



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.11.2011
KOM(2011) 700 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om virkningen af Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 om beskyttelse af dyr under transport

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om virkningen af Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 om beskyttelse af dyr under transport

1. INDLEDNING

EU har haft regler om dyrevelfærd under transport siden 1977¹. Reglerne tager sigte på at fjerne tekniske hindringer for handelen med levende dyr og på at markedet kan fungere efter hensigten og samtidig sikre et tilfredsstillende niveau af beskyttelse for de pågældende dyr.

EU-lovgivningen blev senest ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 om beskyttelse af dyr under transport² (herefter "forordningen"), som blev vedtaget den 22. december 2004. I henhold til artikel 32 i forordningen "*forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om denne forordnings indvirkning på transporterede dyrs velfærd og på samhandelen med levende dyr inden for det udvidede Fællesskab. Rapporten skal især tage hensyn til videnskabelige data om dyrs velfærdsbehov og rapporten om implementeringen af navigationssystemet (...) samt de socio-økonomiske virkninger af denne forordning, herunder regionale aspekter*". Denne rapport er Kommissionens svar på denne anmodning.

Denne rapport har til formål at give en status for så vidt angår virkningen af forordningen for dyrevelfærd og intra-EU handel, dens socioøkonomiske og regionale konsekvenser, samt implementeringen af navigationssystemer, som krævet i punkt 4.3 i kapitel VI i bilag I til forordningen. Endvidere indeholder rapporten oplysninger i relation til håndhævelsen af EU-lovgivningen.

Forordningen gælder for transport af hvirveldyr, der transporteres i forbindelse med en økonomisk aktivitet. Men da detaljerne i forordningen primært vedrører opdrættede dyr såsom kvæg, grise og heste, fokuserer indholdet af denne rapport primært på transport af disse dyr. Den tager ikke transport af andre arter, som hunde og katte, fjerkræ, dyr, der holdes til videnskabelige formål, og eksotiske arter, i betragtning.

Særlige problemer og foranstaltninger vedrørende transport af fisk – omhandlet i Kommissionens strategi for bæredygtig udvikling af europæisk akvakultur³ – bør også tages op til behandling i forbindelse med denne rapport.

En ordliste over tekniske termer er anført i slutningen af denne rapport.

¹ Rådets direktiv 77/489/EØF af 18. juli 1977 om reglerne om beskyttelse af dyr under international transport, EFT L 200 af 8.8.1977, s. 10-16.

² Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97, EUT L 3 af 5.1.2005, s. 1.

³ KOM(2009) 162 endelig.

2. VIRKNINGEN AF FORORDNINGEN

Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 trådte i kraft i januar 2005 og skulle anvendes fra den 5. januar 2007. For at fastslå, om og i hvilket fald i hvilket omfang, vedtagelsen af forordningen har haft en indvirkning på de faktorer, der er nævnt i kapitel 1 (handel, dyrevelfærd osv.) er der foretaget en sammenligning af data fra før og efter anvendelsen af forordningen (2007)⁴. Ud over Kommissionens interne data er de vigtigste kilder til oplysninger til denne rapport følgende.

- "*Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*", som blev vedtaget af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA) i december 2010⁵.
- Medlemsstaternes officielle rapporter om kontrol⁶.
- Officielle oplysninger fra EU-interessenter.
- Kommissionens rapport om overtrædelser af bestemmelserne på det sociale område inden for vejtransport⁷.
- Informationer fra formelle klager og overtrædelsesprocedurer.

I 2010 bestilte Kommissionen en ekstern undersøgelse for at vurdere virkningen af forordningen⁸ ⁹. Den endelige rapport om undersøgelsen, herunder omfanget og begrænsninger af undersøgelsen, er offentliggjort på Kommissionens netsted¹⁰.

Resultaterne af undersøgelsen og oplysninger modtaget fra kilder, der er anført ovenfor, er blevet analyseret for at identificere de generelle tendenser og virkninger, der er sket siden anvendelsen af forordningen i 2007¹¹ og navnlig følgende:

- 1) Effekten på intra-EU-handelen med levende dyr.
- 2) De regionale og socioøkonomiske konsekvenser af forordningen.
- 3) En sammenligning af kvaliteten af dyrevelfærd under transport før og efter anvendelsen af forordningen.

⁴ Bulgarien og Rumænien tiltrådte EU i 2007. Ifølge Eurostat tegner disse medlemsstater sig for omkring 2,5 % af den samlede EU-produktion af kød, og konsekvenserne af denne udvidelse på intra-EU-transporten af andre levende dyr end heste bliver derfor i denne rapport betragtet som mindre betydelige.

⁵ *EFSA Journal* 2011; 9(1):1966 [125 pp.].

⁶ I henhold til artikel 27 i forordningen skal medlemsstaterne hvert år forelægge en rapport om deres kontrol i forbindelse med forordningen.

⁷ KOM(2009) 225 endelig. Rapport fra Kommissionen, Analyse af sanktionerne for alvorlige overtrædelser af bestemmelserne på det sociale område inden for vejtransport, der er fastsat i medlemsstaternes lovgivning.

⁸ Undersøgelse af virkningerne af forordning (EF) nr. 1/2005 om beskyttelse af dyr under transport, SANCO/2010/D5/116733.

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

¹⁰ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/index_en.htm.

¹¹ Forordningen, med undtagelse af artikel 6, stk. 5, anvendes fra den 5. januar 2007, jf. artikel 37 i forordningen.

- 4) Vurderingen af kravene i forordningen, under hensyntagen til den videnskabelige udtalelse som blev vedtaget af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet i december 2010.
- 5) En analyse af brugen af navigationssystemer.
- 6) Niveaulet for overholdelse og håndhævelse.

Man kan finde en nærmere beskrivelse af ovennævnte punkter i de følgende underkapitler: 2.1 – 2.6.

2.1. Effekten på intra-EU-handelen med levende dyr

Hvert år transporteres et stort antal levende dyr mellem medlemsstaterne og til og fra tredjelande¹². Der er flere grunde til denne handel, og handelsmønstrene er blevet opretholdt efter anvendelsen af forordningen og EU-udvidelsen i 2007¹³. Transport af dyr inden for medlemsstaterne er ikke omfattet af en obligatorisk angivelse, og der er derfor ingen oplysninger om det samlede antal dyr, der transporteres inden for de enkelte medlemsstater i EU.

Data om intra-EU-handel og import til/eksport fra EU af levende dyr viser, at det samlede antal af levende transporterede dyr var stort set det samme i 2005 som i 2009. Der er dog nogle forskelle mellem arterne, som vist i **tabel 1**, og især antallet af heste, der transporteres i mere end 24 timer faldt betydeligt, mens antallet af transporterede svin er steget med 70 % i samme periode. Årsagerne til disse ændringer er ikke blevet analyseret inden for rammerne af denne rapport, og derfor kan endelige konklusioner ikke etableres.

Tabel 1: Samlet antal levende dyr, der transporteres (intra-EU-handel og import til/eksport fra EU) pr. art 2005 og 2009

Kilde: Ekstern rapport (ved hjælp af data fra Traces)

		2005	2007	2009	% ændring 2005 - 2009
Kvæg	Samlet	3 973 008	4 222 859	4 299 255	+ 8 %
Svin	Samlet	16 438 637	21 696 563	27 802 500	+ 70 %
Får	Samlet	4 209 196	9 112 233	4 335 078	+ 3 %
Heste	Samlet	176 348	224 449	147 122	- 17 %
Heste	> 24 timer	58 224	67 739	39 371	- 33 %

Analysen af data fra den eksterne rapport om produktionsomkostninger og bevægelser på markedet har bekræftet, at en af de vigtigste grunde til denne handel stadig er at udnytte prisforskelle mellem medlemsstaterne. Omkostningerne til foder er en af de vigtigste omkostningsfaktorer i animalsk produktion, og denne

¹² Ifølge den eksterne rapport, blev omkring 37 mio. stk. levende kvæg, svin, får, geder og heste transporteret inden for medlemsstaterne og til og fra tredjelande i 2009. Desuden blev samme år mere end 1 mia. stk. fjerkræ transporteret.

¹³ Bulgarien og Rumænien tiltrådte EU i 2007.

omkostning varierer mellem medlemsstaterne og regionerne. Endvidere kan en begrænset slagte- eller forarbejdningskapacitet i nogle medlemsstater samt det faktum, at en regional produktion af kød i EU ikke modsvarer et regionalt forbrug, også fremmer handel med levende dyr inden for EU. Dog skal det bemærkes, at de fleste intra-EU-transporter med levende dyr finder sted mellem nogle få medlemsstater. Syv medlemsstater¹⁴ tegner sig for 60 % af intra-EU-handelen med kvæg og næsten 70 % af svinene transporteres fra Danmark eller Holland, mens Tyskland modtager mere end 50 % af alle transporterede svin.

Der har været en stigning i det samlede antal af forsendelser af levende dyr mellem 2005 og 2009 for import/eksport og intra-EU handel. Antallet af forsendelser til både korte og lange transport er steget i denne periode, mens de meget lange transport, der kræver aflæsning og 24 timers hvile for dyrene, før de fortsætter rejsen, stort set forblev ens. Som vist i **tabel 2**, er det ca. 65-70 % af den grænseoverskridende transport af dyr, der består af korte ture. 25-30 % af forsendelserne er lange transport, mens de meget lange transport udgør 5 %. Disse proportioner er forblevet nogenlunde det samme, når man sammenligner 2005 og 2009. Det skal understreges, at selv om den samlede intra-EU-handel med levende dyr ikke er blevet påvirket af indførelsen af forordningen, er der ikke blevet foretaget nogen tilbundsående vurdering for at måle mulig indvirkning på de enkelte medlemsstater.

Det skal også bemærkes, at ifølge disse data synes en række forsendelser at være blevet gennemført uden særlige angivelser på rejsetid, og at dette tal er steget fem gange (i forhold til det samlede antal forsendelser), når man sammenligner 2005 og 2009.

Tabel 2: Antal forsendelser af levende dyr¹⁵ (Intra-EU handel og import til/eksport fra EU-27) i 2005 og 2009 opdelt på transportens varighed

Kilde: Ekstern rapport (ved hjælp af data fra Traces)

	2005	% af forsendelserne	2009	% af forsendelserne	% forskel 2005 – 2009
Samlet	315 237	100 %	399 988	100 %	+ 27 %
Rejsetid					
<8 timer	214 831	68 %	261 387	65,5 %	+ 21 %
8-19/24/29 timer	83 513	26,5 %	114 820	28,5 %	+ 37 %
>19/24/29 timer	15 731	5 %	16 619	4 %	+ 5 %
Tid ikke tilgængelig	1 162	< 0,5 %	7 162	< 2 %	

Som vist i **tabel 3** er antallet af forsendelser, der transporterer heste steget med 31 %, mens antallet af transporterede heste samtidig er faldet, som vist i **tabel 1**. Dette kan være en effekt af de krav, der ved forordningen blev indført om at separere heste under transport, hvilket kan have medført en reduktion i det gennemsnitlige antal

¹⁴ Belgien, Frankrig, Tyskland, Polen, Italien, Nederlandene og Spanien.

¹⁵ Kvæg, svin, får, geder, fjerkræ og heste.

dyr, der transporteres pr. lastbil. Men der er ikke tilstrækkelige data til at bekræfte denne konklusion.

Tabel 3: Samlet antal forsendelser (intra-EU-handel og import til/eksport fra EU), pr. art 2005 og 2009

Kilde: Ekstern rapport (ved hjælp af data fra Traces)

Art	2005	2009	% forskel
Kvæg	118 142	127 685	+ 8 %
Svin	85 336	125 889	+ 47,5 %
Heste	29 740	38 930	+ 31 %

2.2. De regionale og socioøkonomiske konsekvenser af forordningen

Data tyder på, at forordningen ikke har haft nogen særlig indflydelse på husdyrbrug i fjerntliggende områder, herunder de yderste randområder¹⁶ i Den Europæiske Union. I de fleste af de fjerntliggende områder forbliver den animalske produktion på samme niveau som før indførelsen af forordningen. For eksempel kunne der, baseret på data om fårepopulationer i visse fjerntliggende regioner i EU, såsom Skotland og Sicilien, ikke findes større variation i antallet af opdrættede får, når man sammenligner 2005 og 2009.

Som vist i kapitel 2.1 har der ikke været nogen større ændring i antallet af dyr, der transporteres på tværs af grænserne, og det kan derfor antages, at der ikke har været nogen større indvirkning på erhvervslivet. Imidlertid har forordningen haft økonomiske konsekvenser, primært for transportvirksomheder. Omkostningerne er relateret til administrative foranstaltninger og til investeringer til opgradering af køretøjer til lange ture. (En detaljeret beskrivelse af disse foranstaltninger og de tilhørende omkostninger er præsenteret i underkapitlerne 2.2.1 og 2.2.2.) Det fremgår, at transportvirksomhederne ikke har været i stand til at vælte disse omkostninger over på andre aktører i fødevarebranchen. Det kunne antages, at dette skyldes det faktum, at dyretransportsektoren er yderst konkurrencedygtig. Markedspriserne for transport af levende dyr er forblevet konstante eller er endog faldet i perioden mellem 2005 og 2009. Derfor er fortjenstmargenerne for transportvirksomhederne blevet reduceret. Som nærmere forklaret i kapitel 2.6.1 har forskellene mellem medlemsstaterne i fortolkningen og håndhævelsen af forordningen ført til nogle markedsforvridninger. Når dette tages i betragtning i forbindelse med de reducerede fortjenstmargener, kunne man antage, at der har været en negativ indvirkning på dyretransportvirksomhederne.

Men samtidig med, at man anerkender de øgede omkostninger for dyretransportindustrien, bør det påpeges, at de dominerende faktorer, som har indflydelse på omkostningerne til transport af dyr, såsom køb af køretøjer og udgifter til arbejdskraft og brændstof, ikke er relateret til forordningen. Udgifter med direkte tilknytning til transport af dyr er også pålagt af lovgivningen om dyresundhed, såsom udgifter til rengøring og desinficering af køretøjer samt omkostninger til administrative foranstaltninger, som er beskrevet i underkapitel 2.2.1.

¹⁶ Som nævnt i TEUF artikel 349 (dvs. Guadalupe, Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer).

Ifølge den højtstående gruppe af uafhængige interessenter vedrørende administrative byrder (den højtstående gruppe)¹⁷ har forordningen medført væsentligt højere administrative omkostninger¹⁸. Men stigningen på grund af forordningen anslås ifølge den eksterne rapport i omkostningerne for de fleste arter til mindre end 1 % af de samlede omkostninger til transport af dyr. For transport af heste, som repræsenterer den højeste stigning i omkostningerne, har den eksterne rapport anslået stigningen til at være højst 3 % af den samlede stigning i omkostningerne.

2.2.1. *Omkostninger afledt af administrative krav*

Som den eksterne rapport viser, og som vist i **tabel 4**, er der en stor variation mellem medlemsstaterne i administrative omkostninger til at overholde forordningen. Et eksempel er de anslåede omkostninger for transportvirksomheder til at indhente tilladelser¹⁹. Forskellen for så vidt angår de forventede administrative omkostninger som følge af forordningen kan muligvis til dels forklares ved, at de omkostninger, der beregnes af den højtstående gruppe, ser ud til at omfatte andre omkostninger end dem, der vedrører forordning (EF) nr. 1/2005 om beskyttelse af dyr under transport²⁰, mens det skøn, som den eksterne rapport anfører, kun omfatter omkostningerne forårsaget af denne forordning.

Tabel 4: Gennemsnitlige omkostninger til administration. Kilde: ekstern rapport²¹

Emne	Administrative omkostninger (EU-gennemsnit)
Omkostninger, der skal afholdes cirka hvert femte år²²	
Godkendelse af køretøjer	26 EUR (fra 1,65 EUR – 30 EUR)
Opnå tilladelse til transportvirksomheder	515 EUR (fra 33 EUR – 605 EUR)
Omkostninger pr. ladning	
Omkostninger såsom at udarbejde og forelægge logbøger til den kompetente myndighed	22 EUR (fra 1,37 EUR– 25,21 EUR)

For at mindske de administrative omkostninger anbefaler den højtstående gruppe *"et skifte til elektronisk teknologi, således at medlemsstaterne kan gøre livet lettere for*

¹⁷ Jf. Kommissionens afgørelse K(2007) 4063 af 31. august 2007 om nedsættelse af gruppen af højtstående uafhængige interesserede parter vedrørende administrative byrder.

¹⁸ "To informationsforpligtelser – "Udarbejde og fastholde mulig transport- og planlægningsinformation" og "Udarbejdelse af et desinfektionsregister" – tegner sig alene for 1,6 mia. EUR i administrative omkostninger, svarende til 30 % af de samlede administrative omkostninger som følge af EU-oplysningsforpligtelser. Begge stammer fra forordning (EF) nr. 1/2005 om dyresundhed under transport og dermed forbundne aktiviteter", jf. udtalelse fra den højtstående gruppe for reduktion af administrative byrder inden for det prioriterede område fødevarerikkerhed, den 4. marts 2009, side 3.

¹⁹ En transportør skal betale 605 EUR i Frankrig og 33 EUR i Bulgarien for at få den samme tilladelse (18 gange mere).

²⁰ Et eksempel er, at der ikke findes noget krav i forordning 1/2005 om at udarbejde et desinfektionsregister.

²¹ De informationskilder, der bruges af IBF til at vurdere administrative konsekvenser, er Eurostat og en IBF-undersøgelse.

²² Jf. artikel 6 og 7 i forordningen.

virksomheder ved at lette opbevaring og formidling af data, der kræves af administrationer²³. En af grundene til at indføre krav om navigationssystemer i forordningen var faktisk at gøre det muligt for transportbranchen og de kompetente myndigheder at reducere de administrative byrder i forbindelse med brugen af logbøger. Men i praksis synes hverken erhvervslivet eller myndigheder fuldt ud at have udnyttet mulighederne for at reducere de administrative byrder, som navigationssystemerne tilbyder, og som vil blive yderligere evalueret i kapitel 2.5. Som allerede nævnt er der også administrative omkostninger i henhold til lovgivningen om dyresundhed. Disse omfatter omkostninger til at udføre kontrol af dyresundheden samt certifikatudstedelse og anmeldelse af dyrenes bevægelser til sporbarhedsformål²⁴.

Muligheden for yderligere at integrere de administrative forpligtelser, der stammer fra dyresundhed og lovgivning om dyrevelfærd vil også blive drøftet yderligere i forbindelse med den igangværende revision af EU-lovgivningen om dyresundhed²⁵.

2.2.2. Omkostninger til opgradering af køretøjer

Bortset fra administrative omkostninger indførte forordningen omkostninger til opgradering af køretøjer. Et resumé af de væsentligste omkostninger i forbindelse med opgradering af køretøjer er vist i **tabel 5**. Disse omkostninger varierer også, afhængigt af forskellige faktorer. Ifølge den eksterne rapport varierer omkostningerne til installation af satellitnavigationssystemet mellem 250 og 6 000 EUR. Der blev ikke gennemført nogen dybdegående vurdering af årsagerne til disse forskelle inden for rammerne af denne rapport. Men en af årsagerne til disse forskelle synes at være, at der i nogle tilfælde bliver installeret et navigationssystem, der er mere sofistikeret end krævet i forordningen.

Tabel 5: Omkostninger til opgradering af en lastbil med anhænger.

Kilde: ekstern rapport²⁶

Krav i forordningen	Anslåede omkostninger (EU-gennemsnit)
Isoleret tag og drikkeenheder med tank	5 000 EUR
Satellitnavigationssystem, herunder temperaturovervågning og registreringssystem	3 800 EUR
Ventilationsystem	2 300 EUR
De samlede omkostninger til	11 900 EUR

²³ Udtalelse fra den højtstående gruppe for reduktion af administrative byrder inden for det prioriterede område fødevarer sikkerhed, den 4. marts 2009, side 3.

²⁴ Traces - (Trade Control and Expert System), et transeuropæisk netværk for dyresundhed, som meddeler, udsteder certifikater og kontrollerer import, eksport og intra-EU-handel med dyr og animalske produkter.

²⁵ EU-lovgivningen om dyresundhed er ved at blive revideret, og visse udgifter til kontrol og administration i forbindelse med denne lovgivning kan blive revideret.

²⁶ Kontrahenten benyttede følgende kilder til oplysninger for så vidt angår disse omkostninger: Litteratur, case-studier, IBF-undersøgelsen, oplysninger fra *The European Livestock And Meat Trading Union* (UECBV), Eurostat.

2.3. En sammenligning af kvaliteten af dyrevelfærd under transport før og efter anvendelsen af forordningen

Selv om der ikke kan etableres faste konklusioner tyder de tilgængelige data på, at den generelle kvalitet af lange transporter af dyr er forbedret siden 2005, især på grund af forbedrede køretøjer og bedre håndtering af dyrene. Sidstnævnte synes at være resultatet af en korrekt gennemførelse af de strengere uddannelsesforpligtelser for personer, der håndterer dyr, som blev indført ved forordningen²⁷.

De data²⁸, der understøtter disse konklusioner, viser også, at andelen af dyr, der transporteres med halthed, skader, dehydrering og udmattelse, er faldet, eller forblev uændret, mellem 2006²⁹ og 2009.

Med hensyn til dyr rapporteret "død ved ankomsten" faldt tallene markant fra 2005 til 2009. Forskellen var større for lange transporter end for kortere transporter. Der har også været et markant fald i antallet af dyr "observeret uegnede til rejsen ved ankomsten til bestemmelsesstedet".

Selv om dyrevelfærd generelt er blevet bedre efter indførelsen af forordningen, viser de tilgængelige oplysninger, at der fortsat er alvorlige dyrevelfærdsproblemer under transport. De fleste af disse problemer synes at være relateret til dårlig overholdelse af nogle af kravene i forordningen. Disse spørgsmål drøftes yderligere i kapitel 2.6.

2.4. Vurderingen af kravene i forordningen under hensyntagen til den videnskabelige udtalelse, som blev vedtaget af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet i december 2010

Generelt er forordningen baseret på en videnskabelig udtalelse om dyrs velfærd under transport vedtaget af Den Videnskabelige Komité for Dyrs Sundhed og Trivsel den 11. marts 2002. Men forordningens bestemmelser for transporttid, hviletid samt pladsforhold er taget fra det tidligere direktiv³⁰. I 2010 opfordrede Kommissionen, med henblik på at få opdaterede videnskabelige beviser og for at udarbejde denne rapport, Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA) til at afgive en videnskabelig udtalelse om dyrs velfærd under transport.

EFSA-udtalelsen blev vedtaget den 2. december 2010³¹. I konklusionerne af udtalelsen erkender forskerne, at dele af den nuværende forordning ikke er i overensstemmelse med den aktuelle videnskabelige viden og peger på specifikke områder, hvor den fremtidige forskning bør intensiveres.

Især anbefaler forskerne, at transporttiden for heste til slagting bør være kortere end den, der findes i forordningen. Hvad angår andre arter, og især får, fandt forskerne, at

²⁷ I henhold til artikel 6, stk. 4, i forordningen.

²⁸ Baseret på et spørgeskema udviklet af kontrahenten. Landbrugere, slagterier, handels- og transportvirksomheder, kontrolstedsejere, de kompetente nationale myndigheder, dyrevelfærdsgrupper og forskere, der arbejder på området for transport af levende dyr, besvarede spørgeskemaet.

²⁹ De indsamlede data fra kontrahenten vedrørende dette spørgsmål omfatter ikke oplysninger fra 2005.

³⁰ Rådets direktiv 91/628/EØF af 19. november 1991 om beskyttelse af dyr under transport og om ændring af direktiv 90/425/EØF og 91/496/EØF, EFT L 340 af 11.12.1991, s. 17.

³¹ "Videnskabelig udtalelse om dyrs velfærd under transport" vedtaget af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA) i december 2010, EFSA Journal 2011;9(1):1966 [125 pp.].

dyrenes velfærd under meget gode transportforhold vedrørende belægningsgrad, halm, foder, vand og ventilation, er mere afhængig af køreegenskaber end af transporttid.

Resultaterne af udtalelsen tyder på, at de pladskrav, der er fastsat i forordningen, skal beregnes på ny, ved hjælp af en formel, der betragter dyrenes størrelse i forhold til deres vægt. Ifølge udtalelsen vil det endvidere være hensigtsmæssigt at fastlægge specifikke krav til visse elementer af denne lovgivning, såsom indvendig højde af rum i køretøjer.

2.5. En analyse af brugen af navigationssystemer

Forordningen indførte krav til, at køretøjer, der er godkendt til lange transporter, skal være udstyret med et navigationssystem. Ved vedtagelsen af dette særlige krav pålagde Rådet Kommissionen at udføre en specifik detaljeret analyse af gennemførelsen af denne nye teknologi. Især var det hensigten at forbedre kvaliteten af kontrollerne af transporttider og hvileperioder, mens på samme tid at reducere administrative byrder. Lovgivningen kræver, at systemet registrerer følgende oplysninger: transportvirksomhedens navn og autorisationsnummer, åbning/lukning af lastningsklap og tid og sted for afgang og destination. De registrerede data skal stilles til rådighed for den kompetente myndighed efter anmodning.

De tilgængelige oplysninger³² viser, at trods det faktum, at forordningen er blevet anvendt i mere end fire år, er der stadig væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne for så vidt angår gennemførelsen af kravene relateret til navigationssystemer. De fleste medlemsstater har endnu ikke en overordnet tilgang til, hvordan man kontrollerer, om systemerne installeres i overensstemmelse med forordningen, og kun få kontrollerende myndigheder anvender de data, der indsamles via navigationssystemer, til at foretage kontroller i overensstemmelse med forordningen. I mange tilfælde kontrolleres data kun, efter at den kompetente myndighed har konstateret en overtrædelse i forbindelse med en fysisk kontrol, før eller under transporten eller på bestemmelsesstedet. Det må derfor konkluderes, at navigationssystemer i et bredt perspektiv ikke anvendes til at forbedre kontrollen.

2.6. Niveauet for overholdelse og håndhævelse

Medlemsstaterne er ansvarlige for håndhævelse af forordningen. Kommissionens kontroltjeneste under Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere (FVO, Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret), som er i Grange, Irland, kontrollerer arbejdet for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Rapporter³³ fra disse kontrolbesøg er den vigtigste informationskilde for Kommissionens vurdering af situationen om håndhævelse i hele EU.

Hertil kommer, at medlemsstaterne i henhold til artikel 27 i forordningen skal indsende en årlig rapport til Kommissionen om deres kontrolvirksomhed samt oplysninger om, hvilke aktioner medlemsstaterne træffer for at imødegå væsentlige mangler. Efter aftale med hver enkelt medlemsstat offentliggøres disse rapporter på Kommissionens netsted³⁴.

³² Primært baseret på en undersøgelse blandt medlemsstaterne, udført af Kommissionen i første halvår af 2011; SANCO D5 AN/oj (2011)441562.

³³ Rapporterne fra FVO-kontrolbesøg er offentliggjort på: http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm

³⁴ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/inspections_reports_reg_1_2005_en.htm.

Rapporterne fra Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret og fra medlemsstaterne viser, at niveauet for håndhævelse varierer betydeligt mellem medlemsstaterne. Dette stemmer overens med oplysninger fra en række ikke-statslige dyreværnsorganisationer³⁵, som er blevet forelagt Kommissionen via officielle rapporter. Et antal væsentlige mangler og problemer fremhævet i disse rapporter er beskrevet i de følgende kapitler

2.6.1. *Markedsforvridninger og andre vanskeligheder for de erhvervsdrivende på grund af forskelle i fortolkningen og håndhævelsen*

De tilgængelige oplysninger bekræfter, at der er betydelige forskelle i den måde, medlemsstaterne fortolker nogle af bestemmelserne i forordningen. Kommissionen må ofte gribe ind for at give præciseringer af og vejledning om visse af forordningens bestemmelser. Mens forordningen gælder for transport af alle levende hvirveldyr, omhandler de fleste af de nærmere regler større husdyr. I forbindelse med transport af dyr, der tilhører andre kategorier af dyr, herunder opdrættede fisk som omhandlet i Kommissionens strategi for bæredygtig udvikling af europæisk akvakultur³⁶, er gennemførelsen af forordningen derfor stødt på specifikke vanskeligheder.

Divergerende fortolkninger af regler kan medføre forvridning af markedet, som – kombineret med reducerede avancer og forskellige administrative omkostninger – kan sætte en transportvirksomhedsleder i en vanskelig situation. Desuden kan manglende konsekvens i håndhævelsen stille transportvirksomheder, der overholder reglerne, ringere. Det er derfor vigtigt at sikre lige konkurrencevilkår for virksomhederne.

2.6.2. *Dårlig overholdelse og forkert håndhævelse fører til dårlig dyrevelfærd*

Parallelt med at betydningen af lige konkurrencevilkår for virksomhederne anerkendes, er den største risiko forbundet med dårlig overholdelse og forkert håndhævelse risikoen for, at dyrenes velfærd kompromitteres.

Manglende håndhævelse og overholdelse af lovkrav kan have alvorlige negative følger for dyrevelfærden, og tilgængelige oplysninger viser, at der er nogle tilbagevendende eksempler på dårlig overholdelse såsom:

- 1) transport af uegnede dyr
- 2) overbelægning af køretøjer
- 3) transport af dyr i køretøjer, hvor den indvendige højde i rummene er upassende
- 4) dyr, der ikke får nok vand i løbet af rejsen og
- 5) dyr, der transporteres længere end den maksimalt tilladte rejsetid.

Ofte synes dårlig overholdelse at være relateret til forkert håndhævelse. For eksempel er de kompetente myndigheder i henhold til forordningen ansvarlige for kontrol og godkendelse af logbøger før lange transporter for at sikre, at de er

³⁵ Eurogroup For Animals; Animal Angels; Compassion in World Farming; Eyes on Animals.

³⁶ KOM(2009) 162 endelig.

realistiske og dokumenteret overensstemmelse med forordningen. Men ved flere lejligheder er urealistiske logbøger blevet godkendt. Nogle af disse logbøger antager urealistisk en gennemsnitshastighed på over 100 km/t for at nå den destination, der er anført i logbogen. Dette kan føre til transporter, der varer flere timer ud over de grænser, der er fastsat i forordningen. Når dette falder sammen med pladmangel og mangel på vand, har resultatet vist sig at være til skade for dyrenes velfærd.

Hvis forordningen var blevet korrekt håndhævet gennem streng anvendelse af kravene til planlægning og rejsetid, ville dens indvirkning på dyrs velfærd være blevet større, end det er vist i kapitel 2.3.

Ovenstående analyse viser, at der er specifikke og forskellige kontrolbehov og -ansvar i medlemsstaterne, hvorfra dyr sendes, og dem, der primært er ansvarlige for kontrol i transit eller på bestemmelsesstedet.

2.6.3. *Straf og sanktioner*

Kompetencen til at træffe beslutning om sanktioner for privatpersoner ligger alene medlemsstaterne. De skal, i henhold til artikel 25 i forordningen, fastsætte sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning og meddele oplysninger om disse sanktioner til Kommissionen.

Disse oplysninger fra medlemsstaterne henviser normalt til de nationale straffelove. En grundig sammenligning af niveauet for sanktioner i medlemsstaterne ville derfor kun have mening, hvis den var knyttet til en bestemt overtrædelse eller strafbar handling og sat i forhold til overtrædelsens eller den strafbare handlingens grovhed. En sådan sammenligning er ikke blevet gennemført af Kommissionen. Men skøn baseret på de foreliggende oplysninger viser væsentlige forskelle, når det drejer sig om niveauet af sanktioner for overtrædelser af forordningen i hele EU.

I denne forbindelse skal det fremhæves, at spørgsmålet om forskellene i sanktioner ikke er begrænset til området for dyretransporter, men korrelerer til konklusionerne i Kommissionens rapport om overtrædelser af bestemmelserne på det sociale område inden for vejtransport³⁷. I rapporten analyserer Kommissionen sanktioner som f.eks. dem, der anvendes for overtrædelser af EU-lovgivningen om maksimal køretid, og dem, der vedrører fartskriveren. Kommissionen mente, at situationen var utilfredsstillende og opfordrede medlemsstaterne til at træffe mere harmoniseret anvendelse af reglerne, samtidig med at der tages "*hensyn til grænserne for den kompetence, som medlemsstaterne og lovgiverne har besluttet at overdrage til Kommissionen.*"

³⁷ KOM(2009) 225 endelig udg., Rapport fra Kommissionen, Analyse af sanktionerne for alvorlige overtrædelser af bestemmelserne på det sociale område inden for vejtransport, der er fastsat i medlemsstaternes lovgivning.

3. KONKLUSION

På grundlag af oplysningerne i rapporten kan følgende hovedkonklusioner drages vedrørende de spørgsmål, der er beskrevet og analyseret i kapitel 2 i rapporten:

- 1) Forordningen har haft gunstige virkninger på dyrs velfærd under transport.
- 2) Forordningen indførte kravet om, at køretøjer godkendt til lange transporter skal være udstyret med navigationssystemer. Det fremgår imidlertid, at det fulde potentiale af navigationssystemer til at mindske den administrative byrde for erhvervslivet eller for at forbedre den offentlige kontrol ikke bliver udnyttet.
- 3) Ifølge de foreliggende data har forordningen ikke haft nogen indflydelse på mængden af intra-EU-handelen med levende dyr.
- 4) Forordningen synes ikke at have haft nogen indvirkning på den animalske produktion i fjerntliggende regioner. Indførelsen af forordningen har ført til en stigning i transportomkostningerne, men, sandsynligvis på grund af konkurrencen inden for transportsektoren, er denne stigning ikke blevet jævnt fordelt langs fødevarekæden, og primært transportvirksomhederne bærer de ekstra omkostninger.
- 5) Ifølge udtalelsen fra EFSA³⁸ fremgår det, at dele af forordningen ikke helt er i tråd med den aktuelle videnskabelige viden.
- 6) Håndhævelse af forordningen er fortsat en stor udfordring, dels på grund af forskelle i fortolkningen af kravene, dels på grund af manglende kontrol fra medlemsstaternes side. Desuden er kvaliteten af de overvågningsdata, som blev forelagt Kommissionen af medlemsstaterne, ofte utilstrækkelig til at give en klar analyse af situationen og til at tillade planlægning af specifikke korrigerende foranstaltninger på EU-plan.

Som nævnt har forordningen haft positiv indvirkning på dyrs velfærd under transport. Men det lader til, at der er plads til forbedring af situationen. Disse forbedringer kunne opnås gennem forskellige tiltag, og det skal understreges, at for langt de fleste dyr, der hører under forordningens anvendelsesområde, ser Kommissionen ikke, at en ændring ville være den mest hensigtsmæssige måde at løse de konstaterede problemer på. En stabil juridisk situation vil give medlemsstaterne og interesseparterne mulighed til at fokusere på håndhævelsen inden for en stabil juridisk ramme. For så vidt angår kløften mellem kravene i lovgivningen og de foreliggende videnskabelige beviser mener Kommissionen, at de for øjeblikket bedst løses gennem vedtagelse af retningslinjer for god praksis.

Med hensyn til levende fisk vil Kommissionen iværksætte en undersøgelse af fisks velfærd under transport med henblik på at fastslå, om det er hensigtsmæssigt at ændre forordningens bestemmelser for at forbedre klarheden i lovrammerne for

³⁸ EFSA Journal 2011; 9(1):1966 [125 pp.].

transport af levende fisk til akvakulturvirksomheder i overensstemmelse med Kommissionens strategi for akvakultur.

For at afhjælpe de konstaterede problemer bør passende håndhævelse af eksisterende regler fortsat være prioriteret. Med henblik herpå vil Kommissionen overveje følgende aktioner for den nærmeste fremtid:

- a) Vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger vedrørende navigationssystemer som omhandlet i artikel 6, stk. 9, i forordningen, og etablering af en forenklet version af logbogen, i overensstemmelse med punkt 8 i bilag II til forordningen. Desuden bør det i tæt samarbejde med Den Europæiske GNSS-Tilsynsmyndighed (GSA)³⁹ sikres, at chauffører er informeret om, hvordan man bedst anvender resultaterne fra navigationssystemer.

Formål: Forbedret harmonisering af gennemførelsen af forordningen og forbedret dyrevelfærd gennem øget mulighed for at kontrollere køretid, pladsforhold mv. for dyretransporter. Denne indsats skal også bidrage til en reduceret administrativ byrde for transportører, men kan øge den administrative byrde for medlemsstaternes myndigheder. Imidlertid bør dette resultere i en bedre håndhævelse af lovgivningen for dyretransporter.

- b) Vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger vedrørende den kontrol, der skal udføres af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, i overensstemmelse med artikel 27, stk. 1, i forordningen. Parallelt bør opbygningen af rapporteringssystemet harmoniseres yderligere.

Formål: En stigning i antallet af inspektioner, hvor det er nødvendigt, bør føre til bedre håndhævelse. De modtagne oplysninger fra medlemsstaternes rapporter vil give bedre og mere sammenlignelige data, når de er baseret på samme struktur, og ville derefter tilbyde flere nyttige oplysninger for FVO i forbindelse med kontrolbesøg i medlemsstaterne.

- c) Kommissionen vil indlede en undersøgelse af fisks velfærd under transport. Det igangværende arbejde med henblik på en undersøgelse af fisks velfærd under bedøvelse fortsætter .

Formål: At få et overblik over den nuværende situation vedrørende fisks velfærd under transport med henblik på at kortlægge og afhjælpe eventuelle mangler i EU's lovrammer i denne forbindelse i overensstemmelse med de løfter, der er afgivet i Kommissionens strategi for akvakultur.

- d) Øget samarbejde og kommunikation med de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og interessenter, herunder ikke-statslige dyreværnsorganisationer. Kontaktpunkterne for forordningen⁴⁰ og eksisterende

³⁹ <http://www.gsa.europa.eu/>.

⁴⁰ Kontaktpunkter med henblik på forordningens formål er blevet meddelt Kommissionen i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordningen.

arbejdsgrupper såsom Den Rådgivende Gruppe for Fødevarekæden, Dyresundhed og Plantesundhed⁴¹ kunne anvendes til dette formål.

Formål: At indsamle og analysere oplysninger om vanskeligheder og dele erfaringer om mulige løsninger vedrørende gennemførelsen af forordningen.

- e) Formidling af vejledning fra Kommissionen om fortolkningen af forordningen og støtte til udviklingen af retningslinjer for god praksis, som omhandlet i artikel 29 i forordningen. Retningslinjerne kunne fokusere på forskellige aspekter af den daglige ledelse, der kan være problematiske og ville fremme den bedste praksis, som tager den nyeste videnskabelige viden med i betragtning.

Formål: At tage fat på visse uklarheder og manglende effektivitet i den nuværende lovgivning om dyrevelfærd og dermed forbedre harmoniseringen af gennemførelsen af reglerne. Samtidig vil det tilskynde branchen og andre relevante parter til at gøre mere end blot lige at overholde de minimale dyrevelfærdsstandarder for transport af dyr.

På baggrund af ovennævnte elementer opfordrer Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet til at drøfte de spørgsmål, som fremhæves i denne rapport.

⁴¹ En beskrivelse af Den Rådgivende Gruppe for Fødevarekæden, Dyresundhed og Plantesundhed kan findes på: http://ec.europa.eu/food/committees/advisory/index_en.htm.

TEKNISKE TERMER ANVENDT I DENNE RAPPORT

Forsendelse: Dyr af samme art, omfattet af samme veterinærcertifikat, der befordres med samme transportmiddel og grupperes fra samme afgangssted til samme bestemmelsessted.

Transport: Hele transportforløbet fra afgangsstedet til bestemmelsesstedet, herunder eventuel aflæsning, opstaldning og pålæsning ved mellemstationer under transporten.

Kort (afstand) transport: En rejse, der ikke overstiger 8 timer.

Lang (afstand) transport: En rejse, der overstiger 8 timer, men er kortere end en *meget lang transport*.

Meget lang transport: En rejse, der varer over 19 timer for unge dyr, 24 timer for heste og svin og 29 timer for voksent kvæg (beskrevet som 19/24/29 i teksten).

Intra-EU-handel: Handel mellem EU-medlemsstater.