



Förordning om hundar och katters välfärd samt deras spårbarhet på den inre marknaden

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

2024-02-01

Dokumentbeteckning

COM(2023) 769

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om
välbefinnande hos hundar och katter samt deras spårbarhet

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 7 december 2023 ett förslag till ny förordning om välbefinnande hos hundar och katter samt deras spårbarhet. Förslaget syftar till att säkerställa gemensamma miniminormer för hundar och katters välfärd vid avel, hållande och utsläppande på unionsmarknaden. Samtidigt sker en reglering av handeln med hundar och katter på den inre marknaden, inklusive införsel från tredjeländer, för att säkerställa en rationell utveckling av sektorn och bekämpa illegal handel med dessa djur.

Det finns i dag en betydande olaglig handel med hundar och katter under förhållanden som är skadliga för djurens hälsa och välfärd. Brist på spårbarhet och uteblivna eller bristfälliga vaccinationer utgör en allvarlig risk för överföring av zoonoser såsom rabies och därmed risker även för folkhälsan.

Regeringen välkomnar förslaget målsättningar. Det är angeläget att en god djurvälfärd kan upprätthållas vid avel, hållande och handel med hundar och katter inom unionen och vid införsel från tredjeländer. Det är även viktigt att vidta åtgärder mot de hot som den olagliga handeln med dessa djur utgör för folkhälsan.

Samtidigt måste även de administrativa bördor och andra kostnader som förslaget kan föranleda stå i proportion till djurskyddsnyttan och vara kostnadseffektiva. Regeringen anser att förordningen bör utformas på ett sätt

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I Från jord till bord-strategin aviserade kommissionen en översyn av hela EU:s djurskyddslagstiftning. Syftet med översynen var att säkerställa en högre djurskyddsnivå och att bidra till att uppnå ett mer hållbart livsmedelssystem genom att anpassa lagstiftningen till de senaste vetenskapliga underlagen, utöka omfattningen av regelverket samt underlätta tillämpningen och genomförandet.

Som ett första led i översynen genomförde kommissionen en utvärdering för att bedöma om de befintliga reglerna i djurskyddslagstiftningen fortfarande är ändamålsenliga, relevanta, effektiva och bidrar till ett mervärde för EU. I oktober 2022 publicerade kommissionen sin slutrapport av utvärderingen. Det konstaterades att det nuvarande regelverket har bidragit till ett förbättrat djurskydd. Dock kvarstår en icke tillfredsställande djurskyddsnivå inom EU, i synnerhet för de kategorier av djur som inte omfattas av djurslagsspecifik lagstiftning.

Sammanfattningsvis konstaterade kommissionen att EU:s nuvarande djurskyddslagstiftning inte är anpassad för att tillgodose nuvarande och framtida behov. Trots de framsteg som gjorts är de flesta av de problem och utmaningar som identifierades när lagstiftningen antogs fortfarande relevanta. Därtill återspeglas inte samhällets ökande förväntningar, etiska problem, den vetenskapliga och tekniska utvecklingen och framtida hållbarhetsutmaningar fullt ut i det befintliga regelverket.

Kommissionen aviserade under våren 2023 att förslag på djurskyddsområdet skulle presenteras under tredje kvartalet 2023 och att det skulle omfatta fyra förordningar; hållande av djur, djurtransporter, slakt samt djurvälståndsmärkning. Den 7 december 2023 presenterade kommissionen endast ett av de utlovade förslagen i form av en ny förordning om skydd av djur under transport. I samband med detta presenterades även en förordning om hundar och katters välfärd i kommersiell verksamhet samt spårbarhet på den inre marknaden, ett förslag som inte tidigare hade aviserats. Kommissionen har inte meddelat om eller när övriga förslag ska presenteras.

Det finns i dagsläget ingen lagstiftning om hundar och katters välfärd på EU-nivå. Kommissionens utvärdering av EU:s djurskyddslagstiftning tar upp denna lucka i den befintliga lagstiftningen när det gäller skyddet av hundar och katter som släpps ut på unionsmarknaden. I det offentliga samrådet som genomfördes till stöd för utvärderingen ansåg även en stor majoritet av de tillfrågade att artspecifika djurskyddskrav saknas för hundar och katter. Detta

återspeglades även i intervjuer med intressenter. Det finns dock lagstiftning på EU-nivå om skydd av hundar och katter när de föds upp, levereras och används för vetenskapliga ändamål. Det finns även vissa specifika EU-krav för transport av hundar och katter som fastslår en minimiålder för transport av dem. EU-lagstiftning omfattar likaså förflyttning av hundar och katter för att förhindra spridning av djursjukdomar, framför allt rabies. Under det senaste decenniet har efterfrågan på hundar och katter att hållas som sällskapsdjur i hushållen ökat betydligt. Till följd av detta har avel och handel med hundar och katter ökat avsevärt på unionsmarknaden, inklusive adoptioner och införsel från tredjeländer. Bristen på krav avseende dessa djurs välfärd inom unionen, och skillnader mellan de krav som gäller i olika medlemsstater, har gett upphov till en betydande olaglig handel med hundar och katter under förhållanden som är mycket skadliga för deras välfärd.

Olaglig handel med hundar och katter har delvis utvecklats på grund av att dessa djurs ursprung inte kan spåras. Olagliga handelsmetoder är i sin tur förknippade med lidande för hundar och katter som omfattas av denna okontrollerade avel. Det är inte möjligt att säkerställa att aktörerna följer samma djurskyddsnormer och att säkerställa enhetliga konkurrensvillkor på den inre marknaden när det gäller leverans av hundar och katter utan tillförlitliga möjligheter att spåra djurens ursprung. Det är därför angeläget att se till att hundar och katter kan spåras genom ett system som identifierar och registrerar dessa djur inom unionen och varje gång det sker en förändring av ägandet av djuren.

Redan 2010 uppmanade rådet kommissionen att undersöka skillnaderna mellan de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna när det gäller uppfödning av, och EU:s handel med, hundar och katter och om så är lämpligt förbereda politiska alternativ för harmonisering av den inre marknaden. Efter detta publicerade kommissionen en studie som identifierade olika nationella lagar om uppfödning av hundar och katter och en brist på systematisk identifiering, registrering och kontroll av förflyttningar av hundar och katter inom unionen. Studien identifierade också välfärdsproblem som härrörde från inhysningsförhållanden i avelsanläggningar och på försäljningsplatser. År 2022 uppmanade 20 medlemsstater i rådet kommissionen att införa gemensam EU-lagstiftning för kommersiellt hållande och försäljning av hundar, inklusive harmoniserade spårbarhetsregler.

Europaparlamentet antog under 2020 en resolution om illegal handel med sällskapsdjur inom EU som kräver ett harmoniserat, EU-omfattande system för obligatorisk identifiering och registrering av hundar och katter för att bekämpa illegal handel. Det begärdes även att sällskapsdjur ska mikrochipas av en veterinär och registreras i en nationell databas för att förbättra skyddet för konsumenter som köper sällskapsdjur online.

Belägg för en betydande mängd dokumentförfalskningar, vilseledande information och indikationer på smuggling av hundar för såväl kommersiella

som icke-kommersiella förflyttningar samlades in i samband med EU:s Samordnade åtgärder för den olagliga handeln av katter och hundar som genomfördes 2022 och 2023.

2023/24:FPM33

1.2 Förslagets innehåll

I kommissionens förslag anges gemensamma krav på normer för djurvälstånd när det gäller hållande av hundar och katter samt krav på deras spårbarhet. Förslaget syftar till att ta itu med dessa frågor genom att föreslå ett gemensamt ramverk med följande mål:

- Säkerställa gemensamma miniminormer för djurs välfärd vid avel, hållande och utsläppande på marknaden av hundar och katter som fötts upp eller hålls i anläggningar.
- Förbättra spårbarheten för hundar och katter som släpps ut på den inre marknaden eller levereras, även när de erbjuds till försäljning eller adopteras online.
- Säkerställa lika villkor mellan aktörer som håller och släpper ut hundar och katter på den inre marknaden.
- Främja kompetens för djurskötare.
- Komplettering av befintliga regler för import av hundar och katter.

Förslaget innehåller 7 kapitel med 28 artiklar, exklusive bilagor. En sammanfattning av dessa följer nedan.

Kapitel I – Syfte, tillämpningsområde och definitioner

I detta kapitel anges att förordningen gäller uppfödning och hållande av hundar och katter på anläggningar, inklusive djuraffärer och djurhem, samt utsläppande på marknaden av hundar och katter eller deras leverans i unionen (dvs. överföring av ägarskap eller ansvar för hundar eller katter). Förordningen omfattar även spårbarhet för hundar och katter som släpps ut på marknaden eller levereras i unionen. Det anges att förordningen inte är tillämplig på hundar och katter som hålls för vetenskapliga ändamål.

Kapitel II – Skyldighet för verksamhetsutövare vid anläggningar

I detta kapitel föreskrivs en skyldighet för aktörer att anmäla sin verksamhet till de behöriga myndigheterna samt att ge den som ska överta ett sällskapsdjur den information som är nödvändig för att han eller hon ska kunna säkerställa djurets välfärd, inklusive information om ansvarsfullt ägande. Det framgår även krav i kapitlet på djurskötares kompetens och krav på att anläggningarna ska ha veterinärbesök.

Kapitlet innehåller även tekniska krav på utfodring och vattning, inhysning, säkerställande av hälsa och uppfyllande av beteendebestyrande samt förbud mot smärtsamma metoder, bl.a. stympning. Reglerna gäller för avelsanläggningar, djuraffärer och djurhem över en viss storlek. Dessutom krävs det att avelsanläggningar ska godkännas av de behöriga

myndigheterna. Med avelsanläggning avses i förordningen varje fastighet eller byggnad där hundar och katter hålls för reproduktion i syfte att deras avkomma ska släppas ut på marknaden, inklusive hushåll. Bestämmelserna om inhysning, säkerställande av hälsa och godkännande av avelsanläggning ska börja tillämpas fem år efter att förordningen träder i kraft.

Kapitel III – Identifiering och registrering av hundar och katter

Enligt bestämmelserna i detta kapitel ska hundar och katter som hålls på anläggningar för leverans i unionen vara märkta för identifiering med en transponder innehållande ett mikrochip och vara registrerade i en databas. Med anläggning avses i förordningen avelsanläggning, djurhem eller djuraffär. Leverantörer, en fysisk eller juridisk person som levererar en hund eller katt, inklusive fysisk eller juridisk person som ansvarar för djurhem, ska också tillhandahålla bevis på identifiering och registrering till den som ska överta djuret. Bestämmelserna om märkning och registrering ska börja tillämpas tre år efter att förordningen träder i kraft. Dessutom är onlineplattformar där hundar eller katter erbjuds för leverans, inom fem år från det att förordningen träder i kraft, skyldiga att göra det möjligt för leverantörer att tillhandahålla bevis för identifiering och registrering av hundar eller katter som erbjuds på dessa plattformar. Kommissionen ska, inom tre år från att förordningen träder i kraft, se till att det utvecklas ett system som är tillgängligt för allmänheten kostnadsfritt och som kontrollerar äktheten i identifieringen och registreringen av en hund eller katt.

Kapitel IV – Behöriga myndigheter

Enligt detta kapitel ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter ansvariga för att säkerställa att utbildning för djurskötare är tillgänglig och godkänna sådana utbildningsprogram. Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska även, inom tre år från att förordningen träder i kraft, upprätta en databas för hundar och katter som identifieras med mikrochip. Inom fem år från det att förordningen träder i kraft ska medlemsstaterna också se till att databaserna är kompatibla med andra medlemsstaters databaser så att identifieringen av en hund eller katt kan verifieras och spåras i hela unionen. Kapitlet innehåller också en skyldighet för de behöriga myndigheterna att samla in, analysera och offentliggöra uppgifter om antal identifieringsmärka hundar och katter per år samt antal godkända avelsanläggningar per år och rapportera dessa till kommissionen vart tredje år.

Kapitel V – Hundar och katters införsel till unionen

Detta kapitel innehåller bestämmelser om att hundar och katter endast får föras in i unionen för att släppas ut på unionsmarknaden om de har hållits i enlighet med de krav som ställs i kapitel II i förordningen, krav som har erkänts av unionen som likvärdiga till kraven i förordningen eller villkor som följer av särskilda avtal mellan unionen och det exporterande landet. Bestämmelserna ska börja tillämpas fem år efter att förordningen träder i kraft. Djuren ska vid införseln också vara märkta enligt kraven i

Kapitel VI – *Förfarandebestämmelser*

I detta kapitel famgår bestämmelser om kommissionens befogenheter att komplettera och ändra bilagorna till förordningen genom delegerade akter för att ta hänsyn till nya vetenskapliga rön eller tekniska framsteg som är relevanta för djurvälståndet.

Kapitel VII – Strängare nationella åtgärder och avslutande bestämmelser

Detta kapitel innehåller bestämmelser om strängare nationella åtgärder. Medlemsstaterna får behålla sådana regler som gäller när förordningen träder i kraft. Dessutom får medlemsstaterna anta ny lagstiftning som fastställer striktare nationella bestämmelser om inhysningsförhållanden, berikning, stympling och avelsstrategier, förutsatt att de är förenliga med unionens regler och att de inte begränsar den fria rörligheten och utsläppet på marknaden av produkter som inte uppfyller de striktare nationella kraven.

Vidare ska kommissionen vart femte år offentliggöra en övervakningsrapport om välfärden för hundar och katter som släpps ut på marknaden. Medlemsstaterna ska även införa effektiva, proportionella och avskräckande påföljder för överträdelser och underrätta kommissionen om dessa. Förordningen ska börja tillämpas två år efter ikraftträdande om inte annat anges.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Djurskyddslagen (2018:1192) är en ramlag som innehåller de centrala principerna och de mest grundläggande bestämmelserna som är nödvändiga för att säkerställa ett gott djurskydd, bl.a. om hur djur ska hållas och skötas. Lagen innehåller även normgivningsbemyndiganden, bestämmelser om myndigheters befogenheter och straffbestämmelser. Mer detaljerade bestämmelser som tydliggör hur kraven i lagen ska uppfyllas återfinns i djurskyddsförordningen (2019:66) och framför allt i föreskrifter som har meddelats av Statens jordbruksverk (Jordbruksverket).

Regler om märkning och registrering av hundar och katter finns i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, i förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar och katter samt i föreskrifter som Jordbruksverket har meddelat med stöd av förordningen.

Eftersom den föreslagna regleringen är en förordning blir den till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förslaget kan för Sveriges del innebära justeringar och ändringar i gällande författningar där dessa överlappar eller är i konflikt med den nya förordningen. EU-förordningen behöver även kompletteras med nationella bestämmelser, bland annat när det gäller utpekande av behörig myndighet för olika uppgifter och med bestämmelser om straff och andra sanktioner vid överträdelse av EU-

förordningen. Det går i nuläget inte att bedöma i vilken omfattning sådana ändringar och kompletteringar kan behövas. En fortsatt analys av hur förslaget påverkar nuvarande svenska bestämmelser behöver därför göras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har ännu inte upprättat en konsekvensanalys. En analys och dess underlag kommer att redovisas i ett arbetsdokument från kommissionen senast tre månader efter offentliggörandet av förslaget.

Kommissionen beräknar att en driftsbudget på 1,5 miljoner euro behövs för utveckling och inledande drift av systemet för kontroll av äktheten av identifiering och registrering för försäljningar via onlineplattformar och säkerställande av interoperabilitet mellan nationella databaser. Därefter väntas en årlig kostnad på 300 000 euro för drift och underhåll.

Kommissionen anger att förslaget kan helt finansieras genom omfördelning inom den relevanta rubriken i den fleråriga budgetramen. Driftsutgifterna på 1,5 miljoner euro under åren 2025–2027 kommer att täckas genom intern omfördelning inom budgetposten.

Förslaget kommer enligt kommissionens bedömning även att kräva personalresurser på kommissionen för att hantera genomförandet av lagstiftningen och utvecklingen av driftskompatibla databaser för identifiering och registrering av hundar och katter.

Kommersiella uppfödare av hundar och katter med stamtavla förväntas inte enligt kommissionen få några extra kostnader eftersom de vanligtvis redan uppfyller samma eller strängare djurskydds krav.

Regeringen gör bedömningen att förslaget inte kommer att få betydande budgetkonsekvenser. Eventuella kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder i EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar inom den fleråriga budgetramen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslagens målsättningar. Det är angeläget att en god djurvälstånd kan upprätthållas vid avel, hållande och handel med hundar och katter inom unionen och vid införsel från tredjeländer.

Det finns i dag en betydande olaglig handel med hundar och katter under förhållanden som är skadliga för djurens hälsa och välfärd. Brist på spårbarhet och uteblivna eller bristfälliga vaccinationer utgör en allvarlig risk

för överföring av zoonoser, såsom rabies, echinokockinfektion, brucellos och leishmanios, och därmed risker även för folkhälsan.

2023/24:FPM33

Samtidigt som en EU-gemensam lagstiftning för att motverka olaglig handel och smuggling behöver införas måste även de administrativa bördor och andra kostnader som förslaget kan föranleda stå i proportion till djurskyddsnyttan och vara kostnadseffektiva. Regeringen anser att förordningen bör utformas på ett sätt som är förenligt med Sveriges grundläggande förvaltningsrättsliga, straffrättsliga och processrättsliga regler och principer.

Det är angeläget för regeringen att översynen av EU:s djurskyddslagstiftning, och utfallet av de förestående förhandlingarna om detta förordningsförslag, blir genomgripande och resulterar i ett regelverk som innebär en förbättring av djurvälståndet inom EU. Det är även viktigt för regeringen att verka för en väl fungerande inre marknad genom en mer likvärdig tillämpning och bättre efterlevnad av ny lagstiftning, som är ändamålsenlig och inte blir för administrativt betungande för företag, och därmed en mer jämlik konkurrenssituation inom unionen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Frågan om kommissionens djurskyddspaket, där detta förordningsförslag ingår, behandlades som en övrig fråga i Jordbruks- och fiskerådet den 11 december 2023. Flertalet medlemsstater välkomnade kommissionens förslag och uttalade sig positivt om ett stärkt djurskydd och vikten av spårbarhet och att reglera handel med hundar och katter av smittskyddsskäl.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till berörda myndigheter, branschorganisationer och aktörer i Sverige. Sista svarsdatum är den 16 februari 2024.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Detta eftersom förslaget avser avel, hållande och handel med hundar och katter som är levande djur som omfattas av bilaga I till fördraget.

Förslaget bygger även på artikel 114 i EUF-fördraget som tillhandahåller den rättsliga grunden för upprättandet och funktionen av den inre marknaden och tillnärmningen av bestämmelser som fastställs i lagar och andra författningar i detta avseende. Detta då förslaget även syftar till att säkerställa en väl fungerande inre marknad för hundar och katter, för vilka gemensamma djurskyddskrav saknas, och undvika snedvridningar och hinder för handel med dessa djur på grund av olika nationella djurskyddsbestämmelser. Detta samtidigt som man säkerställer en hög nivå av såväl djurskydd som konsumentskydd.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet är tillämpligt, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att förordningens syfte är att reglera handeln med hundar och katter på den inre marknaden, inklusive införsel från tredjeländer, för att säkerställa en rationell utveckling av sektorn, undvika handelshinder och bekämpa illegal handel med hundar och katter. Detta samtidigt som man säkerställer en hög djurskyddsnivå och minimikrav för hållande och uppfödning av dessa djurslag.

Dessa mål kan i kommissionens bedömning inte uppnås av medlemsstaterna som agerar på egen hand, utan måste åtgärdas på unionsnivå. Åtgärder enbart från medlemsstaternas sida skulle riskera att orsaka ytterligare fragmentering av den inre marknaden och skillnader i djurskyddsnivå mellan medlemsstaterna skulle sannolikt bestå och öka över tid.

Kommissionen bedömer att åtgärder på unionsnivå är det mest effektiva verktyget för att uppnå avsedda syften och att förslaget därmed är förenligt med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går förslaget i kommissionens bedömning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål.

Hundar och katters spårbarhet är avgörande för att bekämpa illegal handel med dessa djur. Det är därför enligt kommissionens mening nödvändigt att fysiska och juridiska personer som levererar hundar eller katter inom unionen måste se till att djuren är mikrochippade och registrerade. För närvarande är det dock svårt att säkerställa spårbarheten för hundar och katter som handlas över gränserna inom unionen. Eftersom befintliga nationella databaser inte är driftskompatibla kan initiativ som tas på nationell nivå av enskilda medlemsstater inte åtgärda de befintliga luckorna vilket nödvändiggör åtgärder på unionsnivå. För att spårbarhetsbestämmelserna ska vara effektiva bör de tillämpas på alla hundar som levereras i unionen, oavsett vilket syfte de är avsedda för.

Kommissionen bedömer även att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen i artikel 5(4) i EU-fördraget. Detta motiveras med att varken förslaget innehåll eller form går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna om förslaget påbörjades i januari 2024 med ett inledande möte i rådsarbetsgrupp där kommissionen presenterade förslaget. Förslaget kommer att behandlas i rådet under det belgiska ordförandeskapet första halvåret 2024. Tidsplanen för Europaparlamentets behandling är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Zoonos – Sjukdomar eller infektioner som på ett naturligt sätt kan spridas mellan djur och människor. De kan orsakas av olika typer av smittämnen såsom virus, bakterier, svampar och parasiter vilka kallas zoonotiska smittämnen.