



Til høringsparter, jf. høringsliste

J.nr. 2018-15-30-00108

Ref. henol/chrli

Den 11. oktober 2018

Høring over forslag til dyrevelfærdslov

Fødevarestyrelsen sender hermed forslag til dyrevelfærdslov i høring. Lovudkastet er sendt i høring hos de parter, der fremgår af vedlagte liste.

Fødevarestyrelsen skal venligst anmode om at modtage eventuelle høringssvar **senest fredag den 16. november 2018.**

Høringssvar bedes sendt til 15@fvst.dk med kopi til henol@fvst.dk og chrli@fvst.dk og med angivelse af journalnummer 2018-15-30-00108.

Eventuelle spørgsmål kan i høringsfasen telefonisk rettes på telefon 72 27 69 00 til følgende personer: Birte Broberg (om dyrevelfærd), Henriette Oldager (om dyrevelfærd), Jørgen Kruhl Jensen (om kontrol) og Jan Bay-Smidt (om transport).

De modtagne høringssvar vil blive offentliggjort på høringsportalen. Ved afgivelse af høringssvar samtykkes til offentliggørelse af høringssvar, herunder afsenders navn og mailadresse.

Lovudkastet forventes fremsat februar II 2019. Miljø- og fødevareministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Lovforslagets formål

Formålet med lovforslaget er at gennemføre en forenkling af lovgivningsstrukturen på dyrevelfærdsområdet og derved gøre lovgivningen mere overskuelig og brugervenlig i praksis. Samtidig muliggør en bredere anvendelse af bemyndigelser, at reglerne hurtigere kan tilpasses udviklingen på området, især i forhold til anerkendte praktiske erfaringer og forskningsresultater.

Baggrund

I efteråret 2016 blev der nedsat en ekstern ekspertgruppe vedrørende modernisering af lovgivningen på dyrevelfærdsområdet med henblik på udarbejdelse af et forslag til en fremtidig regelstruktur på dyrevelfærdsområdet. Ekspertgruppens arbejde foregik i kontekst af ministeriets arbejde om den samlede lovstruktur – kaldet Lovkompas II – hvor et eksternt ekspertpanel var nedsat til at vurdere Miljø- og Fødevareministeriets forslag til en model for en fremtidig struktur for miljø- og fødevarelovgivningen. Lovforslaget har taget udgangspunkt i henholdsvis ekspertpanelets deludtalelse vedrørende en fremtidig lovstruktur på dyrevelfærdsområdet fra september 2016 og ekspertgruppens udtalelse om forslag til en struktur for dyrevelfærdslovgivningen fra maj 2017.

Lovforslagets indhold

Lovforslaget er en rammelov for langt størstedelen af dyrevelfærdslovgivningen. Lov om dyreforsøg og lov om kloning og genmodificering af dyr m.v. er ikke medtaget i lovarbejdet, men vil blive sammenskrevet på et senere tidspunkt. Lovforslaget indebærer, at en række dyreartsspecifikke love på området ophæves, og med hjemmel i den nye dyrevelfærdslov, vil der blive fastsat en række dyreartsspecifikke bekendtgørelser, som indeholder de materielle bestemmelser fra de artsspecifikke love. Dette indebærer, at de artsspecifikke regler fremover mere fleksibelt kan ændres, når der er behov for det, f.eks. på baggrund af ny viden.

Foruden de dyreartsspecifikke velfærdslove ophæves lov om forbud mod hold af ræve og forbuddet indarbejdes i dyrevelfærdsloven. Endvidere ophæves lov om forbud mod slagting og aflivning af drægtige produktionsdyr og heste i den sidste tiendedel af drægtighedsperioden og lov om forbud mod markedsføring m.v. samt indførsel og udførsel af skind og skindprodukter fra hunde og katte, idet der i stedet indsættes bemyndigelser i den nye dyrevelfærdslov til at fastsætte regler herom. Det samlede antal love på dyrevelfærdsområdet foreslås hermed reduceret fra 14 til 3 love. Det drejer sig således om den overordnede dyrevelfærdslov med tilhørende bekendtgørelser, en lov om forsøgsdyr og kloning samt hundeloven.

Det bemærkes, at lov om hold af heste (hesteloven) udover bestemmelser om dyrevelfærdsforhold for heste ligeledes indeholder enkelte bestemmelser om lovpligtig ansvarsforsikring og objektivt erstatningsansvar for løsgående heste. Selvom bestemmelserne ikke har til formål at varetage dyrevelfærdsmæssige eller dyreetiske hensyn foreslås disse - på grund af bestemmelsernes beskedne antal og hensynet til overskueligheden i lovstrukturen - overført til dyrevelfærdsloven sammen med de øvrige dyrevelfærdsrelaterede bestemmelser i hesteloven. Lov om hunde (hundeloven) foreslås opretholdt som en særskilt lov, da loven hovedsageligt regulerer andre forhold end dyrevelfærd, bl.a. lovpligtig ansvarsforsikring og objektivt erstatningsansvar, forbud mod hold af særlige hunderacer. Miljø- og Fødevareministeriet finder det samtidig hensigtsmæssigt, at de enkelte bestemmelser i hundeloven, der relaterer sig til dyrevelfærd, flyttes til dyrevelfærdsloven og i tilhørende bekendtgørelse med hjemmel i dyrevelfærdsloven.

Lovforslaget er som udgangspunkt en strukturændring af lovgivningen på dyrevelfærdsområdet, men indeholder dog enkelte materielle ændringer samt visse sproglige tilpasninger. Følgende ændringer kan fremhæves:

Dyreetiske hensyn

Den gældende lov indeholder ikke en egentlig formålsbestemmelse. Lovforslagets § 1 angiver, at lovens formål er at varetage dyrevelfærdsmæssige og dyreetiske hensyn. Det er Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at det er hensigtsmæssigt at præcisere, at lovforslaget ikke alene finder anvendelse på dyrevelfærdsmæssige forhold, som indebærer smerte, lidelse, angst, varigt mén eller væsentlig ulempe for dyrene, men også tager sigte på forhold, som ikke i sig selv er til risiko for dyrenes velfærd, men hvor der af etiske årsager findes at være behov for fastsættelse af regler.

Det medfører, at det vil blive muligt at udstede bekendtgørelser i medfør af lovforslaget, der primært tager hensyn til dyreetik uden, at der er tale om beskyttelse af dyrenes velfærd.

Ophævelse af dyreværnslovens § 4, stk. 2

Det fremgår af dyreværnslovens § 4, stk. 2, at regler for dyr i landbruget vedrørende opholdsrum, opholdsarealer og inventar, som er af indgribende betydning, skal fastsættes ved lov, medmindre der er tale om en forpligtelse af international karakter.

En ophævelse af dette lovkrav i dyreværnslovens § 4, stk. 2, anses for en forudsætning for den foreslåede nye struktur på dyrevelfærdsområdet, idet det foreslås, at der med hjemmel i dyrevelfærdsloven udstedes en artsspecifik bekendtgørelse for hver af de dyrearter, der på nuværende tidspunkt er reguleret af love.

Det kan i den forbindelse bemærkes, at interessentinddragelsen på dyrevelfærdsområdet er meget væsentlig, herunder inddragelse af landbrugets organisationer i forbindelse med regelændringer, der kan have indgribende betydning for landbruget. Miljø- og Fødevareministeriet finder derfor, at en ophævelse af lovkravet i dyreværnslovens § 4, stk. 2, forudsætter en fortsat inddragelse af landbrugets organisationer i lovgivningsprocessen, herunder på et tidligt tidspunkt i processen, som suppleres af en praksis for orientering af Folketinget i forbindelse med høring over ny eller ændret lovgivning (administrative forskrifter) af indgribende karakter. Det fremgår således af lovforslagets § 19, stk. 2, at landbrugets organisationer, der særligt berøres af reglerne, skal inddrages, hvis reglerne vil være af indgribende betydning for landbruget, og fastsættelse af reglerne ikke beror på en forpligtelse af international karakter. Det fastsættes endvidere, at inddragelsen af organisationerne skal ske forud for udarbejdelse af forslag til regler. Herudover videreføres regler, der tillige sikrer inddragelse af dyreværnsorganisationer og andre interessenter, herunder med anvendelse af analyseredskaberne for erhvervsregulering, jf. lovforslagets § 61.

Aflivning ved drukning, samt aflivning af skadedyr

Dyreværnslovens § 13, stk. 1, 2. pkt., om forbud mod aflivning af dyr ved drukning gælder alle dyr uanset art. Det er imidlertid ikke fundet hensigtsmæssigt at lade et kommende forbud gælde alle dyrearter, da der for en række laverestående dyrearters vedkommende, f.eks. insekter og snegle, ikke synes at være videnskabelig dokumentation for, at disse føler smerte og lidelse ved drukning. Den foreslåede § 26, stk. 2, bemyndiger således ministeren til at fastsætte regler om aflivning, herunder slagtning, af dyr, ligesom ministeren kan fastsætte regler om forbud mod visse former for aflivning. Forbud mod aflivning af dyr ved drukning kan herefter fastsættes i en bekendtgørelse og målrettes de relevante dyrearter.

Lovforslagets § 26 har også betydning for aflivning af skadedyr som led i skadedyrsbekæmpelse. Det er ikke muligt entydigt at definere skadedyr, da betegnelsen anvendes om en betydelig og varierende mængde dyrearter, og da betegnelsen i høj grad er tidsbestemt og varierer efter samfundsudviklingen i lyset af, hvilke dyr der aktuelt kan være til skade for især for menneskers og dyrs sundhed m.v.

Aflivning af skadedyr bør ske ud fra grundnormen i forslagets § 26, stk. 1, hvorefter dyret skal aflives så hurtigt og så smertefrit som muligt. Hensynet til effektivitet i skadedyrsbekæmpelsen vil imidlertid i praksis ofte veje tungere end hensynet til skadedyret.

Når der henvises til skadedyrsbegrebets diffuse og dynamiske omfang, er det Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at der kan opstå behov for at kunne fastsætte nærmere regler for aflivning af skadedyr. Dette giver det foreslåede § 26, stk. 2, mulighed for, idet der således vil kunne fastsættes regler, hvis der f.eks. opstår behov for hurtigt at kunne fastsætte regler for at imødegå et pludseligt opstået problem eller for at forbyde en dyrevelfærds-mæssigt betænkelig metode, når en ny og bedre metode er udviklet og praktisk anvendelig.

Forbud mod dyrekampe

Lov om hunde (hundeloven) indeholder i § 6 d forbud for en ejer eller besidder mod at lade en hund deltage i hundekampe. Bestemmelsen fastsætter endvidere, at det er forbudt at afholde hundekampe.

Dyreværnsloven indeholder ikke et eksplicit forbud mod dyrekampe. Det er Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at det ikke er forsvarligt at lade dyr, uanset art, deltage i dyrekampe. Med lovforslaget udvides hundelovens forbud, således at forbuddet ikke alene retter sig mod hunde, men mod alle dyr. Det foreslås således i lovforslagets § 7, at det er forbudt at lade dyr deltage i dyrekampe. Endvidere foreslås det, at det skal være forbudt at afholde dyrekampe.

Det fastsættes endvidere i lovforslagets § 62, stk. 5, at *forsøg* på at overtræde forbuddet mod at lade dyr deltage i dyrekampe eller på at afholde dyrekampe kan straffes.

Det er Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at det på tilsvarende måde bør kunne straffes, hvis der kan konstateres forsøg på at overtræde forbuddet mod at anvende levende dyr som mål ved øvelses- og kapskydninger. Dette forbud fremgår også af den gældende dyreværnslov, men *forsøg* på overtrædelse har i den gældende lovgivning ikke været strafbelagt.

Hold af udegående dyr

Det fremgår af lovforslagets § 20, stk.1, at ministeren bemyndiges til at fastsætte regler om udendørs hold af landbrugsdyr og heste, herunder om mulighed for skygge og adgang til stald eller læskur. Det fremgår endvidere af lovforslagets § 20, stk. 2, at ministeren kan fastsætte regler om, at landbrugsdyr og heste af bestemte racer og krydsninger heraf kan holdes ude døgnet rundt i vinterperioden og i perioder med vinterlignende vejr, uden adgang til læskur eller bygning, hvis de naturgivne forhold betinger det. Bemyndigelsen er ny og indebærer, at ministeren i første omgang i bekendtgørelsesform kan fastsætte regler, der svarer til gældende regler i lov om malkekvæg og afkom af malkekvæg, og til gældende regler i lov om hold af heste. Bemyndigelserne er dog udvidet til at omfatte alle landbrugsdyr, hvis praktiske erfaringer eller ny videnskabelig viden viser behov for at fastsætte regler for andre landbrugsdyr end malkekvæg og afkom af malkekvæg eller heste.

Det bemærkes, at dyreværnslovens grundlæggende bestemmelse om, at dyr skal sikres mod vejr og vind i overensstemmelse med deres behov, videreføres med lovforslaget.

Forbud mod hold og fremvisning af visse dyr i cirkus

Ifølge dyreværnslovens § 17, stk. 4, kan miljø- og fødevareministeren fastsætte regler om hold og fremvisning af dyr i cirkus, forlystelsesparker og lignende virksomheder, herunder om forbud mod hold og fremvisning af visse dyrearter. Bemyndigelsen er udnyttet til at fastsætte regler i bekendtgørelse om hold og fremvisning af dyr i cirkus m.v.¹ Efter bekendtgørelsen tillades hold og fremvisning i cirkus m.v. af en række domesticerede dyrearter samt tre vilde dyrearter: Elefanter, søløver og zebraer.

Den 23. marts 2018 blev der fremsat et forslag til folketingsbeslutning om forbud mod vilde dyr i cirkus (B 126). Forslagsstillerne ønsker, at der inden udgangen af 2018 skal indføres et forbud mod brug af vilde dyr i cirkus. Regeringen støttede ved 1. behandling intentionerne bag forslaget og er enig i, at der bør indføres et forbud mod hold og fremvisning i cirkus af elefanter, søløver og zebraer, som er de tre vilde pattedyrarter, der tillades holdt og fremvist i cirkus i Danmark. Regeringen kunne

¹ Bekendtgørelse nr. 1494 af 10. december 2015 om hold og fremvisning af dyr i cirkus m.v.

dog ikke tilslutte sig forslaget i sin helhed, blandt andet fordi, det ikke er klart, hvad der skal ske med de vilde dyr, der allerede befinder sig i de cirkus, der er bosiddende i Danmark.

Der er afgivet beretning over beslutningsforslaget den 13. juni 2018, hvoraf det fremgår, at et flertal støtter et forbud, idet flertallet dog samtidig finder, at der bør etableres en overgangsordning for de dyr, der allerede er i cirkus. Samtidig er der juridiske spørgsmål, herunder om ekspropriation, som skal afklares.

Med den foreslåede § 29, stk. 4, foreslås den gældende bestemmelse præciseret og ændret således, at bemyndigelsen til ministeren til at kunne fastsætte regler om forbud mod hold og fremvisning af visse dyr i cirkus m.v. også omfatter elefanter og søløver. Bemyndigelsen vil blive anvendt til at ændre bekendtgørelse om hold og fremvisning af dyr i cirkus mv., således at det fremover forbydes at holde og fremvise elefanter, søløver og zebraer i cirkus.

Det forudsættes, at der i forbindelse med indførelse af et forbud vil blive fastsat passende overgangsregler for de virksomheder, der i dag driver virksomhed med hold og fremvisning af visse dyr i henhold til de gældende regler herom, så det sikres, at forbuddet ikke kommer til at udgøre et ekspropriativt indgreb. Det følger af grundlovens § 73, at ejendomsretten er ukrænkelig, og at ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det, og det kan kun ske ifølge lov og mod fuld erstatning. Det må antages, at udøvelse af cirkusvirksomhed med hold og fremvisning af visse dyr udgør en rettighed, som er beskyttet af grundlovens § 73, og et forbud mod hold og fremvisning af visse dyrearter i cirkus m.v. vil derfor kunne indebære et indgreb i en rettighed, der er omfattet af grundlovens ejendomsbegreb.

Vedrørende uddannelseskraV til personer, der beskæftiger sig med pasning af mink

Det fremgår af dyreværnslovens § 7, stk. 2, at ministeren kan fastsætte regler om uddannelseskraV vedrørende dyrevelfærd til andre personer end de besætningsvarlige, som er beskæftiget med landbrugsmæssigt opdræt af pelsdyr.

Denne bestemmelse videreføres ikke med lovforslaget, idet det med Veterinærforlig III er aftalt, at uddannelseskraVet til andre end den besætningsansvarlige for landbrugsmæssigt hold af pelsdyr skal ophæves. Bekendtgørelse om uddannelse m.v. af personer, der er beskæftiget i minkfarme, samt uddannelse af personer, der fører direkte tilsyn med aflivning af pelsdyr i pelsdyrfarme², ændres i overensstemmelse hermed.

Bestemmelser om betaling

Der er indsat bestemmelser i lovforslaget, som svarer til de nuværende tekstanmærkninger til finansloven. Der er således ikke tale om egentlig materielle ændringer. Finansieringen af dyrevelfærdskontrol bygger - ligesom finansieringen af fødevarekontrol i henhold til lov om fødevarer og veterinærkontrol i henhold til lov om hold af dyr - på princippet om brugerbetaling. De gældende bemyndigelser til at opkræve brugerbetaling bør derfor videreføres, og på grund af den nære tilknytning til fødevarekontrol og veterinærkontrol bør bestemmelserne opdateres således, at de i alt væsentligt er udformet som dem, der følger af lov om fødevarer og lov om hold af dyr.

Herved bliver det i en del tilfælde muligt at forenkle gebyropkrævningen ved, at gebyr for kontrol, der udføres af Fødevarestyrelsen, opkræves alene med lovhjemmel i denne lov og således overfor brugerne regnskabsmæssigt opgøres samlet.

² Bekendtgørelse nr. 1510 af 10. december 2015.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Med den foreslåede samling og forenkling af dyrevelfærdslovgivningen opnås en mere overskuelig lovgivning til gavn for brugerne, der hurtigere og nemmere vil kunne få et overblik over gældende ret på området. Lovforslaget vurderes på den baggrund at have positive økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivets brugere af dyrevelfærdslovgivningen, herunder besætningsejere, dyrlæger og brancheorganisationer m.v.

Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke bestemmelser, der gennemfører ny eller ændret EU-regulering. Der vil med lovforslaget ikke ske ændringer i forhold til de allerede gennemførte EU-regler i dansk lovgivning.

Med venlig hilsen

Henriette Oldager