



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 14. december 2004
Kontor: Civilkontoret
Sagsnr.: 2004-151-0126
Dok.: RSB20586

NOTAT

om

spørgsmål nr. 75 fra Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt om mulighederne for at skærpe reglerne for transport af dyr

1. Indledning

Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareudvalget) har den 2. december 2004 stillet spørgsmål nr. 75 til justitsministeren:

”Vil ministeren i forlængelse af samrådet i fødevareudvalget den 1. december 2004, jf. samrådsspørgsmål G, skriftligt redegøre for fordele, ulemper og konsekvenser af nedennævnte forslag til løsning på de dyrevelfærdsproblemer, lange transporter af levende slagtedyr skaber?”

Der opstilles herefter tre forslag til skærpelse af de danske regler om transport af dyr. Under notatets punkt 2 vurderes de tre forslag fra Fødevareudvalget i forhold til de gældende regler om transport af dyr, herunder den gældende EU-retlige regulering, samt i forhold til forslaget til forordning om beskyttelse af dyr under transport (herefter forordningen)¹ I vurderingen af forslag 2 indgår også dyresundhedsmæssige hensyn. Punkt 3 indeholder Justitsministeriets overvejelser om mulighederne for at skærpe reglerne om transport af dyr.

¹ Forordningen foreligger som forslag til forordning om beskyttelse af dyr under transport, doc. 15103/04. Der blev opnået politisk enighed om vedtagelsen på rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 22. november 2004, og forordningen

Notatet omhandler transport af svin, kvæg, heste, får og geder, og hovedvægten ligger, jf. Fødevareudvalgets spørgsmål som citeret ovenfor, på lange transporter af slagtedy.

Da forordningen først lige er færdigforhandlet, og da dette notat er udarbejdet under betydeligt tidspres, må der tages det forbehold, at der vil kunne fremkomme yderligere fortolkningsdata, der vil kunne påvirke vurderingen af de spørgsmål, som er omtalt i notatet, f.eks. som følge af drøftelser med Kommissionen og medlemslandenes kommende implementeringsproces.

2. De tre forslag i Fødevareudvalgets spørgsmål 75

2.1. Forslag 1

”Der skal foreligge en dyrlæge-attest før dyr til eksport kan forlade besætningen. Dyrlægeundersøgelsen skal være foretaget indenfor de sidste 24 timer før dyret forlader besætningen. Samtidig skal reglerne om transportegnethed skærpes.”

Nedenfor gives under punkt 2.1.1. et overblik over transportegnethedsvurderingen og reglerne herom. Herefter vurderes hvert af de punkter, som forslag 1 berører: Kravet om individuel dyrlægeattest (punkt 2.1.2.), krav til hvor og hvornår kontrollen skal ske (punkterne 2.1.3. og 2.1.4.), samt spørgsmålet om hvorvidt kravene til transportegnethed kan skærpes (punkt 2.1.5.).

2.1.1. Transportegnethedsvurderingen og reglerne herom

Ifølge transportbekendtgørelsens² § 13 må dyr kun transporteres, hvis de kan tåle det. Syge eller tilskadekomne dyr betragtes som udgangspunkt ikke som egnede til transport. Denne regel suppleres af § 5, hvoraf bl.a. fremgår, at højdrægtige produktionsdyr og heste ikke anses som egnede til transport. Der henvises i § 4 endvidere til transportdirektivets³ bestemmelser om transportegnethed.

De pågældende regler i transportbekendtgørelsen gennemfører transportdirektivets regler om transportegnethed, der findes i direktivets artikel 3, stk. 1, litra b, samt i kapitel 1, A., pkt. 1, i bilaget til direktivet.

forventes formelt vedtaget på rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 21. – 22. december 2004. Forordningen finder anvendelse 2 år efter dens offentliggørelse i EU-Tidende.

² Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 201 af 16. april 1993, som ændret senest ved bekendtgørelse nr. 698 af 29. juni 2004.

³ 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 med senere ændringer.

Som udgangspunkt skal producenten og transportøren selv kontrollere, at dyr er transportegnede. I 2001 besluttede Kommissionen⁴ imidlertid at supplere de sundhedscertifikater, der efter de tre gældende samhandelsdirektiver for henholdsvis kvæg og svin⁵, heste⁶ samt får og geder⁷ skal udarbejdes, med en transportegnethedserklæring. Formålet hermed var navnlig at gøre de dyrlæger, der står for udstedelsen af sundhedscertifikater, opmærksomme på deres ansvar, når det gælder beskyttelse af dyr under transport.

Denne sammenkobling mellem sundhedscertifikatet og transportegnethedsvurderingen for så vidt angår heste, kvæg, får, geder og svin fremgår af transportbekendtgørelsens § 4, stk. 2. Det følger således af denne bestemmelse, at dyr, der skal transporteres fra Danmark til et andet EU-land, under transporten skal være ledsaget af et sundhedscertifikat, hvorpå en embedsdyrlæge har attesteret, at dyrene på undersøgelsestidspunktet var egnede til at blive transporteret på den planlagte strækning efter bestemmelserne i transportdirektivet.

Den vurdering af transportegnetheden, som embedsdyrlægen foretager i forbindelse med udstedelse af sundhedscertifikatet sker ved, at han undersøger, om hvert dyr er egnet til at blive transporteret. Der er tale om en helhedsvurdering, hvor der skal tages hensyn til blandt andet dyrets tilstand, forsendelsens længde, transportform og øvrige forhold af betydning for dyrenes velfærd under transport, herunder f.eks. om der er tale om særlige klimatiske forhold som varmt og fugtigt vejr, og om der er mulighed for at transportere dyret adskilt fra andre dyr.

Det bemærkes, at der i udtrykket ”dyrets tilstand” navnlig ligger en vurdering af, om dyret er alment velbefindende, eller om der mistanke om, at dyret er svækket, har feber, eller er meget stresspåvirket. Det indgår endvidere, om dyret er i godt huld, eller om der er tale om et magert dyr, ligesom der også lægges vægt på, om dyret viser tegn på sygdom, er halt, har hævelser eller sår, brok eller viser tegn på andre velfærdsmæssigt betænkelige omstændigheder.

⁴ Kommissionens beslutning 2001/298/EØF af 30. marts 2001 om ændring af bilagene til Rådets direktiv 64/432/EØF, 90/426/EØF, 91/68/EØF og 92/65/EØF og til Kommissionens beslutning 94/273/EF om beskyttelse af dyr under transport.

⁵ Rådets direktiv 64/432/EØF af 26. juni 1964 om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin med senere ændringer, som er gennemført i dansk ret ved bl.a. Fødevarestyrelsens bekendtgørelse nr. 515 af 23. juni 1999 om samhandel inden for Den Europæiske Union med svin samt om indførsel af svin fra tredjelande med senere ændringer, Fødevarestyrelsens bekendtgørelse nr. 601 af 19. juli 1999 om samhandel inden for Den Europæiske Union med kvæg samt om indførsel af kvæg fra tredjelande med senere ændringer samt Fødevarestyrelsens bekendtgørelse nr. 771 af 29. august 2001 om omsætning af husdyr via samlesteder og eksportisoleringsstalde med senere ændringer.

⁶ Rådets direktiv 90/426/EØF af 26. juni 1990 om dyresundhedsmæssige betingelser for enhovede dyrs bevægelser og indførsel af enhovede dyr fra tredjelande med senere ændringer, som er gennemført i dansk ret ved bl.a. Fødevarestyrelsens bekendtgørelse nr. 269 af 22. april 1992 om omsætning af hovdyr med senere ændringer.

⁷ Rådets direktiv 91/68/EØF af 28. januar 1991 om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandelen med får og geder inden for Fællesskabet med senere ændringer, som er gennemført i dansk ret ved bl.a. Fødevarestyrelsens

Dyr, der ikke er egnede til transport, sorteres fra. Herefter attesteres det, at dyrene i sendingen var transportegnede på undersøgelsestidspunktet.

2.1.2. Kravet om individuel dyrlægeattest

Som beskrevet ovenfor gælder der allerede i dag et krav om, at embedsdyrlægen skal attestere, at dyrene i sendingen er transportegnede, når dyr transporteres fra ét medlemsland til et andet. Kravet om dyrlægeattest ved eksport af dyr fremgår således allerede af gældende ret.

På baggrund af mediernes omtale af bl.a. SF's ønske om en individuel dyrevelfærdsattest, har Justitsministeriet overvejet, om det vil være i overensstemmelse med EU -retten at opstille et krav om, at der udfærdiges en attest for hvert enkelt dyr, der sendes til slagtning i udlandet.

Kvæg, svin, får og geder

Det følger af artikel 5 i samhandelsdirektivet for kvæg og svin, at disse dyr, når de sendes til et andet medlemsland, skal ledsages af det sundhedscertifikat, der er optrykt i bilag F til direktivet, og at certifikatet udstedes for en sending af dyr.

For så vidt angår får og geder, fremgår det på tilsvarende vis af artikel 9 i samhandelsdirektivet for får og geder, at disse dyr skal ledsages af et sundhedscertifikat, som er optrykt i direktivets bilag E, og at det udstedes for en sending af dyr.

Det er Justitsministeriets vurdering, at bilagene til samhandelsdirektiverne for kvæg og svin samt for får og geder udtømmende fastsætter kravene i forbindelse med udstedelse af sundhedscertifikater. Det vil derfor ikke være i overensstemmelse med EU-retten at fastsætte nationale regler, hvorefter der skal udstedes en dyrevelfærdsattest for hvert enkelt dyr, der skal transporteres.

Heste

Samhandelsdirektivet for heste indeholder i artikel 8, følgende bestemmelse:

”1. Medlemsstaterne drager omsorg for:

- at enhovede dyr, hvis de forlader bedriften, ledsages af det i artikel 4, stk. 4, omhandlede identifikationsbevis og, hvis de er bestemt til handel inden for Fællesskabet, af dette identifikationsdokument suppleret med den i bilag B omhandlede attest

bekendtgørelse nr. 953 af 24. november 1994 om samhandel inden for Den Europæiske Union med får og geder samt indførsel af får og geder fra tredjelande med senere ændringer.

- at enhovede dyr til opdræt eller som brugs- eller slagtedyrl under transporten skal være ledsaget af et dyresundhedscertifikat, der er i overensstemmelse med bilag C.

[...]

2. Indførsel af andre enhovede dyr end registrerede enhovede dyr kan finde sted med et enkelt sundhedscertifikat pr. sending i stedet for med det i stk. 1, 2. led, omhandlede individuelle certifikat.”

Af bilag C til direktivet, som indeholder formularen til sundhedscertifikatet, fremgår det, at certifikatet anvendes ved samhandel mellem medlemslandene, og at det kan omhandle ét eller flere dyr.

Reglerne om sundhedscertifikater til heste er implementeret i bekendtgørelsen om omsætning af hovdyr⁸, hvor det af § 3, stk. 4, der omhandler avls- brugs- og slagtedyrl, fremgår, at der mindst skal foreligge et sundhedscertifikat for hver sending heste. Fødevarestyrelsen har oplyst, at heste adskiller sig fra kvæg, svin, får og geder ved, at heste ofte transporteres enkeltvis, særligt når der er tale om registrerede heste (typisk avls- og konkurrenceheste). I denne situation vil der blive udstedt et sundhedscertifikat for den enkelte hest. Der er imidlertid også tilfælde, hvor flere heste samles for at udgøre en sending, herunder når der er tale om slagteheste. I sådanne situationer vil certifikatet omfatte hele sendingen.

Justitsministeriet finder, at det på det foreliggende grundlag er uklart, om det vil være i overensstemmelse med EU-retten at kræve, at der udstedes individuelle certifikater for heste, der transporteres til andre medlemslande. Uklarheden skyldes formuleringen af samhandelsdirektivets artikel 8, stk. 2, der omhandler indførsel fra tredjelande, da der heri henvises til, at der i artikel 8, stk. 1, 2. led, er tale om individuelle certifikater. Af selve artikel 8, stk. 1, 2. led, fremgår det imidlertid, at det omhandlede certifikat skal være i overensstemmelse med bilag C, hvoraf det fremgår, at certifikatet kan udstedes enten forenkelte dyr eller for hele sendinger, når dyr transporteres mellem medlemslandene. Justitsministeriet finder det på den baggrund ikke muligt at sige noget nærmere om, hvorvidt det vil være i overensstemmelse med EU-retten at kræve, at der skal udstedes individuelle certifikater for heste, der skal transporteres til andre EU-lande.

Da kravet om udstedelse af sundhedscertifikat alene omfatter transport til udlandet, vil en gennemførelse af dette forslag efter Fødevarestyrelsens oplysninger påvirke omsætningen af ca. 2.500 heste om året. Det er Justitsministeriets opfattelse, at den dyrevelfærdsmæssige gevinst ved at indføre et krav om individuelle sundhedscertifikater for heste vil være begrænset, ikke mindst fordi dette ikke i sig selv vil indebære en ændret vurdering af dyrenes transportegnethed.

Forordningen

⁸ Fødevarestyrelsens bekendtgørelse nr. 269 af 22. april 1992 med senere ændringer.

Forordningen ændrer ikke på vurderingen af muligheden for at indføre krav om udstedelse af et individuelt sundhedscertifikat, da samhandelsdirektiverne forsat vil være gældende efter forordningens ikrafttræden.

2.1.3. Stedet for undersøgelsen af transportegnethed

Som nævnt ovenfor har det siden 2001 været en del af det sundhedscertifikat, som embedsdyrlægen ifølge de gældende regler om samhandel skal udarbejde, at der samtidig med vurderingen af dyrenes sundhed også foretages en vurdering af dyrenes transportegnethed. Det fremgår ikke nærmere af transportbekendtgørelsen eller af de bekendtgørelser, der gennemfører samhandelsdirektiverne i dansk ret, hvor den undersøgelse, der finder sted med henblik på udstedelse af sundhedscertifikatet, kan finde sted. Fødevarestyrelsen har oplyst, at sundhedscertifikatet i praksis udstedes enten i besætningen eller på et samlested.

Kvæg, svin, får og geder

Det fremgår imidlertid af artikel 5, stk. 2, i samhandelsdirektivet for kvæg og svin, at:

”Sundhedsundersøgelsen med henblik på udstedelse af sundhedscertifikat ... kan finde sted på oprindelsesbedriften eller på samlestedet.”

Det fremgår endvidere af artikel 9, stk. 2, i samhandelsdirektivet for får og geder, at:

”Sundhedskontrollen ... for en sending dyr kan finde sted på oprindelsesbedriften, på et godkendt opsamlingscenter eller for slagtedyrs vedkommende på den godkendte handlendes forretningssted.”

Det er Justitsministeriets vurdering, at direktiverne hermed tilsigter at give borgeren valgfrihed mellem, om kontrollen i forbindelse med sundhedscertifikatet for så vidt angår kvæg og svin skal ske på bedriften eller på et samlested, og at det ved kontrol af får og geder er valgfrit for borgeren, om kontrollen skal finde sted på bedriften, samlestedet eller ved den godkendte handlende⁹. Direktiverne indeholder ikke bestemmelser, der giver medlemslandene mulighed for at indskrænke eller udelukke denne valgfrihed med hensyn til, hvor undersøgelsen kan finde sted.

For så vidt angår kvæg og svin samt får og geder, er det Justitsministeriets vurdering, at det derfor vil være i strid med direktiverne at kræve, at sundhedsundersøgelsen, og herunder transportegnethedsvurderingen, skal foretages i besætningen.

Heste

⁹ En godkendt handlende er i samhandelsdirektivet for får og geder defineret i artikel 2, nr. 11, som en handlende, der har en fast omsætning af dyr og sælger dyrene videre inden 29 dage.

Der er ikke i samhandelsdirektivet for heste fastsat krav til, hvor kontrollen med henblik på at udarbejde sundhedscertifikatet og foretage vurderingen af, hvorvidt hestene er transportegnede, skal finde sted.

Det er derfor Justitsministeriets vurdering, at det vil være i overensstemmelse med EU-retten at fastsætte bestemmelser i national ret om, at kontrollen med at heste, der skal eksporteres, er transportegnede, skal finde sted på bedriften.

Da der kun kræves sundhedscertifikater ved eksport, og da kun 1.300 heste transporteres via samlesteder om året, vil en bestemmelse om, at kontrollen i forbindelse med udstedelse af sundhedscertifikatet alene kan finde sted på bedriften, alene regulere omsætningen af et begrænset antal dyr. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at den dyrevelfærdsmæssige gevinst ved at gennemføre ovennævnte forslag vil være begrænset.

Forordningen

Forordningen indeholder i artikel 15, stk. 2, en bestemmelse om, at undersøgelser af transportegnethed skal ske i overensstemmelse med de bestemmelser og tidsgrænser, der findes i fællesskabsretsakterne herom, hvilket vil sige ovennævnte samhandelsdirektiver for henholdsvis kvæg og svin, heste samt får og geder. Forordningens ikrafttræden ændrer derfor ikke ovennævnte vurderinger af mulighederne for at fastsætte nationale bestemmelser om, hvor kontrollen af om dyr er transportegnede, skal foregå.

2.1.4. Tidspunktet for undersøgelsen af transportegnethed

Det fremgår af § 4, stk. 3, i transportbekendtgørelsen, at svin, kvæg, geder og får skal være synet inden for de sidste 24 timer, inden transporten påbegyndes. Andre dyrearter skal være synet inden for 48 timer, før transporten påbegyndes.

At undersøgelsen skal foretages tidligst henholdsvis 24 og 48 timer inden afsendelsen, følger af samhandelsdirektiverne for henholdsvis kvæg og svin, heste, samt får og geder:

Samhandelsdirektivet for kvæg og svin, art. 3, stk. 2, litra a:
”en klinisk undersøgelse, der foretages af en embedsdyrlæge, inden for de sidste 24 timer før forsendelsen;”

Samhandelsdirektivet for heste, art. 4, stk. 1:
”Kontrollen skal for enhovede dyr finde sted inden for de sidste 48 timer før indladning”

Samhandelsdirektivet for får og geder, art. 4, stk. 1, litra b:

”denne inspektion skal foretages tidligst 24 timer inden afsendelsen eller indladingen af de pågældende dyr”

Det følger af Justitsministeriets notat af 28. maj 2004 om implementeringen af V45¹⁰ i forhold til EU-retten, som sendt til Folketingets Retsudvalg den 2. juni 2004, at samhandelsdirektiverne ikke indeholder bestemmelser, som tillader medlemslandene at indføre strengere nationale bestemmelser om, hvilken periode undersøgelsen kan ske inden for.

Der kan derfor ikke fastsættes bestemmelser i national ret, som foreskriver, at den undersøgelse, der ligger til grund for sundhedscertifikatet, skal ske inden for et tidsinterval i forhold til afsendelsen, som afviger fra de tidsintervaller, der er fastsat i direktiverne.

Forordningen om transport af dyr indeholder i artikel 15, stk. 2, bestemmelser om, at undersøgelser af transportegnethed skal ske i overensstemmelse med de tidsgrænser, der findes i fællesskabsretsakterne herom, dvs. samhandelsdirektiverne, jf. ovenfor.

Forordningens ikrafttræden ændrer derfor ikke ovennævnte vurdering, hvorefter der ikke kan fastsættes nationale regler om, hvornår undersøgelsen skal foregå.

2.1.5. Bedømmelsen af dyrs transportegnethed

I det følgende beskrives de danske regler, de gældende EU-regler og de kommende EU-regler om transportegnethed. Efterfølgende vurderes det under punkt 2.1.5.1., om der kan fastsættes nationale regler om, at visse kategorier af dyr skal anses for ikke at være transportegnede, og desuden under punkt 2.1.5.2., om det vil være i overensstemmelse med EU-retten at skærpe den konkrete vurdering af det enkelte dyrs egnethed til transport.

Dansk ret

For så vidt angår vurderingen af dyrs transportegnethed, fremgår det som tidligere nævnt af § 13 i transportbekendtgørelsen, at dyr kun må transporteres, hvis de kan tåle det, og at syge og tilskadekomne dyr som udgangspunkt ikke anses for at være egnede til transport. Af § 5, som ændret ved bekendtgørelse nr. 698 af 29. juni 2004, fremgår det desuden, at drægtige dyr i den sidste tiendedel af drægtighedsperioden, samt dyr, som har født inden for de seneste 48 timer, og nyfødte dyr, hvis navle ikke er fuldstændigt helet, ikke anses som egnede til transport. Der henvises i bekendtgørelsens § 4 endvidere til transportdirektivets bestemmelser om transportegnethed.

Gældende EU-ret

¹⁰ Folketingets vedtagelse nr. 45 af 30. januar 2003.

De nævnte regler i transportbekendtgørelsen udgør en gennemførelse af transportdirektivets bestemmelser om transportegnethedsvurderingen. Af transportdirektivets artikel 3, stk. 1, litra b, fremgår det således, at dyr kun må transporteres, hvis de kan tåle det, og at syge og tilskadekomne dyr som udgangspunkt ikke er transportegnede. Af kapitel I i bilaget til direktivet, som omhandler transport af heste, kvæg, får, geder og svin, fremgår det desuden, at drægtige dyr, der påregnes at skulle føde under transporten, dyr, som har født inden for de seneste 48 timer, samt nyfødte dyr, hvis navle ikke er fuldstændig helet, ikke anses som egnede til transport.

Forordningen

Forordningen indeholder en række skærpelser og præciseringer af transportegnethedsvurderingen i forhold til det gældende transportdirektiv. Følgende fremgår således af bilag 1, kapitel I, som finder anvendelse ved alle transporter:

- ”1. Ingen dyr må transporteres, medmindre de er egnede til den påtænkte transport, og alle dyr skal transporteres under sådanne forhold, at de ikke kommer til skade eller påføres unødigt lidelse.
2. Tilskadekomne dyr og dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces, betragtes som ikke egnede til transport, *især* [Justitsministeriets fremhævning] hvis der er tale om
- a) dyr, som er ude af stand til at bevæge sig ved egen kraft uden smerter eller at gå uden støtte
 - b) dyr med et alvorligt åbent sår eller en prolaps
 - c) drægtige hundyr, som er mindst 90% henne i drægtighedsperioden, eller hundyr, som har født inden for den forudgående uge
 - d) nyfødte pattedyr, hvis navle ikke er fuldstændig helet
 - e) svin på under tre uger, lam på under én uge eller kalve på under 10 dage, medmindre de skal transporteres over en kortere strækning end 100 km
 - f) hunde og katte på under otte uger, medmindre de er ledsaget af deres mor
 - g) hjortedyr med gevir i bast.”

For alle lange transporter, dvs. transporter over 8 timer, fremgår det af bilag I, kapitel VI som yderligere krav til transportegnethed, at heste under fire måneder, kalve under 14 dage og svin under 10 kg kun må sendes på lange transporter, når de følges med moderdyret, og at utæmmede heste ikke må sendes på lange transporter. Disse særlige regler om transportegnethed til lange transporter indebærer bl.a., at det efter forordningens ikrafttræden ikke vil være muligt at transportere ’7-kg grise’ i over 8 timer, medmindre de ledsages af moderdyret.

2.1.5.1. Muligheden for at anse visse kategorier af dyr som ikke-transportegnede

Det er Justitsministeriets vurdering, at transportdirektivet udtømmende regulerer, hvilke kategorier af dyr der ikke er transportegnede. Der kan derfor ikke fastsættes nationale bestemmelser, hvorefter visse kategorier af dyr ikke anses for transportegnede, medmindre dette kan rummes inden for en fortolkning af direktivets bestemmelser om transportegnethed. Det bemærkes i den

forbindelse, at den danske bestemmelse i transportbekendtgørelsens § 5, hvorefter højdrægtige dyr ikke anses for transportegnede, beror på en fortolkning af transportdirektivets bilags bestemmelse om, at dyr, der påregnes at skulle føde under transporten, ikke er egnede til transport.

Derimod er det Justitsministeriets opfattelse, at forordningens ovenfor gengivne bestemmelse om transportegnethed næppe med de som a) – g) angivne kategorier af dyr tilsigter at give en udtømmende opregning af de kategorier, der ikke kan anses for transportegnede. Hvis opregningen anses for at være udtømmende, vil det ikke være muligt at fastsætte nationale bestemmelser om, at yderligere kategorier af dyr ikke anses for at være transportegnede, medmindre de nationale regler kan rummes inden for en fortolkning af forordningen, jf. ovenfor om transportdirektivet. For at opregningen af kategorier er udtømmende taler, at en lang række temmelig specifikt opregnede kategorier af dyr anføres som ikke-transportegnede. Imod taler imidlertid, at det af forordningens ordlyd fremgår, at det ”især” er de anførte kategorier af dyr, der ikke er egnede til transport.

Som nævnt er det Justitsministeriets opfattelse, at forordningens opregning af kategorier ikke kan anses for en udtømmende regulering af, hvilke hele kategorier af dyr der anses som ikke transportegnede. Det er derfor vurderingen, at det ved forordningens ikrafttræden bliver muligt at fastsætte nationale bestemmelser, hvorefter hele kategorier af dyr ikke anses som egnede til transport, på betingelse af at de pågældende kategorier angår dyr, som kan anses som ”tilskød ekomne dyr” eller ”dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces”.

Det er imidlertid Justitsministeriets vurdering, at der ikke kan fastsættes bestemmelser, der yderligere afgrænser de transportegnede kategorier, i det omfang de nationale regler ikke kan rummes inden for en fortolkning af de relevante bestemmelser i forordningens bilag. Det vil således eksempelvis ikke være muligt at fastsætte nationale bestemmelser om, at drægtige hundyr, der er mindst 85% henne i drægtighedsperioden, ikke anses for egnede til transport, da der i forordningens bilag I, kapitel I, punkt 2, litra c, er taget fuldt ud stilling til, i hvilket omfang drægtige hundyr anses for ikke-transportegnede.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets nærmere overvejelser under punkt 3.2.1.

2.1.5.2. Muligheden for at skærpe den konkrete bedømmelse af det enkelte dyr

Selve begrebet ’transportegnethed’ indebærer et skøn. Hverken samhandelsdirektiverne eller forordningen afskærer derfor efter Justitsministeriets vurdering de håndhævende myndigheder fra at inddrage kriterier, der medfører en skærpet vurdering af det enkelte dyr, blot disse kriterier er sagligt begrundede, proportionale og egnede til at sikre dyrs velfærd.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at afgørelsen af, om et dyr er transportegnet, beror på en helheds-vurdering, hvori følgende bl.a. indgår: Dyrets tilstand, forsendelsens længde, transportformen og forholdene under transporten. Der henvises i øvrigt til det under punkt 2.1.1. beskrevne om transportegnethedsvurderingen.

Fødevarestyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen ad flere omgange har instrueret fødevareregionerne i, at ”samtlige kontrolprocedurer i forbindelse med transport af dyr skal gennemføres optimalt og effektivt”. Efter Fødevarestyrelsens opfattelse medfører en sådan gennemførelse af kontrollen, at der generelt anlægges en skærpet vurdering. Fødevarestyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen på talrige kurser og temadage har instrueret i, at der ved vurderingen skal anlægges en skærpet vurdering.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den skærpede vurdering, som Fødevarestyrelsen har instrueret fødevareregionerne om at foretage, er i overensstemmelse med EU-retten. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at det vil være i overensstemmelse med EU-retten at foretage en yderligere skærpelse af den konkrete bedømmelse af det enkelte dyrs transportegnethed. Det er som nævnt en betingelse herfor, at de anvendte kriterierne er sagligt begrundede, proportionale og egnede til at sikre dyrs velfærd.

Vurderingen gælder såvel i forhold til de eksisterende direktiver, som i forhold til forordningen.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets nærmere overvejelser under punkt 3.2.2.

2.2. Forslag 2

”Ved al transport af dyr til slagtning, uanset denne foregår inden for eller uden for landets grænser, er enhver form for omlæsning forbudt, det være sig direkte fra bil til bil, eller på samlestadde, eksportstadde, levedyrsmarkeder, handelsbesætninger eller andre samlesteder for dyr.”

Justitsministeriet forstår forslaget sådan, at det foreslås, at enhver form for omlæsning forbydes, når dyr transporteres til slagtning i Danmark eller udlandet.

I det følgende beskrives det under punkt 2.2.1., hvordan omlæsning af dyr varetager et dyresundhedsmæssigt hensyn. Herefter beskrives retsgrundlaget for omlæsning af dyr, og det vurderes, om det vil være i overensstemmelse med EU-retten at forbyde omlæsning af slagtedyret ud fra dyrevelfærdsmæssige hensyn (punkt 2.2.2.).

2.2.1. Det dyresundhedsmæssige aspekt

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender har oplyst, at omlæsning af dyr til eksport på samlesteder har stor betydning for forebyggelse af, at alvorlige, smitsomme husdyrsygdomme spredes, idet samlestederne effektivt bryder en eventuel smittekæde mellem udenlandske og danske besætninger.

En del besætninger er ikke i stand til at levere et så stort antal dyr, at dyrene kan udgøre en hel sending til et samlested. Der vil i disse tilfælde være behov for at opsamle dyr fra flere besætninger. Såfremt den lastbil, der benyttes hertil, har været i kontakt med en udenlandsk besætning, som er smittet, er der risiko for, at smitten spredes via transportmidlet eller chaufførens tøj, støvler m.v.

Når en sending dyr ankommer med lastbil til et samlested, aflæsses dyrene ved ramper, der er beregnet til indtransport af dyr. Til disse ramper ankommer kun biler fra danske besætninger. Straks efter ankomsten eller efter et ophold på samlestedet læsses dyrene på andre biler, der skal transportere dem videre. Pålæsningen sker ved ramper, der er adskilt fra indtransportramperne. De biler, der kører til danske besætninger, holdes således adskilt fra biler, der kører til udlandet, hvilket medfører, at smittekæden brydes.

Med henblik på at bryde smittekæden i de tilfælde, hvor dyr hentes i besætningen af lastbiler, der kommer fra udlandet, er der bl.a. i bekendtgørelsen om rengøring og desinfektion af transportmidler m.v. til klovbærende dyr¹¹ fastsat strenge krav om rengøring og desinfektion samt om godkendelse heraf i hvert enkelt tilfælde. Disse krav medfører, at det er tilladt for transportmidler, der har været i kontakt med udlandet, at køre ud til primærbesætningerne på betingelse af, at transportmidlet er blevet rengjort og desinficeret inden det ankommer til besætningen.

Kravene om desinfektion og rengøring har som nævnt til formål at bryde smittekæden fra udlandet til danske besætninger. Erfaringerne viser imidlertid, at det er svært at sikre sig, at rengøring og desinfektion er sket tilstrækkeligt effektivt. Smittekæden brydes derfor mindre effektivt, når der alene er tale om rengøring og desinfektion, end når samhandel sker via et samlested.

At det tillægges stor betydning at hindre smittespredning fremgår af, at de enkelte EU-lande er pligtige til at nedslå smittede dyr og lægge overvågnings- og beskyttelseszoner på henholdsvis 10 og 3 kilometer omkring de smittede besætninger, når der påvises en alvorlig husdyrsygdom. Det vil kun være muligt at føre levende dyr ud af disse zoner direkte til slagtning, og der vil være stærkt øgede krav til desinfektion af vogne, der har været inde i zonerne.

¹¹ Fødevarestyrelsens bekendtgørelse nr. 773 af 29. august 2001 med senere ændringer.

Et eksempel på, at det ikke lykkedes at bryde smittekæden var, da der i 1997-98 udbrød svinepest i Holland. Svinepesten ramte 429 besætninger og resulterede i nedslagning af 11 mio. svin. Kilden til dette store udbrud var en lastvogn, som transporterede svin direkte fra en hollandsk svineproducent til en tysk besætning. Den tyske besætning viste sig at være i inkubationsfasen for klassisk svinepest, hvor der sker stor udskillelse af smitstof, uden at der er klare kliniske symptomer. Lastbilen blev ikke tilstrækkeligt desinficeret, før den igen kørte direkte tilbage til en hollandsk besætning, som blev smittet med sygdommen.

Et af de væsentligste hensyn bag at benytte samlesteder er således, at der ved brug af samlestederne ikke er direkte kontakt mellem den udenlandske chauffør/det udenlandske transportmiddel og den danske besætning. Reglerne om rengøring og desinfektion af køretøjer, der har været i kontakt med udenlandske besætninger, bidrager i forlængelse heraf til at minimere risikoen for, at transportkøretøjer spreder smitstof til danske primærbesætninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at risikoen for uforvarende at bringe smitstof til danske besætninger er størst, såfremt udenlandske dyr er smittet, men sygdommen endnu ikke er påvist (inkubationsfasen), eller såfremt der er tale om sygdomsvarianter med svage kliniske symptomer (subkliniske infektioner), da dyrene i disse tilfælde kan udskille store mængder smitstof.

Det forebyggende veterinære beredskab, som skal sikre, at der ikke bringes alvorlige, smitsomme husdyrsygdomme til Danmark, vil ifølge Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender blive alvorligt svækket, såfremt al omlæsning af slagtedyr via samlesteder forbydes, da afhentningen af dyrene så vil skulle ske direkte fra de danske besætninger.

Ifølge Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender er det veterinære beredskab i Danmark fintmasket og opbygget til at give maksimal sikkerhed for fravær af risiko for alvorlige smitsomme dyresygdomme, der kan true den danske veterinære sygdomsfrie status og den store animalske fødevareeksport.

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender oplyser endeligt, at hvis der fastsættes et forbud mod, at slagtedyr til eksport transporteres via samlesteder, vil det ud fra en veterinærfaglig betragtning være afgørende, at det tillige forbydes at udføre/eksportere dyr direkte fra besætningerne, hvis der anvendes transportmidler, der har kørt i udlandet indenfor de seneste 48 timer før udkørslen. I modsat fald vil det betyde en yderligere svækkelse af det veterinære beredskab. Det skal bemærkes, at det efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders vurdering formentlig vil være i strid med EU-reglerne at fastsætte en sådan national ordning.

2.2.2. Former for omlæsning af dyr og reglerne herom

I det følgende gennemgås først den danske regulering af mulighederne for at omlade og omlæse dyr. Herefter følger afsnit om henholdsvis gældende EU-ret og om den nye forordning.

Dansk ret

Samlesteder

I bekendtgørelsen om omsætning af husdyr via samlesteder og eksportisolationsstalde¹² (herefter omsætningsbekendtgørelsen) defineres et samlested i § 1, nr. 1, som ethvert sted, hvor avls-, brugs- eller slagtedyrl fra forskellige besætninger samles med henblik på at udgøre en eller flere sendinger af husdyr bestemt til handel. Et samlested er således i dag en fælles betegnelse for bl.a. samlestadde, levedyrsmarkeder og egentlige samlesteder.

Omsætningsbekendtgørelsen, som gennemfører dele af samhandelsdirektiverne, indeholder de nærmere regler om bl.a. samlesteder og eksportisolationsstalde, samt godkendelse heraf. Formålet med omsætningsbekendtgørelsen er at sikre beskyttelse af dyresundheden i forbindelse med omsætning af dyr, jf. ovenfor under punkt 2.2.1.

Omsætningsbekendtgørelsen suppleres af reglerne i bekendtgørelsen om beskyttelse af dyr på samlesteder og andre samlinger af dyr¹³ (herefter samlestedsbekendtgørelsen), som varetager dyrevelfærdsmæssige hensyn. Samlestedsbekendtgørelsen indeholder i kapitel 2 særlige regler for samlesteder m.v., herunder regler om samlestedernes indretning og krav til personalet.

Omladning fra bil til bil

Det fremgår af § 1, nr. 5 og 6 i omsætningsbekendtgørelsen, at der i denne bekendtgørelse ved omladning forstås aflæsning af dyr fra ét transportmiddel og umiddelbar indladning til et andet, og ved omlæsning forstås aflæsning af dyr fra ét transportmiddel med efterfølgende indladning på et andet med mellemliggende ophold på et samlested eller i en eksportisolationsstald.

Omlæsning og omladning uden for afsenderejendommens område er ifølge omsætningsbekendtgørelsens § 12, stk. 1, kun tilladt på godkendte samlesteder, og skal her foregå under embedsdyrlægens tilsyn og efter dennes anvisninger. Omladning eller omlæsning skal endvidere ske på en måde, der gør det muligt at foretage en individuel inspektion af de dyr, der omlades eller omlæses.

¹² Fødevarestyrelsens bekendtgørelse nr. 771 af 29. august 2001 med senere ændringer.

¹³ Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 674 af 14. juli 2003.

Omladning af slagtedyr kan dog foregå på private ejendomme, såfremt ejeren af ejendommen skriftligt samtykker heri. Den ansvarlige for den videre transport skal da, inden omladningen finder sted, skriftligt informere fødevareregionen om beliggenheden af omladestedet samt fremsende en kopi af ejerens samtykke, jf. omsætningsbekendtgørelsens § 12, stk. 3. Dette krav om underretning er med til at sikre, at fødevareregionerne har mulighed for at udøve kontrol med, at reglerne overholdes.

De ovennævnte bestemmelser indebærer, at det ikke er tilladt at omlade dyr på offentlige veje eller andre offentlige steder, herunder på rastepladser. Derimod hindrer bestemmelsen ikke, at f.eks. en transportør eller en eksportør på sin egen ejendom omlader dyr direkte fra bil til bil.

Eksportisolationsstalde

I omsætningsbekendtgørelsens § 1, nr. 2, defineres en eksportisolationsstald som en stald til samling og opstaldning af avls- og brugsdyr med henblik på udførelse af diagnostiske undersøgelser forud for udførsel af dyr til EU- eller tredjelande. Det bemærkes, at eksportisolationsstalde ikke vil blive behandlet yderligere i det følgende, eftersom de ikke er relevante for slagtedyr.

Handelsbesætninger

En handelsbesætning defineres i omsætningsbekendtgørelsens § 1, nr. 4, som en besætning, hvortil der indkøbes og frasælges mindst ét klov- eller hovbærende dyr pr. måned i kommercielt øjemed, og hvori dyrene opholder sig mindre end 30 dage efter tilførsel. Handelsbesætninger skal ifølge omsætningsbekendtgørelsens § 12, stk. 1, registreres ved den lokale fødevareregion.

Mens dyrene er i en handelsbesætning, gælder reglerne for den relevante dyreart om opstaldning og pasning i besætninger.

Den EU-retlige regulering og vurdering af muligheden for at forbyde omladning og omlæsning af slagtedyr til eksport

Det bemærkes indledningsvist, at samhandelsdirektiverne alene regulerer forhold ved handel mellem medlemslandene. Muligheden for at forbyde omladning og omlæsning af dyr fra danske besætninger, der skal slagtes i Danmark, vurderes derfor særskilt under næste afsnit.

Justitsministeriet finder endvidere anledning til at bemærke, at de nedenstående fortolkninger af samhandelsdirektivernes betydning for adgangen til at fastsætte nationale begrænsninger i muligheden for at omlade og omlæse dyr, der sendes til slagting i udlandet, er behæftet med usikkerhed. Dette skyldes for det første, at direktiverne er vedtaget i henholdsvis 1964, 1990 og 1991, og således ikke er forhandlet og vedtaget i tilknytning til hinanden. Desuden er direktiverne blevet ændret talrige gange, og bærer præg af en vis mangel på konsistens i sprogbrugen.

Samlesteder

Det fremgår af samhandelsdirektiverne, at omlæsning af dyr skal foregå på et *godkendt* samlested, når dyrene omlæses med henblik på udførsel til et andet EU-land, og det fremgår tillige, hvilke krav samlesteder mindst skal leve op til for at kunne godkendes¹⁴.

Der er ikke i samhandelsdirektivet for kvæg og svin fastsat bestemmelser om, i hvilket omfang kvæg og svin kan transporteres via samlesteder.

Det fremgår af artikel 7, stk. 1, i samhandelsdirektivet for heste, at heste skal sendes hurtigst muligt fra den bedrift, hvor de opholder sig *enten* direkte til bestemmelsesstedet *eller* dertil via et godkendt marked eller opsamlingssted (samlesteder).

Det følger af samhandelsdirektivet for får og geder, at det som udgangspunkt er tilladt at omlæse får og geder én gang i forbindelse med samhandel, hvis det sker på et godkendt opsamlingssted (samlested) eller via en handelsbesætning, jf. artikel 4b. Der er endvidere mulighed for, at dyrene i henhold til artikel 4c, under visse betingelser kan passere endnu et godkendt opsamlingssted.

I transportdirektivet er ”omladningsstation” i artikel 2, stk. 2, litra d, defineret som et sted, hvor transporten afbrydes, for at dyrene kan omlades fra ét transportmiddel til et andet. Direktivet indeholder imidlertid ikke særskilte bestemmelser om omladningsstationer.

Det kan efter Justitsministeriets opfattelse give anledning til tvivl, hvorvidt det i samhandelsdirektiverne forudsættes, at borgeren har en ret til at omlæse dyr under transporten. At der ikke er fastsat udtrykkelige regler herom, kan skyldes, at omlæsning traditionelt har været en del af et fast indarbejdet handelsmønster. Reguleringen i samhandelsdirektiverne synes også at forudsætte, at der kan anvendes samlesteder ved transport af dyr til andre medlemslande. I alle tre samhandelsdirektiver er fastsat regler om godkendelse af samlesteder, og for så vidt angår heste samt får og geder, er der fastsat nærmere bestemmelser om brugen af samlesteder. Anvendelse af samlesteder synes endvidere forudsat i transportdirektivet, der indeholder en definition på omladningsstationer. Hertil kommer, at anvendelse af samlesteder er ønskelig ud fra hensynet til dyresundheden, jf. ovenfor under punkt 2.2.1. Da samhandelsdirektiverne netop varetager hensynet til dyresundheden, vil en formålsfortolkning af direktiverne derfor også kunne føre til, at direktiverne er til hinder for nationale forbud mod anvendelse af samlesteder ved eksport af dyr, der skal slagtes i udlandet.

På den baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at det ikke vil være i overensstemmelse med samhandelsdirektiverne at fastsætte regler, der forbyder omlæsning på samlesteder af kvæg, svin, heste, får og geder, der skal slagtes i udlandet.

Den nye forordning definerer i artikel 2, litra a, et samlested som ”et sted såsom en bedrift, en indsamlingscentral eller et marked, hvor tamdyr af hestefamilien eller tamkvæg, -får, -geder eller -svin fra forskellige bedrifter samles i grupper med henblik på forsendelse.” Forordningen omfatter – i modsætning til det gældende transportdirektiv – hele transportforløbet fra afgangsstedet til bestemmelsesstedet, herunder eventuel pålæsning, opstaldning og aflæsning af dyr på hvile- og omladningssteder, der i artikel 2, litra t, defineres som ”ethvert ophold under transporten, bortset fra bestemmelsesstedet, herunder et sted, hvor dyr er blevet omladet fra et transportmiddel til et andet, hvad enten de er blevet læsset af eller ej”, dvs. herunder samlesteder. På samlestederne, der fortsat skal godkendes i overensstemmelse med samhandelsdirektivernes bestemmelser herom, skal det ifølge artikel 8 og 9 sikres, at dyrene behandles i overensstemmelse med bestemmelserne i kapitel I og kapitel III, del 1 i forordningens bilag I, der indeholder kravene til henholdsvis transportegnethed og pålæsning, aflæsning og håndtering af dyrene.

Da forordningen fastsætter bestemmelser om pålæsning, aflæsning og håndtering på samlesteder, er det Justitsministeriets vurdering, at det i forordningen forudsættes, at det er muligt at transportere dyr over samlesteder. Justitsministeriet finder det derfor nærliggende at antage, at ikke vil være i overensstemmelse med forordningen at forbyde omlæsning af dyr, der skal slagtes i udlandet, på samlesteder.

Omladning fra bil til bil

Samhandelsdirektiverne for kvæg og svin samt får og geder indeholder ikke bestemmelser om adgangen til at omlade dyr fra bil til bil.

Det fremgår, som nævnt ovenfor under afsnittet om samlesteder, af artikel 7, stk. 1, af samhandelsdirektivet for heste, at heste skal sendes hurtigst muligt fra den bedrift, hvor de opholder sig *enten* direkte til bestemmelsesstedet *eller* dertil via et godkendt samlested. Fødevarestyrelsen har oplyst, at begrebet ’direkte fra besætningen’ ikke udelukker, at en gruppe heste omlades fra én bil til en anden.

I transportdirektivet er ”omladningsstation”, som nævnt ovenfor, defineret som et sted, hvor transporten afbrydes, for at dyrene kan omlades fra ét transportmiddel til et andet, hvilket vil sige, at omladning fra bil til bil efter Justitsministeriets opfattelse er omfattet heraf.

¹⁴ Se artikel 2, stk. 2, litra o, samt artikel 11 i samhandelsdirektivet for kvæg og svin, artikel 7 i samhandelsdirekti-

Omladning synes således – som samlesteder - traditionelt at have været en del af et fast indarbejdet handelsmønster, hvortil kommer, at det af hensyn til dyresundheden også kan være ønskeligt at foretage omladning. Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at mest taler for, at det ikke vil være i overensstemmelse med samhandelsdirektiverne at forbyde omladning.

Som nævnt ovenfor omfatter omladningssteder i forordningen ethvert ophold under transporten, herunder et sted, hvor dyr er blevet omladet fra et transportmiddel til et andet. Dette medfører efter Justitsministeriets opfattelse, at omladning fra bil til bil er omfattet af forordningens regler om omladningssteder.

Da forordningen som ovenfor nævnt varetager dyrevelfærdsmæssige hensyn, og da den fastsætter bestemmelser om pålæsning, opstaldning og aflæsning på omladningssteder, er det Justitsministeriets vurdering, at det i forordningen forudsættes, at det er muligt at omlade dyr fra bil til bil. Justitsministeriet finder det derfor nærliggende at antage, at ikke vil være i overensstemmelse med forordningen at forbyde omladning af dyr, der skal slagtes i udlandet.

Handelsbesætninger

Der findes regler om godkendelse af handelsbesætninger i artikel 13 i samhandelsdirektivet for kvæg og svin og artikel 8b i samhandelsdirektivet for får og geder.

Reglerne om godkendelse af handelsbesætninger i samhandelsdirektiverne for kvæg og svin samt får og geder medfører efter Justitsministeriets opfattelse, at det formentlig ikke vil være i overensstemmelse med EU-retten at forbyde transport via handelsbesætninger, når dyr sendes til slagtning i udlandet, jf. vurderingen angående samlesteder ovenfor.

Der er derimod ikke fastsat bestemmelser om godkendelse af handelsbesætninger i samhandelsdirektivet for heste. Som nævnt ovenfor fremgår det af direktivets artikel 7, stk. 1, at heste skal sendes fra den bedrift, hvor de opholder sig enten direkte til bestemmelsesstedet eller dertil via et godkendt samlested.

For så vidt angår heste, kan artikel 7, stk. 1, i samhandelsdirektivet for heste, efter Justitsministeriets vurdering formentlig fortolkes sådan, at det vil være i overensstemmelse med EU-retten at forbyde transport via handelsbesætninger, da direktivet tilsyneladende udelukker omlæsning via handelsbesætninger.

vet for heste, samt artikel 2, litra b, nr. 9 og 10, og artikel 8a i samhandelsdirektivet for får og geder.

Forordningen definerer som nævnt ovenfor, et samlested som ”et sted såsom en bedrift, en indsamlingscentral eller et marked, hvor tamdyr af hestefamilien eller tamkvæg, -får, -geder eller -svin fra forskellige bedrifter samles i grupper med henblik på forsendelse.”

Det er Justitsministeriets vurdering, at handelsbesætningerne er omfattet af denne definition, og at det, der i forbindelse med samlesteder er anført ovenfor om muligheden for at forbyde omlæsning af dyr, der skal slagtes i udlandet, når forordningen træder i kraft, ligeledes gør sig gældende for så vidt angår handelsbesætninger. Justitsministeriet finder det derfor nærliggende at antage, at ikke vil være i overensstemmelse med forordningen at forbyde omlæsning på handelsbesætninger. Dette gælder dog formentlig ikke for heste, jf. ovenfor.

Vurdering af muligheden for og konsekvenserne af at forbyde omladning og omlæsning af slagtedyr fra danske besætninger, der sendes til slagting i Danmark

Samhandelsdirektiverne regulerer alene samhandel mellem medlemslandene, og der er derfor Justitsministeriets opfattelse, at det ikke vil være i strid med samhandelsdirektiverne at fastsætte nationale bestemmelser, der forbyder omladning og omlæsning, når der er tale om transport fra en dansk bedrift til slagting i Danmark.

Forordningen regulerer i modsætning til samhandelsdirektiverne også interne transporter. Justitsministeriet vil i forbindelse med tilpasningen af dansk ret til forordningen undersøge, hvorvidt forordningens artikel 1, stk. 3, gør det muligt at forbyde omladning fra bil til bil, og omlæsning på henholdsvis samlesteder og i handelsbesætninger, når dyr transporteres fra en dansk besætning til et dansk slagteri. Forordningens artikel 1, stk. 3, giver medlemslandene mulighed for at fastsætte strengere regler for transport af dyr, der fuldt ud afvikles inden for medlemmets landets eget område, idet EF-traktatens almindelige bestemmelser dog skal overholdes.

Det vil indgå i overvejelserne om at fastsætte sådanne regler, at Justitsministeriet har fået oplyst af Fødevarestyrelsen, at slagtesvin og udsættersøer, der slagtes i Danmark, som den helt overvejende hovedregel transporteres direkte fra bedrifterne til et slagteri. De slagtesvin og udsættersøer, der omlæses på samlesteder, sendes hovedsageligt til udlandet. Den dyrevelfærdsmæssige gevinst ved at forbyde omlæsning af slagtedyr, der skal slagtes i Danmark, vil derfor være ganske lille for svins vedkommende.

Et forbud mod at dyr, der transporteres fra en dansk bedrift til slagting i Danmark, omlæses på samlesteder vil derimod efter Fødevarestyrelsens oplysninger have en noget større dyrevelfærdsmæssig effekt for så vidt angår kvæg. Dette skyldes, at kvæg ofte transporteres via levevæddermarkeder eller andre samlesteder, og at kvæg som altovervejende hovedregel slagtes i Danmark. Det må dog i den forbindelse indgå i overvejelserne, at det som følge af et eventuelt for-

bud mod brug af samlesteder ved indenlandske transporter vil kunne blive mere attraktivt at sende kvæg til udlandet. Et forbud vil i så fald efter Fødevarestyrelsens opfattelse indebære en risiko for, at forholdene for transport af de dyr, der i dag sendes til slagtning i Danmark forværres, fordi de som følge af et forbud mod transport via samlesteder, der alene kan rette sig mod indenlandske transporter, i stedet vil blive sendt til udlandet.

Under hensyntagen til risikoen for at et forbud kan resultere i, at flere dyr sendes til slagtning i udlandet, finder Justitsministeriet ikke, at det på det foreliggende grundlag vil bidrage væsentligt til at forbedre dyrevelfærden at fastsætte regler om, at kvæg, der transporteres fra danske bedrifter til slagtning i Danmark, ikke må transporteres via samlesteder.

2.3. Forslag 3

”England har igennem flere år opretholdt et nationalt forbud mod transport af heste til slagtning i udlandet (Minimum values legislation within the Exportation og Horses Act in 1937), som virker indirekte gennem et forbud mod eksport af heste, der har lavere værdi end 5.000 pund. En lignende ordning kunne indføres i Danmark.”

Justitsministeriet forstår det sådan, at det foreslås, at Danmark indfører en ordning, hvorefter eksport af dyr under en vis værdi forbydes.

2.3.1. Den engelske regel

Justitsministeriet har søgt oplysninger om den ovennævnte engelske regel og har i den forbindelse den 7. december 2004 modtaget en telefax fra Department for Environment, Food and Rural Affairs (det engelske landbrugsministerium).

Telefaxen er vedlagt en publikation fra dyrevelfærdsmyndighederne i England, Skotland og Wales, om dyrevelfærdsmæssige forhold ved eksport af heste og ponyer fra Storbritannien¹⁵, hvoraf det fremgår, at det ved eksport af ponyer skal godtgøres, at dyret har en værdi på ikke under £145, hvis der er tale om en Shetlandspony med et stangmål på op til 107 cm. Hvis dyrets stangmål er på op til 122 cm, og der ikke er tale om en Shetlandspony med et stangmål under

¹⁵ 'Export of Horses and Ponies from Great Britain. Welfare arrangement. Guidance notes for Exporters', udarbejdet af Department for Environment, Food and Rural Affairs; Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department og National Assembly of Wales, Agriculture Department.

107 cm, skal det godtgøres, at dyret har en værdi på ikke under £220, og endelig skal det godtgøres at ponyen har en værdi på ikke under £300, hvis dets stangmål er mellem 122 og 147 cm. Det anføres videre, at ponyer alene må eksporteres til avl, brug eller udstilling.

Det beskrives i telefaxen fra det engelske landbrugsministerium, at der i forbindelse med forhandlingerne om transportdirektivet, som blev vedtaget i 1991, blev indføjet en særlig bestemmelse i artikel 3 med henblik på, at Storbritannien kunne bibeholde det ovennævnte regelsæt, som findes i §§ 40-49 i Animal Health Act fra 1981. Den relevante bestemmelse, artikel 3, stk. 3, lyder:

”3. Med forbehold af kravene i stk. 1, litra a) og b), og i bilaget fastsætter Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, passende supplerende betingelser for at beskytte visse dyrearter såsom *enhovede dyr* [Justitsministeriets fremhævning], vilde fugle og havpattedyr under transporten.

Indtil disse bestemmelser er iværksat, kan medlemsstaterne under overholdelse af Traktatens almindelige bestemmelser anvende passende supplerende nationale regler på området.”

Justitsministeriet har fra forhandlingerne viden om, at en væsentlig bevæggrund for at indføre artikel 3, stk. 3, 2. led, netop var at sikre, at Storbritannien kunne opretholde de allerede eksisterende bestemmelser om forbud mod eksport af heste under en vis værdi.

Det fremgår i øvrigt af telefaxen, at de gældende nationale regler fastholdes, indtil britisk ret er tilpasset i forbindelse med forordningens ikrafttræden.

2.3.2. Vurdering af muligheden for at indføre en lignende regel i Danmark

Hverken transportdirektivet eller samhandelsdirektiverne indeholder regler, der forbyder transport af dyr under en vis værdi. Muligheden for at indføre en sådan national bestemmelse må derfor overvejes i forhold til EF-traktatens regler.

En bestemmelse, der indeholder forbud mod eksport af dyr under en vis værdi, vil efter Justitsministeriets opfattelse være omfattet af EF-traktatens art. 29, der forbyder kvantitative udførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Den nationale regel vil alene kunne retfærdiggøres, hvis den varetager et af de hensyn, der er nævnt i artikel 30, i dette tilfælde hensynet til dyrs sundhed. Artikel 30 fortolkes indskrænkende, og hensynet til dyrs sundhed vil efter Justitsministeriets opfattelse alene inkludere dyrevelfærdsmæssige hensyn, hvor disse har en snæver forbindelse til dyresundheden. Det vil desuden være en betingelse for, at reglen ikke er i strid med EU-retten, at den er proportional i forhold til målet og egnet til at varetage det anførte hensyn.

Disse betingelser kan ikke antages at være opfyldt i forhold til et generelt forbud mod eksport af dyr under en vis værdi. En sådan ordning vil endvidere efter Justitsministeriets vurdering næppe være egnet til at varetage hensynet til dyrs transportegnethed, da dyrs værdi ikke generelt kan antages at afspejle deres transportegnethed. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at dette hensyn til transportegnethed kan varetages med mindre indgribende midler end et generelt eksportforbud. Der findes således, jf. punkt 2.1.1., allerede bestemmelser, der sikrer kontrol af, at dyr til eksport er transportegnede.

Såfremt formålet ikke er at sikre, at dyr kun transporteres, hvis de er transportegnede, men derimod at hindre eksport af levende dyr, vil reglen i ikke kunne undtages efter artikel 30, og den vil derfor være i strid med EU-retten.

Forordningen indeholder ikke en bestemmelse svarende til transportdirektivets artikel 3, stk. 3, 2. led. Forordningen indeholder derimod en bestemmelse i artikel 30, stk. 8, der giver medlemslandene mulighed for at fastsætte særlige bestemmelser for dyrearter, som forordningen ikke indeholder særskilte regler om, indtil der vedtages detaljeret EU-regulering om disse dyrearter. Da forordningen imidlertid indeholder bestemmelser om transport af bl.a. svin, kvæg, heste, får og geder, vil bestemmelsen dermed ikke kunne anvendes til at fastsætte særlige nationale bestemmelser for disse dyrearter, men derimod for eksempelvis rensdyr.

3. Justitsministeriets overvejelser om forbedring af dyrs velfærd under transport

I det følgende omtales Justitsministeriets øvrige overvejelser om, hvordan de danske regler om transport af dyr kan skærpes.

Det vurderes indledningsvist, hvilke transporter, der giver anledning til særlige dyrevelfærdsmæssige problemer (punkt 3.1.). Herefter overvejes det under punkt 3.2., hvorledes reglerne om transportegnethed kan skærpes, herunder i forhold til visse kategorier af dyr (punkt 3.2.1.) samt i forhold til den konkrete vurdering af det enkelte dyr (punkt 3.2.2.). Under punkt 3.3. vurderes muligheden for at fastsætte yderligere bestemmelser for indretningen af samlesteder, og under punkt 3.4. drøftes forhold i forbindelse med dyrs ophold i udleveringsrum og -vogne.

3.1. Særligt udsatte kategorier af dyr

Det er Justitsministeriets opfattelse, støttet af Fødevarestyrelsen, at problemerne med transport af slagtedyrl i særlig grad vedrører lange transporter samt transport af udsætterdyr. Udsætterdyr er dyr, der ikke holdes specifikt til opfodning, men som indgår i en produktion, og som sendes til slagtning efter at være udtjent produktionsmæssigt. Et eksempel herpå er udsættersøer.

Justitsministeriet har derfor i det følgende særligt haft de tiltag for øje, som vil kunne iværksættes med henblik på at forbedre forholdene for disse kategorier af dyr.

3.2. Transportegnethed

I det følgende vurderes det, på hvilken måde det EU-retlige spillerum, som er beskrevet ovenfor under punkt 2.1.5. med underpunkter, kan anvendes til at skærpe reglerne om transportegnethedsvurdering af dyr.

3.2.1. Muligheden for at anse visse kategorier af dyr som ikke-transportegnede

Som anført ovenfor under punkt 2.1.5.1. er det Justitsministeriets vurdering, at transportdirektivet udtømmende regulerer, hvilke kategorier af dyrder ikke er transportegnede. Der kan de rfor ikke på nuværende tidspunkt fastsættes nationale bestemmelser, hvorefter visse kategorier af dyr ikke anses for transportegnede, medmindre dette kan rummes inden for en fortolkning af transportdirektivets bestemmelser om transportegnethed.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at mulighederne for fortolkning af transportdirektivet er udtømte på dette punkt.

Derimod finder Justitsministeriet, som ligeledes beskrevet under punkt 2.1.5.1., at mest taler for, at den nye forordning ikke udtømmende regulerer, hvilke hele kategorier af dyr der må anses som ikke transportegnede. Når forordningen træder i kraft, må det derfor antages, at det vil blive muligt at fastsætte nationale bestemmelser, hvorefter hele kategorier af dyr ikke anses som egnede til transport, på betingelse af at de pågældende kategorier angår dyr, som kan anses som ”tilskadekomne dyr” eller ”dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces”.

Som nævnt under punkt 3.1. er det Justitsministeriets opfattelse, at der særligt er anledning til at søge at forbedre forholdene for udsættersøer og eventuelt også andre udsætterdyr, der transporteres. Justitsministeriet vil stille mod at indføre regler, som indebærer, at det ikke vil være muligt at transportere udsættersøer og eventuelt også andre udsætterdyr i over 8 timer. Justitsministeriet har derfor anmodet Fødevarestyrelsen om at overveje, hvordan der kan fastsættes kriterier, der afgrænser denne kategori af dyr.

Justitsministeriet vil endvidere undersøge muligheden for at fastsætte regler om, at udsætterdyr ikke vil kunne anses som transportegnede, hvis transporten indebærer, at dyrene skal transporteres via et samlested. Dette arbejde vil foregå i samarbejde med Ministeriet for Familie- og For-

brugeranliggende, da transport via samlesteder bidrager til at varetage hensynet til dyresundheden, jf. punkt 2.2.1.

Det bemærkes, at nye bestemmelser om, at visse kategorier af dyr ikke anses for egnede til transport, først vil kunne indføres med virkning fra forordningens ikrafttræden.

3.2.2. Muligheden for at anlægge en skærpet vurdering af det enkelte dyrs transportegnethed

Som nævnt ovenfor under punkt 2.1.5.2. foretages bedømmelsen af et dyrs transportegnethed efter Fødevarestyrelsens oplysninger som en helhedsvurdering, der bl.a. omfatter transportens længde og form og dyrets tilstand.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse være i overensstemmelse med transportdirektivet at anlægge en yderligere skærpet vurdering af dyrenes transportegnethed. Det vil dog være en betingelse for at en sådan skærpelse er i overensstemmelse med EU-retten, at formålet med skærpelsen er at sikre dyrs velfærd, at skærpelsen er proportional i forhold til dette mål, samt at den er egnet til at sikre målet.

I forbindelse med en sådan skærpelse i forhold til det strenge skøn, der allerede i dag ligger til grund for transportegnethedsvurderingen, vil der efter Fødevarestyrelsens oplysninger være en række forhold, der især kan tillægges yderligere vægt, eksempelvis om forsendelsen indebærer omlæsning af dyret, om der er tale om et udsætterdyr, der må antages at være i en tilstand, der gør det mindre robust til at modstå den påvirkning, som en længere forsendelse indebærer, samt om særlige vejrforhold gør sig gældende. Det kan også være en del af en yderligere skærpelse af vurderingen, at den tvivl, der kan opstå, når et dyr befinder sig i grænseområdet mellem at blive anset for at være transportegnet eller ikke-transportegnet, kommer dyret til gode.

Justitsministeriet har anmodet Fødevarestyrelsen om at overveje, hvordan der nærmere kan fastlægges kriterier, der særligt skærper vurderingen af udsætterdyrs transportegnethed i forhold til den vurdering, der foretages i dag. Justitsministeriet vil her stille mod, at praksis i forbindelse med vurderingen af udsætterdyrs transportegnethed skærpes yderligere, særligt hvis transporten skal vare i over 8 timer, eller hvis transporten indebærer, at dyrene omlæsses.

En sådan skærpelse vil kunne opretholdes, når forordningen træder i kraft.

3.3. Muligheden for at fastsætte yderligere bestemmelser om indretning af samlesteder

I forlængelse af vurderingen af forslag 2 (forbud mod omladning og omlæsning af slagtedyr) i Fødevarerudvalgets spørgsmål har Justitsministeriet overvejet, hvordan det vil være muligt at skabe bedre betingelser for dyr, der transporteres via samlesteder. Overvejelserne skyldes, at forholdene i forbindelse med omlæsning kan medvirke til at stressere dyrene, og dermed udgøre en belastning af dyrs velfærd under transport. Endvidere har de fysiske forhold på samlestederne betydning for embedsdyrlægens mulighed for at vurdere de enkelte dyrs transportegnethed.

Som nævnt under punkt 2.2.2. findes der i samhandelsdirektiverne en række bestemmelser om mindsteregler for godkendelse af samlesteder. Disse direktiver varetager imidlertid hovedsageligt hensyn til dyresundheden. Efter Justitsministeriets opfattelse indebærer dette, at medlemslandene har mulighed for at fastsætte krav til samlestederne, der er begrundet i hensynet til dyrevelfærden, medmindre der i den gældende EU-regulering på dyrevelfærdsområdet måtte være regler, der er til hinder herfor. Da dette efter Justitsministeriets opfattelse ikke er tilfældet, var det i overensstemmelse med EU-retten, da ministeriet i juli 2003 udstedte samlestedsbekendtgørelsen¹⁶.

I modsætning til transportdirektivet omfatter forordningen om beskyttelse af dyr under transport hele transportforløbet fra afgangsstedet til bestemmelsesstedet, herunder eventuel aflæsning, opstaldning og pålæsning af dyr på samlesteder, jf. ovenfor under punkt 2.2.2.

Forordningen indeholder i artikel 8 og 9 bestemmelser om, at såvel de personer, der er ansvarlig for eller håndterer dyrene, som de ansvarlige for godkendte samlesteder skal sikre, at dyrene behandles i overensstemmelse med de tekniske forskrifter i kapitel I og kapitel III, del 1 i bilag I til forordningen, der indeholder en række krav til både transportegnethed og pålæsning, aflæsning og håndtering af dyrene.

Af kapitel III, del 1 i bilag I fremgår det under punkt 1.2., at der skal være passende faciliteter til rådighed for anbringelse, fodring og vanding af dyrene uden for transportmidlet, uden at dyrene bindes, hvis på- eller aflæsning varer i over fire timer. I så fald skal arbejdet desuden overvåges af en bemyndiget dyrlæge, og der skal træffes særlige foranstaltninger til at sikre dyrenes velfærd under af- og pålæsningen. Af de følgende punkter fremgår en række krav til selve af- og pålæsningsfaciliteter (krav til gulv, ramper m.v.) og håndteringen af dyrene, herunder at der på marker og samlesteder skal være adgang til at tøjre dyr, og at dyr, der er ubundne, skal forblive ubundne. Endvidere skal dyrene have adgang til vand, jf. punkt 1.10.

Forordningen indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om eksempelvis arealkrav og ventil ation på samlesteder.

¹⁶ Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 674 af 14. juli 2003.

Justitsministeriet har på den baggrund overvejet, om forordningen efter dens ikrafttræden vil være til hinder for, at Danmark kan opretholde de gældende regler om samlesteder eller indføre nye dyrevelfærdsmæssigt begrundede krav til samlestederne.

Det fremgår ikke klart af forordningen, om punkt 1.2. finder anvendelse under *ophold* på samlesteder og ikke kun under af- og pålæsning.

Hvis punkt 1.2. må forstås sådan, at bestemmelsen også tilsigter at regulere dyrs *ophold* på samlesteder, må det antages, at der vil kunne fastsættes nationale regler, der udfylder kravet i punkt 1.2., herunder om at ”der skal være passende faciliteter til rådighed for anbringelse, fodring og vanding af dyrene uden for transportmidlet”.

Hvis punkt 1.2. kun regulerer dyrenes forhold ved af- og pålæsning, indeholder forordningen kun et krav om vand og fortøjring, der kan relateres til samlesteders fysiske indretning ved dyrs ophold på samlesteder, jf. punkt 1.10. Efter Justitsministeriets opfattelse vil der i så fald kunne argumenteres for, at der ikke med forordningen er taget stilling til krav til indretning af samlesteder ved dyrs *ophold*, og at medlemsstaterne derfor fortsat vil kunne bibeholde eller fastsætte regler om for eksempel arealkrav og ventilation.

Uanset om det lægges til grund, at punkt 1.2. tilsigter at regulere forholdene under dyrs ophold på samlesteder, er det imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at der vil kunne argumenteres for, at det også efter forordningens ikrafttræden er muligt at bibeholde eller fastsætte nationale bestemmelser om indretningen af samlestalder, der sikrer, dels at der er passende faciliteter til rådighed for anbringelse, fodring og vanding af dyrene, dels at de fysiske forhold medvirker til at mindske den stress, som dyr udsættes for under ophold på samlesteder, og dels at der kan afsættes den fornødne tid til at undersøge dyrenes transportegnethed under rolige forhold.

De nationale regler vil dog skulle tilpasses de rammer, som er fastsat i forordningen.

Udkastet til den gældende samlestedsbekendtgørelse blev udarbejdet af Dyreværnsrådet efter anmodning fra Justitsministeriet. Ministeriet vil derfor anmode Dyreværnsrådet om at udarbejde udkast til ændring af samlestedsbekendtgørelsen, der indeholder bestemmelser, der særligt tager sigte på at mindske den stress, dyr udsættes for i forbindelse med ophold på samlesteder og på at sikre, at der skabes egnede rammer til at undersøge dyrenes transportegnethed under rolige forhold.

3.4. Forbedring af forholdene i forbindelse med brug af udleveringsrum og udleveringsvogne

Når dyr, særligt svin, venter på at blive transporteret fra besætningen, placeres de ofte i et udleveringsrum, som er afsondret fra stalden i øvrigt. Lastbilen kan dermed hente svinene uden at komme i kontakt med besætningen som helhed, og på det tidspunkt af døgnet, som passer transportøren. I en række andre tilfælde placeres svinene i såkaldte udleveringsvogne. Det er vogne, der ikke anvendes som egentlige transportmidler, men som alene benyttes til at transportere dyrene f.eks. op til en hovedvej. Når den lastbil, der skal transportere dyrene videre, ankommer, flyttes dyrene til lastbilen.

Justitsministeriet har tidligere udtalt, at transporten efter Justitsministeriets opfattelse ikke er påbegyndt, før dyrene læsses over i transportørens køretøj, der forlader bedriften. Ophold i sådanne udleveringsvogne, der ikke forlader bedriften, må derfor betragtes som en del af besætningsområdet på linie med udleveringsrum. De krav, der stilles til besætningsområdet, eksempelvis arealkrav og krav om adgang til vand og foder, skal således opfyldes både under svinenes ophold i udleveringsrum og udleveringsvogne.

Det Veterinære Sundhedsråd har endvidere den 25. marts 2004 afgivet en udtalelse om udleveringsrum og -vogne til svin. Det fremgår heraf, at rådet igennem de senere år i tiltagende omfang har modtaget forespørgsler fra politiet om udtalelse i dyreværnsager vedrørende levering af ikke-transportegnede grise på slagterierne. Forholdene involverer typisk både vognmand og leverandør, men vognmanden undskylder sig ofte med henvisning til de vanskelige håndteringsmæssige og oversigtsmæssige forhold ved udleveringsrummet. Det Veterinære Sundhedsråd udtaler, at udleveringsrum og -vogne skal indrettes, og dyr opstaldes heri, i henhold til de til enhver tid gældende krav til hold og opstaldning af svin, således at de dyreværns-mæssige forhold tilgodeses.

Efter Justitsministeriets opfattelse giver bl.a. ovennævnte udtalelse fra Det Veterinære Sundhedsråd anledning til at overveje forholdene i forbindelse med brug af udleveringsrum og -vogne nærmere. Justitsministeriet vil derfor anmode Dyreværnsrådet om en udtalelse herom. Justitsministeriet vil endvidere tage initiativ til at sikre, at kontrollen med overholdelsen af de gældende regler på dette punkt skærpes.