

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av djur under transport

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 7 december 2023 till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden, om ändring av rådets förordning (EG) nr 1255/97 och om upphävande av rådets förordning (EG) 1/2005 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 1 februari 2024

Jord- och skogsbruksminister Sari Essayah

Konsultativ tjänsteman Kirsti Huovinen

1.2.2024

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM
SKYDD AV DJUR UNDER TRANSPORT OCH DÄRMED SAMMANHÄNGANDE
FÖRFARANDE, OM ÄNDRING AV RÅDETS FÖRORDNING (EG) NR 1255/97 OCH
OM UPPHÅVANDE AV RÅDETS FÖRORDNING (EG) 1/2005**

1 Bakgrund

Den 7 december 2023 offentliggjorde kommissionen sitt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden (COM(2023) 770 final). Förslaget till förordning är en del av en mer omfattande reform av lagstiftningen om djurs välbefinnande som även omfattar ett förslag till förordning om hundars och katters välbefinnande och spårbarhet, om vilket statsrådet också upprättat en separat skrivelse till riksdagen.

Genom förslaget till förordning ändras rådets förordning (EG) nr 1255/97 och ersätts rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97.

Kommissionen meddelade i samband med EU:s från jord till bord-strategi att den kommer att se över EU-lagstiftningen om djurs välbefinnande, inbegripet djurs välbefinnande under transport. Förslaget ingår i kommissionens arbetsprogram 2023. EU:s lagstiftning om djurs välbefinnande har utvecklats sedan 1974. Dess syfte är att förbättra djurens välbefinnande och säkerställa en väl fungerande inre marknad. Den nuvarande förordningen om skydd av djur under transport ((EG) nr 1/2005) antogs 2004.

Kommissionen gjorde en bedömning av EU-lagstiftningen om djurs välbefinnande som blev klar 2022. Den visade att möjligheterna och kraven förenade med den vetenskapliga och tekniska utvecklingen, förändringarna i de samhällsliga värdena och de växande hållbarhetsutmaningarna inte framträder i den nuvarande förordningen. Dessutom är de nuvarande reglerna svåra att verkställa och övervaka, varför djurskyddet under transport inte uppfyller lagstadgade krav. Verksamhetsförutsättningarna på EU:s inre marknad är inte heller på önskad nivå.

Rådet har i flera av sina slutsatser konsekvent framhållit behovet av striktare standarder för djurskydd vid transport av djur i samband med ekonomisk verksamhet. Framför allt i rådets slutsatser om djurskydd av den 16 december 2019 framhålls det att djurens välbefinnande ska säkerställas vid internationella långa transporter av levande djur också till tredjeländer.

I sin resolution om från jord till bord-strategin framhöll Europaparlamentet vikten av att beakta de senaste vetenskapliga rönen om djurs välbefinnande. Dessutom ska offentliga, politiska och marknadsrelaterade krav som gäller djurs välbefinnande tillgodoses. Med stöd av en rapport av Europaparlamentets utredningsutskott för skydd av djur under transport (ANIT-utskottet) godkände Europaparlamentet 2022 sin rekommendation om djurskydd under transport samt sin rekommendation om översyn av transportförordningen.

2 Förslagets syfte

Det allmänna syftet med förslaget är att bidra till en övergång till en ekonomiskt och miljövänligt hållbar livsmedelsproduktion samt att säkerställa ett bättre djurskydd. Målet ska enligt förslaget också vara att gynna lokal slakt och att upphöra med långa slaktransporter. Enligt förslaget ska transportkraven ta hänsyn till de senaste vetenskapliga rönen och svara på det sociala trycket. Dessutom ska uppfyllandet av kraven underlättas med hjälp av digitalisering och automatisering. Det centrala syftet med förslaget är att främja transport av kött och könsceller i stället för levande djur. Utöver ovannämnda syften ska en smidigt fungerande marknad tryggas.

De närmare syftena med förslaget är enligt kommissionen att

- 1) minska djurskyddsproblemen i anslutning till långa transporter,
- 2) förbättra djurens transportförhållanden, framför allt när det gäller sårbara djur,
- 3) förhindra att djur exponeras för extrema temperaturer,
- 4) bättre skydda djur som exporteras till tredjeland,
- 5) skydda hundar och katter vid transport i kommersiellt syfte.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Tillämpningsområde

Enligt förslaget ska förordningen tillämpas på djurtransporter i kommersiellt syfte inom EU samt på transporter från EU till tredjeland fram till bestämmelseorten och på transporter från avsändningsorten i tredjeland till bestämmelseorten i EU.

Endast de allmänna kraven i förordningen tillämpas på betestransporter som görs med jordbruksanläggningens egna transportmedel och på transporter på avstånd understigande 50 kilometer som görs med anläggningarnas egna transportmedel. Avgränsningen av tillämpningsområdet ska också gälla transporter till djurtävlingar, träningar, utställningar, kulturevenemang samt tävlings- och fritidsevenemang för hästar. Ovannämnda allmänna krav hänför sig till djurens behandling, transportmedlens lämplighet för transport, transporttiden utan fördröjningar samt djurens skick att transporteras, utfodring, vattning och lastning.

Förordningen ska inte tillämpas på djurparksdjur eller på transporter till och från veterinär. Förordningen ska inte heller tillämpas på djurtransporter av prydnadsfiskar och hotade arter. Till förordningens tillämpningsområde fogas krav som är nya jämfört med nuvarande lagstiftning och som gäller vattenlevande djur samt hundar och katter.

3.2 Allmänt om kraven i förordningen

Det centrala i kraven i förordningen är utnyttjandet av nya vetenskapliga rön och ny teknik (t.ex. positioneringssystem och elektroniska databaser). De detaljerade kraven i förslaget gäller begränsade transporttider, krav på större utrymmen, beaktande av sårbara djur, begränsningar

som gäller extrema temperaturer, utnyttjande av digitala lösningar, skärpta krav vid export till tredjeland och skärpta kontroller.

Nytt jämfört med tidigare lagstiftning är kraven som gäller transport av vattenlevande djur och hundar och katter. För hundar och katter införs en minimiålder på 12 veckor samt en begränsning för temperatur och fukt. I förslaget betonas transportorganisatörens ansvar. Vid sjötransporter kan endast sådana fartyg godkännas som trafikerar under grå eller vit flagg (inte fartyg under bekvämlighetsflagg). Sjötransporter medräknas inte i transporttiden. Efter att fartyget godkänts ska en veterinärmyndighet följa med den första befordran på fartyget. Dessutom ska på fartyget finnas en myndighet med ansvar för djurens välbefinnande. För alla transportmedel gäller samma utrymmeskrav, som beräknas med hjälp av en beräkningsformel. Transportmedlen ska vara försedda med positioneringssystem.

Ett syfte med förslaget är att harmonisera påföljderna i medlemsländerna. Förslaget innehåller en förteckning över allvarliga överträdelser, såsom långa transporter av djur utan en godkänd färdjournal eller transport av djur som understiger minimiåldern. Också försvårande omständigheter anges i förslaget. Enligt förslaget är eventuella påföljder beroende av transportens värde. Medlemsstaterna beslutar om påföljderna, men tillvägagångssättet i fråga om dem ska vara enhetligt.

Kommissionen kommer att publicera en uppföljningsrapport fem år efter det att förordningen trätt i kraft. Bilagorna till förordningen kan ändras genom författningar på lägre nivå.

3.3 Godkännande av aktörer och färdjournaler

Enligt förslaget krävs godkännande av behörig myndighet av transportörer, transportmedel och, avvikande från tidigare lagstiftning, också av transportens organisatörer. Förslaget syftar till att förtydliga ansvarsfördelningen mellan aktörerna jämfört med den nuvarande lagstiftningen. Transportorganisatörens ansvar betonas. Alla ansökningar om godkännande av aktörer görs digitalt med hjälp av TRACES-systemet, som upprätthålls av kommissionen.

Både för långa (över nio timmar) och korta transporter förutsätts en färdjournal som innehåller en beskrivning av befordran. När det gäller långa transporter godkänner den behöriga myndigheten färdjournalen i TRACES-systemet.

Enligt förslaget ska aktören på avsändningsorten och djurens transportör underteckna en försäkran att djuren är i skick att transporteras i TRACES-systemet. På bestämmelseorten ska aktören i TRACES-systemet göra en anmälan om djurens skick att transporteras. I anmälan rapporteras antalet djur, djur som dött och skadats under transporten samt eventuell värmestress hos djuren.

Vid långa transporter registreras transportmedlets position i realtid i TRACES-systemet. Det ger möjlighet att i efterskott kontrollera att färdjournalerna följts.

3.4 Begränsningar som gäller transporttider

Den gällande lagstiftningen innehåller inga begränsningar av transporttiden för djurtransporter. Den förutsätter endast att djuren vid över åtta timmar långa transporter efter en viss tid ska lastas ur och få vila vid uppsamlingscentraler för djur. Upprepad urlastning av djuren från transportmedlet och omlastning utgör ett betydande djurskyddsproblem.

För att uppnå en hållbar livsmedelsproduktion ingår i förslaget en maximitid på nio timmar för transport av slaktdjur. Undantag kan göras från tidsgränsen på nio timmar med tillstånd av behörig myndighet, om vägen till närmaste slakteri är så lång att tidsgränsen på nio timmar överskrids. Bestämmelsen om möjlighet till undantag har införts med tanke på glest bebyggda områden och exempelvis öar. För slakttransporter av fjäderfä och kaniner gäller en gräns på tolv timmar.

I fråga om andra än slakttransporter har, med undantag av kaniner och fjäderfä, transporttiden i förslaget begränsats till 21 timmar, varefter djuren ska lastas ur och få vila i 24 timmar. Därefter får transporten fortsätta i 21 timmar. När det gäller fjäderfä har transporttiden begränsats till 24 timmar och transporten ska ske inom 48 timmar efter kläckning.

För icke avvanda djur och kalvar är transporttiden utan utfodring högst åtta timmar. Om utfodring har ordnats för djuren under transporten, får transporten räcka högst nio timmar. Efter det ska djuren få vila i en timme, varefter transporten får fortsätta i nio timmar.

Kalvar som transporteras ska enligt förslaget vara minst fem veckor gamla och väga minst 50 kilogram.

Tiden för lastning och lossning av djuren medräknas enligt förslaget i transporttiden.

3.5 Begränsningar som gäller transporttemperaturer

Kommissionens förslag syftar till att förhindra transport av djur vid extrema temperaturer. I de begränsningar som gäller temperatur baserar sig gränsvärdena på väderleksprognoserna för avsändningsorten, kontrollstationen under befordran och bestämmelseorten.

Begränsningar som gäller temperatur enligt förslaget:

- Transporttiden får inte överskrida nio timmar, om temperaturen utomhus enligt väderleksprognosen är under -5°C .
- Transporttiden får inte överskrida åtta timmar, om temperaturen utomhus enligt väderleksprognosen på dagen är $25\text{--}30^{\circ}\text{C}$.
- Om temperaturen utomhus enligt väderleksprognosen på dagen överstiger 30°C , får transporten ske endast nattetid.
- Om temperaturen utomhus enligt väderleksprognosen på natten överstiger 30°C , utökas kravet på minimiutrymme med 20 %.

3.6 Ikraftträdande och övergångsperioder

Enligt förslaget börjar förordningen tillämpas två år efter att den trätt i kraft. En övergångsperiod på tre år från ikraftträdandet ska gälla för godkännande av fartyg för djurtransport, påföljder samt krav som rör hundar och katter. En övergångsperiod på fem år från ikraftträdandet ska gälla för positioneringssystem för transporter på väg, begränsningar av transporttider, ålders- och viktbegränsningar för kalvar samt utrymmeskrav.

3.7 Delegerade akter och genomförandeakter

Enligt förslaget kan kapitel I, II, V och VII i bilaga I till förordningen samt bilaga II till förordningen ändras genom delegerade akter. Därtill kan ändringar göras genom genomförandeakter i fråga om de krav som gäller elektroniskt godkännande, intygsmallar, färdjournal och elektronisk signatur.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 43.2 (gemensam politik för jordbruk) och artikel 114.1 (inre marknad) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), eftersom dess syfte är att undanröja hinder för transport av levande djur, säkerställa en fungerande inre marknad för produkter av animaliskt ursprung och samtidigt trygga en hög nivå på skyddet för djurs välbefinnande.

Kommissionen anser att kraven på djurs välbefinnande i anslutning till transporter förutsätter ett enhetligt tillvägagångssätt på EU-nivå, varför de kan regleras effektivt på EU-nivå. Tack vare ett harmoniserat regelverk leder förslaget till enhetliga och klarare krav vid djurtransporter och bättre användning av tillgängliga tekniker. Den reviderade förordningen bidrar således till att säkerställa lika villkor för aktörerna på den inre marknaden, underlätta handeln med djur inom EU och effektivisera övervakningen.

Förslaget behandlas i det ordinarie lagstiftningsförfarandet med Europaparlamentet. Rådet fattar beslut i ärendet med kvalificerad majoritet.

Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig. Statsrådet anser också att kommissionens förslag är förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Enligt kommissionen beaktar den nuvarande lagstiftningen inte den senaste vetenskapliga och sociala utvecklingen. I den utnyttjas inte heller de möjligheter som digitaliseringen innebär och den erbjuder inte tillräckliga metoder för genomförande.

De största problemen i den nuvarande lagstiftningen hänför sig enligt kommissionen till transporten av djur under bristfälliga förhållanden, avsaknaden av transportkrav för hundar och katter samt det otillräckliga utnyttjandet av ny teknik. Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhets (EFSA) bedömning har beaktats i förslaget framför allt i anslutning till de begränsningar som gäller transporttider, utrymmeskrav och höga temperaturer. Kraven på större utrymme anses betydligt förbättra djurens välbefinnande, men öka transportkostnaderna. Enligt kommissionens konsekvensbedömning medför den automatisering och de elektroniska metoder som används vid övervakningen besparingar.

Eftersom andelen långa slakttransporter (över nio timmar) i praktiken är mycket liten (inom EU 0,3–3,4 %) har begränsningen av dem inga stora ekonomiska konsekvenser. När det gäller export till tredjeland bedömdes två olika alternativ: ett förbud mot transport av idisslare för slakt till tredjeland eller skärpta transportkrav under ytterligare förutsättning att kraven sträcker sig till bestämmelseorten i tredjeland i enlighet med EU-domstolens beslut 2015. På grundval av konsekvensbedömningen föll valet på det senare alternativet. Eftersom EU har överproduktion av kött, skulle ett transportförbud till tredjeland leda till att priset på kött sjunker inom EU.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning anses förslaget inte ha några betydande miljökonsekvenser. Begränsningen av transporttiderna minskar utsläppen, men samtidigt bidrar kraven på större utrymmen till att öka utsläppen, varför den samlade effekten är obetydlig.

5.2 Konsekvenser i Finland

Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i Finland kan i detta skede endast bedömas på allmän nivå.

Den automatisering och de elektroniska metoder som används vid övervakningen uppskattas medföra besparingar och effektivisera övervakningen. Vid övervakningen kommer kommissionens elektroniska TRACES-system att utnyttjas i större utsträckning än tidigare. Godkännandet av aktörer och rapporteringen av transporter till myndigheterna sker via detta system. Överföringen av uppgifterna om transporterna till systemet ligger på aktörernas ansvar. Således kommer förslaget sannolikt inte att öka de administrativa kostnaderna.

Förslaget medför sannolikt nya kostnader för näringsgrenen framför allt till följd av kraven på större utrymmen vid slaktt transporter, vilka också kan komma att förhindra transporter med dubbla lastplan närmast av nötkreatur. Kraven på större utrymmen leder till ett ökat antal transporter då antalet djur som transporteras samtidigt minskar, och förutsätter också i någon mån förnyande av transportmedlen.

Framför allt vid slaktt transporter av nötkreatur måste djur avhämtas från flera anläggningar, när gamla mjölkkor avförs från produktionen. Till stor del på grund av detta överskrids i Finland för nötkreatur nio timmar i uppskattningsvis 4–20 % av slaktt transporterna.

I Finland tillämpas en metod för uppfödning av kalvar, där kalvarna transporteras från mjölkproduktionsanläggningen till en uppfödninganläggning vid ungefär två veckors ålder. Om ålders- och viktbegränsningarna vid transport av kalvar antas enligt förslaget, leder de till ett större lokalbehov på de jordbruksanläggningar som kalvarna kommer från och den nuvarande uppfödningssmodellen är inte längre möjlig.

När det gäller fjäderfä är Finland helt beroende av import av djurmaterial. Till Finland importeras dagsgamla kycklingar av avelsfjäderfä från utlandet. Om tidsgränsen för transport av fjäderfä antas enligt förslaget, medför det synnerligen betydande problem för fjäderfäproduktionen i Finland.

5.3 Konsekvenser för lagstiftningen

Eftersom det är fråga om en förordning, är den som sådan tillämplig lagstiftning. Förslaget föranleder emellertid ändringar i den nationella lagstiftningen. Bestämmelser om djurskydd vid transport finns i lagen om transport av djur (1429/2006) och i jord- och skogsbruksministeriets förordning när kalvar är i skick för transport vid kommersiella transporter (850/2022), som utfärdats med stöd av den lagen. Förslaget medför ändringar i lagen framför allt i anslutning till myndigheternas befogenheter och påföljderna. Dessutom bör förordningen (850/2022) upphävas. Bestämmelser om nationella undantag utfärdas eventuellt genom författningar på lägre nivå.

6 Ålands behörighet

Ärendet hör enligt 18 § 17 punkten (djurskydd) i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till landskapets lagstiftningsbehörighet.

7 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget till förordning behandlas i jordbruks- och fiskerådet och i rådets arbetsgrupp för djur och veterinära frågor.

Kommissionen presenterade förslaget i rådets arbetsgrupp den 18 december 2023.

Europaparlamentets tidsplan för behandlingen och den föredragande för betänkandet är ännu inte kända.

I detta skede saknas information om de övriga medlemsstaternas ståndpunkter.

8 Den nationella behandlingen av förslaget

U-skrivelsen har utarbetats vid jord- och skogsbruksministeriet. Vid beredningen av U-skrivelsen har Ålands landskapsregering hörts. Ålands landskapsregering har den 11 januari 2024 gett ett utlåtande om förslaget till förordning (ÅLR 2023/9578).

Förslaget behandlades vid veterinärmedicinska undersektionen som lyder under sektionen för jordbruk och livsmedel (EU18-sektionen) den 12 januari 2024 med en presentation av kommissionens förslag. Utkastet till U-skrivelse presenterades också för sektionen för jordbruk och livsmedel (EU18-sektionen) den 16 januari 2024.

U-skrivelsen behandlades i sektionen för jordbruk och livsmedel (EU18-sektionen) i ett skriftligt förfarande den 19–22 januari 2024.

EU-ministerutskottet (skriftligt förfarande) den 26-29 januari 2024.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder förslagets mål som syftar till att förbättra djurskyddet under transport och främja transport av kött och könsceller i stället för levande djur. Enligt statsrådet är det viktigt att i enlighet med förslaget utnyttja ny teknik och digitala lösningar vid övervakningen av transporter. Genom en fungerande, enhetlig och effektiv övervakning förhindras missbruk och osund konkurrens.

Statsrådet anser att det vid transport av slaktdjur är av central betydelse att begränsa transporttiden för att främja djurens välbefinnande. Statsrådet understöder huvudregeln, enligt vilken en slakttransport inte får överskrida nio timmar. Det undantag enligt vilket transporttiden på nio timmar kan överskridas, om transportavståndet från jordbruksanläggningen till närmaste slakteri är mer än nio timmar, är emellertid enligt statsrådet viktigt. Detta undantag bör utvidgas på så sätt att det möjliggör avhämtning av slaktdjur från flera jordbruksanläggningar.

Statsrådet anser att kravet på transportutrymmets höjd kan begränsa möjligheterna att vid transport använda lösningar med dubbla lastplan åtminstone för en del djurarter eller kategorier av djur. Således bör höjdkraven i förslaget bedömas med tanke på deras funktion.

Enligt statsrådet måste också tillämpningen av bestämmelserna i praktiken med tanke på klimatförhållandena, de långa avstånden och de relativt små gårdsbruksenheter i Finland tas i beaktande. Statsrådet anser därför att det i de begränsningar som gäller transporttemperaturerna, vid sidan av de begränsningar som gäller utetemperaturen, också bör tas hänsyn till temperaturen inne i transportmedlet och användningen av värmeanordningar i kalla förhållanden.

Statsrådet anser att begränsningen av kalvars ålder och vikt är oskäligt strikt och att den bör göras lindrigare. En begränsning enligt förslaget lämpar sig inte för det system för uppfödning av kalvar som används i Finland och bidrar inte till att främja kalvars välbefinnande i finländska förhållanden. Likaså bör tidsbegränsningarna som gäller transporter av fjäderfä enligt statsrådet göras lindrigare. Dagsgamla kycklingar av avelsfjäderfä importeras till Finland från utlandet. Begränsningarna av transporttiden enligt förslaget försvårar betydligt importen.

I förslaget ingår delegering av genomförande- och lagstiftningsbefogenheter till kommissionen. Enligt statsrådet förefaller den föreslagna delegeringen lämplig.