

Evaluering af den politiske aftale om styrket kontrol af dyretransporter



Fødevarestyrelsen
24. januar 2020

Indhold

1. Indledning.....	3
2. Problemformulering og evalueringens opbygning.....	3
3. Evalueringens metode	4
4. Beskrivelse af transportforordningens regler og krav til dyretransporter.....	45
5. Kort beskrivelse af den udførte kontrol af dyretransporter.....	6
6. Evaluering af udvalgte indsatsområder	8
6.1 Evaluering af styrket tid til at vurdere logbøger før dyretransporten afgår.....	9
6.2 Evaluering af øget indladningskontrol.....	12
6.3 Evaluering af styrket kvalitet af kontrol af transportegnethed	18
6.4 Evaluering af anvendelse af risikomodel til udpegning af indladningskontrol	23
6.5 Indsatser, som er forsinket eller ikke er gennemført	24
7 Konklusion	26

Bilagsliste:

Bilag 1: Oversigt over indsatser i den politiske aftale

Bilag 2: Bemærkninger fra interessenter.

Bilag 3: Vejledning om situationer og reaktioner ved uoverensstemmelser mellem logbogens oplysninger og de faktiske forhold.

Bilag 4: Forudsætninger og metode for opgørelse af data.

1. Indledning

I perioden fra 2007 til 2018 steg eksporten af grise betragteligt. Alene antallet af grise, der transporteres i over 8 timer, blev således øget fra ca. 1,9 mio. til ca. 9,6 mio. Kontrollen af dyretransporter er ikke ændret i væsentlig grad i samme periode¹.

Det faktum sammenholdt med, at Fødevarestyrelsen i en gennemgang af logbøger fra 2012 til 2018 kunne konstatere en lang række usanktionerede overtrædelser af reglerne om beskyttelse af dyr under transport, medførte, at den tidligere regering og Dansk Folkeparti den 18. december 2018 indgik en politisk aftale om styrket kontrol af dyretransporter med grise.

Med aftalen blev kontrollen af dyretransporter med grise gjort mere sammenhængende og styrket betragteligt. Det indebar blandt andet et øget antal kontroller, mere tid til at udføre kontrollen samt en mere risikobaseret kontrol.

Formålet var at sikre bedre regelefterlevelse og dermed højere dyrevelfærd. Et formål var også at forbedre Fødevarestyrelsens mulighed for at tilrettelægge og gennemføre sin kontrol.

2. Problemformulering og evalueringens opbygning

Fødevarestyrelsen har i 2019 igangsat implementeringen af aftalens forskellige indsatser. Der gøres med denne evaluering status over denne implementering.

Evalueringen af den politiske aftale om styrket kontrol af dyretransporter med grise kan sammenfattes i besvarelsen af tre spørgsmål:

- 1) Er den aftalte indsats blevet gennemført som aftalt?
- 2) Hvad er erfaringen med den konkrete indsats? Har den f.eks. haft den ønskede effekt i forhold til forbedring af regelefterlevelsen/dyrevelfærden og af kontroltilrettelæggelsen/udførelsen?
- 3) Giver erfaringerne anledning til at ændre noget?

Evalueringens opbygning

Evalueringen består af tre dele.

Evalueringens første del består af i bilag 1, hvor den politiske aftale er brudt op i 27 indsatser, som hver repræsenterer et tiltag til styrkelse af kontrollen. I bilaget er der for hver indsats redegjort for, om den er blevet gennemført som aftalt.

Evalueringens anden del indledes med en beskrivelse af reglerne på området og Fødevarestyrelsens kontrol af dyretransporter. Herefter foretages en kvalitativ analyse af udvalgte indsatser i den politiske aftale. I denne analyse vil spørgsmål 2 og 3 blive dybdegående besvaret. Indsatserne er udvalgt ud fra væsentlighedskriterier som f.eks., at der er tale om et centralt element i styrkelsen af kontrollen af dyretransporter med grise, eller at indsatsen har haft store konsekvenser for erhvervet.

Endelig afsluttes evalueringen med en konklusion og opsummering af anbefalinger til Fødevarestyrelsens fremadrettede indsats forbundet med dyretransporter med grise. Her vil der også blive perspektiveret i

¹ Begrebet kontrol kan både dække fysisk kontrol, administrativ kontrol og opfølgning/sanktionering. I denne evaluering specificeres hvilken type kontrol, der er tale om, i de enkelte afsnit.

forhold til kontrollen af andre dyrearter og udviklingen af et generelt kontrolkoncept for det veterinære område.

3. Evalueringens metode

Til brug for evalueringen har Fødevarestyrelsen anvendt både kvantitative og kvalitative data.

Der er anvendt data fra Fødevarestyrelsens databaser² til at opgøre den øgede tid anvendt til kontrol samt til afrapportering af kontrolresultaterne.

Derudover har Fødevarestyrelsen gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt styrelsens dyrlæger, som har udført den styrkede kontrol. 97 dyrlæger, svarende til 71% af de adspurgte, har responderet på undersøgelsen, som blev gennemført i september måned 2019.

Der er endvidere modtaget skriftlige bemærkninger til implementeringen af den politiske aftale fra Landbrug og Fødevarer, SamMark, Dansk Industri, Danske Svineproducenter, Dyrenes Beskyttelse og Den Danske Dyrlægeforening (DDD). DDD har endvidere fremsendt materiale fra en spørgeskemaundersøgelse, som DDD har gennemført blandt sine medlemmer i november måned 2019. 77 dyrlæger, svarende til 63% af de adspurgte, svarede på DDD's spørgeskemaundersøgelse. Bemærkninger fra interessenterne er blevet inddraget i analysen af de udvalgte indsatser i det omfang, at Fødevarestyrelsen har skønnet, at deres gennemførelse kan bidrage til dyrenes velfærd eller kontrollen på en omkostningseffektiv måde. De skriftlige bemærkninger er vedlagt som bilag 2.

Endelig er der til evalueringen blevet anvendt materiale (rapporter, instrukser, nyhedsbreve m.v.), som er udarbejdet og anvendt i Fødevarestyrelsens implementering af de enkelte indsatser.

Evalueringen er foretaget af Fødevarestyrelsens Dyresundhedskontor i samarbejde med Center for Jura og Kontrol, kontoret for Data- og Forretningsprocesser, Økonomikontoret samt de kontroludførende veterinærenheder.

4. Beskrivelse af transportforordningens regler og krav til dyretransporter

I det følgende gives en kort introduktion til reglerne på dyretransportområdet, samt en beskrivelse af Fødevarestyrelsens kontrol.

Der findes både nationale regler og fællesskabsregler, som regulerer beskyttelsen af dyr under transport.

Generelt følger det af dyreværnsloven, at dyr skal behandles forsvarligt og beskyttes bedst muligt mod smerte, lidelse, angst, varigt men og væsentlig ulempe³.

Specifikke regler for beskyttelse af dyr under transport fremgår af transportforordningen⁴ og transportbekendtgørelsen⁵. En grundlæggende regel er, 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.

² Data er trukket fra Kontrolobjektregisteret (KOR), Digital kontrol (DIKO) samt Eksportportalen

³ §1 i LBK nr. 20 af 11/01/2018 Bekendtgørelse af dyreværnsloven.

⁴ Art. 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter.

⁵ Ny bekendtgørelse trådte i kraft pr. 1. januar 2020 jf. den politiske aftale om styrket kontrol af dyretransporter. Bek. nr. 26 af 13/01/2020 om beskyttelse af dyr under transport.

Alle regelsæt gælder for hvert enkelt dyr, som transporteres.

Om varigheden af dyretransporter fremgår det af transportforordningen, at forsendelsestiden for heste, kvæg, får, geder og svin som udgangspunkt ikke må overstige 8 timer. Transporttiden kan dog forlænges, såfremt transportforordningens supplerende krav til lange transportere er opfyldt. Den type transporter betegnes som lange transportere.

De supplerende krav til lange transportere følger af transportforordningens bilag I, kapitel VI og rummer nogle overordnede krav til blandt andet transportmidlets indretning, navigationsudstyr (GPS-udstyr), vandforsyning og ventilation. Endvidere er der krav til f.eks. strøelse og fodring.

Såfremt kravene i bilag I, kapitel VI er opfyldt, må grise transporteres i op til 24 timer, hvorefter de skal hvile i 24 timer på et godkendt kontrolsted, før de igen kan transporteres i op til 24 timer.

Vedrørende arealkrav fremgår det af transportforordningens bilag I, kapitel VII, *”at svin som minimum skal kunne ligge ned og stå op i deres naturlige stilling. For at disse minimumskrav kan opfyldes, bør lastetætheden for svin på ca. 100 kg. under transport ikke overstige 235 kg/m².”* I Danmark er arealkravene præciseret i transportbekendtgørelsen⁶.

Tilsvarende er reglerne for indvendig højde præciseret med talmæssige normer for grise over 40 kg i transportbekendtgørelsen, da der i transportforordningen alene er angivet, at *”dyrene skal råde over en ståhøjde, som er passende i forhold til deres størrelse og den planlagte transport”*⁷, samt *”I det rum, hvor dyrene er anbragt, og på alle niveauer heri skal der være tilstrækkelig plads til, at der kan sikres god ventilation oven over dyrene, når de står oprejst i normal stilling, idet dyrenes naturlige bevægelser under ingen omstændigheder må begrænses”*⁸.

Ved lange forsendelser (over 8 timer) stiller transportforordningen krav om, at der skal udfærdiges en logbog af en organisator over forsendelsen mellem medlemsstaterne samt til og fra tredjelande.

Logbogen skal dække og medbringes under hele forsendelsen fra afgangsstedet til bestemmelsesstedet, også selvom bestemmelsesstedet ligger i et tredje land⁹. Logbogen består af 5 dele:

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

Formålet med en logbog er, at organisator skal gennemtænke hele transportforløbet frem til bestemmelsesstedet, således at det sikres, at transporten gennemføres uden forsinkelser, og at dyrenes velbefindende ikke bringes i fare som følge af utilstrækkelig koordination af forsendelsens forskellige dele.

Derudover er der en række administrative krav, som organisator skal leve op til, når de lader dyr transportere i mere end 8 timer. I lovgivningen har *”organisator”* altså en væsentlig juridisk rolle¹⁰. Det er

⁶ Bek. nr. 26 af 13/01/2020.

⁷ Transportforordningen art. 3 litra g.

⁸ Transportforordningen bilag 1, kapitel II, nr. 1, pkt. 1.2

⁹ Ved transport til 3. land kan logbogen afleveres på udgangsstedet fra EU til 3. landet.

¹⁰ Definition af organisator fremgår af transportforordningens art. 2 litra q.

ligeledes organisator, der har ansvaret for at indsende logbogens del 1 til Fødevarestyrelsen senest to arbejdsdage før afgang.

Organisator kan f.eks. være et dansk svinetransportør- og handelsfirma, som køber grise af landmænd i Danmark og sælger grisene i Tyskland. Til selve transporten fra Danmark til Tyskland indgår virksomheden en aftale med f.eks. en tysk dyretransportør om, at vedkommende henter dyrene i Danmark og kører dem til Tyskland.

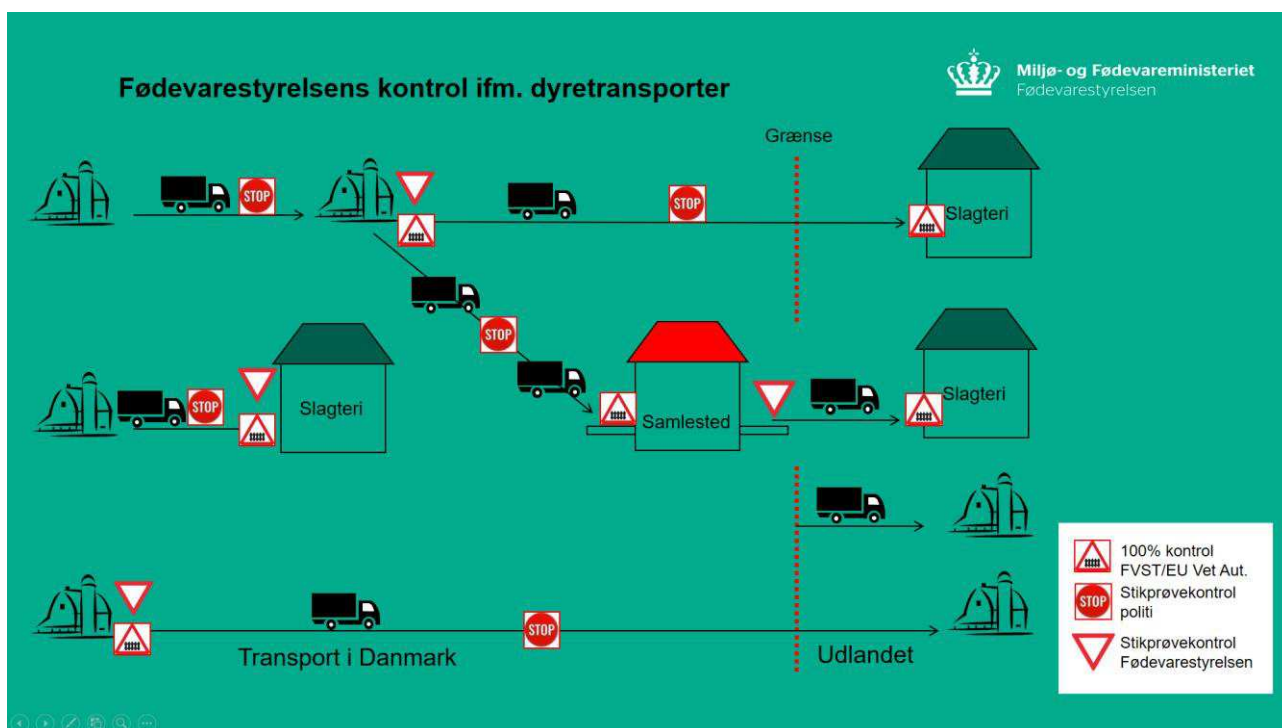
Derudover er det et krav, at transportøren/transportvirksomheden, som udfører den planlagte transport, har gyldig transportautorisation, godkendelsescertifikat for transportmidlet samt gyldige kompetencebeviser for chauffører og ledsagere.

Efter transporten er gennemført, skal den udfyldte logbog, den såkaldte returlogbog samt evt. GPS-data, sendes til Fødevarestyrelsen senest én måned efter, at logbogen er blevet udfyldt¹¹.

5. Kort beskrivelse af den udførte kontrol af dyretransporter

Alle krav nævnt i afsnit 4 er i dag underlagt kontrol af enten Fødevarestyrelsen eller politiet. Der foretages fire typer kontrol. Dels en administrativ kontrol dels tre typer fysisk kontrol.

En grafisk oversigt over den fysiske kontrol fremgår nedenstående figur 1¹²:



¹¹ Det gælder alle logbøger fra danske transportører og for 30% af logbøgerne fra udenlandske transportører.

¹² Figuren viser følgende transportscenarier: Fra toppen - 1) Transport fra dansk besætning til dansk besætning. 2) Fra dansk besætning til udenlandsk slagteri. 3) Fra dansk besætning til danskslagteri. 4) Fra dansk besætning til dansk samlested og derfra til enten et udenlandsk slagteri eller besætning og endelig nederst 5) fra dansk besætning til udenlandsk besætning.

Fødevestyrelsens logbogskontrol

Kontrollen med logbøger foretages af Fødevestyrelsens Eksport Kontrol Center (EKC). EKC blev etableret i efteråret 2010 med henblik på at samle kontrol og ekspertise i forbindelse med den administrative kontrol af dyretransporter. Ud over kontrol af logbøger varetager EKC administrationen af transportautorisationer.

Fødevestyrelsen forhåndsvaliderer logbogen før afgang, hvor det vurderes, hvorvidt den af organisator planlagte transport er realistisk og i overensstemmelse med reglerne. Fødevestyrelsen anmoder organisator om at foretage ændringer til planlægningen, hvis f.eks. den angivne transporttid anses for at være urealistisk. Fødevestyrelsen afviser at forhåndsvalidere en logbog, såfremt den vurderes at være urealistisk planlagt eller i strid med reglerne. I sammenhæng med forhåndsvalideringen af logbogen kontrolleres, om der foreligger autorisation af transportøren og godkendelser af lastbilerne.

Fødevestyrelsen kontrollerer endvidere de modtagne returlogbøger og evt. GPS-data. For danske virksomheder gælder, at samtlige logbøger skal returneres og kontrolleres af Fødevestyrelsen. For udenlandske virksomheder skal der udføres en ikke-diskriminerende kontrol. Det er i Danmark besluttet, at op til 30 % af logbøgerne skal returneres til Fødevestyrelsen¹³.

Vurdering af dyrs transportegnethed

Fødevestyrelsen foretager 100 % kontrol af, om dyrene er transportegnede.

Ved udførsel foretages syn af grise enten ved ankomst til samlested eller ved afgang fra en besætning. Ved udførsel af grise fra Danmark foretager Fødevestyrelsen syn af transportegnethed, identifikation samt sundhedsstatus. Dette syn er grundlag for udstedelse af et sundhedscertifikat, som ledsager dyrene til modtagerlandet.

Ved transporter foretaget i Danmark foretages kontrollen af dyrenes transportegnethed ved ankomst til et slagteri eller på slagtehuse som udgangspunkt i slagtestalden efter aflæsning. Der er ikke kontrol med korte indenlandske transporter fra én besætning til en anden besætning bortset fra politiets vejkontrol.

Syn af dyr i besætninger, samlesteder og slagterier/slagtehuse udføres altid af en dyrlæge fra Fødevestyrelsen¹⁴.

Fødevestyrelsens stikprøvekontrol (indladningskontrol)

I tillæg til synet af dyr udfører Fødevestyrelsen stikprøvekontrol af de øvrige dyrevelfærdsregler under transport.

Denne kontrol skal jf. transportforordningen omfatte dyrenes transportegnethed, transportmidler og ledsagedokumenter. I forbindelse med indladningskontrol kontrolleres der blandt andet for overholdelse af arealkrav, indvendig højde, indretningen af lastbilen – herunder udstyr til fodring og vanding samt chaufførens kompetencebeviser m.v.

¹³ Jf. transportforordningens bilag II, punkt 8, skal kopi af den udfyldte logbog forevises for den kompetente myndighed, som udsteder transportvirksomhedens autorisation, og på anmodning for den kompetente myndighed på afgangsstedet senest en måned efter, at logbogen er blevet udfyldt. Fødevestyrelsen har fortolket dette således, at alle logbøger til virksomheder med dansk autorisation skal indsende returlogbogen, mens de udenlandsk autoriserede virksomheder skal indsende på Fødevestyrelsens anmodning. Andelen af udenlandske logbøger, som kontrolleres, er fastsat af de danske myndigheder (Justitsministeriet).

¹⁴ Til opgaven anvendes også timelønnede dyrlæger

Indladningskontrollen foretages ved afgang enten fra et samlested eller en besætning. Indladningskontrollerne foretages, når dyrene læsses på det transportmiddel, som transporterer dyrene til udlandet (deraf benævnelsen *indladningskontrol*).

Derudover gennemfører Fødevarestyrelsen stikprøvekontrol af dyretransporter ved ankomst til danske slagterier, hvor der ligeledes foretages kontrol af dyrenes transportegnethed, transportmidler og ledsagedokumenter.

Politiets vejkontrol

Politiet udfører også stikprøvekontrol af dyretransporter under transport. Denne kontrol omfatter både dyrs transportegnethed og de øvrige krav til transportmidlets indretning og ledsagedokumenter. Politiet udfører derudover traditionel færdselskontrol af transportmidlerne. Det er kun politiet, som har bemyndigelse til at foretage vejkontrol. Ved udførelsen af en vejkontrol bistår politiet ofte af Fødevarestyrelsens Veterinære Rejsehold.

6. Evaluering af udvalgte indsatsområder

Efter den indledningsvise beskrivelse af reglerne på området og Fødevarestyrelsens kontrol, foretages nu en evaluering af udvalgte indsatser i den politiske aftale.

For hver indsats gengives først den politiske aftales indhold, hvorefter formålet med indsatsen beskrives kort. Derefter redegøres der for Fødevarestyrelsens implementering samt bemærkninger fra interessenter til denne implementering. Afslutningsvist giver Fødevarestyrelsen en vurdering af indsatsens effekt samt evt. anbefalinger til ændringer i styrelsens implementering.

De udvalgte indsatser, som underlægges en kvalitativ analyse, er:

1) Styrket tid til at vurdere logbøger før dyretransporten afgår.

Dette vedrører håndhævelse af todagesfristen for indsendelse af logbog, samt krav om ny logbog, hvis virksomhederne ønsker ændringer til oplysningerne i en indsendt logbog.

2) Øget indladningskontrol.

Indsatsen vedrører forøgelse af antallet af indladningskontroller fra 100 om året til 250 om måneden fra 1. juli 2019 til 31. december 2019.

3) Den øgede synstid i forbindelse med kontrollen af transportegnethed.

Dette vedrører forøgelse af Fødevarestyrelsens synstid ved eksportsynet i en tre måneders periode.

4) Udviklingen og anvendelsen af en risikomodel til udpegning af indladningskontrollerne.

Indsatsen vedrører udvikling og anvendelse af en risikomodel, således at eksport- og kontroldata anvendes til at risikoscore transportører og transportere. Dette forbedrer mulighederne for, at indladningskontrollen kan målrettes de transportere, hvor risikoen for overtrædelser eller for dyrevelfærden er størst.

5) Indsatser, som er blevet forsinket eller ikke er gennemført.

Væsentlige indsatser, som er blevet forsinket eller ikke er gennemført, beskrives. Der gives en vurdering af konsekvenserne af forsinkelsen eller den manglende gennemførelse.

6.1 Evaluering af styrket tid til at vurdere logbøger før dyretransporten afgår

Den politiske aftale

I den politiske aftale fastslås, at "logbogen skal indsendes to dage før afgang. Ønsker virksomheden ændringer til oplysningerne i logbogen, kræves en ny logbog".

Formålet med indsatsen

Det væsentligste formål med indsatsen er at sikre, at organisatorerne efterlever deres ansvar med kun at planlægge realistiske forsendelser, som efterlever transportforordningens bestemmelser.

Samtidig ønskede man med håndhævelse af todagesfristen, at sikre Fødevarestyrelsen tilstrækkelig tid til at validere de indsendte oplysninger i logbogen, og til at kunne tilrettelægge og planlægge den efterfølgende indladningskontrol.

Fødevarestyrelsens Implementering

Aftaleteksten er blevet implementeret ved, at logbøger fra den 1. juli 2019 er krævet indsendt senest kl. 8.00 to arbejdsdage før afgangsdagen. Hermed er det sikret, at Fødevarestyrelsen får to hele arbejdsdage til at forhåndsvalidere logbogen, foretage risikoscorening af transportør og transporten, samt udpege og planlægge en eventuel indladningskontrol.

Fødevarestyrelsen har i perioden 1. juli til 31. december 2019 modtaget 14.807 logbøger.

Hvis organisator har indsendt logbogen før todagesfristen, har vedkommende haft mulighed for på eget initiativ at ændre i den indsendte logbog indtil todagesfristen.

Såfremt en logbog er indsendt for sent, er logbogen blevet afvist med krav om ny logbog og med fastsættelse af ny todagesfrist. Fødevarestyrelsen har i perioden 1. juli 2019 til 31. december 2019 afvist 98 logbøger på grund af for sen indsendelse. Derudover er 27 logbøger blevet afvist, da logbogen ikke kunne forhåndsvalideres med de indsendte oplysninger.

Organisators anmodning om ændringer til indsendte logbøger efter todagesfristen er jf. den politiske aftale blevet afvist. I sådanne tilfælde er der stillet krav om indsendelse af ny logbog og fastsættelse af ny todagesfrist, således at Fødevarestyrelsen sikres den fornødne tid til at kontrollere de nye oplysninger.

Håndhævelsen af todagesfristen blev kommunikeret til erhvervet på informationsmøde den 8. marts 2019, samt i tre nyhedsbreve udsendt den 7. juni, 24. juni samt 1. juli 2019. Interne vejledninger og procedurebeskrivelser er ikke blevet kommunikeret til erhvervet, da det vedrører Fødevarestyrelsens udførelse og tilrettelæggelse af kontrollen.

Der har i perioden 1. juli 2019 til 31. december 2019 været 4 IT-systemnedbrud – i alt 17 arbejdsdage, hvilket umuliggjorde indsendelse af logbøger til Fødevarestyrelsen. I tilfælde af et systemnedbrud har Fødevarestyrelsen dispenseret fra todagesfristen.

I overensstemmelse med transportforordningen har Fødevarestyrelsen anmodet organisator om at ændre planlægningen af transporten, såfremt styrelsen i forbindelse med sin forhåndsvalidering konstaterer, at transporten er urealistisk planlagt, eller at reglerne ikke er overholdt.

Fødevarestyrelsen har i perioden 1. juli til 31. december 2019 anmodet om at få foretaget ændringer i 694 logbøger (efter todagesfristen), samt tilbagesendt 345 logbøger på anmodning fra organisator (før todagesfristen eller i forbindelse med IT-nedbrud).

Endvidere har Fødevarestyrelsen tilladt ændringer til logbogen efter todagesfristen, hvis der er indtrådt force majeure lignende forhold. Der er i givet fald krævet behørig skriftlig dokumentation for hændelsen. Det er sket i 28 tilfælde i perioden 1. juli 2019 til 31. december 2019.

Forhåndsvalideringen har i langt de fleste tilfælde kunnet afsluttes på indsendelsesdagen (dag minus-2 før afgang).

Når en logbog er forhåndsvalideret, har Fødevarestyrelsen siden primo november 2019, foretaget en risikoberegning af hver enkelt transport. Dette og andre risikokriterier har herefter dannet grundlag for udpegningen og planlægningen af de 250 månedlige indladningskontroller¹⁵.

Interessentbidrag

Flere erhvervsorganisationer bemærker, at organisator bør få øget fleksibilitet i forhold til at foretage ændringer til logbogen på eget initiativ efter todagesfristen. Det foreslås at gøre det muligt, at ændre antallet af grise efter todagesfristen, hvis arealkravet i øvrigt er overholdt. Tilsvarende er det et ønske, at det er muligt at ændre størrelsen på lastbilen, hvis ellers antallet af transporterede dyr følger med – således arealkravet fortsat overholdes. Det fremføres, at så længe arealkravene på bilen overholdes, bør der af hensyn til dyrevelfærden sikres den nødvendige fleksibilitet til at ændre på antallet af dyr op til afgang.

På en workshop med bl.a. SamMark, har det endvidere været fremført, at kl. 8.00 som det fastsatte indsendestidspunkt af en logbog sætter organisators personale under pres. Det skyldes, at eventuelle ændringer til en forsendelse skal tilrettes inden kl. 8.00, hvilket tvinger organisators personale til at møde meget tidligt. Erhvervet har således foreslået, at tidspunktet for indsendelse som minimum fastsættes til kl. 12 to dage før afgang.

Landbrug og Fødevarer har endvidere anført, at det kan være nødvendigt at ændre oplysningerne i logbogen efter todagesfristen, hvis uforudsete hændelser i trafikken betyder, at det kan være nødvendigt at finde et nyt køretøj.

Landbrug og Fødevarer opfordrer endvidere til at indføre nederlandsk praksis, hvor det er muligt at indsende en logbog med 3 forskellige transportører, og først ved afgangstidspunktet skal organisator have mulighed for at lægge sig fast på, hvilken af de tre transportører, som faktisk gennemfører transporten. Endvidere er der fremsat forslag om, at der indsendes to logbøger på den samme forsendelse, men med forskellige bestemmelsessteder. Det er relevant i situationer, hvor der er risiko for, at modtageren af grisene f.eks. går konkurs eller ikke har betalt dyrene til tiden.

Dyrenes Beskyttelse fremhæver i sine bemærkninger, at det er kritisk vigtigt, at Fødevarestyrelsen har de forhold, der er nødvendige for at kunne kontrollere, om reglerne overholdes, som fx bedre tid til at godkende logbøger, så man sikrer, at den pågældende transport kan gennemføres uden overtrædelser af dyrevelfærdsreglerne.

Vurdering af indsatsens effekt og hensigtsmæssighed

Fødevarestyrelsen vurderer, at forhåndsvalideringen af logbøger og mulighed for at tilrettelægge kontrollen er styrket væsentligt med den konsekvente håndhævelse af todagesfristen.

¹⁵ Se kapitel 6.4 for nærmere beskrivelse af anvendelse af risikomodellen.

Den konsekvente håndhævelse af todagesfristen giver mere tid til at foretage kontrollen af de ca. 125 logbøger, som indsendes hver dag. De to hele arbejdsdage, der følger af transportforordningen, giver således den fornødne tid til at indgå i dialog med organisator og bede om yderligere dokumentation eller ændre planlægningen, såfremt der er tvivl om, hvorvidt en forsendelse er realistisk planlagt, eller er i strid med reglerne. Som nævnt har der været tilbageløb i 694 tilfælde ud af i alt 14.807 indsendte logbøger, hvor Fødevarestyrelsen har anmodet organisator om at ændre sin planlægning eller korrigere åbenlyse fejl, således den påtænkte transport blev planlagt i overensstemmelse med transportforordningens regler.

Fødevarestyrelsen har ikke data, som viser udviklingen i realistisk planlagte og retvisende logbøger, men det er vurderingen, at andelen af realistisk planlagte og retvisende logbøger er steget. Dette underbygges af bemærkningerne fra Den Danske Dyrlegeforening (DDD), hvor det konstateres, at præcisionen i logbogens oplysninger opleves som væsentlig forbedret af styrelsens dyrlæger¹⁶.

Fødevarestyrelsen vurderer, at erhvervets forslag om øget mulighed for at foretage ændringer til logbogens oplysninger efter todagesfristen vil sætte forhåndsvalideringen under pres og dermed forringe kontrollen.

Det kan overvejes, at imødekomme erhvervets ønske om at fastsætte et senere indsendelsestidspunkt end kl. 8 to dage før afgang. Der vil i givet fald være tale om en lempelse i relation til fortolkningen af transportforordningens formulering om, at logbogen skal indsendes senest to arbejdsdage inden afgang. En arbejdsdag i Fødevarestyrelsens Eksport Kontrol Center er fra kl. 8 til kl. 16.

Såfremt indsendelsestidspunktet ændres fra kl. 8.00 til kl. 9.00 to arbejdsdage før afgang, synes det ikke umiddelbart at compromittere Fødevarestyrelsens kontrol væsentligt. Der består dog en risiko, såfremt en ændring af indsendelsestidspunktet resulterer i en adfærdsændring hos erhvervet, således alle ca. 125 logbøger indsendes lige op til kl. 9. I dag vurderer erhvervet selv, at ca. 20 % af logbøgerne revideres om morgenen på indsendelsesdagen. Det svarer til ca. 25 logbøger pr. dag.

Fødevarestyrelsen har vurderet den nederlandske praksis, som beskrevet af Landbrug og Fødevarer. Fødevarestyrelsen kan ikke imødekomme forslaget om at implementere den angivelige nederlandske logbogsadministration, da forhåndskendskab til transportvirksomheden er et vigtigt element i planlægningen af hensyn til dyrevelfærden. Det er af afgørende betydning for dyrevelfærden, at organisator kan skaffe en autoriseret transportør, der besidder et transportmiddel, der opfylder gældende regler. Det er samtidig vigtigt for Fødevarestyrelsen, at have kendskab til den anvendte transportør for at kunne foretage en retvisende risikoberegning og dermed risikobaseret indladningskontrol.

Fødevarestyrelsen vurderer endvidere, at det er afgørende for Fødevarestyrelsens kontrolvaretagelse, at der minimum er én dag (dag -2 før afgang) til at foretage forhåndsvalideringen af logbogen og til at foretage risikoberegningen af de konkrete transportere, samt én dag (dag -1 før afgang) til at foretage udpegning, planlægning og forberedelse af indladningskontrollen.

Anbefaling til ændringer

Fødevarestyrelsen anbefaler, at indsendelsestidspunktet for logbøger ændres fra kl. 8.00 til kl. 9.00 to

¹⁶ Men det konstateres også af DDD, at der fortsat er en høj andel af transporterne, hvor logbogen ikke stemmer overens med virkeligheden. Dette uddybes i afsnittet om indladningskontrol. I DDD's undersøgelse fra november 2019 angiver 44% af respondenterne, at logbogen er retvisende. En stigning fra 3% i en tidligere undersøgelse foretaget af DDD.

arbejdsdage før afgang. En forudsætning er, at ændringen ikke sætter forhåndsvalideringen af logbøger under pres. Fødevarestyrelsen vil have fokus på, at dette ikke sker.

6.2 Evaluering af øget indladningskontrol

Den politiske aftale

I den politiske aftale anføres, at *”aftaleparterne har besluttet at øge antallet af indladningskontroller markant, således at indladningskontroller øges til 250 kontroller om måneden. Denne indsats igangsættes 1. juli 2019 og løber foreløbigt året ud”*.

Det anføres endvidere, at *”det forventes, at man efter denne periode med et højere antal indladningskontroller vil kunne konstatere, hvor problemerne er, og dermed i højere grad kan målrette kontrollen mod de transportører, hvor der er størst risiko for regelovertrædelse. Man vil således kunne ændre den faste kontrol til en risikobaseret indladningskontrol. Der skal arbejdes for, at kontroltrykket svarer til dyrevelfærdskontrollen i besætningerne, dvs. 5 procent”*.

Formålet med indsatsen

Det øgede antal indladningskontroller har til formål at sikre, at de transportmidler, som udfører grisene til udlandet, og dermed kører med grise i længst tid, efterlever reglerne. Politisk har der især været fokus på, at arealkravet blev kontrolleret og overholdt.

Indladningskontrollen har endvidere haft til formål at kontrollere, hvorvidt oplysningerne i logbogen svarer til de faktiske forhold, eller om organisator burde have haft udarbejdet en ny logbog af enten hensynet til dyrevelfærden eller kontrollens effektivitet¹⁷.

Endelig har et formål været at indsamle data, som kan anvendes til en risikoberegning og til vurderingen af, hvorvidt kontrolniveauet er passende.

Fødevarestyrelsens implementering

I perioden 1. juli 2019 til 31. december 2019, har der været udført ca. 7,6 mio. grise fra Danmark til udlandet. Disse er fordelt på ca. 13.500 transporter.

Indtil 1. juli 2019 blev indladningskontrollen udført af Fødevarestyrelsens Veterinære Rejsehold.

Fra den 1. juli 2019 er indladningskontrollen blevet udført af dyrlæger fra Fødevarestyrelsens tre veterinære enheder. Der er i foråret og sommeren 2019 ansat ca. 30 nye dyrlæger i de tre enheder¹⁸. Alle dyrlæger, som har udført indladningskontrol, har modtaget undervisning i kontroludførelsen i foråret/sommeren 2019.

I juli måned 2019 blev de 250 indladningskontroller udpeget tilfældigt, men dog vægtet på baggrund af en række kriterier, således at det blev sikret, at kontrollen omfattede de forskellige transportscenarier, som findes. Udvalgelseskriterierne betyder, at der er gennemført indladningskontrol af både korte (under 8 timer) og lange transporter (over 8 timer), af transporter som afgår fra samlesteder og fra besætninger, samt har afgang i tidsrummet 7.00-17.00 og i tidsrummet 17.00-07.00¹⁹.

¹⁷ Fødevarestyrelsens vejledning til det kontroludførende personale om situationer og reaktioner ved uoverensstemmelser mellem i logbogens oplysninger og de faktiske forhold og/eller i forhold til oplysninger angivet i sundhedscertifikatet er vedhæftet som bilag 3

¹⁸ De nye dyrlæger udfører også andre opgaver end indladningskontrol – f.eks. syn af dyr (eksportsyn).

¹⁹ Indladningskontrolleme efter normal arbejdstid har primært været foretaget i tidsrummet 17.00 til 20.00 og 6.00 til 7.00.

Fra august måned 2019 blev 200 indladningskontroller udpeget efter den vægtede metode, mens 50 indladningskontroller blev udpeget på baggrund af sanktionshistorik. Sidstnævnte betyder, at transportører med anmærkninger blev særligt udpeget til indladningskontrol.

Fra primo november og indtil 31. december 2019, er udpegningen baseret på en risikoberegning. Risikomodelens indhold behandles uddybende i afsnit 6.4.

Ved indladningskontrollen har Fødevarestyrelsen kontrolleret transportmidlets indretning – f.eks. om ventilation og drikkefaciliteter fungerer, dyrenes læssetæthed (arealkravet), samt ledsagedokumenter. Kontrollen af ledsagedokumenter har blandt andet omfattet kontrol af, at oplysningerne i logbogen svarer til de faktiske forhold, som konstateres i forbindelse med indladningskontrollen.

I tilfælde af, at der blev konstateret forskel mellem logbogens oplysninger og de konstaterede forhold ved kontrollen, er der foretaget en konkret vurdering af, om transporten kan gennemføres som en lovlig transport i medfør af reglerne om transport af dyr, eller på anden måde kan være til ulempe for dyrene.

Som eksempel kan nævnes, at Fødevarestyrelsen har nedlagt forbud mod den planlagte transport i de situationer, hvor der er anvendt et transportmiddel med et mindre areal end angivet i logbogen – og det er uanset, at arealkravet i øvrigt er overholdt. Omvendt er et transportmiddel med et større areal end angivet i logbogen blevet tilladt. Tilsvarende har det ikke været tilladt at tilføje et større antal grise end anført i logbogen, mens en reduktion i antallet har været tilladt.

Det har heller ikke været tilladt for organisator at ændre afgangsstedet efter todagesfristen. I nogle situationer har organisator f.eks. ønsket at ændre afgangsstedet i logbogen fra den besætning, hvor grisene kommer fra, til et samlested. En ændring af afgangsstedet er dog vurderet at kompromittere Fødevarestyrelsens mulighed for at planlægge, hvor indladningskontrollen skal foretages. Endvidere kan ændring af afgangssted have betydning for f.eks. den samlede transporttid.

Konsekvensen af, at der f.eks. er kommet en bil med et mindre areal eller, at afgangsstedet er ønsket ændret, har været, at Fødevarestyrelsen har nedlagt forbud mod videre transport og krævet ny logbog med ny todagesfrist. Det har medført nogle situationer, hvor grise har haft ophold i staldfaciliteter på samlesteder i flere dage, indtil der har foreligget en ny forhåndsvalideret logbog til transporten.

Kontrollen af dyrenes transportegnethed er foretaget i forbindelse med syning af dyr (det såkaldte eksportsyn), som ligger til grund for udstedelse af sundhedscertifikatet, der følger dyrene til modtagelandet. I tilfælde hvor grise har opholdt sig mere end 6 timer på et samlested, er der dog blevet foretaget et syn af dyrenes transportegnethed både ved ankomst til samlestedet (eksportsynet) og i forbindelse med indladningskontrollen, således det er sikret, at dyrene ikke er kommet til skade eller blevet syge under opholdet på samlestedet.

Fødevarestyrelsen har foretaget mindst 250 indladningskontroller pr. måned²⁰ i perioden 1. juli til 31. december 2019.

Der er i perioden 1. juli 2019 til 31. december 2019 i alt foretaget 1586 indladningskontroller, fordelt på 562 kontroller af transporter fra besætninger og 1024 kontroller af transporter fra samlesteder²¹.

²⁰ Antal indladningskontroller pr. måned: jul.: 256, Aug.: 271, Sep.:257, Okt.:270, Nov.:271, Dec.: 261

²¹ I bilag 4 er forudsætningerne for dataopgørelser i evalueringen listet op.

1252 kontroller er forløbet uden anmærkninger.

I 208 tilfælde er der vejledt om reglerne, da ansvaret for en overtrædelse ikke har kunnet placeres, eller fordi der har været tale om en bagatelagtig overtrædelse.

I 126 tilfælde er der givet anmærkning. Den mildeste sanktionstype indskærpelse, er blevet anvendt 59 gange, der er udstedt 2 påbud og 68 forbud²². Der er ikke registreret nogle politianmeldelser.

Dette giver en sanktionsprocent på i gennemsnit 7,9% for indladningskontroller i perioden 1. juli til 31. december 2019.

Sanktionsprocenten for indladningskontroller fra besætningerne er 8,4%, mens den er 7,7% på samlestederne.

Hvis vejledninger m.v. tælles med, har kontrollen givet anledning til anmærkninger eller vejledning m.v. i godt 21% af kontrollerne.

Fordelt på overtrædelsestyper kan det konstateres, at ca. 20% af indladningskontrollerne med overtrædelser vedrører problemer med transportdokumenterne. Dvs. logbog, kompetencebevis, bilens godkendelsespapirer og autorisation. De øvrige overtrædelser vedrører forhold, som direkte kan påvirke dyrenes velfærd negativt, f.eks. problemer med fodrings- og vandingsfaciliteter, håndtering, transportmidlets indretning, transportpraksis, overlæs samt transporttid.

Interessentbidrag

Landbrug og Fødevarer, Dansk Industri og SamMark ønsker øget fleksibilitet ift. at tillade forskelle mellem logbogens oplysninger og de faktiske forhold, som konstateres i forbindelse med en indladningskontrol. Særligt fremhæves ønsket om, at det tillades at øge antallet af grise i forhold til det angivne i logbogen forudsat, at arealkrav m.v. i øvrigt er overholdt. Ligeledes ønskes det tilladt, at der kan anvendes en bil med et mindre areal end angivet i logbogen – igen under forudsætning af, at arealkravet m.v. overholdes. Det anføres, at en bil med et mindre areal kan medføre behov for at reducere antallet af grise i forhold til det opgivne i logbogen.

DDD og Dyrenes Beskyttelse angiver, at den øgede indladningskontrol har bidraget positivt til at forbedre kontrollen med arealkravet og øvrige forhold på transportmidlerne. DDD støtter øget fleksibilitet i forhold til kravet om ny logbog, så mindre ændringer i logbogen [efter 2 dages fristen], der ikke medfører overtrædelser i f.eks. arealkravet, kan tillades og hastebehandles mod et gebyr, med henblik på at undgå unødigt ventetid for grisene. Dyrenes Beskyttelse bemærker, at hvis der skulle blive indført en hasteekspedition af logbogsændringer, må det ikke betyde, at styrelsens dyrlæger presses til hastværk og sjusk.

En øget fleksibilitet bør ifølge DDD følges af et øget kontrolfokus på verifikation af logbogens oplysninger, så overensstemmelse mellem logbogen og de faktiske forhold forbedres.

Endvidere anbefaler DDD at bibeholde det nuværende kontroltryk på ca. 10% indtil, at kontrollen i højere grad risikobaseres.

DDD anbefaler også øget oplæring og kalibrering af de kontroludførende dyrlæger.

²² Bemærk, at der på samme kontrol både kan gives en indskærpelse og f.eks. et forbud.

Vurdering af indsatsens effekt og hensigtsmæssighed

Som det fremgik indledningsvist i dette afsnit har den øgede indladningskontrol haft tre overordnede formål. I det følgende evalueres, hvorvidt disse mål er nået.

Styrket kontrol og øget velfærd

Fødearestyrelsen vurderer, at det øgede antal indladningskontroller har bidraget til en styrket og forbedret kontrol af dyretransporter med grise. Det underbygges af en rundspørge foretaget af DDD i november måned 2019, hvor ca. 55% af respondenterne angiver, at indladningskontrollens antal og udformning har sikret en tilfredsstillende kontrol med transportegnethed, og forholdene på lastbilen i meget høj eller høj grad. Godt 44% anfører, at det er sket i nogen grad. Ingen angiver, at det er sket i ringe eller meget ringe grad.

Fødearestyrelsen har vejledt og givet sanktioner i godt 21% af indladningskontrollerne i perioden 1. juli til 31. december 2019, hvoraf der har været grundlag for at sanktionere i knap 8% af kontrollerne. Der har kunnet konstateres en svag stigning i overtrædelsesprocenten fra september måned 2019 og indtil årets udgang.

Fødearestyrelsen har i indladningskontrollerne især konstateret overtrædelser ift. bilens indretning, eksempelvis defekt vandingsudstyr og ventilation, samt overskridelse af arealkravet. De konstaterede overtrædelser kan have negative konsekvenser for dyrevelfærden, hvorfor den øgede kontrol vurderes, at have hindret og forebygget regelovertrædelser til fordel for dyrevelfærden.

Dette underbygges af DDD og Fødearestyrelsens rundspørge blandt embedsdyrlægerne, hvor 82% i DDD's undersøgelse og 60% i Fødearestyrelsens²³ undersøgelse erklærer sig helt enig eller enig i påstanden om, at dyrevelfærden er blevet forbedret som følge af de forskellige kontroltiltag. Fødearestyrelsens embedsdyrlæger beretter endvidere om, at den øgede indladningskontrol har bevirket, at transportørerne/chaufførerne nu i mange tilfælde selv på forhånd tjekker om ventilation og vandingsanlæg virker, inden pålæsningen af grise igangsættes.

Mulighed for at ændre oplysningerne i logbogen uden at kompromittere dyrevelfærden eller kontrollens effektivitet

Fødearestyrelsens kontrol af afvigelser mellem logbogens oplysninger og de faktiske forhold har som nævnt resulteret i forbud mod den planlagte transport og krav om indsendelse af en ny logbog og en ny todagesfrist.

Det har især været aktuelt i fire situationer:

- 1) Hvis der er ankommet en lastbil med et mindre areal end angivet i logbogen.
- 2) Hvis organisator ønskede at transportere et større antal grise end angivet i logbogen.
- 3) Hvis der er ankommet en anden transportør end angivet i logbogen.
- 4) Hvis organisator ønsker at ændre afgangssted efter todagesfristen.

At der er nedlagt forbud mod den planlagte transport, rejser dilemmaet mellem den enkelte gris' velfærd og opretholdelse af et effektivt kontrolsystem, og dermed sikring af dyrevelfærden generelt. Erhvervet anfører, at dyrevelfærden for de grise, som får et forlænget ophold på et samlested eller i en besætning,

²³ Ud over de 60% helt enige/enig, erklærede 25% af respondenterne sig hverken enig eller uenig.

forbedres ved at blive afsendt på den planlagte dag, fremfor at afvente behandlingen af en ny logbog. Heroverfor står hensynet til, at en accept af indlevering af en ikke-realistisk/urigtig logbog underminerer Fødevarestyrelsens mulighed for at udføre en effektiv kontrol, og dermed indirekte kunne have en negativ effekt på dyrevelfærden for alle fremtidige dyretransporter.

Ligeledes har der været flere eksempler på, at erhvervet både før og efter 1. juli 2019 forsøger at presse Fødevarestyrelsen til at tillade flere dyr på lastbilen, end det oprindeligt er angivet i logbogen. Den konsekvente afvisning af at tillade flere grise end det først angivne i logbogen, har i perioden med styrket kontrol skærmet styrelsens dyrlæger mod et sådant pres.

Situation 1 vedrører aktørernes overholdelse af arealkravet.

Fødevarestyrelsen vurderer, at muligheden for at kunne tillade transporter i tilfælde hvor der ankommer en lastbil med et mindre areal end angivet i logbogen, bør undersøges nærmere.

Dette vil dog skulle vurderes ift. om en så væsentlig afvigelse fra logbogens oplysninger som bilens areal, vil kunne kompromittere logbogskontrollen, samt Fødevarestyrelsens mulighed for at sanktionere for f.eks. overlæs i returlogbogskontrollen. Ligeledes vil en sådan ændring kun kunne komme på tale, hvor transporten i øvrigt vurderes at kunne gennemføres på dyrevelfærdsmæssig forsvarlig vis.

Situation 2 vedrører også overholdelse af arealkravet samt kravet om indsendelse af en realistisk logbog.

Fødevarestyrelsen vurderer, at det ikke er hensigtsmæssigt at tillade flere grise efter todagesfristen, uanset at der måtte være plads på bilen.

Det skyldes for det første, at der er krav om, at logbogens oplysninger skal være realistiske og dermed retvisende to arbejdsdage inden afgang. For det andet indgår antallet af dyr som risikoparameter i Fødevarestyrelsens risikoberegning, hvorfor en forøgelse af antallet af dyr efter todagesfristen kan medføre, at risikoscoren for den konkrete transport bliver misvisende. Konkret kan det medføre, at risikoen vurderes lavere, end den burde.

Situation 3 vedrører logbogens oplysninger om transportør og indsendelse af en realistisk logbog.

Til situation 3 vurderer Fødevarestyrelsen heller ikke, at det er hensigtsmæssigt at tillade ændringer i logbogens oplysninger om transportvirksomheden inden for todagesfristen. Det skyldes, at en ændring af transportøren nødvendiggør, at der sker fornyet forhåndsvalidering af, at den nye transportvirksomhed har autorisation, godkendte lastbiler og uddannede chauffører. Transportørens kontrolhistorik indgår endvidere som et centralt risikoparameter i risikoberegningen og dermed i vurderingen af, hvilke transporter, som har størst risiko for regelovertrædelse. Transportvirksomheden har et væsentligt ansvar for grisenes velfærd under selve transporten. Hvis transportvirksomheden blev tilladt ændret, ville det med andre ord mindske effekten af den risikobaserede kontroludpegning og logbogskontrollen markant.

Situation 4 vedrører logbogens oplysninger om afgangssted og indsendelse af en realistisk logbog.

Til situation 4 vurderer Fødevarestyrelsen, at det ikke er hensigtsmæssigt at tillade ændring af afgangsstedet efter todagesfristen. Det skyldes, at en ændring af afgangsstedet få betydning for den samlede transportlængde, ligesom det kan medføre behov for, at organisator skal ombooke hvilesteder, foretage ny vurdering af om f.eks. færgeafgange kan nås, eller om man kan nå grænsesteders åbningstider

(ved eksport til 3. land). En så grundlæggende ændring i logbogen medfører et behov for, at Fødevarestyrelsen foretager en ny forhåndsvalidering af, om transporten er realistisk planlagt, og at transportreglerne overholdes. En anden grund er hensynet til kontrollens effektivitet, da Fødevarestyrelsen ikke kan planlægge, hvor der skal gennemføres indladningskontrol, hvis afgangstedet ændres efter todagesfristen.

Indsamling af data til risikoberegning og vurdering af kontrolniveau

Fødevarestyrelsen vurderer, at de indsamlede kontroldata giver et tilstrækkeligt grundlag til at foretage en anvendelig risikoberegning. Dermed er det tredje formål med indsatsen opfyldt. En vurdering af kvaliteten af risikoberegningen behandles i afsnit 6.4.

Det vil fortsat være relevant, at indsamle yderligere kontroldata, således at risikomodelen styrkes yderligere med data, og dermed kontinuerligt forbedrer kvaliteten af risikoudpegningen.

I forbindelse med udviklingen af et nyt kontrolkoncept for det samlede dyretransportområde, vil det på baggrund af et mere solidt datagrundlag, og erfaringerne fra den anvendte risikomodel blive vurderet, hvorvidt der fortsat er behov for 250 indladningskontroller af grise om måneden.

Øvrige erfaringer og anbefalinger

Den øgede indladningskontrol blev iværksat den 1. juli 2019, som anført i den politiske aftale. Iværksættelsestidspunktet op til en sommerferie har dog medført en række u hensigtsmæssige konsekvenser for både Fødevarestyrelsens embedsdyrlæger og for erhvervet.

Tidspunktet medførte blandt andet problemer med at overlevere viden og kalibrere kontrollen, da styrelsens kontrolpersonale løbende afviklede sommerferie.

Dette understøttes af både rundspørgen foretaget af DDD og af Fødevarestyrelsen, hvor styrelsens dyrlæger efterlyser mere oplæring og kalibrering, samt tid til forberedelse af kontrollen.

Det kan hertil bemærkes, at Fødevarestyrelsen arbejder med at kalibrere kontrollen.

Anbefaling til ændringer

Fødevarestyrelsen anbefaler, at antallet af indladningskontroller indtil videre fortsætter uændret med 250 indladningskontroller af grise – svarende til ca. 10% af transporterne om måneden. Dette skyldes, at der i perioden med øget kontrol er blevet konstateret et stort antal overtrædelser, som kan have direkte negative konsekvenser for dyrevelfærden. Derfor vurderes det nuværende niveau med 250 månedlige kontroller hensigtsmæssigt.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at der fortsat stilles krav om, at oplysningen i logbogen f.s.v.a. lastbilens areal stemmer overens med det konstaterede ved en indladningskontrol.

Fødevarestyrelsen anbefaler videre, at det i regi af det nye kontrolkoncept undersøges nærmere, hvorvidt den enkelte embedsdyrlæge fremadrettet kan få mulighed for at tillade videre transport i de tilfælde, hvor der ankommer en lastbil med et mindre areal end angivet i logbogen, men under forudsætning af, at arealkravet m.v. fortsat er overholdt og det vurderes, at transporten fortsat vil kunne gennemføres på dyrevelfærdsmæssig forsvarlig vis.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at fremtidig iværksættelse af nye kontrolinitiativer sker uden for normale ferieperioder.

Derudover vil Fødevarestyrelsen fortsat kalibrere sin kontrol og holde fokus på de transporter, som afgår uden for normal arbejdstid.

6.3 Evaluering af styrket kvalitet af kontrol af transportegnethed

Fødevarestyrelsen gennemførte i efteråret 2018 en analyse, som viste, at flere embedsdyrlæger følte sig presset på tid, og at grisene blev fremdrevet i et tempo, som besværliggjorde fund af skader på grisene, som gjorde dem uegnede til transport.

Den politiske aftale tekst

I den politiske aftale fremgår derfor, at *"aftaleparterne er enige om at løfte kvaliteten af kontrollen med transportegnethed. Dette vil ske ved at skabe vilkår, der sikrer, at embedsdyrlægerne har den fornødne tid til at syne hver gris. På den måde vil man i højere grad sikre, at grisene er egnede til transporten. Løftet sker ved, at synstiden i 3 måneder øges med 50% for alle. Det vil ske ved at pålægge transportører/ besætningsejere/samlesteder at fremdrive grisene langsommere i forbindelse med synet. Efter de tre måneder fastholdes løftet i synstiden for de brodne kar"*.

Formålet med indsatsen

Som det fremgår af aftaleteksten, er formålet med denne indsats, at forbedre vilkårene og mulighederne for, at styrelsens dyrlæger kan gennemføre et tilstrækkeligt syn af grisenes transportegnethed.

Det underliggende formål er, at færre ikke-transportegnede grise transporteres fra besætninger og samlesteder til udlandet.

Fødevarestyrelsens Implementering

Den 3 måneders øgede synstid blev iværksat i perioden 15. august 2019 til 15. november 2019²⁴. Indsatsen blev udført på samlesteder og ved besætninger.

For at sikre en tilstrækkelig mulighed for at syne grisene, er der stillet krav om, at der kun fremdrives maksimalt 15 grise af gangen, hvis der kun er én synende dyrlæge fra Fødevarestyrelsen. Hidtil blev der fremdrevet op til 30-35 grise på én gang.

Der har endvidere været mulighed for, at grisene blev synet af to af styrelsens dyrlæger på samme tid. I de tilfælde har der ikke været indført en antalsbegrænsning for fremdrivningen af grise.

Endvidere er der stillet krav om, at grisene inspiceres fra begge sider. Dette er enten sket ved, at de to førnævnte dyrlæger foretager synet af hver sin side af grisen eller ved, at én dyrlæge ser grisene blive drevet frem og derefter tilbage på læsserampen. Endelig har det været muligt for erhvervet selv at foreslå en synsmetode, som efterlever førnævnte principper, men som passede til de lokale forhold. Fødevarestyrelsen har ikke modtaget nogen alternative forslag fra erhvervet.

I perioden med øget synstid er der i alt gennemført ca. 6000 transportegnethedssyn²⁵ på samlesteder og ved besætninger. Der er udarbejdet kontrolrapporter i 1.433 tilfælde, hhv. 270 gange ved direkte eksport og 1.163 gange i forbindelse med ankomst til samlested.

I 162 tilfælde blev der sanktioneret enten i form af en indskærpelse, påbud/forbud eller politianmeldelse, hvoraf 134 var grundet transportegnethed. Ved de resterende kontroller har der været tale om

²⁴ Ministeren har efterfølgende besluttet at forlænge den øgede synstid for alle aktører indtil 1. juli 2020.

²⁵ Antal transportegnethedssyn er baseret på registrerede antal eksporter i Eksportportalen i perioden 15. august til 15. november 2019.

bagatelagtige overtrædelser, hvor der blev der vejledt om reglerne, der er registreret 1.178 kontroller hvor vejledningen angik transportegnethed.

Fødevarestyrelsen skærpede i efteråret 2018 og igen den 2. januar 2019 sanktionerings- og registreringspraksis således, at der konsekvent udarbejdes en kontrolrapport og evt. sanktioneres, når der konstateres døde eller ikke-transportegnede dyr.

Interessentbidrag

SamMark bemærker, at man finder det stærkt problematisk, at den politiske aftale om øget synstid alene omfatter dyr til eksport, mens flytninger internt i Danmark til slagterier ikke har været underlagt samme skærpede kontrol. Det anses for at være forskelsbehandling og konkurrenceforvridende.

Dansk Industri og Landbrug og Fødevarer bemærker, at Fødevarestyrelsens administrative praksis med at udarbejde kontrolrapporter "uden anmærkninger" er en unødvendig administrativ byrde, som burde laves om. Alternativt skal sådanne rapporter samles i en månedsrapport, hvor registreringerne på virksomhedens transporter fremgår på en overskuelig kategoriseret form.

Danske Svineproducenter bemærker, at samarbejdet mellem embedsdyrlægen og landmanden er aftaget – forstået på den måde, at Fødevarestyrelsen tidligere har haft en vejledende rolle i forhold til, om et dyr var transportegnet. Endvidere henvises til, at omfanget af kontrolrapporter er for stort, og det kritiseres, at der også udarbejdes kontrolrapporter, når der alene vejledes om en konstateret overtrædelse. Danske Svineproducenter foreslår, at det gennem dialog bør være muligt at drøfte med embedsdyrlægen, om et dyr er transportegnet. Endelig bemærkes det, at alt for mange urutinerede dyrlæger er "sendt i marken" uden tilstrækkelig sidemandsoplæring.

DDD mener, at den forøgede synstid har bidraget positivt til embedsdyrlægenes mulighed for at syne grisene tilfredsstillende. Der henvises dog til, at tidspres og fysiske forhold fortsat begrænser kontrollens kvalitet. Derfor foreslås det, at der stilles krav til eksportbesætninger og samlesteders ramper. Fremdrivningen i mindre grupper af 15 dyr af gangen anses for at understøtte kontrolopgaven, mens kravet om at observere grisen fra begge sider opleves at stresser grisene unødigt, hvis grisene tvinges til at vende rundt på rampen. Syn foretaget af to dyrlæger vurderes kun at give merværdi, hvis fremdrivningen af grise går langsommere, hvorfor det foreslås at reducere aflæsehastigheden på samlesteder. Det foreslås endvidere at ændre afregningsstrukturen, så transportøren betaler per synet dyr i stedet for per tidsforbrug. Hermed mener DDD, at man fjerner incitamentet til hurtig af- eller pålæsning. DDD påpeger også, at embedsdyrlægerne oplever, at der ikke er afsat nok tid til sagsbehandling. Endelig foreslår DDD, at antal afviste grise (ikke-transportegnede) registreres rutinemæssigt for alle transporter, så data kan anvendes til risikoudpegning af leverandører og transportører.

Vurdering af indsatsens effekt og hensigtsmæssighed

I den 3 måneders periode kan der opgøres et øget gennemsnitligt tidsforbrug på samlesteder på i alt ca. 78%, mens det for eksporter fra besætninger kan opgøres et øget gennemsnitligt tidsforbrug på ca. 27%.

Merforbruget af tid til syn af grise er beregnet som forskellen mellem tidsforbruget i 3-månedersperioden med styrket kontrol i 2019, og det gennemsnitlige forbrug i et tidsinterval på 3 måneder i 2018.

Tidsforbruget til syn af grise er opgjort som det tidsrum, hvor embedsdyrlægen har været tilstede i den kontrollerede virksomhed eller bedrift. Hvis kontrollen er udført af flere samtidige dyrlæger, er relevant tidsforbrug medregnet for hver af disse.

Tidsforbruget til syn af grise omfatter den tid, som embedsdyrlægen har anvendt på faktisk syn af grise og sagsbehandling. Der er desuden medregnet tid anvendt til omklædning m.v.²⁶.

Tidsforbruget er opgjort konkret ved løbende registreringer både i 2018 og 2019. For kontrollen på samlesteder er det sket ved brug af registreringskemaer (analogt), og for kontrollen på bedrifter via eksportportalen (digitalt). I forbindelse med registrering af det faktiske tidsforbrug, er forbruget ved alle kontrolbesøg rundet op til nærmeste hele kvarter. Det er en konsekvens af, at tidsforbruget i forbindelse med fakturering afregnes pr. påbegyndt kvarter.

Den øgede synstid på mere end 50% på samlestederne kan tilskrives, at der på et flertal af de store samlesteder har været to synende dyrlæger. Dette har alt andet lige forøget den anvendte tid med mere end 50%. Der kan konstateres en varians i tidsforbruget mellem de enkelte samlesteder, hvilket givetvis kan tilskrives forskelle i stedernes indretning af aflæsseramper, hvilke dyr der synes²⁷, placering af kontorfaciliteter og IT-udstyr, effektivitet i planlægning m.v.

Den øgede synstid på mindre end 50% i besætningerne i gennemsnit kan tilskrives en række faktorer. For det første har det vist sig, at fremdrivningen af et mindre antal grise har medført et bedre og mere glidende flow, som har effektiviseret påæsningen. For det andet er det Fødevarestyrelsens oplevelse, at besætningsejerne i 2019 er blevet markant bedre til at sortere grisene, så ikke-transportegnede grise forbliver i stalden. Dette nedbringer den samlede anvendte tid, da der i så fald anvendes mindre tid til at tage ikke-transportegnede grise fra og til at udarbejde kontrolrapporter.

Fødevarestyrelsen vurderer derfor ikke, at en forøgelse af synstiden ved besætningerne på under 50% har kompromitteret kvaliteten af synet. Det underbygges af Fødevarestyrelsens rundspørge, hvor 88% er enig eller helt enig i, at der er tilstrækkelig tid til at gennemføre synet, og 92% er enig eller helt enig i, at der foretages en tilstrækkelig god faglig vurdering ved afgang fra besætningerne. I DDD's undersøgelse er spørgsmålet stillet på en anden måde, hvorfor der ikke kan foretages en direkte sammenligning med Fødevarestyrelsens undersøgelse. I DDD's undersøgelse erklærer 54% sig enig eller helt enig i, at den øgede synstid har haft en positiv effekt på kvaliteten af synet i besætningerne.

For synet på samlesteder viser Fødevarestyrelsens rundspørge, at 72% vurderer, at der er tilstrækkelig tid til at gennemføre synet, mens 73% mener, at der kan gennemføres en tilstrækkelig god faglig vurdering. 19% er uenige. DDD's undersøgelse viser, at 60% finder, at det øgede syn har haft en positiv effekt på transportegnethedssynet på samlestederne.

DDD's undersøgelse viser til gengæld, at 23% af respondenterne ikke mener, at den øgede synstid har haft nogen effekt på muligheden for at vurdere transportegnethedssynet (gælder både besætninger og samlesteder).

Endelig skal det bemærkes, at flere embedsdyrlæger har bemærket, at de faste retningslinjer for f.eks. fremdrivning i små hold har værnet dem mod pres fra besætningsejere, samlesteder og transportører om at aflæsse grisene i et for hurtigt tempo.

²⁶ Hvis der på samme dag på virksomhedens eller bedriftens foranledning er udført kontrol i to eller flere adskilte perioder, medregnes i synstiden hele det samlede tidsrum med mindre intervallet mellem de enkelte kontrolperioder er på 2 timer eller derover.

²⁷ Tidsforbruget på syn af grise fra meget fine avlsbesætninger har ikke oplevet en stor procentvis stigning i øget synstid, da synstiden også før det skærpede transportegnethedssyn har været høj i denne type besætninger.

Der kan altså konkluderes, at et stort flertal af embedsdyrlægerne vurderer, at den øgede synstid har medført et kvalitetsmæssigt forbedret transportegnethedssyn, hvilket var det primære formål med indsatsen.

Fødevarestyrelsen vurderer, at fremdrivningen af max. 15 grise pr. gang i mange tilfælde har medført en mere rolig fremdrivning og dermed et bedre synsflow. Den absolutte grænse på max. 15 grise pr. gang har dog i nogle tilfælde givet praktiske problemer, da en bås i en lastbil typisk fyldes med 32-34 dyr. I sådanne tilfælde vil fremdrivning af lidt flere dyr ad gangen kunne foretages, hvis Fødevarestyrelsens dyrlæge vurderer, at det ikke kompromitterer muligheden for at foretage et fagligt forsvarligt syn. Udgangspunktet bør således fortsat være, at der ved syn foretaget af én dyrlæge sker fremdrivning af 15 dyr ad gangen, men den enkelte dyrlæge gives mulighed for at tillade aflæsning af en halv bås – dog max. 17 dyr ad gangen.

Fødevarestyrelsen vurderer også, at anvendelsen af to dyrlæger og et aflæsningstempo uden begrænsninger generelt har givet et tilfredsstillende transportegnethedssyn. Nogle dyrlæger har dog påpeget, at aflæssetempoet fortsat er for højt. Det er altså en forudsætning, uanset antallet af synende dyrlæger, at grisene ikke fremdrives i et højere tempo, end at dyrlægerne kan foretage et forsvarligt syn. I disse tilfælde har dyrlægerne både før og efter den styrkede kontrol haft mulighed for at påbyde et nedsat synstempo.

Flere af Fødevarestyrelsens embedsdyrlæger har ligesom DDD påpeget, at kravet om syn af grise fra begge sider i visse tilfælde stresser dyrene unødigt, hvis det sker ved fremdrivning frem og tilbage på rampen. Fødevarestyrelsen anbefaler derfor, at det internt fastsatte krav om at se dyrene fra begge sider bibeholdes, og det sker ved en metode, som på forhånd er godkendt af den lokale veterinære ledelse i Fødevarestyrelsen.

Fødevarestyrelsen vurderer, at den skærpede sanktioneringspraksis og den øgede synstid i forbindelse med vurderingen af transportegnethed samlet set har medført en bedre regelefterlevelse. Dermed er det andet formål med indsatsen blevet indfriet. Således er det oplevelsen, at besætningsejerne i 2019 er blevet bedre til at sortere grisene, og at antallet af transportegnede dyr derfor er steget sammenlignet med 2018. Desværre foreligger der ikke et solidt statistisk sammenligningsgrundlag mellem 2018 og 2019, der kan underbygge denne fornemmelse. Det skyldes, at der ikke konsekvent er blevet udarbejdet kontrolrapporter for ikke-transportegnede dyr i 2018.

Fødevarestyrelsen vurderer, at det fortsat er relevant, at der udarbejdes kontrolrapporter, når der konstateres døde og/eller ikke-transportegnede dyr. Formålet er at dokumentere kontrollen og kontrolfund, og det uanset om der har været grundlag for at give en sanktion eller en vejledning. Ved konsekvent at udarbejde og udlevere kontrolrapporter gives virksomheden mulighed for at rette evt. u hensigtsmæssigheder hurtigere end, hvis det samles på f.eks. månedsbasis. Som påpeget af DDD, tjener registreringen også et yderligere kontrolformål, da det på sigt kan indgå i en risikovurdering af den givne besætningsejer, samlested eller transportør.

Fødevarestyrelsen arbejder med et nyt kontrolkoncept, som også omfatter en analyse af den nuværende registrerings- og sanktionspraksis. I forbindelse med dette arbejde, vil interessenternes bemærkninger om færre kontrolrapporter blive behandlet yderligere. Det nye kontrolkoncept for transportområdet forventes præsenteret inden sommerferien 2020.

Fødevarestyrelsen vurderer i forlængelse heraf, at forslaget fra Danske Svineproducenter om, at Fødevarestyrelsen får en større vejledende rolle i forhold til besætningsejer, ikke kan efterkommes. I

transportforordningen fremgår det klart, at ansvaret for kun at lade transportegnede dyr transportere er besætningsejers og ikke den kompetente myndighed. Som det også fremgår, indtager Fødevarestyrelsen allerede i dag en vejledende rolle, idet der i perioden 15. august til 15. november 2019 er vejledt om transportegnethed i 1.178 tilfælde ud af i alt ca. 6.000 transportegnethedssyn.

Fødevarestyrelsen er som nævnt enig i DDD's betragtninger om, at fremdrivningshastigheden har betydning for kvaliteten af transportegnethedssynet. Og embedsdyrlægerne har allerede i dag mulighed for at beordre læssehastigheden reduceret, hvis det går for hurtigt – både ved besætninger og på samlesteder. Fødevarestyrelsen vil fremadrettet have ledelsesmæssig fokus på, at synstempoet fortsat foregår i et tilfredsstillende tempo og vil skride ind, hvis der på nogle samlesteder eller i besætninger er en uhensigtsmæssig adfærd/udvikling. Der gøres status på driftsmøder med medarbejderne og på chefmøder.

Fødevarestyrelsen finder til gengæld ikke, at DDD's forslag om at ændre afregningsstrukturen for transportegnethedssynet er hensigtsmæssig i forbindelse med syn af dyr til eksport. Et tidsbaseret gebyr giver virksomhederne det bedste incitament til at medvirke til, at kontrollen udføres mest effektivt og dermed med færre udgifter. Derudover kan der være forskel på kontrolomkostningerne pr. gris, dels i forhold til f.eks. indretningen med ramper og lignende på det enkelte samlested, dels i forhold til om det f.eks. er smågrise eller slagtegrise, som eksporteres. Et tidsbaseret gebyr giver størst mulig sammenhæng mellem indtægter og udgifter, og dermed en mindre risiko for ubalance.

I relation til øget synstid for brodne kar vil dette blive behandlet i kapitel 6.5.

Endelig skal der til SamMarks bemærkning om indenlandske transporter bemærkes, at risikoen for negative dyrevelfærdsmæssige påvirkninger stiger jo længere transport, der er tale om. Det er baggrunden for, at den styrkede kontrol har fokuseret på de transporter, som udfører dyr fra Danmark, da disse transporter typisk kører længere end de transporter, der fuldt ud afvikles i Danmark.

Anbefaling til ændringer

Fødevarestyrelsen anbefaler, at der i udgangspunktet fortsat kun fremdrives 15 grise ad gangen ved transportegnethedssynet, hvor der foretages syn af kun én dyrlæge.

Hvor dyrlægen vurderer, at det er fagligt forsvarligt, anbefales det dog, at der tillades fremdrivning af en halv bås – dog maksimalt 17 grise ad gangen. Endvidere vil der fortsat være fokus på at sikre en tilpas lav synshastighed, hvilket embedsdyrlægerne allerede i dag kan beordre nedsat.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at kravet om syn af grise fra begge sider bibeholdes, men at der ikke længere er et fast metodekrav til, hvorledes dette sikres. Det skal dog ske ved en metode, som på forhånd er godkendt af den lokale veterinære ledelse i Fødevarestyrelsen.

Fødevarestyrelsen anbefaler at fastholde den nuværende sanktionerings- og registreringspraksis, indtil et nyt kontrolkoncept foreligger.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at Fødevarestyrelsen årligt gennemgår kontrolresultaterne for transportområdet med henblik på bl.a. en dialog med interessenterne i regi af Dialogforum for dyretransporter²⁸.

²⁸ | Dialogforum for dyretransport deltager interessenter – herunder erhvervsorganisationer/brancheorganisationer og dyrevelfærdsorganisationer, som har interesse i dyrevelfærd under transport.

6.4 Evaluering af anvendelse af risikomodel til udpegning af indladningskontrol

Den politiske aftale tekst

Den politiske aftale angiver, at "[der] skalske en bedre udnyttelse af eksport- og kontroldata, således at Fødevarestyrelsen kan risikoscore aktørerne ud fra en række risikoparametre, som skal defineres. Der skal således udvikles en risikoscoringsmodel for aktørerne på dyretransportområdet."

Formålet med indsatsen

Formålet med udviklingen af en risikomodel har været at målrette indladningskontrollen til de transportører og transportører med størst risiko for at overtræde reglerne, eller for dyrevelfærden.

Et andet formål er, at denne risikobaserede kontrol skal bidrage til at identificere virksomheder med mange overtrædelser – de såkaldte brodne kar.

Fødevarestyrelsens Implementering

Fødevarestyrelsen har færdigudviklet en risikomodel, som omfatter oplysninger om transportøren og den enkelte transport.

Risikomodellens beregning baseres på ni parametre, som er 1) transportens længde 2) antal dyr på transportmidlet 3) afgangstidspunktet 4) logbogens risikoscore 5) transportvirksomhedens kørselsmønster 6) kontroltrykket for den enkelte virksomhed 7) tidligere sanktioner 8) tidligere kontroller med kontrolobservationer og 9) tidligere kontroller med dokumentation af drøftelse.

Parametrene vægtes indbyrdes således, at data om den konkrete forsendelse tæller 60%, mens transportørdata tæller 40% i den samlede risikoscore.

Risikoscoren anvendes ved udpegningen af de 250 månedlige indladningskontroller.

Konkret anvendes risikoscoren efter, at alle anmeldte transportører er blevet forhåndsvalideret i logbogskontrollen eller for korte transportører, når transportøren er blevet oprettet i Fødevarestyrelsens Eksportportal.

Det sikres fortsat, at der foretages indladningskontrol af både lange og korte transportører, af transportører med afgang fra samlested og fra besætning, samt med afgang om dagen og om natten. Men på baggrund af risikoscoren udpeges de transportører med højst risiko til indladningskontrol inden for de forskellige scenarier. Derudover udpeges der også et vist antal transportører med lav risikoscore til indladningskontrol, således risikomodellen løbende fodres med friske data fra "tilfældigt udpegede" kontroller.

I første omgang er risikomodellen og udpegningen af indladningskontroller blevet testet i et pilotprojekt fra primo november og frem til 31. december 2019. Fra den 1. januar 2020 er den endelige risikomodel blevet anvendt. Der er ikke foretaget korrektioner til modellen efter pilotperioden.

Interessentbidrag

DDD bemærker, at risikoparametrene ligesom kontroltrykket i indladningskontrollen bør evalueres årligt. På tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsen viser DDD, at embedsdyrlægerne efterspørger en langt større grad af risikobaseret kontrol, både hvad angår indladningskontrol og transportegnethed. DDD anbefaler endvidere, at embedsdyrlægerne tilbydes en simpel mulighed for at indmelde mistanker om leverandører/transportører, hvor der er risiko for overtrædelser.

Landbrug og Fødevarer og Dansk Industri foreslår, at risikoscoringsmodellen bør tage højde for, at en virksomhed med mange transporter og omsætning alt andet lige har større risiko for at få en sanktion.

Vurdering af indsatsens effekt og hensigtsmæssighed

Fødevarestyrelsen har endnu ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, hvorvidt risikomodelen sikrer en målrettet kontrol af de transporter og transportører med størst risiko for overtrædelse. Dertil er datagrundlaget for spinkelt.

Fødevarestyrelsen vil derfor i foråret 2020 løbende evaluere risikomodelen og udpegningen af indladningskontroller samt vurdere, hvorvidt der er behov for at foretage justeringer.

Anbefaling til ændringer

Fødevarestyrelsen anbefaler, at der i forbindelse med udarbejdelse af det nye kontrolkoncept foretages en ny vurdering af den anvendte risikomodels anvendelse og effektivitet.

6.5 Indsatser, som er forsinket eller ikke er gennemført

Der er to indsatser i den politiske aftale, som ikke er gennemført i 2019. Det er definitionen af brodne kar, samt præcisering af indvendige højdekrav.

Brodne kar

I den politiske aftale fastslås, at *"Kontrollen bør fokusere på de aktører, som har mange overtrædelser, dvs. branchens brodne kar. Det er hensigten, at disse brodne kar vil få 100% kontrol, indtil de retter ind og følger reglerne, herunder fortsat have den forøgede synstid på transportegnet hedskontrollen.*

Det fremgår også, *"at der i løbet af 1. kvartal 2019 besluttes en definition af et brodent kar"*.

I maj måned 2019 udarbejdede Fødevarestyrelsen en generel definition af brodne kar²⁹, som efterfølgende skulle konkretiseres. Det skyldes, at der er et tæt samspil mellem definitionen af et "brodent kar", og fastlæggelsen af kontrolindsatserne (100% kontrol m.v.) over for disse virksomheder.

I arbejdet med konkretiseringen er Fødevarestyrelsen stødt på en række problemstillinger, som kræver yderligere analyse og eventuelt udarbejdelse af supplerende tiltag.

For det første giver formuleringen om, at brodne kar skal underlægges 100 % kontrol en udfordring, da det skal afklares, hvorvidt dette skal tolkes som indladningskontrol. Såfremt en eller to store transportvirksomheder udpeges som brodne kar, kan det medføre et betydeligt ekstra antal indladningskontroller pr. måned med væsentlige merudgifter til følge, og en udfordring for Fødevarestyrelsens arbejdstilrettelæggelse hvis mange indladningskontroller skal gennemføres uden for normal arbejdstid. Der er derfor behov for at analysere, hvad en 100% kontrol skal bestå af, og hvordan den kan tilrettelægges.

For det andet er det blevet klart, at den store andel udenlandske aktører (ca. 80 % transporter udføres af en udenlandsk virksomhed) giver en særlig udfordring. Gebyrfinansiering af kontrollen af brodne kar vil således blive en udfordring, da der forudses betydelige problemer for styrelsen med at inddrive betalingen for den ekstra kontrol af udenlandske aktører. For styrelsen indebærer dette en ganske betydelig tabrisiko,

²⁹ Brodne kar definitionen formuleret i maj måned 2019: *"Virksomheder som gentagne gange overtræder reglerne vedr. transport af levende dyr, og som ikke ændrer adfærd"*.

og samtidig stilles de danske virksomheder i en dårligere konkurrencesituation. For at imødegå dette, vil der sandsynligvis skulle fremsættes ny lovgivning med forbedrede muligheder for at sikre betaling for kontrollen. Det kunne eksempelvis være hjemmel til at forbyde en virksomhed at transportere dyr i Danmark, indtil regningen er betalt, samt hjemmel til at kræve betaling på stedet inden udstedelse af et sundhedscertifikat.

Fødevarestyrelsen finder det derfor hensigtsmæssigt, at sammentænke indsatsen mod de brodne kar med det nye kontrolkoncept for dyretransporter, som forventes præsenteret til sommer 2020.

Fødevarestyrelsen vurderer ikke, at udskydelsen af definitionen af brodne kar kompromitterer styrelsens mulighed for at udføre en effektiv og målrettet kontrol mod de transportører med størst risiko for regelovertrædelse. Således betyder videreførelsen af den øgede synstid for alle transporter efter den 15. november 2019, at der ikke er behov for en særskilt videreførelse af øget synstid for "brodne kar".

Vedrørende aftalepunktet om, at kontrollen bør fokuseres på de aktører, som har mange overtrædelser, sikres dette ved, at Fødevarestyrelsen fra primo november 2019 igangsatte anvendelsen af førnævnte risikomodel, som anvendes ved udpegningen af de 250 månedlige indladningskontroller. Som nævnt er der i risikomodellen 3 kriterier, som relaterer sig til tidligere anmærkninger/fund af overtrædelser³⁰, hvorved anvendelsen af risikomodellen medfører, at indladningskontrollen i højere grad end tidligere målrettes virksomheder med dårlig regelefterlevelse.

Indvendig højde

I den politiske aftale fremgår det, at "*den nuværende tabel for krav til indvendig højde i bekendtgørelse om beskyttelse af dyr under transport udvides til også at gælde grise med en gennemsnitsvægt under 40 kg*".

Transportbekendtgørelsen indeholder i dag alene en tabel over kravene til den indvendige højde under transport af grise med en gennemsnitsvægt over 40 kg.

Fødevarestyrelsen vurderer, at der er en væsentlig usikkerhed ved fastsættelse af talmæssige normer for den indvendige højde for grise under 26 kg, grundet manglende videnskabelig viden vedrørende de mindre vægtklasser. Fastsættelse af indvendige højdekrav for grise under 26 kg. uden et videnskabeligt grundlag vurderes at medføre en væsentlig procesrisiko.

Fødevarestyrelsen er derfor i dialog med Aarhus Universitet om at tilvejebringe det forskningsmæssige grundlag for at fastsætte krav til indvendig højde for smågrise under 26 kg. Der findes desværre ikke nogen danske eller internationale undersøgelser, som kan anvendes til formålet. Når resultaterne af det videnskabelige arbejde foreligger, vil der blive taget stilling til udvidelse af tabellen for indvendig højde i transportbekendtgørelsen.

Indtil en ny bekendtgørelse træder i kraft, vil det indvendige højdekrav for grise under 40 kg. fortsat blive kontrolleret af Fødevarestyrelsen i forbindelse med indladningskontrol, hvor der foretages en konkret veterinærfaglig vurdering af, om transportforordningens krav til indvendig højde er overholdt.

³⁰ De tre kriterier er tidligere sanktioner, tidligere kontroller med kontrolobservationer samt tidligere kontroller med dokumentation af drøftelse

7 Konklusion

Den politiske aftale om styrket kontrol af dyretransporter har til formål at sikre bedre regelefterlevelse og dermed højere dyrevelfærd. Ligeledes er det formålet, at styrke Fødevestyrelsens mulighed for at tilrette og gennemføre sin kontrol.

Evalueringen viser, at især den konsekvente håndhævelse af todagesfristen af logbøger og krav om ny logbog ved ændringer, den skærpede kontrol med transportegnethed, samt det øgede antal indladningskontroller vurderes at have medført en forbedring i regelefterlevelsen og en bedre kontrol.

Styrket tid til at vurdere logbøger før dyretransporten afgår

Organisatorerne har i vidt omfang været i stand til at overholde todagesfristen og indsende en logbog, som af Fødevestyrelsen vurderes realistisk planlagt. De to hele arbejdsdage har endvidere styrket Fødevestyrelsens mulighed for inden afgang at kontakte organisator, hvis en transport ikke var realistisk planlagt. Dermed er de to formål med indsatsen i vidt omfang blevet indfriet.

Forbedringen i kvaliteten af oplysningerne i den indsendte logbog gengives i DDD's undersøgelse, hvor der er sket en markant stigning fra 3% til 44% af dyrlægerne, som nu anser logbogen som retvisende på afgangsdagen, hvilket tilskrives det øgede antal indladningskontroller. Det er især oplysninger om grisenes anslåede vægt, som giver anledning til forskel mellem logbogens oplysninger og de faktiske forhold. Hvis der er tvivl om, hvorvidt arealkravet er overholdt, har styrelsens dyrlæger fra 1. januar 2020 med interpolationstabellen fået mulighed for at beregne, hvorvidt arealkravet er overholdt. Ligeledes kan vejesejler påbydes udleveret.

Organisatorerne har dog påpeget arbejdsmiljømæssige problemer i, at indsendelsestidspunktet er fastsat til kl. 8.00 to dage før afgang, da ændringer i planlægningen og dermed i logbogen skal foretages af kontorpersonalet meget tidligt om morgenen.

Fødevestyrelsen anbefaler derfor, at indsendelsestidspunktet ændres fra kl. 8.00 til kl. 9.00. En forudsætning er, at ændringen ikke sætter forhåndsvalideringen af logbøger under pres. Fødevestyrelsen vil have fokus på, at dette ikke sker.

Øget indladningskontrol

Evalueringen viser, at det øgede antal indladningskontroller har styrket kontrollen af transportørernes regelefterlevelse, og at en række overtrædelser med direkte negativ konsekvens for dyrevelfærden er blevet opdaget, hindret og sanktioneret. Det har endvidere medført en adfældsændring hos transportørerne/chaufførerne, som nu i mange tilfælde selv på forhånd tjekker om f.eks. ventilation og vandingsanlæg virker, inden at pålæsningen af grise igangsættes. Dermed er det primære formål med indsatsen imødekommet.

Da der dog fortsat konstateres en række overtrædelser i indladningskontrollen med direkte negativ konsekvens for dyrevelfærden, anbefaler Fødevestyrelsen, at antallet af indladningskontroller af transporter med grise fortsætter uændret med 250 om måneden.

I forbindelse med et nyt kontrolkoncept for det samlede dyretransportområde, vil der inden sommerferien 2020 blive vurderet, hvorvidt der fortsat er behov for 250 indladningskontroller af grise om måneden.

Som nævnt ovenfor vurderer Fødevestyrelsen, at den indsendte logbog i større omfang end tidligere svarer til virkeligheden. Hvis der er konstateret afvigelser imellem logbogens oplysninger og de faktiske forhold, har det i visse tilfælde resulteret i et forbud mod den planlagte transport, krav om indsendelse af

en ny logbog og en ny todagesfrist. Det er enten sket af hensynet til dyrevelfærden eller kontrollens effektivitet.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at der fortsat stilles krav om, at oplysningen i logbogen f.s.v.a. lastbilens areal er identisk med det konstaterede ved en indladningskontrol.

Fødevarestyrelsen anbefaler videre, at det i regi af det nye kontrolkoncept undersøges nærmere, hvorvidt den enkelte embedsdyrlæge fremadrettet skal have mulighed for at tillade videre transport, selvom der ankommer en lastbil med et mindre areal end angivet i logbogen under forudsætning af, at arealkravet m.v. er overholdt.

Fødevarestyrelsen anbefaler videre, at en fremtidig implementering af nye kontroltiltag sker uden for normale ferieperioder.

Endelig kan det konkluderes, at den indsamlede kontroldata har været anvendelig i udviklingen af en risikomodell. Der vil dog være relevant at indsamle yderligere kontroldata, således risikomodellen løbende styrkes og udvikles.

Øget synstid i forbindelse med kontrollen af transportegnethed

Evalueringen viser, at Fødevarestyrelsens muligheder for at foretage et ordentligt syn af grises transportegnethed vurderes styrket væsentligt. Et stort flertal af styrelsens dyrlæger angiver, at der er tilstrækkelig tid til at gennemføre synet, og at der foretages en god faglig vurdering.

Det vurderes især, at antalsbegrænsningen ved fremdrivning af grise har hjulpet på synshastigheden, når der foretages syn af én dyrlæge. Men evalueringen viser også, at der fortsat kan være udfordringer med synshastigheden på især samlestederne, når der har været anvendt to dyrlæger. Flere embedsdyrlæger har endvidere bemærket, at de faste retningslinjer for fremdrivning i små hold har værnet dem mod pres fra branchen om at aflæse grisene i et for højt tempo.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at der i udgangspunktet fortsat kun fremdrives 15 grise af gangen ved transportegnethedssynet, hvor der foretages syn af kun én dyrlæge.

Hvor dyrlægen vurderer, at det er fagligt forsvarligt, anbefales det dog, at der tillades fremdrivning af en halv bås – dog maksimalt 17 grise af gangen. Endvidere vil der være fokus på at sikre en tilpas lav synshastighed, hvilket embedsdyrlægerne allerede i dag kan beordre nedsat.

Kravet om syn af grisene fra begge sider vurderes også overordnet set at have højnet kvaliteten af kontrollen. Dog har det givet problemer, at grise er blevet tvunget frem og tilbage på rampen, hvis synet er foretaget af én dyrlæge.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at kravet om syn af grise fra begge sider bibeholdes, men at der ikke længere er et fast metodekrav til, hvorledes dette sikres. Det skal dog ske ved en metode, som på forhånd er godkendt af den lokale veterinære ledelse i Fødevarestyrelsen.

Det er også oplevelsen, at især besætningsejerne er blevet markant bedre til at sortere ikke-transportegnede grise fra inden afgang, hvilket er glædeligt.

Der er flere erhvervsorganisationer, som påpeger, at der udarbejdes for mange kontrolrapporter, når der konstateres døde grise eller ikke-transportegnede grise. Ligeledes påpeger en brancheorganisation, at der

sker forskelsbehandling i kontrolintensiteten mellem transportere fuldt ud afviklet i Danmark og for transportere, som udfører dyr fra Danmark.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at sanktioneerings- og registreringspraksis analyseres nærmere i forbindelse med udviklingen af et nyt kontrolkoncept. Indtil et nyt kontrolkoncept foreligger, fastholdes nuværende sanktioneerings- og registreringspraksis.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at Fødevarestyrelsen årligt gennemgår kontrolresultaterne for transportområdet med henblik på bl.a. dialog med interessenterne i regi af Dialogforum for dyretransporter.

Perspektivering til det nye kontrolkoncept for dyretransporter

Evalueringen viser, at der fortsat er behov for udvikling af kontrollen på området.

Der arbejdes p.t. på udviklingen af et nyt kontrolkoncept for det samlede dyretransportområde, inklusiv andre dyrearter end grise. Dette koncept forventes præsenteret inden sommerferien 2020.

Kontrolkonceptet skal skabe en ramme for Fødevarestyrelsens kontrol af dyretransporter, så kontrollen på dette område bygger på ens principper for kontrollen og sanktionering på tværs af transportkæden – herunder anvendelse af den udviklede risikomodel. Konceptet bygger blandt andet på de erfaringer, der er gjort i 2019, hvor kontrollen er blevet styrket og de kritikpunkter, der er kommet frem ved evalueringen af indsatsen.

I dette arbejde vil eventuelle anbefalinger fra Rigsrevisionens analyse af kontrollen med dyretransporter 2008-2018 også blive inddraget.