

Sveriges första femton år som medlem i EU

Djurskydd



- Sverige hade redan före inträdet i EU en hög djurskyddsnivå, och har i de flesta fall kunnat bibehålla denna. Utvecklingen har dock gått mot fler EU-regelverk som är direkt gällande i medlemsstaterna, vilket innebär att Sverige i dessa fall inte kan ha strängare regler.
- EU-Kommissionen är i vissa fall inte nöjd med hur reglerna följs i olika medlemsstater. Kommissionen har därför med åtgärder för förbättrad efterlevnad i sin djurskyddsstrategi.
- För svensk del har medlemskapet i EU präglats av att behålla den höga svenska ambitionsnivån för djurskyddet och försöka höja djurskyddet i hela unionen

Rapporten beskriver utvecklingen av djurskyddsområdet sedan Sverige blev medlem i EU 1995.

Här presenteras i stora drag situationen vid tiden för anslutning, vilket påverkades avresultaten av förhandlingarna inför EU medlemskapet. Utvecklingen inom unionen samt regelverket för olika djurslag belyses kortfattat.

Rapporten ingår i en serie som ska beskriva olika aspekter av vad femton år med EU betytt för jordbruket och landsbygden.

Avdelningen för djurskydd och hälsa

Författare
Björn Dahlén
Helena Kättström

Sammanfattning

Den svenska djurskyddslagstiftningen som har sin grund i 1988 års djurskyddslag lyfte Sverige till en hög djurskyddsnivå. Under två decennier var Sverige drivande i Europarådets djurskyddsarbete. Vi var därför väl rustade vid anslutningen till EU 1995, och anpassningen till EU-regelverket innebar inga stora förändringar inom djurskyddslagstiftningen.

Sverige har fortsatt driva djurskyddsfrågorna även inom EU. Vi har försökt påverka övriga medlemsstater med vår höga djurskyddsambition. Sveriges högre ambition inom djurskyddslagstiftningen har ibland setts som en konkurrensnackdel för svenska djurbönder, genom att det strängare svenska regelverket har medfört högre kostnader. När EU nu skärper kraven på flera områden så att Europas bönder måste bygga om och förbättra sina stallar, kan svenska bönder ha en fördel genom att deras djurhållning redan är anpassad till en högre nivå.

Jordbruksverket har gjort en analys med titeln ”De ekonomiska verkningarna av de svenska djurskyddsreglerna för grisar”. Analysen gjordes som en följd av att merkostnader för det svenska jordbruket till följd av delvis strängare djurskyddslagstiftning hade diskuterats. Genomgången visade att det fanns både fördelar och nackdelar med den delvis högre svenska ambitionsnivån. Det gick inte att visa att nackdelarna är större än fördelarna eller vice versa. Det som kunde beläggas var att avskrivningskostnaderna var större i Sverige, men att dessa kostnader innehåller skillnader som inte är kopplade till skillnader i djurskyddsreglerna. Ett gott djurskydd bidrar till en god djurhälsa, som i sin tur är kopplat till mindre behov av att använda antibiotika. Att minska användningen av antibiotika hör till de viktigaste medlen för att minska utvecklingen av antibiotikaresistens, som bedöms vara ett av de allvarligaste hoten mot människors och djurs hälsa. Jämför även kortrapporten om smittskydd och djurhälsa i denna rapportserie.

Kommissionen har höga djurskyddsambitioner och har publicerat en handlingsplan för åren 2006 – 2010. I januari 2012 presenterade man en strategi för djurskyddsarbetet 2012 – 2015. I strategin lyfter man bland annat bristande regel efterlevnad i flera medlemsstater.

En inriktning mot att regelverket blir mer harmoniserat kan skönjas, bland annat genom ökad användning av förordningar som rättsakter, dessa är direkt gällande i medlemsstaterna. Inom djurskyddsområdet har det under perioden tagits fram sådana bestämmelser för transporter samt för slakt och avlivning. Det innebär att Sverige endast har mycket begränsade möjligheter till strängare regler inom dessa områden. För djurtransporter medges t.ex. möjligheten att begränsa transporttiden av slaktdjur inom landet, vilket Sverige har tagit till vara. Näringen och myndigheterna i landet har också agerat för att kunna bibehålla kravet på bedövning före avlivning.

Innehåll

1	Bakgrund.....	1
1.1	Svensk förhandlingsposition och resultat.....	1
2	Utvecklingen i EU och Sverige	2
2.1	Djurskyddsarbetet i EU sedan 1995.....	2
2.2	Utveckling inom unionen.....	2
3	Effekterna av EU-medlemskapet för det svenska djurskyddet	4
3.1	Transport av djur.....	4
3.2	Kalvar	4
3.3	Larm.....	5
3.4	Djurskydd för djur som hålls för produktion av livsmedel	5
3.5	Grisar	5
3.6	Värphöns	5
3.7	Matfågel.....	6
3.8	Slakt och annan avlivning av djur.....	6
3.9	Försöksdjur	6

1 Bakgrund

Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995. Från att ha varit ett land med en egen jordbruks- och livsmedelspolitik samt en nationell marknad för livsmedel blev Sverige ett land med en jordbruks- och livsmedelspolitik och en varumarknad som är gemensam med övriga EU-länder.

Inför medlemskapet gjordes omfattande analyser av vilka effekter ett medlemskap skulle få för exempelvis jordbruk, förädlingsindustri, konsumenter och handel. I vissa fall framförhandlades undantag för att mildra de befarade effekterna medan på flertalet områden infördes EU-regelverket fullt ut omedelbart vid inträdet. Som ett led i att följa upp effekterna av medlemskapet på jordbruks-, livsmedels- och landsbygdsområdena publicerar Jordbruksverket ett antal kortrapporter som belyser olika aspekter av utvecklingen under femtonårsperioden. Den här rapporten ingår i denna kortrapportserie.

1.1 Svensk förhandlingsposition och resultat

Djurskyddslagen 1988 samt förordning och föreskrifter lyfte Sverige till en hög djurskyddsnivå jämfört med de flesta länder i omvärlden. I samarbetet inom Europarådet, som Sverige var med och grundade 1949, har Sverige setts som ett av de drivande länderna med höga djurskyddsambitioner. I Europarådets arbetsgrupp för djurskydd hos lantbrukets djur innehade Sverige ordförandeposten genom professor Ingvar Ekesbo mellan åren 1979 och 1986 (vice ordf. 1987-1998). Den höga ambitionen har återspeglats i vår djurskyddslagstiftning. Vid förhandlingarna inför inträdet i EU den 1 januari 1995 var djurskyddet därför inte något stort problem eftersom de svenska djurskyddsreglerna väl uppfyllde EU:s regelverk. Något som innebar vissa svårigheter för Sverige var att direktivet för skydd av djur vid transport var ett så kallat exaktdirektiv. Det innebar att Sverige inte fick ha strängare regler för djurtransport än vad som angavs i direktivet, och Sverige måste se över sin lagstiftning inom detta område, vilket i vissa fall innebar en lägre miniminivå. För övrig lagstiftning inom djurskyddsområdet kunde Sverige behålla den tidigare nivån, eftersom kravet endast var att uppfylla EU-direktivens minimibestämmelser.

Vid tidpunkten för vårt EU-inträde fanns rättsakter inom följande djurskyddsområden:

- Djurtransporter (Rådets direktiv 91/628/EEG av den 19 november 1991 om skydd av djur vid transport),
- Kalvar (Rådets direktiv 91/629/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar),
- Grisar (Rådets direktiv 91/630/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning),
- Slakt och avlivning (Rådets direktiv 93/119/EG av den 22 december 1993 om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning) samt
- Värphöns (Rådets direktiv 86/113/EEG av den 25 mars 1986 om en minimi-standard för skyddet av värphöns i bur, på grund av en juridisk process fastställt genom Rådets direktiv 88/166/EEG).

2 Utvecklingen i EU och Sverige

2.1 Djurskyddsarbetet i EU sedan 1995

Sveriges deltagande i EU:s djurskyddsarbete har på flera sätt bidragit till att förbättra djurskyddet inom unionen, dels genom att verka pådrivande och dels genom att kunna bidra med erfarenheter från djurhållningssystem som haft en högre nivå på djurskyddet än den som är lagstadgad inom EU. Särskilt tydligt var detta vid förhandlingarna angående djurskyddsregler för värphöns när de gamla oinredda karga burarna förbjöds från och med 2012. Sveriges högre ambition inom djurskyddslagstiftningen har ibland setts som en konkurrensnackdel för svenska djurbönder, genom att det strängare svenska regelverket har medfört högre kostnader. När EU nu skärper kraven på flera områden så att Europas bönder måste bygga om och förbättra sina stallar, kan svenska bönder ha en fördel genom att deras djurhållning redan är anpassad till en högre nivå.

I februari 2011 presenterade Jordbruksverket en analys med titeln ”De ekonomiska verkningarna av de svenska djurskyddsreglerna för grisar”. Analysen gjordes som en följd av att merkostnader för det svenska jordbruket till följd av delvis strängare djurskyddslagstiftning hade diskuterats. Genomgången visade att det fanns både fördelar och nackdelar med den delvis högre svenska ambitionsnivån. Det gick inte att visa att nackdelarna är större än fördelarna eller vice versa. Det som kunde beläggas var att avskrivningskostnaderna var större i Sverige, men att dessa kostnader innehåller skillnader som inte är kopplade till skillnader i djurskyddsreglerna. Ett gott djurskydd bidrar till en god djurhälsa, som i sin tur är kopplat till mindre behov av att använda antibiotika. Att minska användningen av antibiotika hör till de viktigaste medlen för att minska utvecklingen av antibiotikaresistens, som bedöms vara ett av de allvarligaste hoten mot människors och djurs hälsa. Jämför även kortrapporten om smittskydd och djurhälsa i denna rapportserie.

I Sverige omfattar djurskyddslagen alla djur som hålls av människa. Inom EU regleras inte djurskyddet för sällskapsdjur som exempelvis hund och katt. Detta innebär att vi kan reglera detta nationellt, och Sverige har tagit tillvara denna möjlighet, för att uppnå en hög djurskyddsnivå för alla djur.

2.2 Utveckling inom unionen

Under åren som gått sedan Sveriges inträde i unionen har några rättsakter ändrats och några nya har tillkommit. Sverige har vid dessa förhandlingar generellt drivit på för att höja djurskyddskraven, helst minst till den svenska nivån. En tendens på senare tid har varit att kommissionen föreslår att nya rättsakter ska vara i form av förordning istället för direktiv – t.ex. Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport. Skillnaden är att en förordning är direktverkande i alla medlemsstater och riktar sig till alla och envar. Detta till skillnad från ett direktiv som riktar sig till medlemsstaten och ska införlivas i den nationella lagstiftningen. En förordning innebär att friheten att ha strängare lagstiftning försvinner om den inte särskilt skrivs in. Ett exempel på hur detta kan vara problem för oss är förordningen till skydd för djur vid tidpunkten för slakt eller annan avlivning som

förhandlades 2009. Trots att svenska slakterinäringen var enig med myndigheter och regering om att de svenska särreglerna för djurskydd vid slakterier innebär ett positivt mervärde som man ville behålla så krävdes ett intensivt förhandlingsarbete för att skriva in möjlighet för de enskilda länderna att få behålla befintliga strängare regler. Att vid behov ändra dessa regler i framtiden måste ske enligt en komplicerad process. Att få behålla kravet på bedövning före all slakt av djur var föremål för en särskild förhandling och det var långt ifrån självklart att Sverige skulle få behålla detta krav.

Från och med 2010 är Europaparlamentet medbeslutande även när det gäller djurskyddsregler. Tidigare skulle parlamentet lämna synpunkter på lagförslag, men rådet kunde utan hinder besluta mot parlamentets vilja.

Kommissionen beslutade i januari 2006 om en handlingsplan för djurskydd och djurs välbefinnande 2006 – 2010. I planen beskrevs vilka åtgärder Kommissionen avsåg att genomföra under tidsperioden för att utveckla och säkerställa djurskydd och djurs välbefinnande i EU och resten av världen. Målsättningen var att tydligare definiera gemenskapens åtgärder för djurskydd och djurs välbefinnande, främja höga normer och förbättra samordningen av resurser. Stöd för forskningen och främjande av metoder som kan ersätta djurförsök lyftes fram. Ett mål rörde även mer konsekvent genomförande och samordning av djurskyddsåtgärder inom alla kommissionens politikområden. För att nå målen fastställde man fem sammanlänkade huvudområden där insatser måste göras för att nå målen:

- Uppgradering av miniminormerna för djurskydd och djurs välbefinnande.
- Främjande av forskning och metoder som kan ersätta djurförsök.
- Införande av indikatorer för djurs välbefinnande.
- Bättre information till yrkesfolk och allmänhet.
- Stöd till internationella initiativ som främjar djurs välbefinnande.

Arbete har genomförts inom alla dessa områden. Som en fortsättning och uppföljning efter arbetet med handlingsplanen presenterade kommissionen i januari 2012 ett förslag till djurskyddsstrategi för åren 2012 – 2015. Arbetet inleddes med en studie av djurskyddet i ett antal medlemsstater. Man observerade bland annat att medlemsstaternas tillämpning av EU-regelverket brister och att kompetensen hos djurhållare i många fall behöver förbättras. Exempel på vanliga brister är att svansarna amputeras på en överväldigande majoritet av smågrisarna inom EU, samt att värphöns hölls i förbjudna burar efter den 1 januari 2012 i flera medlemsstater. För att komma tillrätta med problemen innehåller strategin två delar: ett förslag till en heltäckande djurskyddslag och en förstärkning av de nuvarande åtgärderna. Under våren 2012 har ministerrådet under ledning av det danska ordförandeskapet arbetat med rådsslutsatser som ska uttrycka rådets åsikter om hur strategin ska hanteras.

3 Effekterna av EU-medlemskapet för det svenska djurskyddet

Eftersom Sverige före medlemskapet i EU 1995 hade en hög ambitionsnivå för djurskydd så innebar inte medlemskapet någon dramatisk förändring. Enstaka detaljregler behövde i vissa fall justeras, och under de första femton åren har givetvis en utveckling skett som har lett till förändringar även i Sverige.

Några exempel från olika områden inom djurhållningen:

3.1 Transport av djur

En stor skillnad mot övriga direktiv inom djurskyddsområdet var att transportdirektivet var ett så kallat exaktdirektiv som skulle tillämpas exakt enligt artiklarnas text, strängare regler var inte tillåtet. Det innebar att de svenska reglerna måste ses över, och i vissa fall ledde detta till en sänkt nivå jämfört med tidigare krav. De övriga var så kallade minimidirektiv som innehöll regler som skulle införlivas i svensk lagstiftning på samma eller högre djurskyddsnivå. Där hade medlemsstaterna alltså valfrihet. Anledningen till att transportdirektivet skulle följas exakt efter sin bokstav var att den fria rörligheten inom EU inte skulle störas av att länderna längs en transportrut hade olika regler för hur transporten skulle få framföras. Trots detta införlivades direktivet så olika i medlemsstaterna att kommissionen beslutade att göra om direktivet till en förordning, vilken började gälla 2007. Medlemsländerna får dock ha strängare nationella regler för transporttiden av djur till slakt om hela transporten sker enbart inom det egna territoriet, och denna möjlighet har tagits tillvara inom Sverige.

De nuvarande kraven på godkännande av transportfordon samt kompetensbevis för och registrering av djurtransportörer är direkta effekter av EU-lagstiftningen.

3.2 Kalvar

Redan år 1998 ändrades djurskyddsdirektivet för kalvar. Ett antal krav i det förnyade direktivet saknades i det svenska regelverket eller var inte tillräckligt långtgående. Till exempel infördes krav på gruppställning av kalvar och vissa boxmått behövde justeras uppåt. En förändring som hade ganska stor betydelse, främst för mindre mjölkproducerande besättningar, var att det blev en tydlig definition på vad som är en kalv – ett nötkreatur som är högst sex månader gammalt – samtidigt som uppbinding av kalvar förbjöds. I många mindre besättningar hade kalvar tidigare hållits bundna.

En bestämmelse i kalvdirektivet som var rakt motsatt mot den svenska bestämmelsen var kravet på att mellanväggar mellan ensamboxar för kalvar skulle vara genombrutna för att tillåta social kontakt mellan kalvarna genom väggen. Den svenska bestämmelsen om täta mellanväggar hade som huvudsyfte att skydda kalvarna mot sjukdom. De båda kraven gick att kombinera på så sätt att de nedersta 80 centimetrarna av väggen ska vara tät, över denna nivå ska väggen vara genombruten. Denna lösning har fungerat väl även från smittskyddssynpunkt och lösningen godkändes av FVO vid deras inspektion av djurskydd för kalvar och grisar i Sverige år 2000.

3.3 Larm

Kravet på larm i vissa djurstallar var striktare formulerat för vissa djurslag i EU-direktiven än vad det svenska regelverket krävde. Det har inneburit att vissa djurhållningar, främst stallar där kalvar hålls – men även vissa svinstallar – har fått installera larm för att uppfylla EU:s krav.

3.4 Djurskydd för djur som hålls för produktion av livsmedel

1998 beslutades det övergripande direktivet om skydd av animalieproduktionens djur. Det kan liknas vid vår djurskyddslag, men enbart begränsad till animalieproduktionens djur. Det är alltså ett grundläggande regelverk som ska kompletteras med mer detaljerade regler för olika djurslag/djurkategorier. Vissa mindre justeringar har blivit resultat av det direktivet, men det har inte inneburit några väsentliga ändringar av svensk lagstiftning. En intressant observation kan vara att detaljerade regler för vissa djurslag alltså fanns många år innan den övergripande grundläggande lagstiftningen beslutades på EU-nivå.

3.5 Grisar

Det så kallade grisdirektivet, 91/630/EEG, ändrades 2001. För befintliga anläggningar ska det nya direktivet tillämpas fullt ut från och med 2013. Det innebar en rad förbättringar av skyddet för de europeiska grisarna. För svensk del innebar det att övriga länder blev tvingade till en omställning som till största delen var genomförd sedan länge i Sverige, bland annat:

- Från och med 2006 förbjöds uppbindning av suggor och gyltor.
- Sinsuggor ska hållas i grupp, alltså förbud mot fixering i bås.
- Alla grisar i EU ska ha ständig tillgång till tillräckligt med material som de kan undersöka och sysselsätta sig med och suggor och gyltor i EU ska ha konstant tillgång till bökbart material. I Sverige gäller att strömedel till grisar ska ha sådana egenskaper samt ges i sådan mängd att grisarnas sysselsättningsbehov och komfortbehov tillgodoses.
- För gyltor efter betäckning och dräktiga suggor ska en del av golvytan vara slät, d.v.s. de ska ha en liggplats som inte har spaltgolv.

3.6 Värphöns

Direktivet för skydd av värphöns som beslutades 1999 och skulle vara införlivat 2002, innebar bland annat att oinredda burar för värphöns förbjöds inom hela unionen från och med den 1 januari 2012. Flera av medlemsstaterna avvecklade inte sina oinredda burar i tid, men i Sverige, som fattade riksdagsbeslut om buravveckling redan 1988 (modifierat 1997 till att tillåta inredda burar), var alla oinredda burar utfasade vid början av 2010. Detta har bland annat lett till att den svenska äggexporten har ökat under 2012 eftersom det har uppstått en brist inom unionen på ägg som producerats på lagligt sätt.

3.7 Matfågel

År 2007 beslutades ett djurskyddsdirektiv för slaktkyckling, vilket införlivades i den svenska lagstiftningen den 30 juni 2010. Sverige var aktivt pådrivande i förhandlingarna och direktivet har inneburit mestadels smärre justeringar i det svenska regelverket, t ex vad gäller ljusprogram. Direktivet kräver även utbildning för dem som har hand om djuren, liksom vissa andra krav för dem som har beläggningsgrader på mer än 33 kg/m². De flesta av dessa krav täcks in av matfågelbranschens eget omsorgsprogram. Sverige har dock valt att behålla begränsningen om maximalt 36 kg/m², jämfört med EU-nivån på maximalt 39 kg/m² (+ 3 kg/m²).

3.8 Slakt och annan avlivning av djur

2009 beslutades förordning (EG) nr 1099/2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning. Sverige lyckades få behålla det svenska undantaget från möjligheten att av religiösa skäl tillåta slakt av djur utan föregående bedövning. Dessutom fick vi behålla de nuvarande särreglerna. En av orsakerna till detta var att den svenska slakterinäringen uppvtaktade kommissionen och förklarade att man ville behålla den delen av regelverket som gick längre än förordningen.

Några punkter i förordningen som innebär skärpning för svensk del är att det behövs utbildning för personal som hanterar levande djur, näringen ska utarbeta vägledningar för god praxis och att det ska finnas en djurskyddsansvarig på varje slakteri.

3.9 Försöksdjur

Försöksdjursfrågor har intagit en särställning inom EU, bland annat på så sätt att försöksdjursfrågorna sorterar under ett annat generaldirektorat, DG ENVIRON till skillnad mot övriga djurskyddsfrågor som sorterar under DG SANCO. Även inom försöksdjursområdet har svenska djurskyddsregler överstigit direktivets miniminivå. En viktig skillnad har varit definitionen av försöksdjur. Den svenska definitionen inkluderar en större mängd djur än EU:s definition. Detta har medfört att statistiken över djur som används i djurförsök inte har varit helt jämförbar med övriga EU. Ett nytt djurskyddsdirektiv har förhandlats under 2009 och ska tillämpas från och med den 1 januari 2013. Eftersom den svenska djurskyddsnivån för försöksdjur har varit hög jämfört med EU:s i övrigt så innebär inte direktivet någon stor höjning för svensk del, men det innebär ett stort arbete på samtliga lagstiftningsnivåer med anpassning av regelverket till det nya direktivet. På försöksdjursanläggningarna måste även all personal som arbetar med försöksdjuren ha relevant utbildning senast den 1 januari 2013.

Rapporten kan beställas från

Jordbruksverket • 551 82 Jönköping • Tfn 036-15 50 00 (vx) • Fax 036-34 04 14
E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se
www.jordbruksverket.se