

TRANSPORT AF KALVE

EN JURIDISK VURDERING AF MULIGHEDEN FOR ET
NATIONALT FORBUD MOD LANGE TRANSPORTER AF
KALVE UNDER OTTE UGER.

SEPTEMBER 2021

Udarbejdet af Sacha Lucassen
CAND. JUR. LL.M. Animal Law

Indholdsfortegnelse

Resumé	2
Indledning.....	3
Dyrevelfærdsmæssige konsekvenser ved transport af kalve under otte uger	4
Lovgivning ved transport af dyr.....	6
Lovgivning ved transport af kalve.....	8
Retspraksis vedr. forholdet mellem transportforordningen og nationale regler	10
Retskilder ved forbud mod lange transporter af udsættersøer	12
Lovgivning for dyrs transportegnethed	12
Dansk særregel om forbud mod lange transporter af udsættersøer.....	13
Det veterinærfaglige arbejde ved forbud mod lange transporter af udsættersøer	14
Retspraksis – Østre Landsrets dom af 8. maj 2017, Müller-Ricken GmbH mod Miljø- og Fødevareministeriet (22. afd. Nr. B-1844-13)	16
Sammenfattende om transportegnethed og et forbud mod lange transporter af kalve	18
Mulighed for et forbud mod lange transporter for kalve under otte uger i transportbekendtgørelsen.....	19
Notifikationsprocedure ved lovforslag.....	22
Konklusion og anbefalinger	23

Resumé

Denne juridiske vurdering er foretaget ved en gennemgang af retspraksis, retskilder og relevant veterinærfaglig litteratur med henblik på at vurdere, om det er muligt at indføre et nationalt forbud, hvormed kalve under otte uger ikke anses for egnede til transporter på mere end otte timer.

Dette forbud kan indgå i bekendtgørelsen om beskyttelse af dyr under transport med henvisning til, at kalve under otte uger ikke anses for at være egnede til transport over otte timer, og derfor kan henføres til kriterierne i transportforordningen, for dyr, som ikke er egnede til transport.

Kravene til dyrs transportegnethed i transportforordningen er et af de områder, hvor Danmark på egen hånd – inden for EU-rettens rammer – kan gennemføre forbedringer af dyrs velfærd under transport. Der er så at sige overladt medlemsstaterne et skøn med hensyn til fastsættelse af hele kategorier af dyr, der ikke er transportegnede.

Den foretagne gennemgang viser, at man i forbindelse med et sådan forbud bør være opmærksom på at henvise til relevant veterinærfaglig litteratur på området, som dokumenterer de dyrevelfærdsmæssige udfordringer forbundet med lange transporter af kalve. Det er endvidere relevant at dokumentere, hvorvidt det vil være en velfærdsmæssig fordel, at kalvene kun kan opstaldes på et samlested i en begrænset periode.

Gennemgangen viser, at det tillægges vægt, hvorvidt andre medlemsstater har indført lignende lovgivning på området, og det er derfor særlig relevant, at Tyskland for nylig har indført et lignende forbud ved transport af kalve. Den foreslåede bestemmelse vil nødvendigvis medføre meromkostninger og tekniske vanskeligheder for producenterne. Retspraksis har dog fastslået, at eftersom medlemsstaterne har et skøn ved transportegnethed, kan en sådan naturlig og iboende omkostning, ikke antages at være i strid med EU-retten.

Den juridiske vurdering konkluderer, at findes der at være tilstrækkeligt veterinærfagligt grundlag, således at det vil forbedre velfærd for kalve under otte uger, om disse dyr transporteres i et tidsrum, der ikke væsentligt overstiger otte timer, samtidig med at de kun kan opstaldes på et samlested i en begrænset periode, da vurderes der ikke at være noget til hinder for, at lange transporter af kalve under otte uger forbydes, med henvisning til denne dyregruppes manglende egnethed til lange transporter på mere end otte timer.

Indledning

I forbindelse med kampagnen ”Transport af kalve” har Dyrenes Beskyttelse anmodet om en juridisk vurdering af muligheden for et nationalt forbud i Danmark, hvorefter kalve under otte uger ikke anses for egnede til transporter på mere end otte timer.

Baggrunden for et sådan forbud er de negative dyrevelfærdsmæssige konsekvenser, som er forbundet med transport af kalve. De velfærdsmæssige udfordringer ved transport af kalve er dokumenteret i flere undersøgelser og rapporter.

Transportforordningen er den gældende EU-regulering på området og finder direkte anvendelse ved transport af levende dyr.¹ Transportforordningen indeholder mulighed for, at medlemsstater principielt kan fastsætte detaljerede nationale særregler, som går videre og præciserer transportforordningens generelt formulerede regler.

Foruden transportforordningen er levende dyrs velfærd under transport beskyttet af nationale regelsæt, hvor den danske bekendtgørelse om beskyttelse af dyr under transport (transportbekendtgørelsen) fastsætter supplerende regler for dyretransporter omfattet af transportforordningen.²

Et forbud mod transport af kalve under otte uger vil svare til det allerede eksisterende forbud i transportbekendtgørelsen mod lange transporter af udsættersøer, hvorefter det fremgår, at søer, som flyttes fra besætninger efter at have indgået i en produktion af smågrise, ikke anses for egnede til transporter på mere end otte timer.³

Ligeledes indeholder samme bekendtgørelse en særbestemmelse for udsætterhøner, der ikke anses for egnede til transport.⁴

De danske særregler for udsættersøer og udsætterhøns er implementeret med afsæt i transportforordningens krav om, at dyr skal være egnede til den pågældende transport, hvorefter visse kategorier af dyr kan henføres under ikke-transportegnede.

¹ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R0001&from=DA>

² BEK nr. 26 af 13/01/2020, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/26>.

³ BEK nr. 26 af 13/01/2020 § 7.

⁴ BEK nr. 26 af 13/01/2020 § 8.

Denne juridiske vurdering vil foretage en gennemgang af retspraksis, retskilder og relevant veterinærfaglig litteratur på dyretransportområdet. De dokumenterede dyrevelfærdsmæssige konsekvenser ved lange transporter af kalve vil inddrages, da det har betydning for muligheden for et eventuelt forbud.

Der vil på baggrund af gennemgangen foretages en endelig vurdering af muligheden for et nationalt forbud i dan danske bekendtgørelse om beskyttelse af dyr under transport, hvorved kalve under otte uger ikke anses for egnede til transporter på mere end otte timer, og der samtidig indsættes en begrænsning i muligheden for at forlænge transporttiden ved ophold på samlesteder.

Afslutningsvist vil vurderingen indeholde anbefalinger, såfremt man ønsker at gå videre med et sådan forbud i dansk ret.

Dyrevelfærdsmæssige konsekvenser ved transport af kalve under otte uger

De dyrevelfærdsmæssige konsekvenser ved transport af kalve er påpeget flere steder, hvor det vurderes, at det ikke er muligt at opfylde behovene for disse dyr under transport.⁵

EU har desuden fremhævet transport af kalve, som en af de vigtigste udfordringer, der skal håndteres, såfremt dyrenes velfærd skal sikres i overensstemmelse med lovgivningen.⁶

Der er generelt begrænset dyrevelfærdsforskning på området for lange dyretransporter. Den forskning der er på området for lange transporter af kalve viser dog, at der er negative velfærds- og sundhedsfaglige konsekvenser ved transport.

I 2020 besluttede Europa-Parlamentet at nedsætte et undersøgelsesudvalg om Beskyttelse af Dyr under Transport (ANIT). Udvalget anmodede i 2020 om en undersøgelse, hvori indgår velfærdsbehov for kalve ved transport.⁷

⁵ European Parliament: Committee on Agriculture and Rural Development, 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0057_EN.html

⁶ European Parliament: European Parliamentary Research Service (EPRS), European Union, October 2018, Regulation (EC) No 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations. European Implementation Assessment (EIA), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621853/EPRS_STU\(2018\)621853_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621853/EPRS_STU(2018)621853_EN.pdf)

⁷ Research for ANIT Committee, Particular welfare needs in animal transport: unweaned animals and pregnant animals. Workshop on Animal Welfare during Transport of 25 May 2021, <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/product/product-details/20210506WKS03541>

Denne undersøgelse fremhæver på baggrund af en gennemgang af den veterinærfaglige litteratur, at kalve risikerer at udsættes for negative dyrevelfærdskonsekvenser under transport, herunder bl.a. sult og tørst. Det antages derudover at være sandsynligt, at disse konsekvenser vil stige ved længere transport. Denne undersøgelse fastslår, at der er flere udfordringer ved transport af kalve, som kan kompromittere deres velfærd.

Kalve har desuden behov for vand, hvilket er en anden udfordring under transport, da kalve ikke nødvendigvis kan benytte drikkeventiler og dermed kan risikere ikke at få vand under transporten.⁸ En nylig undersøgelse for transport af kalve konstaterede i den forbindelse, at en stor del af transporterede kalve ved ankomst viste tegn på dehydrering.⁹

Det er et lovkrav, at kalve skal fodres mindst to gange dagligt, hvilket også er fastslået at være gældende under transport.¹⁰ Kalve under otte uger er fysiologisk afhængige af mælkeindtag, og dermed afhængige af at blive fodret på en særlig måde.¹¹ Det vil dermed kræve et særligt udfodringssystem, samt individuel menneskelig assistance, for at sikre tilstrækkelig forsyning til det enkelte dyr. Det er på den baggrund konkluderet i en rapport fra EFSA (Den Europæiske Fødevareresikkerhedsautoritet), at det ikke er muligt at fodre kalve, når de er på transportmidlet.¹²

De negative konsekvenser ved manglende opfyldelse af kalves ernæringsbehov øges over tid, hvorefter lange transport kan antages at være en særlig udfordring for dyrenes velfærd med mulighed for at dyrene risikerer både sult, tørst og dehydrering.

⁸Anmärkungen zum Transport nicht-entwöhnter Kälber, Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle, 4/2020, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/227426/A.%20Rabitsch_transport%20unweaned%20calves.pdf

⁹ Pre-transport Diet, Transport Duration and Type of Vehicle on Health, Behavior, Use of Medicines, and Slaughter Characteristics, *Front. Vet. Sci.*, 18 december 2020, <https://internal-journal.frontiersin.org/articles/10.3389/fvets.2020.576469/full>

¹⁰ BEK nr. 2045 af 11/12/2020, Fødevarestyrelsen udtalelse om transport af udsættersøer af den 1. december 2008.

¹¹ AU: Levering af bestillingen "Spørgsmål vedr. fodring af ikke-fravænnede kalve (under to måneder, der ernæres med mælk/mælkeblanding)". https://pure.au.dk/ws/files/201055541/Feeding_of_un_weaned_calves_181120.pdf

¹² EFSA 2009: Project to develop Animal Welfare Risk Assessment Guidelines on transport, <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2903/sp.efsa.2009.EN-21>

Lovgivning ved transport af dyr

Transportforordningen er den gældende EU-regulering på området for transport af levende dyr.¹³ Transportforordningen regulerer transport af levende dyr mellem EU-lande og fastlægger kontroller af dyr, der ankommer til eller forlader EU i forbindelse med økonomisk virksomhed.

En forordning er umiddelbart gældende i medlemslandene, hvilket betyder, at forordningen uden forudgående national indarbejdelse bliver en del af medlemsstaternes lovgivning.¹⁴ Forordninger er dermed bindende og indfører rettigheder og pligter på lige fod med national lovgivning.

Transportforordningens forskellige kapitler og bilag udgør til sammen den internationale retlige ramme for beskyttelse af dyrs velfærd under transport, og danner til dels grundlag for den nationale retlige ramme.

Forordningen indeholder særlige krav til dyretransporter af en varighed på over otte timer (lange transporter) vedrørende dokumentation og kontrol.¹⁵ Det fremgår endvidere af de indledende afsnit i transportforordningen, at transport af dyr over lange afstande bør begrænses så meget som muligt af hensyn til dyrenes velfærd.¹⁶

Transportforordningen angiver den maksimale transporttid for forskellige dyrearter.¹⁷ Der er dog ingen øvre grænse for det antal døgn en dyretransport må vare, så længe de angivne hvileperioder overholdes, og de supplerende krav er opfyldt.

Transportforordningen bygger på det grundlæggende princip, at alle dyr skal transporteres under sådanne forhold, at de ikke kommer til skade eller påføres unødigt lidelse.¹⁸

Transportforordningen har desuden et krav om, at ingen dyr må transporteres, medmindre de er egnede til den påtænkte transport. Det fremgår, at tilskadekomne dyr, og dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces, betragtes som ikke egnede til transport.¹⁹

¹³ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004.

¹⁴ Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) art. 288.

¹⁵ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, art. 2, litra m.

¹⁶ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, præambelbetragtning nr. 5.

¹⁷ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, kap V, 1, 1.4.

¹⁸ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, art. 3 og bilag I, kap I.

¹⁹ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, bilag I, kap I, pkt. 2.

Transportforordningen indeholder samme sted en liste over, hvornår dette ”især” er tilfælde med angivelse af forskellige kategorier af dyr.

Det følger af transportforordningen, at denne ikke udelukker, at der på nationalt niveau kan fastsættes strengere regler med henblik på at forbedre dyrenes velfærd under transport, for så vidt angår indenlandske dyretransporter.²⁰

Den danske transportbekendtgørelse fastsætter supplerende regler for dyretransporter omfattet af transportforordningen.²¹ Der er desuden udarbejdet en dansk vejledning af Justitsministeriet (vejledningen) til hjælp ved brugen af transportforordningen.²²

Den danske transportbekendtgørelse indeholder skærpede regler om transportegnethed, og vejledningen indeholder fortolkningsbidrag hertil. Transportbekendtgørelsen indeholder blandt andet en særregel med et forbud mod lange transporter af udsættersøer, hvor det fremgår af bekendtgørelsen, at søer, som flyttes fra besætninger efter at have indgået i en produktion af smågrise, ikke anses for egnede til transporter på mere end 8 timer.²³

Ligeledes indeholder samme bekendtgørelse en bestemmelse for udsætterhøner, der anses som ikke-transportegnede.²⁴

Baggrunden for disse nationale bestemmelser med henvisning til transportegnethed er Justitsministeriets vurdering, hvorefter opregningen i transportforordningen ikke anses for en udtømmende opregning af ikke-transportegnede dyr.²⁵

Det er dermed vurderet muligt, at fastsætte nationale bestemmelser, hvorefter hele kategorier af dyr ikke anses for egnede til transport, forudsat, at de pågældende kategorier angår dyr, som kan anses som tilskadekomne dyr eller dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces.

²⁰ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004 art. 1, stk. 3.

²¹ BEK nr. 26 af 13/01/2020.

²² Vejledning om FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/2006/145>

²³ BEK nr. 26 af 13/01/2020 § 7.

²⁴ BEK nr. 26 af 13/01/2020 § 8.

²⁵ Vejledning om FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004.

Lovgivning ved transport af kalve

Det følger af transportforordningen, at lange transporter kun må finde sted med kalve, som er over 14 dage gamle, såfremt de transporteres uden moderdyret.²⁶

Transporttiden for kalve er fastsat i transportforordningen, hvorefter kalve kan transporteres i 9 timer med en efterfølgende hvileperiode på mindst 1 time, hvorefter transporten kan fortsætte endnu 9 timer. Efter den fastsatte transporttid skal dyrene læsses af, fodres og vandes, og de skal have en hvileperiode på mindst 24 timer.²⁷

Det følger af vejledningen, at en hvileperiode er en sammenhængende periode af mindst en times varighed, hvor dyrene ikke flyttes ved hjælp af et transportmiddel.²⁸ Dyrene kan enten opholde sig på transportmidlet under hvileperioden eller være læsset af, men i begge tilfælde skal dyrene være under konstant opsyn.

Ved lange transporter af kalve afgang transporten ofte fra et samlested i Danmark.²⁹ Forinden er kalvene blevet afhentet enkeltvis på danske kvæggårde. Herefter transporteres alle dyrene til samlestedet, hvor de aflæsses under syning af embedslægen. Kalvene bliver herefter indsat i bokse på samlesteder, hvor de afventer den videre transport.

Ifølge transportforordningen kan samlestedet betragtes som afgangssted, såfremt kørselsafstanden mellem pålæsningssted og samlestedet er under 100 km, eller såfremt dyrene har været opstaldet på samlestedet i mindst 6 timer inden tidspunktet for afgang fra samlestedet.³⁰

Typisk anbringes kalvene derfor på samlestedet i mindst 6 timer, hvorefter samlestedet, rent teknisk, kan regnes som afgangssted, således at hverken transporten til eller opholdet på samlestedet, skal medregnes i dyrenes transporttid.

²⁶ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, kap VI, 1, 1.9.

²⁷ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, kap V, 1, 1.4. og 1.5.

²⁸ Vejledning om FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004.

²⁹ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, art, 2, litra b. "Et samlested er defineret 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".

³⁰ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, kap 1, art 2, litra r.

Det følger af transportforordningen, at transportmidlet ved lange transporter skal medbringe en tilstrækkelig mængde passende foderstoffer, som kan opfylde dyrenes foderkrav under forsendelsen.³¹

Det følger desuden af transportforordningen, at vandingsudstyret skal være forsynet med et vandforsyningsanlæg, således at dyrene kan få vand, når der er behov for det og samtlige dyr kan drikke, når de vil.³²

Dette er uddybet i vejledningen, hvorefter alle dyrene i løbet af hvileperioden skal have tid til at blive vandet og eventuelt fodret. Det er desuden vigtigt, at der er opsyn med vanding og fordring af dyrene for herved at sikre, at alle dyr får adgang til vand og foder. Herudover skal foderet være i en form, som dyrene er vant til og tilbydes dyrene på en vant måde.

Kalve kan ikke nødvendigvis anvende drikkeventiler på lastbilen, og det er desuden kun mælk eller mælkeerstatning, der er egnet til at dække dyrenes foderbehov.³³

For at sikre tilstrækkelig forsyning til de enkelte dyr vil kalvene derfor have behov for individuel menneskelig assistance og overvågning. Eftersom der er tale om flere hundrede kalve på en transport, er det usikkert, hvorvidt der kan foretages den nødvendige vanding og om nødvendigt fodring af kalve under en lang transport.

Dyrene vil under det lovpligtige hvil på mindst 1 time forblive på transportmidlet, og det er transportvirksomhedens og chaufførens ansvar at sikre dyrenes velfærd og overholdelse af gældende regler under transporten. Det er som udgangspunkt særdeles vanskeligt for de officielle myndigheder at kontrollere, om der reelt foretages vanding og fodring af dyrene under hvilet.

Da det på denne baggrund anses som vanskeligt at overholde lovgivning på området, er det flere steder angivet, at lange transporter af kalve, af ovenstående grunde, bør forbydes, da deres behov, og dermed velfærd, ikke kan tilgodeses under lange transporter.³⁴

³¹ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, kap VI, 1, 1.3.

³² FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, kap VI, 2, 2.1.

³³ Anmerkungen zum Transport nicht-entwöhnter Kälber, Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle, 4/2020, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/227426/A.%20Rabitsch_transport%20unweaned%20calves.pdf og AU: Levering af bestillingen "Spørgsmål vedr. fodring af ikke-fravænnede kalve (under to måneder, der ernæres med mælk/mælkeblanding, https://pure.au.dk/ws/files/201055541/Feeding_of_un_weaned_calves_181120.pdf

³⁴ European Parliament: Committee on Agriculture and Rural Development, 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0057_EN.html

Retspraksis vedr. forholdet mellem transportforordningen og nationale regler

Forholdet mellem national lovgivning og gældende EU-lovgivning på dyretransportområdet har været genstand for flere retssager, herunder civile søgsmål, som har vedrørt medlemsstaternes ret til at udstede nationale regler, der fastsætter yderligere krav med henblik på at præcisere forordningens regler.

Retssagen, Danske Svineproducenter mod Justitsministeriet, omhandlede, hvorvidt de danske regler om indvendig højde, inspektionshøjde og lastetæthed ved transport af dyr, var i strid med EU-reglerne.

I forbindelse med retssagen blev der forelagt præjudicielle spørgsmål for EU-domstolen, der på den baggrund afsagde dom vedrørende fortolkningen af det på daværende tidspunkt transportdirektiv.³⁵

EU-domstolen fastslog, at de danske regler i princippet var i overensstemmelse med transportdirektivet, idet det dog blev overladt til Vestre Landsret at foretage den konkrete proportionalitetsvurdering.

Efterfølgende blev reglerne i transportdirektivet erstattet af reglerne i transportforordningen. På den baggrund besluttede Venstre Landsret ved kendelse af 18. marts 2009 at foretage en fornyet præjudiciel forelæggelse med henblik på at få afklaret, om det forhold, at den EU-retlige regulering nu er gennemført ved en forordning, medfører en ændret vurdering af de danske regler.

Spørgsmålet drejede sig nu om, hvorvidt det forhold, at de relevante EU-regler nu findes i transportforordningen, indebærer, at medlemsstaterne er afskåret fra at udstede nationale regler, der fastsætter detaljerede krav til henholdsvis indvendig transporthøjde, inspektionshøjde og lastetæthed.

EU-domstolen fastslog, at medlemsstaterne under forordningen også har et skøn til at fastlægge nationale krav, når forordningens bestemmelser ikke er tilstrækkelig præcise. Dette kan være med til at styrke retssikkerheden og øge forudsigeligheden af forordningens krav, men sådanne krav skal

³⁵ EUD i sag C-491/06, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:62006CJ0491&from=en>

midlertidig være i overensstemmelse med de almindelige EU-retlige principper, herunder særligt proportionalitetsprincippet.³⁶

Det blev endvidere fastslået af EU-domstolen, at hovedformålet med transportforordningen er beskyttelse af dyr under transport, og nationale regler skal følge dette formål uden, at anvendelsen begrænser de frie varebevægelser både ved indførsel og udførsel.³⁷

EU-domstolen lagde særligt vægt på, at de nationale regler ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet om beskyttelse af dyrenes velfærd under transporten. Derudover at det undersøges, om sådanne regler afføder meromkostninger og tekniske vanskeligheder for producenterne, samt at der tages hensyn til de standarder, som almindeligvis anerkendes af de øvrige medlemsstater.³⁸

I samme sag fandt Højesteret efterfølgende ikke, at de danske regler er i strid med transportforordningen og det EU-retlige proportionalitetsprincip.³⁹

Højesteret lagde ved afgørelsen særlig vægt på, at:

- EU-domstolen har anerkendt en skønsbeføjelse til at fastsætte supplerende nationale regler
- Hovedformålet med forordningen er beskyttelse af dyr under transport
- Transportforordningens præambelbetragtning henviser til rapporten af 11. marts 2002 fra Den videnskabelige Komité for Dyrs Sundhed og Trivsel, som de danske myndigheder har støttet sig på, da de supplerende regler blev indført
- De danske regler er egnede til at opfylde hovedformålet
- De meromkostninger, som er forbundet med de danske regler, har ikke begrænset de frie varebevægelser på en uforholdsmæssig måde
- Holland, Sverige og Tyskland har indført lignende regler

Det kan ud fra ovenstående retspraksis konkluderes, at transportforordningen ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager nationale regler, der fastsætter præciserende regler for dyretransporter.

³⁶ EUD i sag C-316/10, Danske Svineproducenter mod Justitsministeriet, præmis 49 og 51. Domstolen fastslog, at de danske særkrav for så vidt angik inspektionshøjde ikke var proportionale, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117185&pageIndex=0&doclang=da&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6008770>

³⁷ EUD i sag C-316/10, Danske Svineproducenter mod Justitsministeriet, præmis 55.

³⁸ EUD i sag C-316/10, Danske Svineproducenter mod Justitsministeriet, præmis 58 og 59.

³⁹ Højesteret dom af 31. august 2017 i sag 27/2015, Danske Svineproducenter mod Miljø- og Fødevarerministeriet, <https://domstol.fe1.tangora.com/S%C3%B8geside---H%C3%B8jesteretten.31488.aspx?recordid31488=1442>

I den forbindelse er det vigtigt, at lovgivningen er i overensstemmelse med transportforordningens formål om beskyttelse af dyr under transport, og at reglerne ikke er for vidtgående.

I denne vurdering lægges der særlig vægt på, om andre sammenlignelige medlemsstater har lignende regler, om reglerne har medført omkostninger af betydning for producenterne, og hvorvidt kravene hviler på et veterinærfagligt grundlag.

Retskilder ved forbud mod lange transporter af udsættersøer

Den foreslåede bestemmelse, hvorefter kalve under otte uger ikke anses for egnede til transporter på mere end otte timer, vil skulle indsættes i bekendtgørelsen om beskyttelse af dyr under transport.

Et sådan forbud vil svare til det eksisterende danske forbud mod lange transporter af udsættersøer, hvor det fremgår af bekendtgørelsen, at søer, som flyttes fra besætninger efter at have indgået i en produktion af smågrise, ikke anses for egnede til transporter på mere end 8 timer.⁴⁰

Det er derfor relevant at gennemgå retspraksis og retskilder i forbindelse med vedtagelse af forbuddet om transport af udsættersøer i den danske bekendtgørelse, som også har givet anledning til civile retssager om forholdet mellem EU-retten og nationale bestemmelser om transportegnethed.

Lovgivning for dyrs transportegnethed

I transportforordningen er det bestemt, at det er forbudt at transportere dyr eller lade dem transportere under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller blive påført unødigt lidelse.⁴¹

Videre er det bestemt, at det er en betingelse, at dyrene skal være egnede til den planlagte forsendelse.⁴² Med forsendelse forstås hele transportforløbet fra afgangstedet til bestemmelsesstedet, herunder eventuel aflæsning, opstaldning, og pålæsning ved mellemstationer.

Det er endvidere fastsat, at transportvirksomheder skal transportere dyr i overensstemmelse med nærmere fastsatte tekniske forskrifter i bilagene.⁴³

⁴⁰ BEK nr. 26 af 13/01/2020 § 7.

⁴¹ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, art 3, stk. 1.

⁴² FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, art. 3, stk. 2, litra b.

⁴³ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, art 6, stk. 3.

Den centrale bestemmelse for et forbud som det foreslåede fremgår af bilag I, kapitel I, som vedrører egnethed til transport.

I bilaget er det også indledningsvist gentaget, at ingen dyr må transporteres, medmindre de er egnede til den påtænkte forsendelse. Herefter fremgår det, hvilke dyr som ikke er egnede til transport, og herefter, hvilke dyr, som kan være egnede til transport under visse nærmere betingelser.⁴⁴

De dyr, som ikke er egnede til transport, er dyr, som er tilskadekomne, og dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces. Bestemmelsen i kapitel 1 angiver i stk. 2, litra a – g, en række eksempler på dyr, som ”især” er omfattet af bestemmelsen.

Dansk særregel om forbud mod lange transporter af udsættersøer

Justitsministeriet udstedte den 21. december 2006 den danske transportbekendtgørelse indeholdende en bestemmelse om, at søer, som flyttes fra besætninger efter at have indgået i en produktion af smågrise, ikke anses for egnede til transporter på mere end otte timer. Transportbekendtgørelsen trådte i kraft den 5. januar 2007.⁴⁵

Det lovforberedende arbejde, til et nationalt forbud mod lange transporter af udsættersøer, blev påbegyndt efter transportforordningen trådte i kraft den 25. januar 2005. For så vidt angår spørgsmålet om transporttid, da var EU-Rådet delt under de politiske drøftelser om transportforordningen. Nogle argumenterede for en transporttid på otte timer, mens andre delegationer var afvisende over for en sådan absolut grænse.⁴⁶

Efter man opnåede enighed om transportforordningen, hvori ikke indgår en absolut grænse for transporttid, anmodede Fødevarerudvalget om en redegørelse omkring dyrevelfærdsproblemer, som lange transporter af levende slagtedyr skaber.⁴⁷

I besvarelsen hertil fremhæver Justitsministeriet, støttet af Fødevarestyrelsen, at problemerne med transport af slagtedyr, herunder udsættersøer, i særlig grad vedrører lange transporter.

⁴⁴ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, bilag 1, kap 1, stk. 1-3.

⁴⁵ BEK nr. 1729 af 21/12/2006, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2006/1729>

⁴⁶ Fødevareministeriets referat af møde i EU-Rådet (landbrug og fiskeri) af den 24. februar 2004.

⁴⁷ Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug, og Fiskeri ved spørgsmål nr. 75 af 2. december 2004 til justitsministeren.

Justitsministeriet nævner på den baggrund, at de vil stille mod at indføre regler, som indebærer, at det ikke vil være muligt at transportere udsættersøer i over otte timer.

I et notat til besvarelsen vurderer Justitsministeriet endvidere, at den nye forordning ikke udtømmende regulerer, hvilke hele kategorier af dyr, som 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".⁴⁸

På baggrund af notatets vurdering af muligheden for at skærpe vurderingen af dyrs transportegnethed, anmodede Justitsministeriet herefter Fødevarestyrelsen om at tilkendegive, hvordan der kan fastsættes kriterier, der afgrænser kategorien af udsættersøer og eventuelt andre udsætterdyr, der kan anses som tilskadekomne dyr eller dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces. Dette med henblik på at denne afgrænsning vil blive anvendt ved fastsættelse af et forbud mod transport af udsættersøer i over otte timer.

Det veterinærfaglige arbejde ved forbud mod lange transporter af udsættersøer

Som en del af det lovforberedende arbejde ved forbud mod lange transporter af udsættersøer blev det tillagt særlig vægt, at der var indhentet veterinærfaglig rådgivning, som tilkendegav, at udsættersøer ikke findes egnede til transporter over otte timer.

Til lovforslaget om maksimalt otte timers transport af udsættersøer udarbejdede Fødevarestyrelsen den 21. februar 2005 "Notat om vurderingen af dyrs transportegnethed" på anmodning fra Justitsministeriet.⁴⁹ Denne vurdering blev foretaget på grundlag af praktiske erfaringer og de på tidspunktet offentliggjorte undersøgelser.

Af notatet fremgår undersøgelser, som ifølge Fødevarestyrelsen understøtter, at udsættersøer generelt kan betragtes som en kategori af dyr, der må anses som mindre robuste til at modstå de

⁴⁸ Notat af Justitsministeriet af 14. december 2004 sammen med besvarelse af spørgsmål 75 fra Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug, og Fiskeri af 2. december 2004.

⁴⁹ Meddelelse om skærpelse af transportegnethedsvurdering af dyr på samlesteder og udførelse af den 31. maj 2005, J.nr. 2005-20-293-00216/SKPE

belastninger et længere transportforløb indebærer, og at udsættersøer derfor kan afgrænses som en kategori af dyr, der ikke kan anses som egnede til en længere forsendelse.

På baggrund af denne vurdering, og det veterinærfaglige grundlag, hvorefter udsættersøer ikke kan anses for at være egnede til længerevarende forsendelser, udstedte Justitsministeriet transportbekendtgørelsen indeholdende en særregel, hvorefter udsættersøer ikke anses for egnede til transporter på mere end otte timer.

I forbindelse med en evaluering og ændring af transportbekendtgørelsen i 2008 indgik overvejelser om at skærpe bestemmelsen om udsættersøer yderligere med hensyn til anvendelse af samlesteder. Her blev det særlig drøftet, hvorvidt det skulle være muligt at lade udsættersøer gå over et samlested, hvor de kan opstaldes i mindst seks timer, og herfra transporteres op til otte timer. Dette skyldes særligt, at det på trods af den danske særregel, hvorefter udsættersøer ikke kan transporteres i mere end otte timer, har været muligt at omgå reglerne ved at lade transporten af udsættersøer gå over samlested ved den dansk-tyske grænse, hvor de herefter opholder sig seks timer.

Baggrunden for dette er, at samlesteder kan betragtes som et afgangssted, hvis afstanden mellem det første sted, hvor dyrene pålæsses, og samlestedet er under 100 km. Er det første sted, hvor dyrene pålæsses mere end 100 km fra samlestedet, kan samlestedet betragtes som et afgangssted, når dyrene har været opstaldet, om muligt uden at være bundet, med strøelse og forsynet med drikkevand i tilstrækkelige mængder i mindst seks timer inden tidspunktet for afgang fra samlesteder.⁵⁰

Justitsministeriet anmodede den 18. december 2008 Fødevarestyrelsen om en vurdering af, hvorvidt der var veterinærfagligt grundlag for at revidere den gældende regel om transport af udsættersøer.

Fødevarestyrelsen udtalte, at grundet forbud mod lange transporter for udsættersøer, anvendes samlesteder i et stort omfang som afgangssted. I vurderingen fremgår endvidere, at udsættersøer er mindre robuste til at modstå belastninger, som de udsættes for undervejs. Transport, aflæsning, ophold, på for dyret ukendte lokaliteter (samlesteder), sammenblanding med andre dyr og på læsning er fysisk krævende og stressende for dyret. Jo længere dyrene er undervejs og jo flere fysiske påvirkninger, de udsættes for, jo større vil den samlede belastning være for dyrene.

⁵⁰ FOR nr. 1/2005 af 22/12/2004, art 2, litra r, 2. led.

Fødevarestyrelsen var derfor af den opfattelse, at der ud fra et dyrevelfærdsmæssigt synspunkt bør ske en opstramning, således at den samlede stresspåvirkning mindskes.⁵¹

Der indgik i forarbejderne til lovforslaget en vurdering af, om der veterinærfagligt og EU-retligt er tilstrækkeligt grundlag for at indføre en regel om en maksimal transporttid for udsættersøer, som ikke kan forlænges ved et ophold på 6 timer på et samlested, ud fra en betragtning om, at dyrene som følge af indbyrdes slagsmål under opholdet på samlestedet ikke får det reelle hvil, som er en forudsætning for, at de kan anses for egnede til videre transport.

Justitsministeriet var af den opfattelse af et forbud ikke ville være i overensstemmelse med EU-retten, hvis det på en anden måde, f.eks. ved at stille skærpede krav til indretningen af samlestederne, er muligt at sikre, at dyrene hviler, mens de er opstaldet på samlestedet.

Fødevarestyrelsen afgav derfor en supplerende udtalelse med en uddybelse af, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre skærpede krav til opstaldning af udsættersøer på samlesteder.

I udtalelsen er det Fødevarestyrelsens vurdering, at det fortsat vil være en velfærdsmæssig fordel for udsættersøerne, hvis søerne må transporteres i et tidsrum af længere varighed, der ikke væsentligt overstiger 8 timer fra oprindelsesbesætningen til aflæsning på slagteriet, hvis det sker uden, at søerne skal opholde sig seks timer på et samlested.⁵²

Justitsministeriet foreslog dermed transportbekendtgørelsen § 7 ændret, således at der i stk. 2 og stk. 3 indførtes begrænsninger i muligheden for at forlænge udsættersøers transporttid ved ophold på samlesteder. Den ændrede transportbekendtgørelse trådte i kraft den 1. januar 2010.⁵³

Retspraksis – Østre Landsrets dom af 8. maj 2017, Müller-Ricken GmbH mod Miljø- og Fødevarerministeriet (22. afd. Nr. B-1844-13)

Transportbekendtgørelsens regel om, at udsættersøer ikke anses for egnede til transporter mere end otte timer, har været genstand for civile retssager.

⁵¹ Fødevarestyrelsen udtalelse om transport af udsættersøer af den 1. december 2008.

⁵² Notat om de veterinærfaglige forhold for udsættersøer på et samlested af den 9. marts 2009, J.nr.:2009-20-261-02473/PFJO/PESH.

⁵³ BEK nr. 846 af 07/09/2009, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2009/846>

I Østre Landsrets dom af 8. maj 2017, Müller-Ricken GmbH mod Miljø- og Fødevareministeriet, var tvisten, hvorvidt transportbekendtgørelsen, med den danske særregel for udsættersøer, var lovlig.

For at kunne bedømme om den danske særregel var i overensstemmelse med EU-retten, blev det tillagt betydning at undersøge, om de relevante bestemmelser i transportforordningen tillader medlemsstaterne at vedtage visse bestemmelser, og om den pågældende bestemmelse falder inden for rammerne af det skøn, som er tildelt medlemsstaterne.

I dommen fandt Landsretten, at transportforordningen udtømmende regulerer de kriterier, der er gældende for ikke transportegnede dyr, og at det med formuleringen ”især” tillades medlemsstaterne at vedtage nærmere gennemførelsesforanstaltninger inden for de fastsatte kriterier.

Der er ifølge dommen ikke noget til hinder for, at der med danske regler anlægges et skøn inden for den fastsatte ramme med henblik på at fastlægge, hvilke dyr, som ikke kan anses for transportegnede.

Dommen fastslår, at det ikke i forordningen er defineret, hvordan begreberne ”tilskadekomne” dyr, dyr, som har ”fysiologiske skavanker, og dyr, som undergår en ”patologisk proces”, skal fortolkes.⁵⁴

Det nævnes desuden, at Fødevarestyrelsen har udtalt, at udsætterdyr generelt kan anses som ”dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces”. Derudover henvises til andre veterinærfaglige undersøgelser, som fremhæver, at der er dyrevelfærdsmæssige udfordringer ved lange transporter af udsættersøer.⁵⁵

Det konkluderes på den baggrund, at udsættersøer kan afgrænses som ”en kategori af dyr, der ikke kan anses for egnede til en længere forsendelse”.

Landsretten finder dermed, at der er indhentet relevant veterinærfaglig rådgivning, og man kan antage, at udsættersøer kan anses for omfattet af transportforordningens formulering, om dyr, som har fysiologiske skavanker, eller dyr, som undergår en patologisk proces.⁵⁶

⁵⁴ Østre Landsrets dom af 8. maj 2017, Müller-Ricken GmbH mod Miljø- og Fødevareministeriet, s. 119.

⁵⁵ Østre Landsrets dom af 8. maj 2017, Müller-Ricken GmbH mod Miljø- og Fødevareministeriet, s. 120.

⁵⁶ Østre Landsrets dom af 8. maj 2017, Müller-Ricken GmbH mod Miljø- og Fødevareministeriet, s. 121.

Landsretten finder endvidere, at eftersom hovedformålet med transportforordningen er at varetage hensyn til dyrevelfærd, hvilket ligeledes er formålet med transportbekendtgørelsen, er der overensstemmelse mellem bestemmelsen og transportforordningen.

Landsretten anfører endvidere, at en begrænsning, som fastsat i bekendtgørelsen med et forbud mod lange transporter af udsættersøer, nødvendigvis vil medføre meromkostninger og vanskeligheder for transportører, der ønsker at transportere udsættersøer længere end otte timer. Men eftersom der er overladt medlemsstaterne et skøn med hensyn til fastsættelse af hele kategorier af dyr, der ikke er transportegnede, kan en sådan naturlig og iboende meromkostning, der er forbundet hermed, ikke antages at være i strid med proportionalitetsprincippet.⁵⁷

Landsretten fastslog derfor, at den danske bestemmelse, hvorefter udsættersøer ikke kan transporteres længere end otte timer, og med begrænsning i muligheden for at forlænge udsættersøers transporttid ved ophold på samlesteder, er lovlig.

Sammenfattende om transportegnethed og et forbud mod lange transporter af kalve

Et forslag om et forbud mod lange transporter af kalve under otte uger er sammenligneligt med det allerede implementerede danske forbud mod transport af udsættersøer over otte timer.

Ovenstående gennemgang af retspraksis og retskilder viser, at der er mulighed for at fastsætte nationale bestemmelser, hvorefter hele kategorier af dyr ikke anses for egnede til transport, forudsat at de pågældende kategorier angår dyr, som kan anses som tilskadekomne dyr eller dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces.

Det synes derfor, at være af betydning, at det veterinærfagligt dokumenteres, at kalve under otte uger kan betragtes som en kategori af dyr, der må anses som mindre robuste til at modstå de belastninger et længere transportforløb indebærer, og derfor kan afgrænses som en kategori af dyr, der ikke kan anses som egnede til en længere forsendelse.

Det indsatte forbud for udsættersøer, som ligeledes begrænser muligheden for at ”nulstille” transporttiden ved ophold på samlesteder, anses desuden for at være i overensstemmelse med EU-retten, da der på baggrund af Fødevarestyrelsens udtalelser ikke kan peges på ændringer af

⁵⁷ Østre Landsrets dom af 8. maj 2017, Müller-Ricken GmbH mod Miljø- og Fødevareministeriet, s. 121.

samlestedernes indretnings mv., der kan afhjælpe de velfærdsmæssige udfordringer på samlesteder for udsættersøer.

Et lignende forbud for kalve under otte uger vil derfor kræve, at det ligeledes ikke vurderes muligt at foretage ændringer på samlesteder, således at kalve har fordel ved et reelt hvil under ophold på samlestedet.

Mulighed for et forbud mod lange transporter for kalve under otte uger i transportbekendtgørelsen

Retspraksis på dyretransportområdet har fastslået, at medlemsstater har et skøn til at fastsætte nationale bestemmelser med henblik på at præcisere transportforordningens generelt formulerede regler, så længe det er i overensstemmelse med EU-retlige principper.

For at kunne bedømme om det foreslåede forbud er i overensstemmelse med EU-retten, må det vurderes, om transportforordningen, i lyset af forordningens formål, tillader medlemsstaterne at vedtage et sådan forbud, og særligt, om den pågældende foreslåede bestemmelse falder inden for rammerne af det skøn, som er tildelt medlemsstaterne.

I tidligere domme på området er der lagt særlig vægt på, om sammenlignelige medlemsstater har lignende bestemmelser, om bestemmelserne har medført omkostninger af betydning for producenterne, og hvorvidt de hviler på et veterinærfagligt grundlag.

I forhold til lignende regler i andre medlemsstater, da kan det tillægges betydning, at Forbundsrådet i Tyskland for nylig har vedtaget en stramning af transportreglerne, således at det bliver forbudt at transportere kalve, som er under fire uger gamle. Dette er begrundet med de fysiologiske svagheder for denne kategori af dyr, som derfor ikke vurderes transportegnet.⁵⁸ Denne bestemmelse er for nuværende sendt til Europa-Kommissionen som en del af den sædvanlige notifikationsprocedure ved lovforslag.⁵⁹

En national bestemmelse med et forbud mod lange transporter af kalve under otte uger ved henvisning til denne dyregruppes manglende egnethed vil nødvendigvis medføre meromkostninger

⁵⁸ <https://landbrugsavisen.dk/kv%C3%A6g/lovgivning-sk%C3%A6rpes-tyske-kalve-skal-nu-v%C3%A6re-28-dage-gamle-f%C3%B8r-transport>

⁵⁹ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L1535&from=DA>

og vanskeligheder for producenter. Dette var ligeledes tilfældet ved forbuddet mod transport over otte timer for udsættersøer, men her vurderede Landsretten, at eftersom der er overladt medlemsstaterne et skøn med hensyn til fastsættelse af hele kategorier af dyr, der ikke er transportegnede, kan en sådan naturlig og iboende meromkostning, der er forbundet hermed, ikke antages at være i strid med proportionalitetsprincippet. Det samme må dermed antages at være gældende ved et lignende forbud for kalve.

En bestemmelse hvor kalve under otte uger ikke anses for egnede til transport over otte timer skal begrundes med kriterier, der er saglige og egnede til at sikre dyrs velfærd. Ifølge retspraksis er det i den forbindelse særlig vigtigt, at der ikke findes mindre indgribende midler, der kan varetage hensynet til transportegnethed.

Den centrale bestemmelse for denne vurdering er transportforordningens bilag I, kapitel I, om egnethed til transport. I bilaget er det indledningsvist gentaget, at ingen dyr må transporteres, medmindre de er egnede til den påtænkte forsendelse. Herefter fremgår det, hvilke dyr som ikke er egnede til transport, og hvilke dyr, som kan være egnede til transport under visse nærmere betingelser.

De dyr, som ikke er egnede til transport, er dyr, som er tilskadekomne, og dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces. Bestemmelsen angiver herefter en række eksempler på dyr, som især er omfattet af bestemmelsen.

Det er ikke i forordningen defineret, hvordan begreberne ”tilskadekomne” dyr, dyr, som har ”fysiologiske skavanker” og dyr, som undergår en ”patologisk proces”, skal forstås. De eksempler på dyr, som især anses for uegnede til transport, er forskelligartede og tilhører generelt ikke kun en af kategorierne, idet der er overlap mellem kategorierne.

Selve transportbegrebet ”transportegnethed” indebærer et skøn, hvorefter det er muligt for de nationale myndigheder at inddrage kriterier, der medfører en skærpet vurdering for kategorier af dyr.

Spørgsmålet er herefter, om der er veterinærfagligt grundlag for, at kalve under otte uger er omfattet af de nævnte kategorier og dermed ikke transportegnede.

Retspraksis har i forbindelse med udsættersøer tillagt det særligt vægt, hvorvidt der er indhentet relevant veterinærfaglig rådgivning, og hvorvidt denne rådgivning peger på, at der er grundlag for at

antage, at disse dyr kan anses for omfattet af forordningens formulering om dyr, som har fysiologiske skavanker, eller dyr, som undergår en patologisk proces.

Denne opgave har ikke foretaget en udtømmende gennemgang af veterinærfaglig litteratur på området, men der synes at foreligge adskillige undersøgelser, herunder dem, som er nævnt i denne gennemgang, der understøtter, at der er negative velfærdsmæssige konsekvenser forbundet med transport af kalve. Disse konsekvenser er vurderet til at stige med transportens længde, hvorved der ved lange transporter risikerer at være en uacceptabel velfærdsmæssig belastning for dyrene.

På den baggrund må det antages, at det er nødvendigt og egnet at fastsætte begrænsninger i vurderingen af kalves transportegnethed, og et forbud, hvorefter kalve under otte uger ikke anses for egnede til transport over otte timer, er i overensstemmelse med det skøn, som er tildelt medlemsstaterne i transportforordningen.

Eftersom lovgivningen giver mulighed for at ”nulstille” transporttiden på samlesteder med et hvil på minimum 6 timer, da kan man forestille sig, at samlesteder, ved indsættelse af maksimalt transporttid for kalve, i et større omfang vil anvendes som afgangssted.

Det foreslåede forbud indeholder derfor, ligesom bestemmelsen med udsættersøer, en begrænsning ved ophold på samlesteder, hvorved kalve under otte uger, der opholder sig mere end to timer på samlestedet, når samlestedet er afgangssted, da kun anses for egnede til transporter på otte timer regnet fra udløbet af den anden time efter ankomsten til samlestedet. Såfremt første pålæsningssted er afgangssted, da medregnes opholdet på samlestedet i de otte timer, i det omfang opholdet overstiger to timer.

Retspraksis ved udsættersøer har ved begrænsning af transporttid, som ikke kan forlænges ved et ophold på seks timer på et samlested, tillagt det særlig vægt, om der er tilstrækkeligt veterinærfagligt grundlag for, at dyrene på samlestedet ikke får det reelle hvil, som er en forudsætning for, at de kan anses for egnede til videre transport.

Fødevarestyrelsen udtalte i forbindelse med indsættelse af den samme bestemmelse for udsættersøer, at transport, aflæsning, ophold på for dyret ukendte lokaliteter (samlesteder), sammenblanding med andre dyr og pålæsning er fysisk krævende og stressende for dyret. Jo længere dyrene er undervejs og jo flere fysiske påvirkninger, de udsættes for, jo større vil den

samlede belastning være for dyrene. På den baggrund indførtes begrænsninger i muligheden for at forlænge udsættersøers transporttid ved ophold på samlesteder.

Såfremt man ønsker at indføre samme begrænsning i muligheden for at forlænge kalves transporttid ved ophold på samlesteder, da vil det være nødvendigt at dokumentere de veterinærfaglige forhold for kalve på et samlested.

Notifikationsprocedure ved lovforslag

Danmark er forpligtet til at underrette (notificere) Kommissionen i forbindelse med vedtagelse af visse typer af national lovgivning.⁶⁰

Denne forpligtelse gælder lovgivning, som berører det indre marked – dvs. lovgivning, der potentielt kan udgøre en hindring for den frie bevægelighed for bl.a. varer. Kalve betragtes i EU-lovgivningen som varer, og Danmark skal dermed informere Kommissionen om et eventuelt lovforslag, som omhandler et forbud mod lange transporter af kalve under otte uger.

Fra det tidspunkt, hvor Kommissionen notificeres om et lovforslag, begynder den såkaldte status-quo-periode, der som udgangspunkt er på tre måneder. I disse tre måneder må den notificerende medlemsstat ikke vedtage den pågældende lovgivning, men skal derimod lade Kommissionen (og evt. øvrige medlemslande) gennemgå lovgivningsforslaget.

Hvis det konstateres, at det notificerede udkast ville skabe en hindring for den frie bevægelighed for varer eller friheden til at yde informationssamfundets tjenester eller for sekundær EU-lovgivning, kan Kommissionen og de andre medlemsstater fremsætte en udførlig udtalelse til medlemsstaten, der har notificeret udkastet. Den udførlige udtalelse medfører en forlængelse af status quo-perioden med yderligere tre måneder for produkter og en yderligere måned for tjenester. Hvis der fremsættes en udførlig udtalelse, skal den pågældende medlemsstat forklare hvilke foranstaltninger den påtænker at gennemføre som svar på den udførlige udtalelse.

Notifikationsproceduren afsluttes ved, at medlemsstaten informerer Kommissionen om udkastets endelige tekst, når udkastet er blevet vedtaget. Det skal fremgå, hvad der er blevet ændret ift. det

⁶⁰ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester.

notificerede udkast, således at Kommissionen (og evt. andre medlemsstater) kan kontrollere, hvad den notificerende medlemsstat har foretaget sig for at imødekomme responsen.

Konklusion og anbefalinger

Denne juridiske gennemgang finder, at et forbud mod transport af dyr, som ikke er transportegnet, er reguleret i transportforordningen. Ifølge retspraksis og retskilder på området, da er det muligt for medlemsstater at fastsætte andre kategorier af ikke-transportegnede dyr, end dem, der nævnes i forordningen.

Det ses i retspraksis at tillægges vægt, hvorvidt andre medlemsstater har indført lignende lovgivning på området, og det er derfor særlig relevant, at Tyskland har implementeret en lignende national bestemmelse med et forbud mod transport af kalve. Derudover understøtter det veterinærfaglige grundlag, at det er nødvendigt, af hensyn til dyrenes velfærd under transport, at fastsætte en begrænsning af den maksimale transporttid for kalve under otte uger.

Den foreslåede bestemmelse vil nødvendigvis medføre meromkostninger og tekniske vanskeligheder for producenterne. Retspraksis har dog fastslået, at eftersom medlemsstaterne har et skøn ved transportegnethed, antages dette ikke at være i strid med EU-retten.

Den foreslåede bestemmelse indeholder desuden en begrænsning i muligheden for at forlænge kalves transporttid ved ophold på samlesteder. Her er det i retspraksis, ved den samme bestemmelse for udsættersøer, tillagt særlig vægt, at denne begrænsning er af betydning fra et dyrevelfærdsmæssigt synspunkt, og dermed vil det være nødvendigt at dokumentere dette på et veterinærfagligt grundlag.

Såfremt det veterinærfagligt dokumenteres, at det vil forbedre velfærden for kalve under otte uger, om disse dyr transporteres i et tidsrum, der ikke væsentligt overstiger otte timer, samtidig med at kalvene opstaldes på et samlested i en begrænset periode, da vurderes der ikke at være noget til hinder for at lange transporter af kalve under otte uger forbydes, med henvisning til denne dyregruppes manglende egnethed til lange transporter på mere end otte timer.

Den pågældende bestemmelse vurderes at falde inden for rammerne af det skøn, som er tildelt medlemsstaterne i transportforordningen, og den juridiske gennemgang antager dermed, at det er muligt at indføre nedenstående i den danske transportbekendtgørelse.

§ ”Kalve under otte uger anses ikke for egnede til transporter på mere end otte timer.”

Stk. 2. Hvis afstanden mellem første pålæsningssted og et samlested er under 100 km, betragtes samlestedet som afgangssted. Kalve under otte uger, der opholder sig mere end to timer på samlestedet, anses dog kun for egnede til transporter på otte timer regnet fra udløbet af den anden time efter ankomsten til samlestedet.

Stk.3. Hvis afstanden mellem første pålæsningssted og et samlested er over 100 km, anses kalve under otte uger ikke for egnede til transporter, der overstiger otte timer regnet fra pålæsningen på første pålæsningssted. Opholdet på samlestedet medregnes i de otte timer, i det omfang opholdet overstiger to timer.

Anbefalinger:

- EU-kommissionen har som led i sin jord til bord-strategi forpligtet sig til at komme med forslag til en revision af transportforordningen med henblik på nye regler i slutningen af 2023. Det anbefales derfor, at der fortsat arbejdes for et forbud mod lange transporter af kalve i transportforordningen.
- Det er kendetegnet for lange dyretransporter, at der er meget begrænset dyrevelfærdsforskning på området. Det anbefales derfor, at der er fokus på yderligere forskning, således at der kan ske en løbende dokumentation af, hvorledes dyrenes velfærd påvirkes under lange transporter.
- Det anbefales, at man følger op på konklusionen fra notifikationsproceduren vedr. Tysklands forbud mod lange transporter af kalve under 4 uger. Denne forventes at bekendtgøres i oktober 2021 og kan have betydning for, hvorledes det tyske forbud kan træde i kraft, og dermed også et lignende forbud i Danmark.

