktelserna enligt avtalen och i att man tillhandahåller handelsrelaterat tekniskt bistånd (TRTA) som huvudsakligen syftar till att behålla och förbättra tillträdet till marknaden när det gäller ländernas export. Kommissionen har engagerat sig i olika TRTA-projekt för utvecklingsländerna, bland annat genom att hjälpa experter från utvecklingsländer att delta i möten som hålls av de internationella organisationer som fastställer normer och som är officiellt godkända av WTO (när det gäller OIE, anses den av WTO som den behöriga internationella organisationen för djurhälsa och OIE har också nyligen utarbetat riktlinjer för djurskydd) samt genom att sända tekniska experter från medlemsstaterna till utvecklingsländerna. Det är välkommet med ett sådant samarbete, liksom anordnandet av utbildning som också tekniska experter från utvecklingsländerna kan delta i.

²¹

<http://trade-info.cec.eu.int/civilsoc/meetdetails.cfm?meet=11116#parts>