



Redegørelse om sanktionering i forbindelse med kontrol af dyretransporter

13. juli 2018

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Konklusion og anbefalinger | 3 |
| 1.1 | Redegørelsens indhold | 4 |
| 1.2 | Redegørelsens metode | 4 |
| 2 | Fakta om dyretransporter | 6 |
| 2.1 | Regler om transport af dyr..... | 7 |
| 2.2 | Krav til virksomheder..... | 8 |
| 2.3 | Myndighedernes kontrol med logbøger..... | 9 |
| 2.4 | Omfang af logbøger..... | 10 |
| 2.5 | Sanktionsprincipper og vejledninger på området..... | 11 |
| 2.6 | Ressourcer anvendt på kontrol af logbøger mm..... | 12 |
| 3 | Kontrol og sanktioner i forbindelse med returlogbøger i praksis..... | 13 |
| 3.1 | Forhåndsvalidering af logbøger | 13 |
| 3.2 | Returlogbogskontrol..... | 14 |
| 3.3 | Sanktionering af overtrædelser i logbogskontrollen..... | 15 |
| 3.4 | Fødevarestyrelsens kontroludøvelse..... | 16 |
| 3.5 | Årsager til den manglende sanktionering..... | 19 |
| 3.6 | Konsekvenser for dyrene som følge af utilstrækkelig sanktionering | 20 |
| 4 | Fremadrettet kontrol og sanktionering ved dyretransporter samt iværksættelse af initiativer..... | 21 |
| 4.1 | Fødevarestyrelsen – praksis og organisering..... | 21 |
| 4.2 | Erhvervet | 23 |

1 Konklusion og anbefalinger

I denne redegørelse konkluderes det, at sanktioneringen af konstaterede overtrædelser i forbindelse med returlogbogskontrollen 2012- 2018¹ ikke har været tilfredsstillende. Den gældende vejledning for området, hvor det fremgår, at overtrædelser skal sanktioneres, er ikke fuldt efterlevet. Det konkluderes også, at de udfordringer og problemer, der har været omkring driften af området ikke er blevet håndteret hensigtsmæssigt i alle sammenhænge.

I redegørelsen konstateres det, at kontrol, sanktionering og administration af transportområdet i øvrigt generelt er drevet i overensstemmelse med gældende vejledninger og instrukser, således at transportforordningens hensyn til den frie bevægelighed, dyresundheden og dyrevelfærden er tilgodeset på en tilfredsstillende måde.

Redegørelsen konstaterer også, at en meget stor andel af den manglende sanktionering vedrører forhold i ganske få virksomheder. Det, der i andre sammenhænge ofte betegnes som "brodne kar"

Den utilstrækkelige sanktionering i forbindelse med opfølgning på returlogbøger har således haft den effekt, at nogle transportvirksomheder har opnået en uberettiget konkurrencefordel. De velfærdsmæssige konsekvenser for dyrene er vanskelige at bedømme, men det må konstateres, at den manglende sanktionering af returlogbøger kan have medvirket til, at visse virksomheder har spekuleret i at overtræde reglerne, især reglerne om transporttid. Dermed må det formodes, at et antal dyr har været udsat for unødige gene og ulempe, jf. dyreværnslovens bestemmelser.

Redegørelsen konstaterer også, at vilkårene for at drive Eksport Kontrol Centeret (EKC) i Veterinærenhed Syd har været pressede af effektiviseringskrav, et stigende antal transporter og et højt konfliktniveau i forhold til branchen, hvor der er rejst søgsmål om væsentlige dele af kontrollens indhold og funktionsmåde.

Redegørelsen konkluderer derfor, at de væsentligste årsager til den manglende sanktionering i forbindelse med kontrol af returlogbøger er:

- Bristede forudsætninger i forbindelse med etablering af eksportportalen, herunder diverse tekniske problemer og en uforudset stor stigning i antallet af eksporter
- Et stort ressourceforbrug knyttet til en række retssager rejst af transportørerne mod Fødevarestyrelsen
- Stort ressourceforbrug på ikke budgetterede opgaver, fx serviceeftersyn under Veterinærforsikring 2
- Manglende information opad og derfor utilstrækkelig styring og manglende handling
- Sen eller utilstrækkelig opfølgning på erkendte udfordringer

Fødevarestyrelsens ledelse må også på basis af redegørelsen konkludere, at der er behov for at styrke sammenhængen imellem de enkelte kontrolelementer i kæden fra en transport bliver anmeldt til efterbehandlingen af returlogbogen gennemføres.

¹ Redegørelsen omfatter ikke årene 2010-2011, da sager fra år 2010 og 2011 udelukkende findes i gamle og lukkede journalsystemer, som ikke kan søges i, hvorfor det er en nærmest umulig opgave at finde sager frem i. Der er således ikke datagrundlag til at medtage disse år.

Redegørelsen leder derfor til anbefalinger om, at:

- Kontrolområdet sikres de nødvendige ressourcer til at gennemføre en betryggende og korrekt returlogbogs kontrol
- Vejledningen på området opdateres og udvides med en styrings- og driftsmodel til at sikre korrekt sanktionering
- Fødevarestyrelsen udarbejder et oplæg til en ny fuldt integreret kontrolmodel for transportområdet, henset det stigende antal af transportere, omfanget af overtrædelser hos ”de brodne kar” og behovet for et forbedret kontrolgrundlag for returlogbøger
- Det ledelsesmæssige ansvar for opfølgning påtales indenfor personaleretlige rammer, hvor det er relevant

1.1 Redegørelsens indhold

Redegørelsens kapitel 2 indeholder en gennemgang af det eksisterende regelgrundlag og kontrollen på det samlede transportområde. Den manglende sanktionering vedrører alene returlogbøger, men af hensyn til at forstå denne kontrols rolle og sammenhæng til transport af levende dyr, er det vurderet hensigtsmæssigt, at give et samlet overblik. Det fremgår, at der er sket en kraftig stigning i antal forhåndsvaliderede logbøger i perioden fra 2012 til 2017. Det fremgår også, at der er gennemført en betydelig effektivisering i perioden fra 2015 til 2018.

Redegørelsens kapitel 3 indeholder en gennemgang af kontrolpraksis og den faktisk gennemførte kontrol i perioden. Det fremgår, at der i perioden fra 2012 til 2017 ikke er fulgt op i form af sanktionering/politianmeldelse i fornødent omfang. Det konstateres, at der for en dels vedkommende kan gives gode saglige begrundelser for den manglende opfølgning, men det konstateres også, at der går for lang tid inden der sker opfølgning med deraf følgende forældelse mv.. Ligeså konstateres det, at et væsentligt juridisk problem om bevisførelsen for overtrædelser i sager om for lange transporttider ikke bliver løftet op til sit relevante ledelsesniveau og heller ikke adresseres adækvat lokalt.

Kapitel 4 indeholder anbefalinger til initiativer, der kan forbedre den fremadrettede administration og kontrol med returlogbøger specifikt, men også transportområdet generelt. Der skal sikres de fornødne ressourcer til at EKC kan løfte opgaven, og der skal sikres et ledelsesmæssigt fokus på området og derfor etableres en tilfredsstillende mekanisme for opfølgning, der går hele vejen til direktionen. Endelig og væsentligst konstateres et behov for udvikling af et fuldt integreret kontrolkoncept for dyretransporter.

1.2 Redegørelsens metode

Til brug for redegørelsens udarbejdelse har Fødevarestyrelsen søgt efter data på flere måder. Således har Fødevarestyrelsen foretaget en søgning i journalsystemet Workzone (WZ).

Fødevarestyrelsen har ydermere via 3. mand foretaget en gennemgang af en række e-mail postkasser på tidligere- og nuværende medarbejdere og ledere i Fødevarestyrelsen. Det være sig i hhv. EKC, Dyresundhed og Direktionen.

Konkret er der tale om postkasser tilhørende:

- Den forhenværende Veterinærchef i EKC
- Den nuværende Veterinærchef i EKC
- Veterinærdirektøren
- Den forhenværende kontorchef i Dyresundhed)

Søgningen er foretaget ud fra parametrene logbog, logbøger, returlogbøger, kammeradvokat, Sønderby, retssag, retssag + arealkrav, logbogskontrol, returlogbøger + sanktionering, SamMark og EKC mv. Dertil er der foretaget en rundspørge blandt relevante tidligere- og nuværende medarbejdere og ledere i Fødevarestyrelsen, der sidder med området. Redegørelsen bygger således også på mundtlig overlevering.

Som fagkontor på området har Dyresundhed foretaget en generel søgning i WZ efter sager om logbøger, serviceeftersyn og retssager. Der er endvidere foretaget gennemgang af referater fra ERFA-møder for transportområdet samt mellemlidermøder og teammødereferater. Der er specifikt søgt efter mulige forbindelser og udmeldinger i forbindelse med retssager og sagsbehandlingen af logbøger i EKC. Endelig har sagsbehandlere gennemført egne mailbokse, ligesom der er foretaget søgning på specifikke medarbejders sager i WZ.

Den centrale enhed Kontrol & Data har ligeledes gennemgået postkasser for relevante medarbejdere. Her har søgningen været fokuseret på vejledning på området.

Eksport Kontrol Centeret (EKC) har optalt data omkring kontrol og sanktionering i forbindelse med logbogskontrollen. Disse data er registreret i manuelle systemer, og er derfor også optalt manuelt. Der er gjort en stor indsats for at gøre disse data valide, men der må på grund af den manuelle behandling tages forbehold for den fuldstændige validitet af disse data.

Derudover har EKC søgt i journalsystemerne Captia og Workzone, og så med henblik på at finde lukkede sager. Der er søgt på;

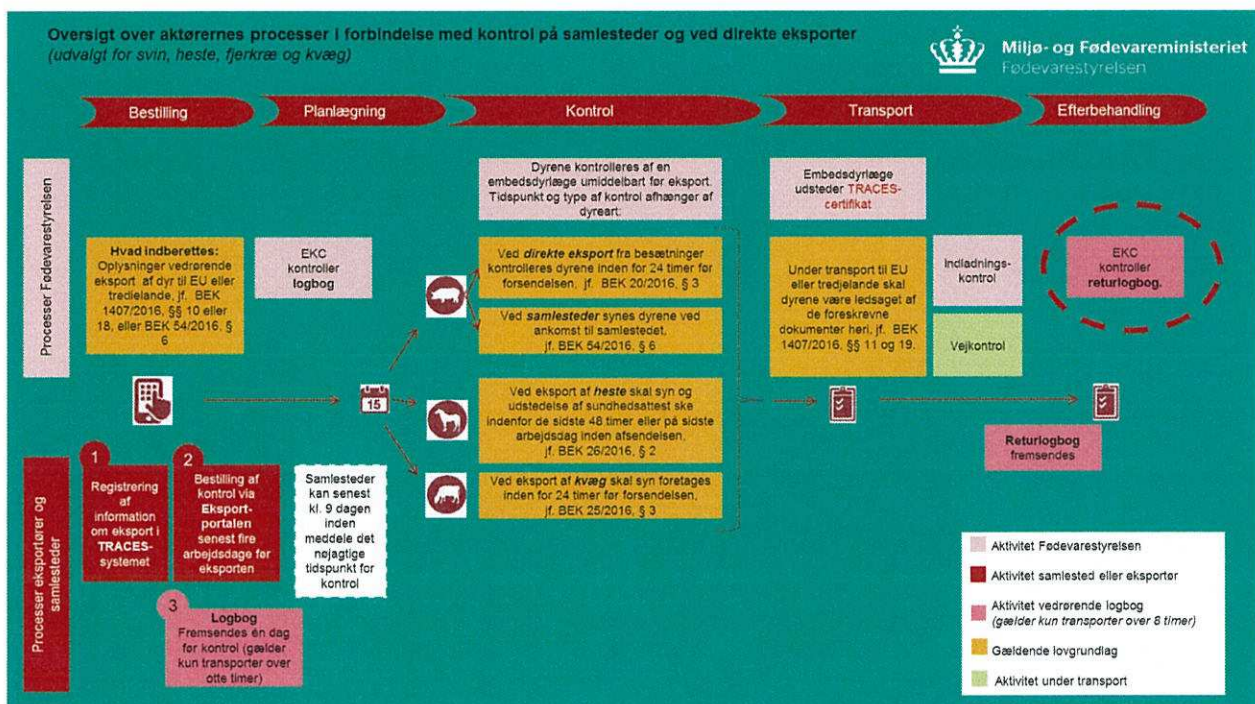
- "på baggrund af en juridisk vurdering..."
- "på baggrund af en faglig vurdering er sagen lukket uden sanktion. Der er ikke tale om en normal svine-transport, og dyrene er håndteret på et dyreværns-mæssigt højt niveau. Justitsministeriet har forespurgt Kommissionen, om der skal gælde særlige regler for transport af forsøgssvin, men vi har ikke set et svar på denne henvendelse"
- "efter en gennemgang af vores mapper ses denne ikke modtaget. Vi har ikke fulgt op på sagen efter 1. rykkerskrivelse. Det er derfor, i samråd med [veterinærchef red.], besluttet, at sagen lukkes".
- Forskellige kombinationer af "[veterinærchef red.]" og "lukket sag".

Udover de ovenstående kilder findes i-boks, som er et arkiv over gamle sager, hvilket i denne sammenhæng drejer sig om 2010 og 2011. Sagerne i i-boks har dog ikke den samme datakvalitet, som kendes i dag, og det er

nærmest umuligt at søge dokumenter frem i, da det vil kræve, at man skal ind i hver enkelt sag med tilhørende undermapper. Dette er en uoverkommelig opgave, den givne tidsfrist taget i betragtning. Derfor indgår data fra 2010 og 2011 ikke i redegørelsen.

2 Fakta om dyretransporter

Transport af dyr inkluderer en kompleks kæde af opgaver og roller for såvel virksomhederne og myndighederne. Nedenfor ses en oversigt over de processer, samt lovgivningsmæssige grundlag der er i forbindelse med transport af dyr. Denne redegørelse koncentrerer sig om logbogskontrol og sanktionering af forhold, som konstateres ved returkontrollen. De kontrolmæssige foranstaltninger kan ses på figuren, dels under planlægning, dels under efterbehandling - begge bokse er markeret med EKC, som er Eksport Kontrol Centeret, er beliggende i Veterinærenhed Syd. Returlogbogskontrol er i nedenstående figur indrammet i længst til højre.



Figur 1: Oversigt over aktørernes processer i forbindelse med kontrol på samlesteder og ved direkte transporter.

Se bilag 1 for figuren i A4 format.

I forbindelse med eksporter af levende dyr foretages indenfor 24-48 timer før afgang, afhængig af dyreart, kontrol af dyrenes sundhed og transportegnethed af en embedsdyrlæge, som efterfølgende udfærdiger et TRACES-certifikat, der skal følge forsendelsen til ankomstdestinationen.

2.1 Regler om transport af dyr

Reglerne om beskyttelse af dyr under transport findes i transportforordningen². Denne har dels til formål at sikre samhandel med levende dyr inden for EU, dels at sikre en tilfredsstillende beskyttelse af dyr under transport. Nationalt er forordningen knyttet til dyreværnsloven³, hvilket bl.a. indebærer, at kontrol og sanktionering på området sker med hjemmel i denne lov.

Visse af forordningens bestemmelser med nationale tiltag er præciseret i den danske transportbekendtgørelse⁴. Det drejer sig bl.a. om, at udsættersøer og udsætterhøner ikke anses for egnede til lange transporter. Derudover er det en præcisering af arealkravene og krav til indvendig højde ved transport af svin over 40 kg.

Transporttiden for heste, kvæg, får, geder og svin må ifølge transportforordningen som udgangspunkt ikke overstige 8 timer. Transporttiden kan dog forlænges, såfremt kravene i transportforordningen (og transportbekendtgørelsen) samt nogle supplerende krav til lange transporter er opfyldt. De supplerende krav til lange transporter fremgår af transportforordningens bilag I, kapitel VI. Der er tale om nogle overordnede krav fx:

- Køretøjets tag skal være overdækket af et lyst og behørigt isoleret tag
- Dyrene skal forsynes med et passende lag strøelse, der giver dem komfort og sikrer absorption af urin og ekskrementer
- Køretøjet skal medbringe tilstrækkeligt passende foder og medbringe særligt foderudstyr, hvis der er behov for dette
- Hvis dyrene ikke er ledsaget af deres mor, skal kalve være over 14 dage gamle, føl over 4 måneder gamle og smågrise veje over 10 kg, før de må transporteres i over 8 timer
- Der er specifikke krav til vandforsyning og ventilation
- Køretøjet skal være udstyret med passende navigationsudstyr

Såfremt kravene i transportforordningens bilag I, kapitel VI er opfyldt, må svin transporteres i op til 24 timer, hvorefter de skal hvile i 24 timer på et godkendt kontrolsted, før de igen kan transporteres. For kvæg, får og geder gælder, at de efter 14 timers transport skal have en hvileperiode på mindst 1 time. Herefter må de transporteres yderligere 14 timer, og hvis de ikke er fremme ved bestemmelsesstedet, skal de hvile i 24 timer, før de må transporteres videre.

I forbindelse med lange transporter mellem medlemsstater, dvs. transporter over 8 timer, og til og fra tredjelande, stiller transportforordningen i artikel 5, stk. 4 krav om, at der skal udfærdiges en logbog. Logbogen skal dække hele forsendelsen fra afgangsstedet og indtil bestemmelsesstedet, også selvom bestemmelsesstedet ligger i et 3. land. Logbogen består af 5 dele:

² Rådets forordning (EF) nr.1/2005 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter.

³ Lovbekendtgørelse nr. 20 af 11/01/2018 – bekendtgørelse af dyreværnsloven

⁴ Bekendtgørelse nr. 1729 af 21/12/2006 om beskyttelse af dyr under transport.

- Del 1: Planlægning
- Del 2: Afgangssted
- Del 3: Bestemmelsessted
- Del 4: Erklæring fra transportvirksomhed
- Del 5: Standardformular til indberetning af afvigelser

Formålet med en logbog er, at virksomhederne overfor myndighederne skal dokumentere, at forløbet af en dyretransport, som varer mere end 8 timer, overholder bekendtgørelsens og forordningens krav, mens kontrollen af returlogbøger skal dokumentere eventuelle afvigelser fra den planlagte transport. Logbogens beskrivelse af den planlagte transport skal være realistisk og sikre, at bestemmelserne i transportforordningen er overholdt. Logbogen danner således grundlaget for myndighedernes kontrol; både den forudgående myndighedskontrol i form af en forhåndsvalidering, og den efterfølgende myndighedskontrol i form af en returkontrol. Derudover er det et krav om, at transportøren har gyldige transportautorisationer, godkendelsescertifikater for transportmidler samt gyldige kompetencebeviser for chauffører og ledsagere. Dette bliver kontrolleret i sammenhæng med kontrollen af logbogen.

2.2 Krav til virksomheder

Der er en række administrative krav, som virksomhederne skal leve op til, når de skal transportere dyr i mere end 8 timer. I lovgivningen har "organisator" en væsentlig juridisk rolle. En organisator er således en transportvirksomhed, som har givet en del af en transport i underentreprise eller til en fysisk/juridisk person, som har givet en transport i kontrakt til en transportvirksomhed (transportør).

Senest 4 arbejdsdage før afsendelsen skal organisatoren anmelde udførsel af dyr i Eksportportalen⁵. Dette fremgår af bekendtgørelse om veterinærkontrol⁶.

Senest 1 arbejdsdag⁷ før afgangstidspunktet skal organisator af en dyretransport udfylde og indsende Logbogens del 1 til Fødevarestyrelsen. Fødevarestyrelsen har allerede via TRACES⁸-databasen/Eksportportalen kopi af transportvirksomhedens autorisation, køretøjets godkendelsescertifikat og chaufførens kompetencebevis. Organisator skal endvidere sikre, at logbogen ledsager dyrene under hele transporten til bestemmelsesstedet eller ved eksport til 3. land i det mindste til udgangsstedet ud af EU.

⁵ Eksportportalen er en elektronisk service udviklet af Fødevarestyrelsen. Personer, som ønsker at udføre dyr fra Danmark skal anvende eksportportalen til alle forhold i relation til eksporten, herunder anmeldelse af en eksport, bestilling af dyrlæge til syn af dyr samt upload af udfyldt logbog.

⁶ Bekendtgørelse nr. 1407 af 29/11/2016 om veterinærkontrol ved ind- og udførsel af levende dyr.

⁷ Af transportforordningen fremgår at transporter skal udfylde og indsende logbogen 2 dage før, dette er i Danmark administrativt fastsat til 1 dag før.

⁸ TRACES står for TRAdE Control and Expert System og er EU-Kommissionens elektroniske database til registrering af informationer om og udarbejdelse af certifikater og dokumenter i forbindelse med samhandel med visse levende dyr og animalske produkter, eksport til tredjelande af visse levende dyr og animalske produkter, handelsdokumenter til visse animalske produkter samt import af levende dyr og animalske produkter. TRACES har blandt andet til formål at sikre, at der alene flyttes raske levende dyr i EU.

Før transport til et bestemmelsessted i EU, skal brugere, dvs. transportvirksomheden/chaufføren på afgangstedet, udfylde og underskrive de relevante dele af logbogen. Hvis transporten afsluttes i EU, skal transportvirksomheden/chaufføren udfylde og underskrive logbogens del 4. Del 4 indeholder oplysninger om den faktiske rute-, hvile-, omladnings- eller udgangssteder. Der skal angives begrundelse for afvigelser mellem den faktiske og planlagte rute, ligesom der skal oplyses om antal dyr, der er skadet og/eller som er døde under transporten samt angivelse af grunden hertil. Endelig skal dato og klokkeslæt for ankomst til bestemmelsesstedet angives. De skal hurtigst muligt give Fødevarestyrelsen besked om alle forhold, som kan have overtrådt transportforordningen ved at udfylde logbogens del 5. Brugere i EU skal opbevare logbogen, med undtagelse af Del 4, på bestemmelsesstedet i mindst 3 år.

Transportvirksomheder skal endvidere efter transportforordningens art. 6, stk. 9 anvende et navigationssystem. Oplysningerne fra dette system skal opbevares i mindst 3 år og på anmodning stilles til rådighed for Fødevarestyrelsen.

Transportvirksomheden, der er angivet i logbogens del 3, skal opbevare en kopi af den udfyldte logbog samt det relevante diagramark eller print (udskrift fra tachograf).

Den udfyldte logbog inkl. GPS-data mv., den såkaldte returlogbog, skal sendes til Fødevarestyrelsen senest 1 måned efter, at logbogen er blevet udfyldt. For danske virksomheder gælder, at samtlige logbøger skal returneres til Fødevarestyrelsen. For udenlandske virksomheder er det besluttet, at op til 30 % af logbøgerne skal returneres til Fødevarestyrelsen. Den udfyldte logbog skal endvidere opbevares af transportvirksomheden i mindst 3 år regnet fra kontroldatoen.

For dyretransporter, som afsluttes i 3. lande, er transportøren forpligtet til at overholde transportforordningen under hele forsendelsen. I det tilfælde skal transportvirksomheden give logbogen til embedsdyrlægen på udgangsstedet fra EU til 3. landet.

2.3 Myndighedernes kontrol med logbøger

Kontrollen med logbøger foretages af EKC, som blev etableret i 2010 med henblik på at samle kontrol og ekspertise i forbindelse med den administrative kontrol af dyretransporter. EKC er således en specialiseret enhed i Fødevarestyrelsen, som udfører kontrollen for hele landet. Konkret autoriserer EKC transportører og udfører kontrol og sanktionering af logbøger, forud for samhandel (forhåndsvalidering) og eksport af dyr samt kontrollerer returlogbøger (returlogbogskontrollen). EKC bemander også en TRACES-hotline, eksportportal-hotline og logbogs hotline, hvor eksportører kan få hjælp til brug af TRACES-systemet, Eksportportalen samt logbogsmodulet.

Fødevarestyrelsens kontor for Dyresundhed har ansvaret for regler om beskyttelse af dyr under transport, og varetager derfor fortolkning af lovgivningen, vejleder og koordinerer de lokale enheder, herunder EKC, i kontrol og administration om transport af levende dyr. Dyresundhed har således også ansvaret for de vejledninger, som er knyttet til logbogsområdet. Fødevarestyrelsens kontor for Kontrol & Data har ansvaret for de generelle

kontrol- og sanktionsprincipper, og varetager den generelle juridiske rådgivning af styrelsens fag- og kontrolenheder. Kontoret inddrages bl.a. i forbindelse med særlige juridiske problemstillinger, som afviger fra de generelle principper og ved kvalitetssikring af vejledninger.

Kontrollen i EKC følger de vejledninger, som er på området. Vejledninger udarbejdes som udgangspunkt i Fødevarestyrelsen centralt. Almindeligvis har fag- og kontrolenhederne i Fødevarestyrelsen mulighed for at sende de dele af deres vejledninger, der vedrører sanktionering, til kvalitetssikring i Kontrol & Data. Ved udarbejdelsen af den første vejledning i fagkontoret i Glostrup i 2010, var Kontrolstyring (senere Kontrol & Data) ikke involveret på veterinærområdet. De senere vejledninger, som har været anvendt i EKC, har imidlertid ikke været sendt til kvalitetssikring i Kontrol & Data. EKC har dog løbende, især fra efteråret 2017, efterspurgt juridisk rådgivning både i Dyresundhed og i Kontrol & Data.

2.4 Omfang af logbøger

Logbogen er som tidligere nævnt en del af Fødevarestyrelsens kontrol af transport af dyr, som er længere end 8 timer. Antallet af logbøger, som har været genstand for myndighedernes kontrol, er angivet i tabellen nedenfor.

| År | Danske transportører | | Udenlandske transportører | |
|--------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | Forhåndsvaliderede logbøger | Kontrollerede returlogbøger | Forhåndsvaliderede logbøger | Kontrollerede returlogbøger |
| 2012 | 4.779 | 4.613 | 12.394 | 4.228 |
| 2013 | 4.705 | 4.545 | 14.096 | 3.690 |
| 2014 | 4.244 | 3.648 | 16.633 | 3.934 |
| 2015 | 4.900 | 4.799 | 17.730 | 5.177 |
| 2016 | 5.138 | 3.917 | 19.304 | 3.831 |
| 2017 | 5.824 | 5.116 | 21.669 | 3.249 |
| I alt | 29.590 | 26.638 | 101.826 | 24.109 |

Tabel 1: Antal af logbøger og returlogbøger samt kontrol af disse.⁹

⁹ Fødevarestyrelsen har for perioden 2012-2014 foretaget et udtræk i styrelsens nuværende og tidligere journalsystemer. Denne tabel er data om antal logbøger og returlogbøger fra før 2014 fremsøgt fra dataudtrækket "returlogbøger". I slutningen af 2014 blev det muligt at oprette logbøger i Eksportportalen, og fra denne periode og til nu er der endvidere fremsøgt data fra både Eksportportalen og journaliseringssystemerne.

Annulerede logbøger er ved søgningen frasorteret, og returlogbøger er fremsøgt på tilstand FB og LOG på dokumentet.

Sager fra år 2010 og 2011 ikke er med, da de findes i gamle og lukkede journalsystemer, som ikke kan søges i, hvorfor det er en nærmest umulig opgave at finde sager frem i.

2.5 Sanktionsprincipper og vejledninger på området

Fødevestyrelsens generelle kontrolvejledning fastlægger de grundlæggende kontrol- og sanktionsprincipper på hele styrelsens ansvarsområde. Ved sanktionsvalget indebærer dette, at kontrollen skal anvende de virkemidler, som ud fra en samlet vurdering skønnes nødvendige for at sikre, at reglerne overholdes fremadrettet. På den ene side må virkemidlet ikke være mere indgribende end nødvendigt. På den anden side skal virkemidlet have tilstrækkelig gennemslagskraft, så reglerne overholdes.

De sanktionsmuligheder, som Fødevestyrelsen generelt har til rådighed på transportområdet, omfatter indskærpelse, påbud, forbud og politianmeldelse. I særligt grove tilfælde er der med hjemmel i dyreværnsloven mulighed for at få frakendt transportvirksomheden retten til at beskæftige sig med erhvervsmæssig transport af dyr. Frakendelsen kan ske for en periode eller for bestandig. Der er ikke i dyreværnsloven hjemmel til at give administrative bøder.

De fleste typer førstegangsovertrædelser sanktioneres med indskærpelse. Hvis der er behov for at præcisere, hvad virksomheden skal gøre for at overholde reglerne, vil sanktionen være et påbud eller forbud. Hvis overtrædelserne er begået forsætligt eller af grovere, alvorligere eller mere omfattende karakter, er udgangspunktet derimod politianmeldelse. Dette gælder også, hvis virksomheden ikke viser vilje til at overholde reglerne eksempelvis ved gentagne overtrædelser.

Da kontrol af logbøger og returlogbøger foregår som en rent administrativ kontrol, hvor der ikke indgår opfølgende kontrol, vil det ikke være relevant at sanktionere med påbud eller forbud, da dette forudsætter en efterfølgende kontrol. EKC's sanktionsmuligheder omfatter derfor alene indskærpelse og politianmeldelse af virksomhederne.

Stort set tilsvarende fremgår af den udaterede "Vejledning til kontrol af logbøger" udarbejdet af fagkontoret i Glostrup, hvor der med hensyn til sanktionering fremgår følgende: "Hvis der ved kontrollen findes overtrædelser af Transportforordningen skal disse sanktioneres, med mindre der er tale om force majeure. Hvis der skal sanktioneres, skal der ved førstegangsovertrædelser som udgangspunkt gives en indskærpelse. Hvis der inden for de seneste 2 år er sket en overtrædelse af lignende forhold, skal der ske en anmeldelse til politiet. Hvis forholdet vurderes til at være groft, skal det overvejes, om forholdet skal anmeldes direkte til politiet i stedet for at starte med en indskærpelse."

Endvidere fremgår det af "Intern guide til sanktionering på logbogsområdet" udarbejdet af EKC, maj 2016, at indskærpelse på logbogsområdet er uden opfølgende kontrol, og at det derfor ikke er en afgørelse, som der kan klages over. På det område adskiller logbogskontrollen sig således fra de generelle principper, idet anmærkninger på veterinærområdet som udgangspunkt udløser opfølgende (ekstra) kontrol. Med udtagelse af

Der er forskel på antal forhåndsvalideret logbøger og returlogbøger fra danske virksomheder, hvilket skyldes, at den planlagte transport er blevet annulleret eller overgået til en udenlandsk transportør. Dermed er der ikke indsendt en returlogbog.

denne afvigelse ligger sanktionering på logbogsområdet i henhold til de specifikke vejledninger inde for rammerne af Fødevarerstyrelsens generelle sanktionsprincipper.

2.6 Ressourcer anvendt på kontrol af logbøger mm.

Fødevarerstyrelsens omkostninger forbundet med logbogskontrollen fremgår af tabel 2 for perioden 2011 til 2018.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| | Regn- skab | Regn- skab | Regn- skab | Regn- skab | Regn- skab | Regn- skab | Regn- skab | Budget |
| Drift | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Afskrivninger | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Personale | 1,5 | 1,9 | 2,3 | 2,6 | 2,9 | 1,8 | 1,3 | 1,3 |
| Overhead | 0,9 | 1,2 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,1 | 1,0 | 1,2 |
| I alt | 2,4 | 3,1 | 3,8 | 4,7 | 5,3 | 3,8 | 3,1 | 3,4 |

Tabel 2: Omkostninger i mio. kr. forbundet med logbogskontrol 2011-2018, mio. kr. i årets priser De angivne tal er udtrukket fra styrelsens økonomisystem

I perioden fra 2011 til 2015 er omkostningerne steget fra 2,4 mio. kr. til 5,3 mio. kr., hvilket blandt andet skyldes et stigende antal logbogskontroller, som udgør ca. 50 % af stigningen i perioden 2011 til 2015. Den resterende stigning skyldes udgifter til udvikling af logbogsmodul til eksportportalen. Fra 2015 til 2018 er omkostningerne faldet til 3,4 mio. kr. i 2018 (budgetteret) samtidig med, at antallet af logbøger er steget yderligere ca. 25 %. Den samlede stigning i antal logbøger fra 2011 til 2018 udgør i alt ca. 90 %. Faldet i omkostninger fra 2015 til 2018 er derfor et udtryk for, at den i business casen anførte gevinst er indhøstet som følge af digitaliseringen af logbogskontrollen. Dette er sket samtidig med, at antallet af logbøger er steget. I Business casen til Eksportportalen blev det forudsat, at denne kunne effektivisere kontrollen svarende til 3 årsværk.

Logbogskontrollen er gebyrfinansieret med et gebyr for forhåndsvalidering af logbogen samt et gebyr for efterkontrol af returlogbogen. Gebyrtaksterne er nedsat løbende med henblik på at skabe balance på gebyrordningen, bl.a. som følge af effektivisering som fulgte af digitaliseringen af eksportportalen.

| Kontrol | 1.1.2011 – 31.7.2012 | 1.8.2012 – 31.12.2015 | 1.1.2016 – 30.6.2017 | 1.7.2017- 31.12.2017 | 1.1.2018 – 1.7.2018 | Fra 1.7.2018 |
|---|-------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------|
| Forhåndsvalidering af logbøger | 197 kr. | 124 kr. | 169 kr. | 97 kr. | 100 kr. | 77 kr. |
| Gentagelseslogbog ¹⁰ | 134 kr. | - | - | - | - | - |
| Returlogbøger danske transportører | 152 kr. | 69 kr. | 94 kr. | 54 kr. | 55 kr. | 42 kr. |
| Returlogbøger udenlandske transportører | 71 kr. | 39 kr. | 53 kr. | 31 kr. | 32 kr. | 25 kr. |

Tabel 3: Gebyrer i forbindelse med logbogskontrollen 2011 – 2018

3 Kontrol og sanktioner i forbindelse med returlogbøger i praksis

Et centralt element i kontrol af transport af dyr er logbogen. Logbogen skal dække hele forsendelsen fra afgangsstedet og indtil bestemmelsesstedet, også selvom bestemmelsesstedet ligger i et 3. land. Logbogen består som tidligere nævnt af 5 dele, se 2.1.

3.1 Forhåndsvalidering af logbøger

Logbogens del 1, Planlægning, skal sendes af organisator til Fødevarestyrelsen senest én arbejdsdag før afgangstidspunktet. Fødevarestyrelsen foretager herefter en forhåndsvalidering af logbogen. Heri indgår, at Fødevarestyrelsen sikrer, at logbogens beskrivelse er realistisk, og at bestemmelserne i transportforordningen er overholdt. Såfremt denne kontrol ikke er tilfredsstillende, anmodes organisatoren om at foretage ændringer i planlægningen af transporten. Kontrollen følger som nævnt vejledningerne for området.

Helt praktisk forhåndsvaliderer EKC hver dag logbøger for transporter, der skal køre den førstkomende hverdag. Herudover validerer EKC som udgangspunkt også de logbøger, der er for sent sendt ind til transporter samme dag.

I en forhåndsvalidering indgår følgende elementer:

- Beregner køretiden for turen.
- Afgangssted og bestemmelsessted. Turen skal kunne køres på mindre end 24 timer. Hvis turen estimeres til at vare mere end 24 timer, kontrolleres det, at organisator har planlagt et hvil på et EU-godkendt hvilestald.
- Kontrollere at særlige hviletider og malketider overholdes eksempelvis, at organisator har indsat et hvil efter 14 timers transport til tamkvæg, får og geder, eller at organisator har planlagt malkning efter 12 timers transport for mælkeydende køer.

¹⁰ Gebyret afskaffes 1/8 2012 og der opkræves herefter taksten for godkendelse af logbog.

- Kontrollere at transportøren er type 2 godkendt til lange transporter (dvs. transporter over 8 timer). Eksportportalen sikrer, at der kun kan vælges type 2 godkendte transportører til disse transporter.
- Beregner hvor stort areal, der skal være i forhold til den angivne vægt af svin. Her anvender EKC en interpolationstabel. Det er organisators ansvar, at bilen, der skal transportere dyrene, er stor nok.

EKC forhåndsvaliderer logbøger til transporter med dyr, der varer mere end 8 timer. Hvis EKC vurderer, at logbogen ikke lever op til de krav, der stilles i Transportforordningen og bekendtgørelsen¹¹, og en kontakt til organisator ikke medfører, at logbogen rettes, fordi organisator mener, at turen overholder alle krav, risikoscores logbogen.

Ved at risikoscore logbogen synliggør EKC overfor dyrlægerne, der skal kontrollere dyrene dagen efter i forbindelse med eksporten, at der er noget, de skal være ekstra opmærksomme på:

- Hvis logbogen er risikoscoret med areal, kan den kontrollerende dyrlæge se, at pågældende skal være ekstra opmærksom på transportbilen og/eller dyrenes vægt
- Hvis logbogen er risikoscoret med transporttid, kan
 - dyrlægerne informere transportvirksomheden om, at de har travlt
 - dyrlægerne lave en note på sagen, hvis dyrene har haft et langt stop på samlestedet og derved er blevet yderligere forsinket
 - dyrlægerne lave en note på sagen, hvis dyrene kommer mere end 100 km fra samlestedet og dermed har haft en længere transporttid hen til samlestedet.

I efteråret 2018 vil der blive implementeret et modul i Eksportportalen, der medfører, at de risikoscorede logbøger prioriteres før de ikke-risikoscorede logbøger.

Forhåndsvalideringen samt den tilhørende kontrol og sanktionering af disse er gennemført efter gældende retningslinjer.

3.2 Returlogbogskontrol

Alle danske logbøger hjemkaldes til returkontrol, hvilket betyder, at de er underlagt 100 % kontrol. For udenlandske organisatorer skal der gennemføres en ikke diskriminerende stilprøvekontrol. Det er i Fødevarestyrelsen vurderet, at der i denne sammenhæng skal være kontrol af op til 30 % af returlogbøgerne.

Overordnet set kontrollerer EKC, om der har været nogle afvigelser undervejs på turen i forhold til det, der har været anmeldt i forhåndsvalideringen af logbogen, og om krav i transportforordning og transportbekendtgørelsen er blevet overholdt.

I en returlogbogskontrol indgår følgende elementer:

- Del 1: Forsiden af del 1 sammenlignes med forsiden af del 2. Hvis der er uoverensstemmelser, er der ekstra opmærksomhed på dette i returkontrollen.

¹¹ Bekendtgørelse nr. 1729 af 21/12/2006 om beskyttelse af dyr under transport

- Del 2: Formelle ting som fx afgangssted, dato og klokkeslæt for pålæsning, antal dyr og registreringsnummer på bilen skal være udfyldt.
- Del 3: Transportvirksomhed, registreringsnummer på bilen, antal dyr aflæsset på bestemmelsesstedet samt frasorterede eller døde dyr.
- Del 4: Erklæring fra transportvirksomheden: Transportøren redegør for hele transporten: Hele ruten, tidspunkter for pålæsning og omlæsning samt eventuelle hvil og aflæsning. Her skriver transportøren desuden, hvis der har været afvigelser i forhold til det planlagte. Endvidere kontrolleres det, hvor lang tid turen har taget.
- Del 5: Afvigelser: Her angiver transportøren, hvis der har været afvigelser på turen, fx uheld eller kø.

Hvis turen går ud af EU, er der ikke krav om, at Fødevarestyrelsen kan se hele ruten. Her kontrolleres kun til transporten forlader EU. Det er således ikke muligt at kontrollere, hvad der sker under transporten i 3. lande.

Efter gennemgangen af alle dele af logbogen samt en kontrol af informationer om samhandel/eksport i TRACES, hvor areal, transportør og TRACES nr. kontrolleres, vurderer EKC, om turen har overholdt gældende krav i transportforordningen og -bekendtgørelsen og således kan lukkes, eller om der skal indhentes flere oplysninger fx i form af et navigationsudtræk, hvortil anvendes GPS-kontrol. Navigationsudtræk fremgår af transportforordningens art. 6, stk. 9. I vejledning til returkontrol er beskrevet, at information om GPS-data skal hjemkaldes i følgende tilfælde:

- Hvis forsendelsen overskrider den maksimale forsendelsestid fastsat i transportforordningen
- Hvis forsendelsesruten er blevet ændret, og der er mistanke om, at det har haft en betydning for den samlede forsendelsestid
- Hvis der er mistanke om, at transportforordningen fastsatte hvil ikke er overholdt
- Hvis der er mistanke om, at der ikke har været afholdt 24 timers hvil efter gennemførelsen af den maksimale forsendelsestid
- Hvis der er mistanke om, at malkekvæg ikke har været malket med maksimalt 12 timers mellemrum
- Hvis den kontrollerende dyrlæge har rettet henvendelse om en specifik forsendelse

Når EKC har alle relevante oplysninger gøres sagen klar til eventuel sanktionering.

3.3 Sanktionering af overtrædelser i logbogskontrollen

Indtil december 2011 var lovgivningen om dyrevelfærd under transport forankret i Justitsministeriet, hvorefter det blev overdraget til Miljø- og Fødevarerministeriet. Logbogskontrollen og sanktionering har dog, så længe der har været fællesskabsregler om dyretransporter, været forankret i Miljø- og Fødevarerministeriet.

I oktober måned 2010 blev Fødevarestyrelsens Eksport Kontrol Center (EKC) oprettet. Indtil da havde logbogskontrollen, herunder returkontrollen, været forankret i de lokale regionskontorer.

Der er i stort omfang blevet fulgt op på og sanktioneret for manglende indsendelse af logbøger til returkontrol. Der er ligeledes sket hjemkaldelse af navigationsudtræk, hvorefter konkrete overtrædelser er konstateret og registreret hos EKC.

Der er til gengæld ikke konsekvent blevet fulgt op på overtrædelser konstateret i returlogbogskontrollen. Især er der ikke fulgt op på overtrædelser, som vedrører transport- og hviletid. For sager med overtrædelser fra 2015, 2016 og 2017 er der sket en politianmeldelse med mulighed for sanktionering.

Den manglende sanktionering skyldes en række hændelser og beslutninger, som er blevet truffet siden 2010. Se afsnit 3.5.

3.4 Fødevestyrelsens kontroludøvelse

Der er som nævnt krav om, at de danske transportører selv indsender deres logbog til EKC efter endt transport. Såfremt de danske transportører ikke selv indsender logbogen, vil Fødevestyrelsen anmode om at få logbogen indsendt, her er der 100 % kontrol. For udenlandske transportører rekvirerer Fødevestyrelsen de logbøger, som er udtaget til kontrol, her er målet, at op til 30 % udtages til kontrol.

Fødevestyrelsen mangler pt. at rekvirere et antal logbøger fra 2016 og frem både hos danske og udenlandske transportører. Nogle af disse sager fra første halvdel af 2016 vil formentlig være forældede. I de sager, hvor der er overtrædelser, og som ikke er forældede, vil der blive sanktioneret. Tidligere sager vurderes at være forældede, hvorfor disse ikke forfølges yderligere. I de tidligere år har EKC indhentet og kontrolleret det antal, der er påkrævet, men for en del af sagerne er der ikke foretaget sanktionering.

Fødevestyrelsen har i 2018 tilført området ekstra ressourcer med henblik på at indhente og kontrollere de manglende returlogbøger. Det forventes, at manglende logbøger til returkontrol for årene, 2016 og 2017 er hjemkaldt inden 31. august 2018.

Der er i stort omfang løbende i perioden fulgt op på og sanktioneret for manglende indsendelse af logbøger til returkontrol. De konstaterede overtrædelser er løbende politianmeldt.

I returkontrollen er der tale om fire typer af overtrædelser:

- For lang transporttid/unødig forlængelse af dyrenes transporttid
- Arealkrav/overlæs
- Manglende indsendelse af logbog til forhåndsvalidering
- Manglende indsendelse af returlogbog

Det sidste opdager Fødevestyrelsen ved, at organisator ikke indsender logbogen til forhåndsvalidering, men at transportøren indsender returlogbog til efterkontrol. Det betyder, at Fødevestyrelsen kan få en returlogbog fra en transportør, der ikke ved, at logbogen ikke har været indsendt til forhåndskontrol, og på den måde opdages det, at turen er kørt uden forhåndsvalideret logbog. Det gælder både for danske og udenlandske transportører. I andre tilfælde opdager dyrlægerne i forbindelse med eksportsyn, at turen mangler forhåndsvalideret logbog. Disse indsendes til sanktion i EKC.

I andre tilfælde laver EKC en kontrol på en transportør, som plejer at køre regelmæssigt, men som Fødevestyrelsen af en eller anden grund ikke har set logbøger fra i et stykke tid. Her viser det sig i nogle tilfælde, at der er

kørt ture uden en forhåndsvalideret logbog. Disse sager sanktioneres også for manglende indsendelse af logbog.

Overtrædelser i returlogbogskontrollen er ikke konsekvent sanktioneret frem til juni 2018. I 2015 blev det af den daværende veterinærchef i Syd besluttet, at en række sager frem til og med 2014 ikke skulle sanktioneres, fordi de var forældede. Veterinærdirektøren blev mundtligt orienteret om denne beslutning, og tog dette til efterretning og gik ud fra, at der fremadrettet blev fulgt op.

I november 2017 fremgår det af materiale udarbejdet i anden sammenhæng af den nye veterinærchef i Syd, at der ikke alene er et efterslæb i forhold til at hjemkalde returlogbøger, men også i forhold til at sanktionere konstaterede overtrædelser.

Veterinærdirektøren beslutter umiddelbart, at der skal foretages det fornødne for at sikre korrekt opfølgning. At det først i forbindelse med en generel afdækning af risikosager i ministeriet, at problemet erkendes af den nye veterinærchef i Syd må tilskrives de manglende ressourcer, ikke mindst i form af fraværet af en jurist i store dele af 2017. På grund af andre presserende opgaver er det dog først i foråret 2018, at de involverede enheder får igangsat arbejdet med at uddybe og præcisere de gældende vejledninger for sanktioner og dermed får fulgt op på veterinærdirektørens beslutning.

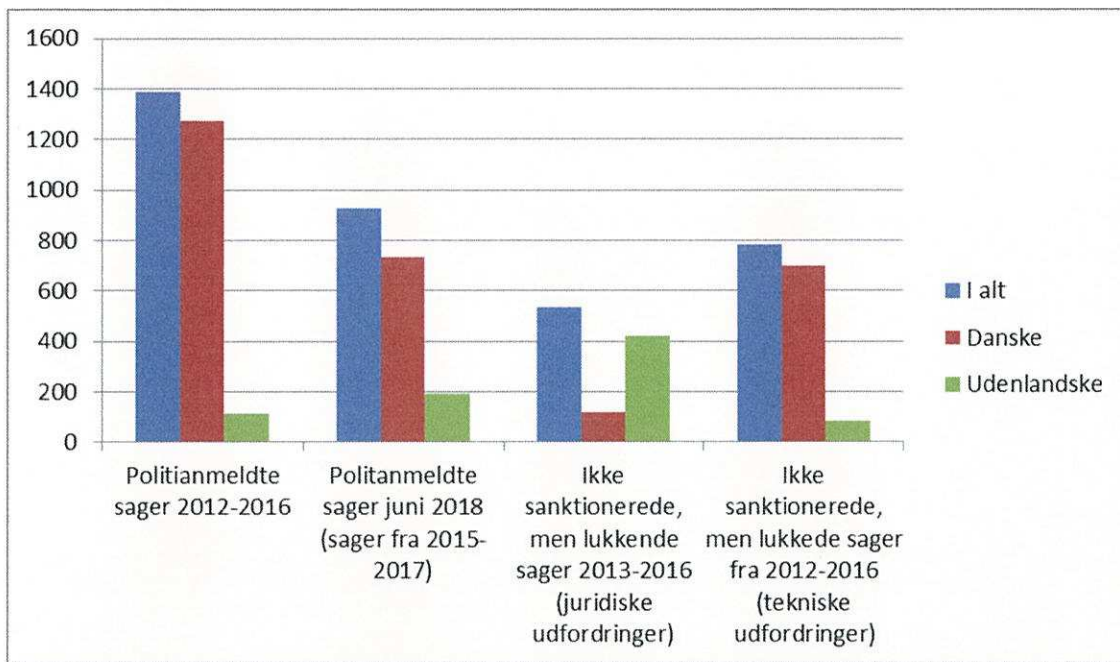
Fødevarestyrelsen har i juni 2018 anmeldt 66 sager vedrørende i alt 925 logbøger til politiet, heraf er 877 vedrørende grise og 48 vedrørende kvæg. Overtrædelserne fordeler sig på følgende måde:

- 828 overtrædelser vedrørende for lang transporttid eller unødigt forlængelse af transporttid
- 104 overtrædelser vedrørende overlæs
- 23 overtrædelser vedrører manglende indsendelse af logbog til forhåndsvalidering

Der er flere overtrædelser i enkelte af logbøgerne

Af de 18 danske virksomheder er der tre transportører, der står for hovedparten af overtrædelserne med hhv. 371, 155 og 89 overtrædelser. Af de udenlandske transportører er der en enkelt med 36 overtrædelser.

Af nedenstående figur fremgår i hvilket omfang, der er sanktioneret dels løbende fra 2012 og frem til 2015, samt omfanget af sager fra 2015-2017, som er politianmeldt i juni 2018. Det fremgår endvidere, hvor mange sager, der er blevet lukket uden sanktionering, enten fordi der var uafklarede juridiske udfordringer eller tekniske udfordringer med at få sagerne frem i systemerne.



Figur 2: Antal overtrædelser i logbogskontrollen, politianmeldte sager og ikke sanktionerede, men lukkede sager.

Ovennævnte sanktioneringer er foretaget i forbindelse med kontrol fra 2012 og frem til 2017. I den periode blev der kontrolleret i alt 29.590 danske logbøger (forhåndsvalidering) og 26.638 danske returlogbøger (returlogbogskontrol) samt 101.826 udenlandske logbøger (forhåndsvalidering) og 24.109 udenlandske returlogbøger (returkontrol).

Detaljerede oplysninger om kontrol og sanktioner i forbindelse med logbogskontrollen fremgår af bilag 2. Det skal i den forbindelse bemærkes, at alle data er registreret og optalt manuelt, hvorfor der tages forbehold for den fuldstændige validitet i disse tal.

I tillæg til de oplyste tal er der gennemført GPS-kontrol 132 gange i 2015, 71 gange i 2016 og 82 gange i 2017. Disse kontroller omfatter både danske og udenlandske transportere.

Konkret vedrørende lukkede sager er der fundet 115 sager i journalsystemet med danske virksomheder, der er lukket med følgende tekst "På baggrund af en juridisk vurdering lukkes sagen". Det drejer sig om 4 sager fra 2013, 85 sager fra 2014 og 26 sager fra 2015.

Tilsvarende er der fundet 421 sager i journalsystemet med udenlandske virksomheder, der er lukket med teksten: "På baggrund af en juridisk vurdering lukkes sagen". Det drejer sig om 23 sager fra 2013, 236 sager fra 2014, 160 sager fra 2015 og 2 sager fra 2016. I disse sager afventede EKC svar fra Dyresundhed vedr. sanktionering af de udenlandske transportvirksomheder.

Derudover er der 784 sager i Eksportportalen (699 danske sager og 85 udenlandske sager), som er lukket med status "Filen kan ikke åbnes", de er lukket efter aftale med den daværende veterinærchef, med teksten: "På

grund af fejl i systemet, kan returlogbogen ikke åbnes. Fejlen er rettet fremadrettet, men det er besluttet ikke at hjemkalde returlogbogen igen. Sagen lukkes efter aftale med [veterinærchef red.]".

3.5 Årsager til den manglende sanktionering

Fra 2012 og indtil primo 2015 blev der ikke konsekvent sanktioneret for overtrædelser konstateret i returlogbogs kontrollen. Der er dog i stort omfang blevet sanktioneret for overtrædelser i relation til den øvrige logbogs kontrol herunder sager med dokumentfalsk, manglende indsendelse af logbog, samt for sen indsendelse til forhåndsvalidering. Tilsvarende skete der også efter 2015 en ophobning af sager, som ikke blev sanktioneret. Det er mange af disse sager, der politianmeldt i juni 2018.

Der er flere årsager til, at der ikke er sanktioneret som forventet. Det drejer sig primært om manglende samarbejde med branchen og løbende retssager på området, om manglende ressourcer og tekniske problemer samt vanskeligheder ved at løfte bevisbyrden, især i sager om transporttid.

Fødevestyrelsens implementering og håndhævelse af transportforordningen har været genstand for en række retssager rejst af bl.a. organisationen for samlestedsejere (SamMark), individuelle samlestedsejere samt brancheorganisationen Danske Svineproducenter.

I 2010 blev der anlagt en retssag om Fødevestyrelsens ret til at hjemkalde returlogbøger fra organisator samt foretage 100 % logbogs kontrol af transportvirksomheder autoriseret i Danmark og stikprøvekontrol på op til 30 % for udenlandsk autoriserede transportvirksomheder. Sagen blev afgjort ved Højesteret den 5. november 2014, hvor Miljø- og Fødevestministeriet fik fuldt medhold i lovligheden af sin administration.

Ligeledes blev der anlagt en sag i december 2010 om Fødevestyrelsens præcisering af transportforordningens krav om indvendig højde, lastetæthed (arealkrav) samt inspektionshøjde. Sagen blev afsluttet med Højesteretsdom den 31. august 2017, hvor Miljø- og Fødevestministeriet fik fuldt medhold i sin præcisering af indvendig højde og krav til lastetæthed.

Endelig blev der i december 2010 anlagt sag om lovligheden af Fødevestyrelsens anvendelse af den såkaldte interpolationstabel, hvor vægt og arealkrav for svin større eller mindre end 100 kg var blevet fastlagt i en intern vejledning. Her faldt der dom i Højesteret den 22. december 2014. Højesteret fandt, at Fødevestyrelsens brug af interpolationstabellen i forbindelse med den praktiske administration ikke var i strid med transportforordningen. Den 29. januar 2016 blev der offentliggjort to vejledninger vedrørende arealkrav for hhv. kvæg og svin.

Det faktum, at Fødevestyrelsen vedrørende krav, som har relation til logbogs kontrollen, har været prøvet i diverse retssager, har medført, at ressourcer i Fødevestyrelsen er blevet omdirigeret til håndteringen af disse retssager på bekostning af den almindelige drift. Ligeledes har været vanskeligt at løfte bevisbyrden i sager, der angår transporttid, da kontrollen beror på selvangivelser fra erhvervet i logbøgerne. Dette juridiske problem blev ikke løftet op til en principiel stillingtagen før den nye veterinærchef gjorde opmærksom på sanktionsefterslæbet ultimo 2017.

Den manglende sanktionering resulterede i en ophobning af sager ultimo 2014, som den daværende veterinærchef besluttede at afslutte uden yderligere opfølgning. Den daværende veterinærchef vurderede, at der var

tale om mindre overtrædelser, som ikke havde haft væsentlige dyrevelfærdsmæssige konsekvenser. Det har dog ikke været muligt at dokumentere dette, da sagsakterne fra den pågældende periode, som kun fandtes i papirform.

I 2015 blev Eksportportalen indført, og fra januar 2016 blev det obligatorisk at anvende Eksportportalen til at indsende logbøger til forhåndsvalidering. I 2015 og 2016 var der tekniske problemer med at få logbøgerne integreret og indhentet fra organisator, hvorfor alle sagsbehandlingskræfter i EKC blev omdirigeret til at få organisatorerne oplært, rådgivet og instrueret i at indsende logbøgerne til forhåndsvalidering.

Det kan konstateres, at der i perioden har været større fokus på at indhente effektiviseringsgevinster for erhvervet i form af nedsættelse af gebyrer for logbogskontrollen end på at sikre implementering af logbogsmodul. Således er der indhentet personalebesparelser før, der var sikkerhed for, at logbogsmodul reelt fungerede. I kombination med de mange retssager har dette været medvirkende til, at der ikke var tilstrækkelig ressourcer til at følge tilstrækkeligt op ved konstaterede overtrædelser i returlogbogskontrollen, og at EKC kom bagud med at rekvirere returlogbøger.

EKC har i perioden kunnet støtte sig til Fødevarestyrelsens generelle kontrolvejledning, som bl.a. fastlægger de generelle sanktionsprincipper på veterinærområdet.

Derudover har EKC haft en specifik vejledning fra 2010, som beskriver de nærmere faglige og juridiske instrukser for kontrollen. I 2015 blev der igangsat et arbejde med at opdatere vejledningen. Opdatering skulle bl.a. sikre, at en række faglige og juridiske afklaringer blev indarbejdet i vejledningen. Grundet prioritering af andre opgaver, herunder bistand til Kammeradvokaten i førnævnte retssager og ansvarsfordelingsrapport om transportegnethed i relation til Veterinærforsikring II, har Dyresundhed ikke konsekvent allokere ressourcer til besvarelse af disse spørgsmål fra EKC, og derfor er vejledningen om logbogskontrollen ikke revideret som planlagt. Fra efteråret 2017 tager veterinærchefen i Syd initiativ til i samarbejde med Dyresundhed og Kontrol & Data at få igangsat et arbejde med at få udarbejdet de nødvendige faglige og juridiske vejledninger, der skal sikre, at den korrekte og nødvendige opfølgning på sagerne kan gennemføres i EKC.

Set i lyset af de kontrolrelaterede og juridiske uafklarede spørgsmål til lovgivningen bl.a. som følge af de mange retssager og udfordringerne med at løfte bevisbyrden ved sanktionering af en række af sagerne, kan Fødevarestyrelsen konstatere, at vejledningerne siden 2010 ikke har været fyldestgørende til at sikre, at sagerne er sanktioneret i overensstemmelse med det forventede. Det er der for så vidt angår sagerne fra 2015 og frem rettet op på, da alle sager med overtrædelser er politianmeldt i juni 2018. EKC arbejder videre med at indhente efterslæb af såvel sanktionering som indkaldelse af returlogbøger, og der er i 2018 afsat ekstra ressourcer til at indkalde de manglende logbøger til returkontrol.

3.6 Konsekvenser for dyrene som følge af utilstrækkelig sanktionering

Det er utilfredsstillende, at der i en årrække ikke konsekvent er sanktioneret på overtrædelser i returlogbogskontrollen, det er dog ikke muligt at konkludere, i hvilket omfang dette har haft negative dyrevelfærdsmæssige konsekvenser for de transporterede dyr. Det skyldes, at der er flere faktorer, som hver især kan påvirke dyrenes velfærd under transport, negativt som positivt.

Således afhænger graden af påvirkning blandt andet af hvilken type dyr, der transporteres sammenholdt med fx køretøjets indretning, herunder mængden af strøelse, mulighed for foder og vand, klimatiske forhold indenfor og udenfor bilen, chaufførens køreegenskaber samt håndtering af dyrene.

I forhold til forlængelse af transporttid vurderes det, at en minimal overskridelse på 1-2 timer udover den maksimale transporttid for dyret (fx fra 24 til 26 timer for grise) ikke vil have væsentlige negative konsekvenser for dyrevelfærden. Transportforordningen giver således også mulighed for en sådan forlængelse.

Transporttider udover 26 timer vurderes imidlertid at kunne gøre dyrene stressede og trætte, såfremt der ikke er foretaget modvirkende tiltag som fx øget plads, øget strøelse m.v. Tilsvarende for kvæg vurderes en mindre overskridelse af transporttiden (udover 14 timer) ikke at have dyrevelfærdsmæssige konsekvenser. En længere transporttid uden hvil kan gøre dyrene stressede.

En overtrædelse af arealkravet og kravet om indvendig højde kan have mere direkte konsekvenser for dyrenes velfærd, såfremt det betyder, at dyrene ikke kan stå, rejse sig og ligge i en naturlig stilling. Det kan gøre både grise og kvæg trætte og stressede, ligesom det øger risikoen for fald- og trædeskader, aggression og overophedning, særligt i varmt vejr. Konsekvenserne kan i værste tilfælde være skadede eller døde dyr.

4 Fremadrettet kontrol og sanktionering ved dyretransporter samt iværksættelse af initiativer

4.1 Fødevarestyrelsen – praksis og organisering

Redegørelsen afdækker tre områder, hvor det vil være relevant for Fødevarestyrelsen at iværksætte initiativer for at imødekomme redegørelsens udfordringer.

Det skal sikres, at logbogsmodul i den digitale eksportportal færdigudvikles, og opfølgning på kontrollen og driftsledelsen af området styrkes, herunder at der er mere udtømmende og præcise vejledninger på området, og at området tilføres de ressourcer, der er nødvendigt for at kunne sikre en tilfredsstillende kontrol og sagsopfølgning.

Endelig skal der udarbejdes en overordnet analyse af kontrollen med transport af dyr med tilhørende sagsbehandling med henblik på indførelse af et fuldt integreret kontrolkoncept for transport af dyr.

Logbogsmodul i den digitale eksportportal

Udviklingen af den digitale eksportportal har foregået etapevis gennem flere år, og af hensyn til en fremadrettet effektiv kontrol, skal der afsættes de nødvendige ressourcer til færdigudvikling af logbogsmodul så hurtigt som muligt, så returlogbøger automatisk hjemkaldes. Samtidig skal manglende logbøger fra 2016, 2017 samt

2018 hjemkaldes og sagsbehandles, hvilket understreger behovet for en hurtig færdigudvikling af logbogsmodulet i eksportportalen.

Styrket opfølgning på kontrollen og driftsledelse af området

Fødeveststyrelsen vil følge systematisk op på de mange sager, der er oversendt til politiet. Det har vist sig, at en lille håndfuld transportører tegner sig for hovedparten af overtrædelserne. Fødeveststyrelsen vil derfor styrke handlemulighederne overfor sådanne virksomheder med systematisk dårlig regelefterlevelse, såkaldte "brodne kar". Fødeveststyrelsen forventer inden udgangen af 2018 at have udarbejdet et samlet forslag til de særlige indsatser rettet mod transportvirksomheder med dårlig regelefterlevelse.

Den nuværende styrings- og driftsmodel i EKC løser store dele af opgaven med forhåndsvalidering af logbøger og indhentning af returlogbøger. Færdiggørelsen af logbogsmodulet i eksportportalen kan medvirke til, at Fødeveststyrelsens EKC kan styrke den nuværende styrings- og driftsmodel med data og ledelsesinformation, så der skabes et effektivt værktøj, som sikrer et klart overblik over en sags status og dermed en rettidig opfølgning på konstaterede overtrædelser i forbindelse med returlogbogskontrollen.

Styrings- og driftsmodellen skal understøtte ledelsen og teamet i en bedre ressourcestyring og konsekvent opfølgning på mål for sagsbehandlingen herunder sanktionering.

Fødeveststyrelsen vil igangsætte arbejdet i 3. kvartal 2018 og forventer, at det afsluttes snarest muligt herefter.

Ressourcer til området

Det fremgår af opgørelsen af ressourcer anvendt til logbogskontrol (afsnit 2.6), at der op mod at den digitale eksportportal gøres obligatorisk for virksomhederne i januar 2016 er anvendt 2,9 millioner lønkroner, mens effektiviseringen beskrevet i business casen indhøstes i de følgende år 2016 og 2017, hvor lønudgiften falder til henholdsvis 1,8 og 1,3 millioner kr.

Dette skal sammenholdes med, at antallet af logbøger steg med godt 20 % i samme periode. Det skal fremover sikres, at der ved den løbende kvartalsvise opfølgning på udgifter til kontrollen indføres tilsvarende opgørelser over antallet af sanktionerede sager herunder evt. efterslæb. Det kan på denne måde ledelsesmæssigt sikres, at kravet om løbende effektiviseringer ikke fremover medfører en ophobning af sager med deraf følgende risiko for, at sanktioneringsmuligheden fortabes grundet forældelse. Da kontrolindsatsen er gebyrfinansieret, vil den nødvendige fremadrettede styrkede kontrolindsats sandsynligvis medføre, at gebyrerne generelt vil stige, og denne stigning vil især ramme de "brodne kar", der vil kræve betydelig større kontrolomfang i forhold til den nuværende indsats.

Analyse af kontrol og sagsbehandling i forbindelse med transport af dyr inden udgangen af 2018

Gennemgangen af kontrollen med transportområdet i forbindelse med denne redegørelse viser, at der er behov for en større sammenhæng mellem de forskellige kontrolopgaver i forbindelse med transport af dyr. Kon-

troløpgaverne spreder sig over kontrol med logbøger før transport, indladningskontrol på samlesteder og i besætninger, ankomstkontrol på slagterier, vejkontrol foretaget af politiet med eller uden bistand af Fødevarestyrelsen samt kontrol af returlogbøgerne ved endt transport.

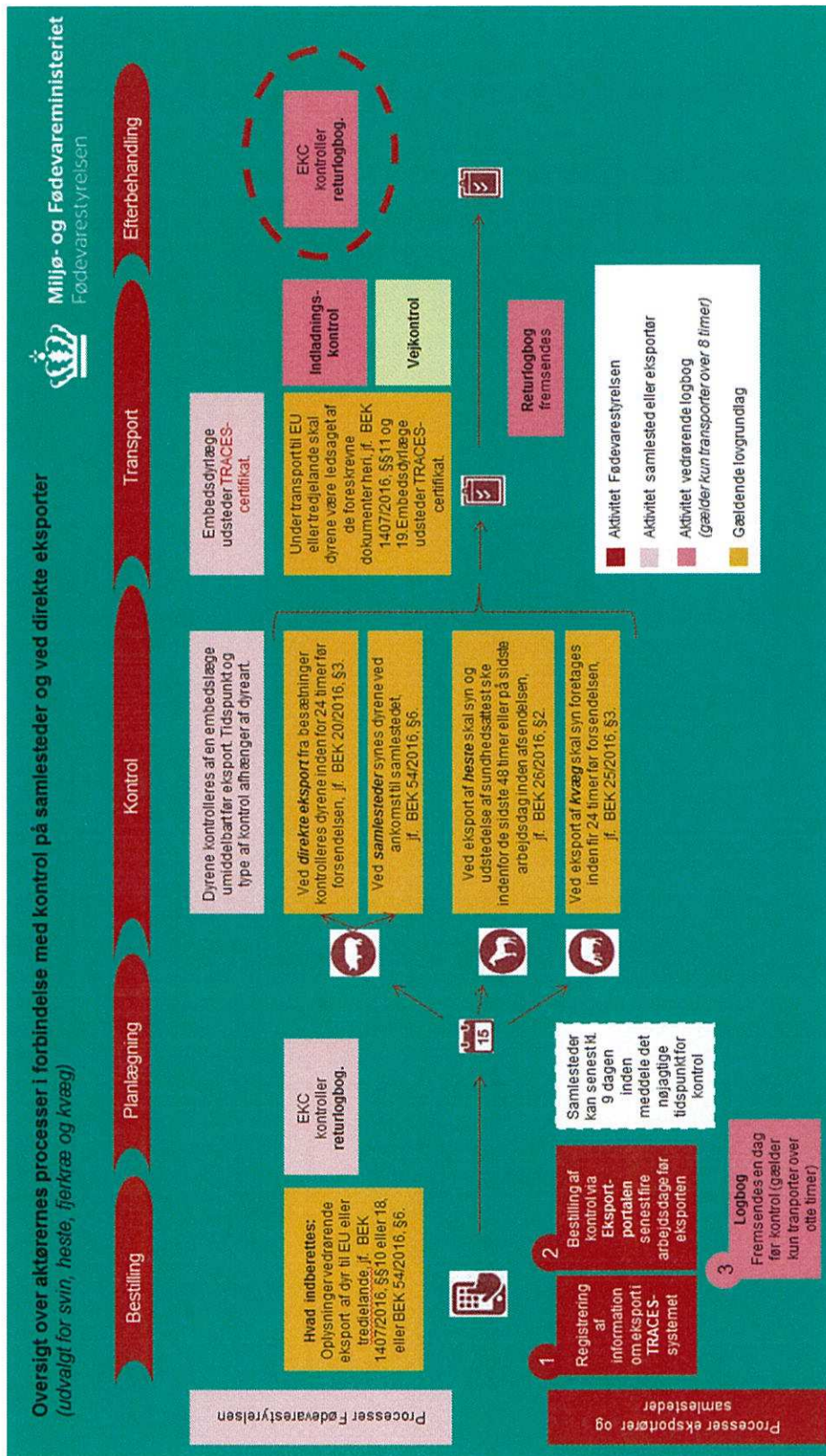
Fødevarestyrelsen vil igangsætte en analyse af alle kontroløpgaverne i forbindelse med transport af dyr. Analysen vil gennemgå de enkelte kontroløpgaver og vurdere, hvordan kontrollen kan optimeres og sammenhængen sikres. Der vil bl.a. blive inddraget mulighed for inddeling af virksomhederne i kategorier alt efter, hvor gode de er til at efterleve reglerne for transport af dyr og dermed indeholde et stærkt fokus på de brodne kar både hos danske og udenlandske virksomheder. Der vil tillige blive analyseret, hvorledes der kan sikres bedre kontakt med udenlandske veterinærmyndigheder med henblik på øget samarbejde omkring kontroludøvelsen overfor de internationale virksomheder.

Resultaterne fra analysen vil danne grundlag for etablering af et fuldt integreret kontrolkoncept for dyretransporter. Dette fuldt integrerede kontrolkoncept skal sikre, at kontrollen med virksomheder, der transporterer levende dyr, bliver risikobaseret og dermed sikrer konsekvent opfølgning overfor brodne kar. Dette er også et vigtigt element i det nye veterinærforlig 3.

4.2 Erhvervet

Brancheorganisationerne inden for transportområdet og eksport af dyr skal af Fødevarestyrelsen opfordres til at tage branchebaserede initiativer overfor de virksomheder, som har en dårlig regelefterlevelse. Det kunne være ved videreudvikling af branchekodeks for god afvikling af dyretransporter.

Bilag 1 , Oversigt over aktørernes processer i forbindelse med kontrol



Bilag 2, Over Danske transportører

| Danske transportører | | | | | | | | | | | |
|----------------------|-----------------------------|---------------------------|----------------|----------------------------------|----------------------------------|---|--------------------------|------------|---|---------------------------------|------------|
| År | Forhåndsvaliderede logbøger | Kontrolrede returlogbøger | Returkontrol % | Sanktioneringer | | | Antal ikke politianmeldt | Forkontrol | Returkontrol | | |
| | | | | Antal konstaterede overtrædelser | Antal Politianmeldelser indgiver | Politianmeldelser I de angivne årstal | | | Forkontrol. Manglende indsendelse til forhåndskontrol | Overskridelse af transporttiden | Areal-krav |
| 2012 | 4.779 | 4.613 | 97 | 51 | 51 | 2012: 5 / 2013: 46 | 0 | 50 | 1 | 0 | 0 |
| 2013 | 4.705 | 4.545 | 97 | 215 | 211 | 2013: 146 / 2014: 18 / 2015: 47 | 4* | 53 | 2 | 0 | 156 |
| 2014 | 4.244 | 3.648 | 86 | 624 | 539 | 2014: 242 / 2015: 297 | 85* | 410 | 0 | 0 | 129 |
| 2015 | 4.900 | 4.799 | 98 | 590 | 564 | 2015: 220 / 2016: 244 / 2018: 100 | 26* | 464 | 79 | 21 | 0 |
| 2016 | 5.138 | 3.917 | 76 | 184 | 184 | 2016:10 / 2018: 174 | 0 | 25 | 153 | 6 | 0 |
| 2017 | 5.824 | 5.116 | 88 | 457 | 457 | 2018: 457 | - | 8 | 422 | 27 | 0 |
| I alt | 29.590 | 26.638 | - | 2.121 | 2.006 | 2012: 5/ 2013: 192 / 2014: 260/ 2015: 564/ 2016: 254 / 2017: 0/ 2018: 731 | 115 + 699* = 814 | 1.010 | 657 | 54 | 285 |

Der er fundet 4 sager fra 2013, 85 sager fra 2014 og 26 sager fra 2015 med danske virksomheder i Captia (i alt 115 sager), der er lukket med følgende tekst: "På baggrund af en juridisk vurdering lukkes sagen"

*Der er 784 sager i Eksportportalen (699 DK og 85 UDL) som er lukket med status "Filen kan ikke åbnes", de er lukket efter aftale med den daværende veterinærchef, med teksten: "På grund af fejl i systemet, kan returlogbogen ikke åbnes. Fejlen er rettet fremadrettet, men det er besluttet ikke at hjemkalde returlogbogen igen. Sagen lukkes efter aftale med [Veterinærchef red]."

Bilag 2, Over Udenlandske transportører

| Udenlandske transportører | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--|---|---|------------|---|
| År | Forhåndsvaliderede logbøger | Kontrollerede returlogbøger | Returkontrol % | Sanktioneringer | | | | Forkontrol | Returkontrol | | |
| | | | | Antal konstaterede overtrædelser | Antal Politianmeldelser indgivet | Politianmeldelser I de angivne år | Ikke politianmeldt | Forkontrol. Manglende indsendelse til forhåndskontrol | Returkontrol. Overskridelse af transporttiden | Arealkrav | Manglende indsendelse af en returlogbog |
| 2012 | 12.394 | 4.228 | 34 | – | – | – | – | – | – | – | – |
| 2013 | 14.096 | 3.690 | 26 | 135 | 112 | 2013: 112 | 23** | 31 | 0 | 81 | 0 |
| 2014 | 16.633 | 3.934 | 24 | 236 | – | – | 236 ** | – | – | – | – |
| 2015 | 17.730 | 5.177 | 29 | 211 | 51 | 2018: 51 | 160** | 0 | 44 | 7 | 0 |
| 2016 | 19.304 | 3.831 | 20 | 75 | 73 | 2018: 73 | 2** | 0 | 62 | 11 | 0 |
| 2017 | 21.669 | 3.249 | 15 | 70 | 70 | 2018: 70 | – | 0 | 59 | 11 | 0 |
| I alt | 101.826 | 24.109 | - | 727 | 306 | 306 | 421 + 85* = 506 | 31 | 165 | 110 | 0 |

Der er fundet 23 sager fra 2013, 236 sager fra 2014, 160 sager fra 2015 og 2 sager fra 2016 med udenlandske virksomheder i Captia (i alt 356 sager), der er lukket med teksten: "På baggrund af en juridisk vurdering lukkes sagen. EKC afventede et svar fra Dyresundhed vedr. sanktionering af de udenlandske transportvirksomheder. De sager der er lukket med teksten: "På baggrund af en juridisk vurdering lukkes sagen", kan indeholde sager der evt. skulle have været sanktioneret, for at finde dem, kræver det at vi går ind på hver enkelt sag og laver en ny vurdering.

*Der er 784 sager i Eksportportalen (699 DK og 85 UDL) som er lukket med status "Filen kan ikke åbnes", de er lukket efter aftale med den daværende veterinærchef, med teksten: "På grund af fejl i systemet, kan returlogbogen ikke åbnes. Fejlen er rettet fremadrettet, men det er besluttet ikke at hjemkalde returlogbogen igen. Sagen lukkes efter aftale med [Veterinærchef red]."

Fødevarestyrelsen
Stationsparken 31-33
2600 Glostrup