

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

2.1. Kontoret for europapolitik og internationale relationer

19. februar 2009

FVM 638

SAMLENOTAT

Forslag om animalske biprodukter – tidlig forelæggelse

1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. .../... om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum ("forordningen om animalske biprodukter")
- *Tidlig forelæggelse*
KOM (2008) 345

Side 2

NOTAT OM FORSLAG OM ANIMALSKE BIPRODUKTER

tidlig forelæggelse

1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. .../... om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum ("forordningen om animalske biprodukter") KOM (2008) 345

*Revideret genoptryk af samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 8. januar 2009.
Ændringer er markeret i marginen.*

Resumé

På baggrund af en revisionsrapport af den eksisterende biproduktforordning har Kommissionen fremsat nærværende forslag. Det primære formål med forslaget er at opretholde et højt beskyttelsesniveau for dyre- og folkesundheden i hele produktions- og distributionskæden på området for animalske biprodukter, samtidig med at man med forslaget sikrer klarere regler og en mere risikobaseret tilgang. Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser og vurderes heller ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark og EU. Forslaget vurderes at medføre en vis lettelse af de administrative byrder for erhvervet.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2008) 345 af 10. juni 2008 fremsendt forslag om Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. .../... om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (forordningen om animalske biprodukter). Forslaget er oversendt til Rådet den 10. juni 2008 og forelå i dansk sprogversion den 13. juni 2008.

Forordningens primære målsætning er beskyttelsen af dyre- og folkesundheden. I lighed med den eksisterende forordning er forslaget derfor fremsat med hjemmel i TEF artikel 152, stk. 4, litra b) og skal behandles efter proceduren for fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

Det forventes, at der kan opnås enighed om forslaget med Europa-Parlamentet under tjekkisk formandskab.

Nærhedsprincippet

Regeringen vurderer, at det er nødvendigt, at reglerne om animalske biprodukter er harmoniserede, dels ud fra hensynet til dyresundhed, fødevarer- og fodersikkerhed, og dels ud fra hensynet til et vel fungerende indre marked. Det er derfor regeringens holdning, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Formål og indhold

I 2002 blev den eksisterende biproduktforordning¹ vedtaget som en reaktion på en række kriser indenfor Fællesskabet, bl.a. kogalskabskrisen i slutningen af 1990'erne. Animalske biprodukter kan udgøre en risiko for folke- og dyresundheden, hvis de ikke bortskaffes korrekt, og biproduktforordningen blev derfor vedtaget med henblik på at regulere området for animalske biprodukter og udelukke dem fra fødevarekæden.

I henhold til Biproduktforordningens artikel 35 udarbejdede Kommissionen i 2005 en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet, der beskriver implementeringen af forordningen i medlemsstaterne. Den viser, at medlemsstaternes myndigheder og erhverv har haft svært ved at leve op til alle forordningens bestemmelser, og anbefaler en række foranstaltninger med henblik på at gøre anvendelsen af lovgivningen mere ensartet og effektivisere den offentlige kontrol.

Kommissionen har på den baggrund fremsat nærværende forslag, der skal erstatte den eksisterende biproduktforordning. Det primære formål med forslaget er at opretholde et højt beskyttelsesniveau for dyre- og folkesundheden i hele produktions- og distributionskæden på området for animalske biprodukter, samtidig med at man med forslaget sikrer klarere regler og en mere risikobaseret tilgang. Forslaget indebærer følgende:

1) Anvendelsesområde

Forslaget finder anvendelse på animalske biprodukter og produkter afledt heraf, som ikke må anvendes til konsum, eller som kan anvendes til konsum, men er bestemt til andre formål end konsum. Nogle animalske biprodukter og afledte produkter er undtaget, f.eks. nærmere definerede kosmetiske midler, medicinsk udstyr samt lægemidler.

2) Godkendelse af anlæg og virksomheder

I forslaget fastsættes, at anlæg og virksomheder, der håndterer animalske biprodukter og afledte produkter, skal være omfattet af en godkendelse eller registrering, hvoraf det bl.a. skal fremgå, hvilke aktiviteter godkendelsen gælder for, og hvilke(n) kategori de animalske biprodukter og afledte produkter tilhører.

Det er blevet præciseret i forslaget, hvornår en virksomhed skal henholdsvis godkendes eller registreres. Det fremgår således nu, at f.eks. alle komposterings- og biogasanlæg skal godkendes, og som i den nuværende forordning, er der fortsat krav om et egenkontrolprogram for alle biogasanlæg etc.

3) Klassificering af animalske biprodukter

I forslaget klassificeres de animalske biprodukter i tre kategorier, hvor kategori 3-materiale er det, der er underlagt færrest restriktioner, og kategori 1-materiale er det, der er underlagt flest restriktioner.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 af 3. oktober 2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum

- Til kategori 1-materiale hører bl.a. dyr, der mistænkes for at være eller er inficeret med en TSE (fx kogalskab), forsøgsdyr, selskabsdyr, dyr i zoologiske haver og specificeret risiko-materiale (SRM).
- Til kategori 2-materiale hører bl.a. animalske produkter, der indeholder restkoncentrationer af nærmere specificerede stoffer, biprodukter der udgør en risiko, for så vidt angår smittesomme husdyrsygdomme samt husdyrgødning og indhold fra fordøjelseskanalen.
- Til kategori 3-materiale hører bl.a. kroppe eller dele af dyr, der er slagtet og er egnede til konsum, men som af kommercielle grunde ikke er bestemt til konsum. Blod fra drøvtyggere, der ikke skal testes eller er testet negativ for TSE.

I forslaget gives mulighed for, at der kan foretages ændring i produkternes klassificering, men ikke at produkterne kan udgå af listerne. Endvidere skal produkter, som ikke er nævnt i listerne, betragtes som kategori 2-materiale.

4) Driftslederes forpligtelser for drift af anlæg og virksomheder

Forslaget beskriver driftslederes forpligtelser, bl.a. skal driftslederen sikre, at animalske biprodukter og afledte produkter under transporten er ledsaget af et handelsdokument og i nogle tilfælde et sundhedscertifikat, dog kan husdyrgødning undtages for kravet om handelsdokumenter ved transport indenfor medlemsstatens område. Det er nærmere beskrevet, hvilke informationer sådanne dokumenter skal indeholde.

Der er desuden krav om, at anlæg og virksomheder skal være omfattet af et egenkontrolprogram, som i visse typer af virksomheder skal være baseret på HACCP-systemets principper.

Et kompromisforslag fra formandskabet giver endvidere mulighed for, at national transport af animalske biprodukter og afledte produkter, herunder f.eks. fiskemel generelt kan undtages fra kravet om handelsdokumenter, under forudsætning af, at der benyttes et andet system, der sikrer fuld sporbarehed.

5) Anvendelse og bortskaffelse af animalske biprodukter og afledte produkter

I forslaget fastholdes visse restriktioner for anvendelsen af animalske biprodukter og afledte produkter, således er det bl.a. forbudt at fodre dyr med forarbejdet animalsk protein fra dyr af samme art. Det er endvidere beskrevet, hvilke særskilte muligheder der er for bortskaffelse og anvendelse af henholdsvis kategori 1- 2- og 3-materiale. Bl.a. gives der for alle tre kategorier

af animalske biprodukter som noget nyt mulighed for, at de kan anvendes som brændsel til forbrænding. Der gives endvidere mulighed for, at kategori 1-materiale, der indeholder visse forbudte stoffer, kan renses og derved omklassificeres til kategori 3-materiale, hvorved det kan anvendes til foderformål.

Det har bl.a. fra dansk side været påpeget, at det har været uklart, hvornår biprodukter kan forbrændes som energikilde, og hvornår der er tale om forbrænding som affald. Dette er nu blevet præciseret, således at det fastslås, at biproduktforordningen ikke regulerer miljøforhold og dermed heller ikke forhindrer, at der udvikles nye regler om miljøbeskyttelse. Bestemmelser om klassificering af

affald fremgår af affaldsdirektivet², der hører under miljølovgivningen. Efter den gældende biproduktforordning skal en eventuel forbrænding af animalske biprodukter ske som affald. Selv om et animalsk biprodukt ikke er omfattet af miljølovgivningens definition af affald, er det i dag ikke muligt at forbrænde det som brændsel. For at imødegå denne problemstilling er der tilføjet en bestemmelse i forslaget, hvorefter der også er mulighed for, at animalske biprodukter kan forbrændes som brændsel. Der er endvidere indsat passus om, at definition af affald hører til i miljølovgivningen

Uanset ovenstående betingelser for anvendelsen af animalske biprodukter og afledte produkter kan medlemsstaterne tillade at biodynamiske præparater af kategori 2- og 3-materiale kan anvendes på jordarealer, at animalske biprodukter kan anvendes til forskning m.m. samt at animalske biprodukter kan anvendes til særlige fodringsformål, f.eks. gives der mulighed for, at dyr i zoologiske haver kan fodres med visse former for kategori 1-materiale.

Det fremgår ikke længere af forslaget, at det kan tillades, at bedrifter, hvor der kun produceres små mængder af animalske biprodukter, må bortskaffe disse ved nedgravning eller forbrænding på stedet. Det fremgår af forslaget, at medlemsstaterne som en undtagelse kan tillade, at virksomheder, der producerer en begrænset mængde biprodukter, kan bortskaffe disse på andre måder end beskrevet i forslaget, f.eks. gennem dagrenovation. Undtagelsesmuligheden omfatter dog ikke nedgravning eller forbrænding på stedet.

6) Import

I henhold til forslaget skal import af animalske biprodukter og afledte produkter til Fællesskabet og transit af sådant materiale foregå i overensstemmelse med bestemmelser, der er mindst lige så strenge som dem, der gælder i Fællesskabet.

Ændringer i forhold til den gældende forordning 1774/2002

Med forslaget til ændring af biproduktforordningen er hovedprincippet i reguleringen stadig, at alle animalske biprodukter fra dyr, der ikke er egnet til konsum, skal håndteres på en sådan måde, at de ikke udgør en risiko for mennesker eller dyrs sundhed. Der stilles således bl.a. krav til forarbejdningsmetoder. Med forslaget indføres en mere risikobaseret tilgang. Denne tilgang giver mulighed for nye anvendelsesmåder, såfremt det kan dokumenteres, at anvendelsen er sikker. Der er desuden indført bestemmelser om fastsættelse af et slutpunkt, der giver mulighed for en vurdering af, hvornår et biprodukt ophører med at være omfattet af forordningen. Dette gælder, når et biprodukt er forarbejdet i en sådan grad, at det ikke længere udgør en potentiel risiko for dyre- eller folkesundheden. Hermed fjernes en række uklarheder med hensyn til reglernes anvendelse.

Udtalelser

Europa-Parlamentet forventes at afgive en udtalelse i april 2009. Forslaget blev behandlet i Miljøudvalget den 17. februar 2009. Udvalget fremlagde et udkast til betænkning. Der er udarbejdet en række mindre ændringsforslag, hvis formål er at forbedre sprogbrugen, gøre forordningen mere brugervenlig og desuden gøre ordningen mindre bureaukratisk. En af de væsentligste ændringsfor-

slag lægger op til, at visse regler fra gennemførselsbestemmelserne overføres til hovedforordningen, da Europa-Parlamentet ønsker mere indflydelse på disse regler.

Formandskabet forventer, at der kan indgås en 1. behandlingsaftale mellem Rådet og Parlamentet.

Gældende dansk ret

Europa Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 af 3. oktober 2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum, er direkte gældende i Danmark. Derudover gælder en række bekendtgørelser på området, herunder:

- Bekendtgørelse nr. 355 af 19. maj 2003 om bortskaffelse og forarbejdning af animalske biprodukter indeholder straffebestemmelser for overtrædelse af biproduktforordningen.
- Bekendtgørelse nr. 270 af 30. maj 2006 om dyresundhedsmæssige betingelser for anvendelse af organiske gødningsstoffer og jordforbedringsmidler med animalsk indhold.
- Bekendtgørelse nr. 439 af 11. maj 2007 om opbevaring af døde dyr.
- Bekendtgørelse nr. 1177 af 11. oktober 2007 om foder og foderstofvirksomheder.

En vedtagelse af forslaget kan have begrænsede lovgivningsmæssige konsekvenser for de nationale bekendtgørelser på området.

Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser.

Som forslaget nu foreligger vurderes det at medføre en vis lettelse af de administrative byrder for erhvervet i forhold til den eksisterende biproduktforordning. Lettelsen følger af ændringen af forslaget i relation til anvendelsen af handelsdokumenter, hvor nu også andre sporbarhedssystemer kan benyttes ved national transport af biprodukter.

Høring

Forslaget har været sendt i høring hos relevante interesseorganisationer og institutioner på høringsportalen borger.dk. Endvidere har notatet været sendt i skriftlig høring i §2-udvalget (landbrug), §5-udvalget (fiskeri) og Det Rådgivende Fødevarerudvalg. Der er modtaget høringssvar fra Landbrugsraadet, Landsforeningen af Danske svineproducenter, Foreningen for Danmarks Fiskemel- og Fiskeolieindustri, Brancheforeningen for biogas, Mejeriforeningen og Dansk Landbrug. Generelt er holdningen til forslaget positiv. Der lægges vægt på, at der er sket en forenkling af biproduktforordningen, og at tilgangen til forordningen er blevet mere risikobaseret.

Landbrugsraadet fremfører bl.a., at muligheden for, at myndighederne kan tillade, at kategori 2- og 3-materiale kan brændes eller nedgraves på stedet, er dyresundhedsmæssig betænkelig, som Landbrugsraadet ikke kan støtte. Landbrugsraadet mener desuden, at de øgede forpligtelser for driftsledere til at gennemføre egenkontrolsystemer efter HACCP principperne på anlæg og virksomheder

vil føre til øgede administrative byrder for erhvervet. Byrden på egenkontrolområdet vurderes dog ikke at være særlig stor, da HACCP principperne allerede finder anvendelse. Der ønskes desuden en klar definition af henholdsvis forbrænding af animalske biprodukter som affald og forbrænding som brændsel anvendt som energikilde. Erhvervet vil fortsat arbejde for en endnu tydeligere adskillelse af affald fra biproduktforordningen, således at affaldsforbrændingsdirektivet kun finder anvendelse i særlige nødsituationer, hvor der kan opstå problemer med bortskaffelse af døde dyr. Det er en klar forbedring, at blod fra drøvtyggere, der er testet negativ for TSE, kategoriseres som kategori 3-materiale. I forslaget lægges op til, at biogasanlæg, hvor animalske biprodukter og afledte produkter omdannes i overensstemmelse med standardparametre, kan undtages kravet om godkendelse. Der er et grundlæggende behov for en afklaring af, hvad dette indebærer, herunder om der er mulighed for at fravige kravet om egenkontrolprogrammer, opdeling i rene og urene zoner m.v. samt hvordan og i hvilket omfang sådanne anlæg skal kunne forelægge dokumentation for hvilke og i hvilket omfang de modtager, behandler og videreformidler råvarer, der er omfattet af biproduktforordningen.

Landbrugsraadet har endvidere i skriftligt hørings svar den 7. januar 2009 fremført vigtigheden af, at det nærværende udkast til forordningen vedtages, da udkastet opretholder et højt beskyttelsesniveau for dyre- og folkesundheden i hele kæden, og hvor der samtidig indføres en mere risikobaseret tilgang. Landbrugsraadet henviser til forslaget fra det franske formandskab om en ny opbygning af forordningen. Landbrugsraadet støtter fuldt ud dette forslag, men da det udelukkende indeholder strukturelle ændringer, er det vigtigt at få vedtaget forordningen som planlagt. Efterfølgende mener Landbrugsraadet, at man kan se på, om forordningen kan opbygges mere hensigtsmæssigt.

Endelig påpeger Landbrugsraadet, at det er vigtigt at det præciseres, at der nationalt kan anvendes et dokumentationssystem som alternativ til handelsdokumenter, forudsat det sikrer fuld sporbarhed. Endvidere er det vigtigt, at der formuleres en klar snitflade mellem biproduktforordningen og affaldsdirektivet (f.eks. ved anvendelse af animalske biprodukter som energikilde).

Foreningen for Danmarks Fiskemel og Fiskeolieindustri fremfører bl.a., at foreningen står uforstående overfor, at kun husdyrgødning må transporteres uden handelsdokument, idet en fiskemelsvirksomhed kan have et produktionssted og videreforarbejdning på to forskellige lokaliteter indenfor landets grænser, hvorfor det burde være muligt at transportere varerne uden handelsdokument, når dokumentationen for sporbarheden er klart tilstede.

Landsforeningen af Danske Svineproducenter finder det glædeligt, at det i præamblen til forslaget præciseres, at anvendelse af animalske biprodukter eller afledte produkter som brændsel ikke skal anses for en affaldsbortskaffelsesaktivitet. Det ville dog være ønskeligt, hvis dette fremgik direkte af forordningsteksten, således at f.eks. gyllepiller ikke vurderes omfattet af affaldsforbrændingsreglerne. Det ville også være ønskeligt, hvis den nye biproduktforordning omfattede kriterier eller retningslinjer for, hvornår affaldsfasen ophører i forbindelse med fremstilling af biprodukter og afledte produkter.

Brancheforeningen for biogas fremfører bl.a., at der i forslaget lægges op til, at biogasanlæg, hvor animalske biprodukter og afledte produkter omdannes i overensstemmelse med standardparametre,

kan undtages kravet om godkendelse. Der er et grundlæggende behov for en afklaring af, hvad dette indebærer, herunder om der er mulighed for at fravige kravet om egenkontrolprogrammer, opdeling i rene og urene zoner m.v. samt hvordan og i hvilket omfang sådanne anlæg skal kunne forelægge dokumentation for hvilke og i hvilket omfang de modtager, behandler og videreformidler råvarer, der er omfattet af biproduktforordningen.

Mejeriforeningen fremfører bl.a., at foreningen finder det meget positivt, at man søger at afskaffe dobbeltgodkendelser, således at mejerivirksomheder alene skal godkendes i henhold til hygiejneforordningen³ og ikke længere i henhold til biproduktforordningen.

Dansk Landbrug fremfører, at foreningen med glæde kan konstatere, at der er åbnet op for, at husdyrgødning kan anvendes som brændsel ved forbrændingsproces, og det ikke skal betragtes som en affaldsbortskaffelsesaktivitet. Det er vigtigt, at husdyrgødning, der anvendes til energiformål, ikke skal afbrændes efter reglerne i EU's affaldsforbrændingsdirektiv.

DAKOFO (Danske Korn- og Foderstof- Im- og Eksportørers Fællesorganisation) har i skriftligt høringssvar den 7. januar 2009 udtrykt tilfredshed med, at forordningsteksten nu giver mulighed for en klar afgrænsning af forordningen i forhold til de øvrige forordninger, der er gældende for foder. DAKOFO forventer derfor, at denne afgrænsning vil medføre færre administrative byrder for erhvervet således, at der eksempelvis ikke skal medfølge handelsdokumenter i fire eksemplarer, når fiskemel omsættes inden for fællesskabet.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv overfor forslaget, idet forordningen sikrer klarere regler og en mere risikobaseret tilgang, samtidig med at der opretholdes et højt beskyttelsesniveau for dyre- og folkesundheden i hele produktions- og distributionskæden. Forslaget giver desuden mulighed for en tilpasning af forordningen i forhold til de problemer, der er påpeget fra en række sider.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Man er fra dansk side ikke bekendt med offentlige tilkendegivelser om forslaget i andre medlemslande.

På baggrund af de hidtidige forhandlinger forventes det, at der er kvalificeret flertal for forslaget.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt grundnotat den 7. juli 2008 og nærhedsnotat den 26. juni 2008 til Folketingets Europaudvalg. Forslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 14. januar 2009 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 19. januar 2009, jf. samlenotat oversendt den 8. januar 2009.

Notaterne er ligeledes fremsendt til Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer