



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Januar 2020
– 10/2019**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Kontrol med dyretransporter

10/2019

Beretning om

kontrol med dyretransporter

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2020

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i maj 2020.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-650-0
ISBN online 978-87-7434-651-7

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om kontrol med dyretransporter

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, om kontrollen med dyretransporter har været effektiv og tilpasset udviklingen på området. Baggrunden for anmodningen var en politisk aftale om styrket kontrol med dyretransporter fra den 18. december 2018, som byggede på konstaterede overtrædelser i flere kontroller, mangelfuld sanktionering, og at kontrollen ikke havde været forøget i takt med stigningen i dyretransporter. Undersøgelsen omhandler primært kontrollen af lange transporter af grise (på over 8 timer), hvor der er størst risiko for negativ påvirkning af dyrenes velfærd.

Fødevarestyrelsen har det primære ansvar for at kontrollere og sanktionere overtrædelser af reglerne om dyretransporter i Danmark.

Antallet af grise på lange transporter er tredoblet i perioden 2008-2018 fra 3,2 mio. til 9,6 mio. grise, mens antallet af grise, der transporteres under 8 timer, har ligget nogenlunde stabilt siden 2009. Der har siden 2012 været flest lange transporter. Samlet set er eksporten af grise i perioden 2008-2018 mere end fordoblet fra ca. 6,5 mio. til ca. 15 mio. grise.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Miljø- og Fødevarerministeriets kontrol af lange grisetransporter i perioden 2008-2018 har været ineffektiv. Derved er der risiko for, at grisene kan være kommet til skade eller er blevet påført lidelser under transporten.

Statsrevisorerne kritiserer, at transportører, der gentagne gange bryder sig mod reglerne, ikke er blevet sanktioneret effektivt. Statsrevisorerne forventer, at Miljø- og Fødevarerministeriet vil gøre brug af alle sine sanktionsmuligheder fremadrettet.

Statsrevisorerne

24. januar 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Statsrevisorernes kritik er bl.a. baseret på:

- at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har tilpasset antallet af stikprøve- og inddrivningskontroller til stigningen i antallet af grisetransporter, på trods af at ministeriets interne revisionsenhed i 2011 og Fødevarestyrelsen selv i 2016 anbefalede en revurdering
- at Fødevarestyrelsens kontroller ikke har været målrettet de mest risikofyldte områder
- at Fødevarestyrelsen ikke har udstedt forbud mod transportere eller inddraget autorisationer i perioden 2012-2018, selv om styrelsen har haft hjemmel til at nedlægge forbud mod transportere siden 2016
- at Fødevarestyrelsen ikke har haft den fornødne viden om tidligere sanktioner af transportører i kontrolsituationer for derved at sikre, at transportørerne bliver sanktioneret korrekt og effektivt
- at Fødevarestyrelsen ikke har haft overblik over, om styrelsen efterlever reglerne om at indberette udenlandske transportørers overtrædelser i Danmark til de udenlandske myndigheder.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	7
2. Miljø- og Fødevareministeriets kontrol og sanktionering	9
2.1. Miljø- og Fødevareministeriets kontrol med grisetransporter	9
2.2. Miljø- og Fødevareministeriets sanktionering af overtrædelser	22
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	31
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	32
Bilag 3. Ordliste.....	36
Bilag 4. Miljø- og Fødevareministeriets hørings svar	38

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 24. Miljø- og Fødevarerministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Eva Kjer Hansen: september 2007 - februar 2010

Henrik Høegh: februar 2010 - oktober 2011

Mette Gjerskov: oktober 2011 - august 2013

Karen Hækkerup: august 2013 - december 2013

Dan Jørgensen: december 2013 - juni 2015

Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018

Jakob Ellemann-Jensen: maj 2018 - juni 2019

Mogens Jensen: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Miljø- og Fødevarerministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

I bilag 4 er Miljø- og Fødevarerministeriets høringssvar på den endelige beretning optrykt. Det er sket som led i en forsøgsordning.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Miljø- og Fødevarerministeriets kontrol med dyretransporter og sanktionering af overtrædelser på området. Miljø- og Fødevarerministeriet har det overordnede ansvar for området, og Fødevarerstyrelsen varetager kontrolopgaverne.

2. Undersøgelsen blev igangsat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne den 21. februar 2019, jf. bilag 1. Statsrevisorerne ønskede en undersøgelse af, om kontrollen på området har været effektiv og tilpasset udviklingen i dyretransporter. Statsrevisorerne begrundede anmodningen med, at en ny politisk aftale om styrket kontrol med dyretransporter fra den 18. december 2018 byggede på konstaterede overtrædelser i flere kontroller, og at kontrollen ikke havde været forøget i takt med stigningen i dyretransporter.

3. Baggrunden for den politiske aftale var, at Fødevarerstyrelsen i juli 2018 offentliggjorde en redegørelse om sanktionering i forbindelse med kontrol af dyretransporter. Redegørelsen viste en mangelfuld sanktionering i returlogbogskontrollen og munde-ede ud i, at Fødevarerstyrelsen på opfordring fra miljø- og fødevarerministeren udarbejdede en analyse af, hvordan kontrollen med dyretransporter kunne forbedres og målrettes konstaterede problemer gennem konkrete initiativer.

4. Vi har valgt at fokusere undersøgelsen på kontrollen af lange transporter af grise (transporter over 8 timer). Ifølge transportforordningen er risikoen for en negativ påvirkning af dyrenes velfærd størst ved transporter over 8 timer. Derfor er der sat en række skærpede krav for de lange transporter. Siden 2008 er der sket mere end en fordobling i antallet af grise, der eksporteres, herunder en tredobling af lange transporter. I 2018 blev ca. 15 mio. grise eksporteret fra Danmark, heraf ca. 10 mio. grise på transporter over 8 timer.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført en effektiv kontrol af lange grisetransporter i perioden 2008-2018. Med effektiv kontrol lægger vi til grund, at de forskellige kontroltyper alle er gennemført, at kontrollerne er tilpasset viden om tidligere overtrædelser og udviklingen i grisetransporter, at stikprøverne er tilrettelagt risikobaseret, og endelig at konstaterede overtrædelser er blevet sanktioneret.

Politisk aftale om styrket kontrol med dyretransporter

I december 2018 indgik regeringen en politisk aftale om dyretransporter. Ifølge aftalen skal kontrollen på området styrkes gennem bl.a. større fokus på brodne kar, udvidede sanktionsbeføjelser, flere stikprøver (indladningskontroller) og højere kvalitet i det obligatoriske syn af dyrene før transport. Tiltagene skal ifølge aftalen evalueres i december 2019.

Redegørelse om mangelfuld sanktionering

I juli 2018 påpegede Fødevarerstyrelsen i en redegørelse, at der i en periode havde været væsentlige udfordringer med særligt kontrollen af returlogbøger, som indsendes af transportører efter dyretransporter på over 8 timer. Kontrollen havde været mangelfuld, og konstaterede overtrædelser var ikke blevet sanktioneret.

Kontrollen reguleret gennem 2 forordninger

Kontrollen med dyretransporter er reguleret med generelle bestemmelser i forordningen om offentlig kontrol på området (kontrolforordningen) og forordningen om beskyttelse af dyr under transport (transportforordningen), som indeholder mere konkrete krav til Miljø- og Fødevarerministeriets kontrol med dyretransporter.



Hovedkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har sikret, at der er gennemført en effektiv kontrol af lange grisetransporter i perioden 2008-2018. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende. Konsekvensen af den mangelfulde kontrol har været en unødigt stor risiko for, at grisene er kommet til skade eller er blevet påført lidelser under transporten.

Miljø- og Fødevareministeriet har udført de typer af kontroller, som ministeriet skal, men stikprøvekontrollerne er ikke tilpasset udviklingen i antallet af grisetransporter og heller ikke planlagt risikobaseret. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende

Fødevarestyrelsen har gennemført de 2 obligatoriske kontroller forud for transport af grise i form af kontrol af logbøger og kontrol af grisenes transportegnethed. Dog skulle en dyrlæge i gennemsnit syne 39 % flere grise i den obligatoriske transportegnethedskontrol i 2018 i forhold til i 2008. Det indikerer, at dyrlægerne i undersøgelsesperioden har fået mindre tid til at udføre opgaven.

Antallet af stikprøvekontroller har ikke været tilpasset udviklingen i antallet af grisetransporter, og kontrollerne har ikke været målrettet de væsentligste og mest risikofyldte områder. Fødevarestyrelsen har i undersøgelsesperioden ikke justeret antallet af indladningskontroller på trods af en betydelig udvikling i antallet af grisetransporter og på trods af, at Miljø- og Fødevareministeriets interne revisionsenhed i 2011 og Fødevarestyrelsen i 2016 selv anbefalede en revurdering. Det betyder, at andelen af grisetransporter, der i 2018 blev udtaget til indladningskontrol, var faldet til mindre end 0,4 %.

Selv om 88 % af de lange grisetransporter afgår fra et samlested, og selv om der er dårligere overholdelse af reglerne på samlestederne, har Fødevarestyrelsen kun udført 25 % af indladningskontrollerne på samlesteder i 2018. Udviklingen i undersøgelsesperioden betyder, at det i 2018 var ca. 15 gange mere sandsynligt at blive udtaget til kontrol på en besætning end på et samlested. Herudover bliver de fleste kontroller udført i årets sidste måneder. Det er Rigsrevisionens vurdering, at mønstrene i den udførte kontrol gør den mindre effektiv i forhold til at fange overtrædelser, fordi kontrollen ikke finder sted der, hvor der er størst risiko, og fordi transportører, der overtræder reglerne, har mulighed for at indrette sig efter kontrollen.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen i overensstemmelse med styrelsens retningslinjer har kontrolleret næsten alle danske og op mod 30 % af de udenlandske transportørers returlogbøger. Fødevarestyrelsen har dog stadig et efterslæb af returlogbøger fra 2018, som mangler at blive kontrolleret. Rigsrevisionen vurderer, at kontrollen ikke er effektiv, så længe transportører, som overtræder reglerne, kan køre videre gennem længere tid uden straks at blive gjort opmærksom på overtrædelserne og sanktioneret for dem. Rigsrevisionen gør desuden opmærksom på, at der er risiko for, at overtrædelser begået i 2018 ikke bliver sanktioneret inden for forældelsesfristen på 2 år.

Miljø- og Fødevareministeriet har ikke gjort brug af alle sine sanktionsmuligheder, og ministeriet har ikke sikret, at transportører, der gentagne gange forbryder sig mod reglerne, er blevet sanktioneret effektivt. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende

Fødevarestyrelsen mangler i kontrolsituationen viden om tidligere overtrædelser. Dermed er Fødevarestyrelsen ikke altid i stand til at vurdere, om der er tale om gentagne og ensartede overtrædelser, som bør tildeles en strengere sanktion. Fødevarestyrelsens kontrolvejledning angiver, at gentagne og ensartede overtrædelser inden for en kort periode som udgangspunkt skal sanktioneres med en skærpet sanktion. Undersøgelsen viser, at dette kun sker undtagelsesvist. Fødevarestyrelsen har i undersøgelsesperioden ikke inddraget nogen autorisationer eller givet nogen forbud. Fødevarestyrelsen har haft hjemmel til at nedlægge forbud mod transportører siden 2016, men har først i 2019 udarbejdet retningslinjer herfor. Fødevarestyrelsen angiver bl.a. de manglende retningslinjer som årsag til, at hjemlen ikke har været anvendt.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen i undersøgelsesperioden ikke har haft overblik over, om styrelsen efterlever forordningens krav om at indberette udenlandske transportørers overtrædelser af forordningens bestemmelser til de relevante myndigheder i transportørens hjemland. Fødevarestyrelsen har heller ikke overblik over, i hvilket omfang styrelsen handler på indberetninger om de overtrædelser, som danske transportører begår i udlandet.

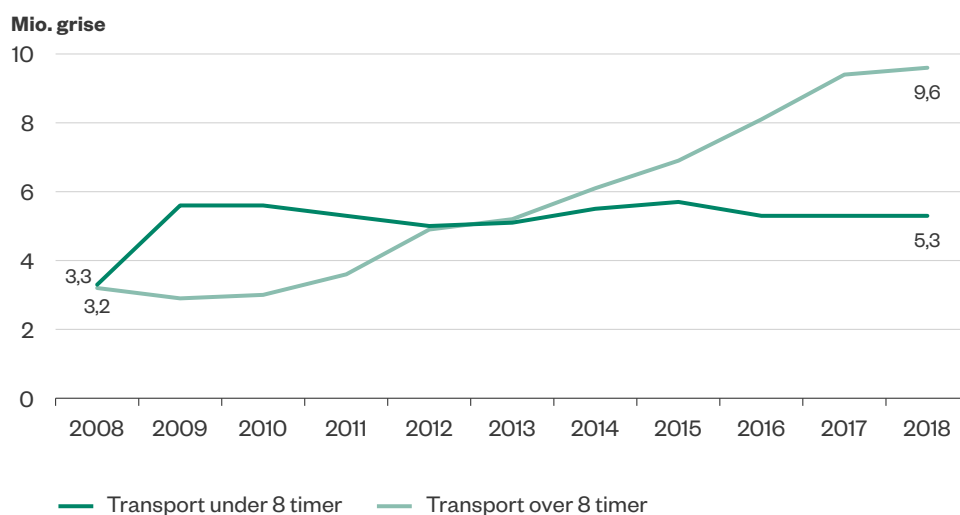
På baggrund af en politisk aftale om en styrket kontrol har Fødevarestyrelsen i 2019 implementeret tiltag, der bl.a. har øget antallet af indladningskontroller og øget dyrlægenes tid til at gennemføre kontrol af grisenes transportegnethed. Rigsrevisionen vurderer, at Fødevarestyrelsen i lyset af udviklingen i antallet af grisetransporter tidligere burde have forholdt sig til, om antallet af kontroller var tilstrækkeligt.

1.2. Baggrund

6. EU's forordning om beskyttelse af dyr under transport (transportforordningen) stiller krav til medlemslandenes kontrol med dyretransporter ud fra et grundlæggende princip om, at dyr ikke må transporteres under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller blive påført unødigt lidelse. Medlemslandenes myndigheder har til opgave at tilrettelægge en effektiv kontrol og sanktionere overtrædelser af reglerne inden for rammerne af transportforordningen. Denne indsats skal have en afskrækkende effekt over for de transportører, der ikke overholder reglerne.

7. Fordi risikoen for en negativ påvirkning af dyrenes velfærd er større, hvis en transport varer over 8 timer, stiller transportforordningen supplerende krav til de lange transportere, bl.a. i forhold til plads, vand, strøelse og hviletider. Da Danmark er et lille land, vil transportere over 8 timer som oftest gå til udlandet. Dyretransporter med smågrise på 15-50 kilo har i årevis udgjort langt størstedelen af de dyretransporter, der kører ud af landet. Smågrisene eksporteres hovedsageligt til opfødning i fx Polen og Tyskland, mens en mindre andel eksporteres til andre formål, fx slagting og avl. Transporterne til udlandet gennemføres hovedsageligt af udenlandske transportører. Figur 1 viser udviklingen i antallet af grise på korte og lange transportere i perioden 2008-2018.

Figur 1
Udviklingen i antallet af grise, der transporteres under og over 8 timer i perioden 2008-2018



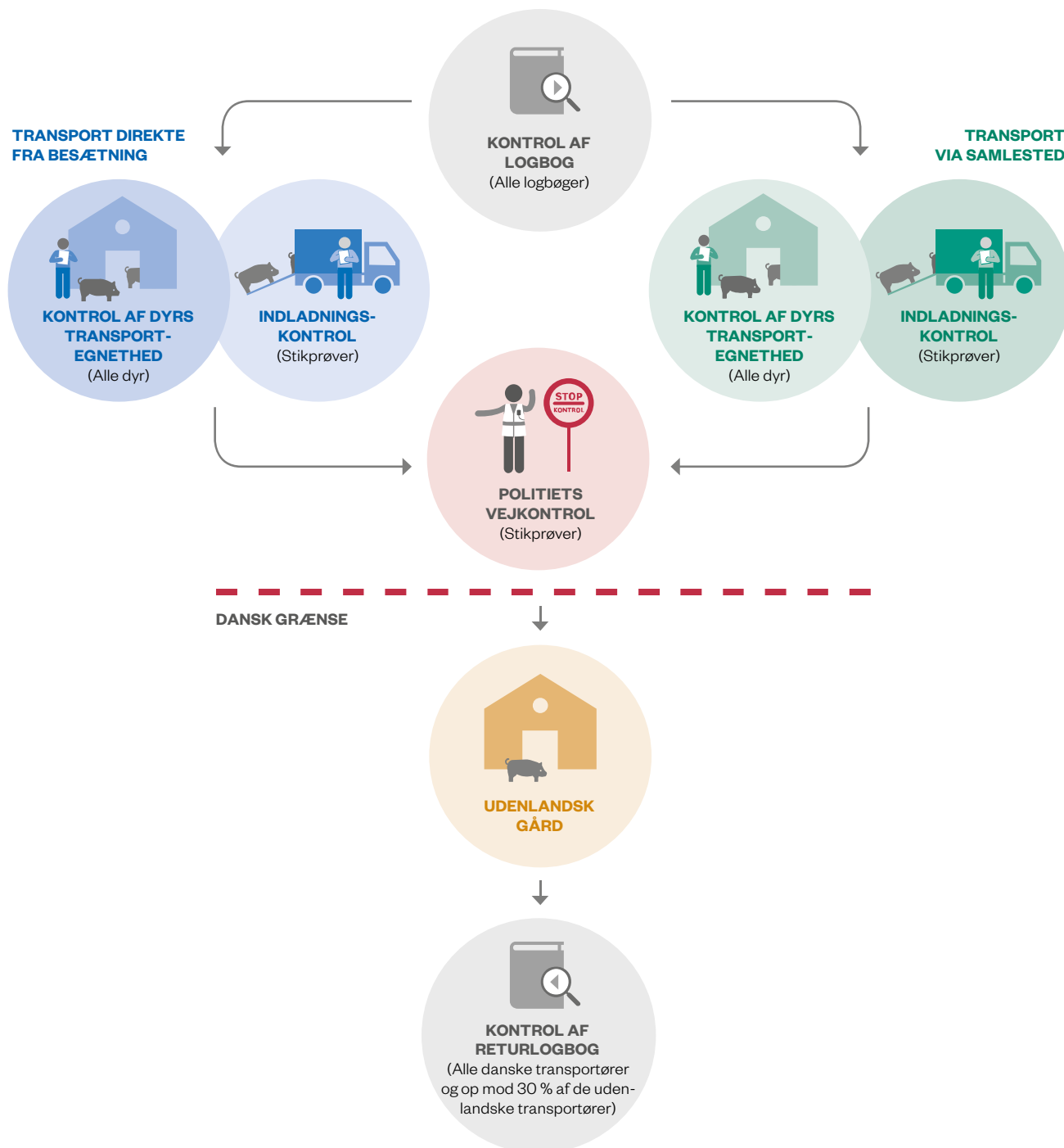
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af figur 1, at antallet af grise på lange transportere er steget fra 3,2 mio. i 2008 til 9,6 mio. i 2018, mens antallet af grise, der transporteres under 8 timer, har ligget nogenlunde stabilt siden 2009. Der har siden 2012 været flest lange transportere. Samlet set er eksporten af grise i perioden 2008-2018 mere end fordoblet fra ca. 6,5 mio. til ca. 15 mio. grise.

8. En rapport fra Den Europæiske Revisionsret fra 2018 om dyrevelfærd i EU viste, at der var udfordringer med overholdelsen af reglerne ved lange dyretransporter og med transport af uegnede dyr. Revisionsretten fandt særligt udfordringer med at sikre en tilstrækkelig risikobaseret kontrol og med medlemslandenes anvendelse af oplysninger fra interne audits til at sikre forbedringer i forvaltningen på området.

9. Fødevarestyrelsen er den myndighed, der har det primære ansvar for at kontrollere og sanktionere overtrædelser af reglerne om dyretransporter i Danmark. Figur 2 viser kontrollen af lange grisetransporter.

Figur 2
Kontrol af lange grisetransporter på deres vej ud af landet



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at der er 5 forskellige kontroller ved lange grisetransporter, hvoraf 2 er obligatoriske (kontrol af alle logbøger før transport og kontrol af alle grisens egnethed til transport), og 2 er stikprøvekontroller (indladningskontrol og vejkontrol). Hertil kommer returlogbogskontrollen, som er en obligatorisk kontrol af danske transportører og en stikprøvekontrol af op mod 30 % af de udenlandske transportører.

Den første kontrol af lange grisetransporter er kontrollen af den planlagte transport i den indsendte logbog. Fødevestyrelsen skal kontrollere alle logbøger forud for lange grisetransporter. Herudover er der den obligatoriske transportegnethedskontrol, hvor alle grise før afgang bliver synet af embedsdyrlæger fra én af Fødevestyrelsens 3 regionale veterinærenheder. Embedsdyrlæger fra Fødevestyrelsens veterinære rejsehold gennemfører derudover stikprøvekontrol af grisetransporterne ved indladingen af grisene på det køretøj, de skal transporteres på. Efter transporten kontrollerer Fødevestyrelsen alle danske returlogbøger og op mod 30 % af de udenlandske returlogbøger for at se, om transporten forløb som planlagt.

Vejkontrollen er en stikprøvekontrol, hvor politiet kontrollerer dyretransporterne på de danske veje. Det er politiet, der har ansvaret for at tilrettelægge og gennemføre vejkontrollen, og Fødevestyrelsens embedsdyrlæger er med som veterinærfaglig bistand.

10. I undersøgelsen ser vi særligt på, om stikprøvekontrollerne under transporten effektivt er med til at forhindre overtrædelser af reglerne på området. Det skyldes, at stikprøvekontrollerne er der, hvor Miljø- og Fødevareministeriet har de bedste muligheder for at tilrettelægge kontrollen i forhold til udviklingen på området.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

11. Vi undersøger med udgangspunkt i transportforordningen og kontrolforordningen i afsnit 2.1, om Miljø- og Fødevareministeriet har gennemført de kontroltyper, som ministeriet skal, herunder om kontrollernes indhold, placering og antal har fulgt den udvikling, der har været i risikobilledet og i omfanget af eksporten af grise til udlandet på lange transporter. I afsnit 2.2 undersøger vi, om Miljø- og Fødevareministeriet har benyttet sine sanktionsmuligheder på området. Vi ser særligt på, om ministeriet har sanktioneret overtrædelser i overensstemmelse med forordningerne, den nationale lovgivning og ministeriets egne retningslinjer.

Metode

12. Undersøgelsen er gennemført på baggrund af skriftligt materiale, bl.a. Fødevestyrelsens egne analyser og rapporter vedrørende kontrollen af dyretransporter, herunder svar på folketingsspørgsmål, analyser og notater til Miljø- og Fødevareministeriets departement og kommunikation med transportører mv. Vi har også indhentet udtræk fra den database, hvor Fødevestyrelsen samler sine kontrolrapporter, og den database, hvor logbøgerne registreres.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, og undersøgelsens metode er yderligere beskrevet i bilag 2.

Logbøger/returlogbøger

En logbog er en obligatorisk beskrivelse af dyretransporter på over 8 timer. Logbogen skal forud for transporten indsendes til Fødevestyrelsen af den virksomhed, der organiserer transporten. Efter endt transport skal alle danske transportører og op mod 30 % af de udenlandske transportører indsende en returlogbog, hvor oplysninger om den realiserede transport fremgår. I returlogbogskontrollen sammenligner Fødevestyrelsen oplysningerne med den logbog, der blev indsendt før transporten.

Regionale veterinærenheder

De 3 regionale veterinærenheder står bl.a. for kontrollen af dyrs transportegnethed. Veterinærrejseholdets embedsdyrlæger udfører også indladningskontroller i hele landet og bistår politiet på vejkontroller.

Afgrænsning

14. Vi har afgrænset undersøgelsen til lange transporter af grise. I 2018 blev der kørt dobbelt så mange grise på lange transporter som på korte transporter. Med denne afgrænsning undersøger vi den største og mest risikofyldte del af transporterne. Enkelte steder har det været nødvendigt at medtage de korte transporter, fx ved analyserne af sanktionering, da transportørernes historik for overtrædelser har betydning for, hvilken sanktion de skal have, uanset hvor langt de har kørt.

15. Fødevarestyrelsen bidrager til tilrettelæggelsen og udførelsen af de fleste af vejkontrollerne, men ansvaret for vejkontrollen ligger hos politiet. Da vejkontrollens resultater har betydning for Fødevarestyrelsens kontrol og sanktionering, inddrager vi tal for kontroller og sanktioner fra vejkontrollen. Politiets indsats er ikke en del af denne undersøgelse, fordi Fødevarestyrelsen er den myndighed, der har det primære ansvar for kontrollen med dyretransporter.

16. Statsrevisorerne har ønsket en undersøgelsesperiode fra 2008 til 2018. Vi har så vidt muligt afdækket hele perioden. På grund af datatilgængelighed vedrørende gennemførte kontroller og uddelte sanktioner er undersøgelsesperioden i nogle analyser kortere. Vi har, hvor det har været muligt, medtaget resultaterne af kontrollen i 2019, som bl.a. kan vise ændringerne i forbindelse med den nye politiske aftale.

17. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, hvor spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Miljø- og Fødevareministeriets kontrol og sanktionering

18. Dette kapitel handler om, hvorvidt Miljø- og Fødevareministeriet har ført en effektiv kontrol med lange grisetransporter for derved at bidrage til at beskytte dyrene mod skader og unødigt lidelse under transporten. Ved effektiv kontrol forstås vi en kontrol, der tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med transportforordningen, kontrolforordningen, den nationale lovgivning og ministeriets egne retningslinjer. Det indebærer bl.a., at kontrollen er risikobaseret og tilpasset udviklingen i dyretransporter, og at de overtrædelser, som konstateres i kontrollen, bliver sanktioneret systematisk.

2.1. Miljø- og Fødevareministeriets kontrol med grisetransporter

19. Vi har undersøgt, om Miljø- og Fødevareministeriet har gennemført de kontroller, som ministeriet skal. Herunder har vi undersøgt, om kontrollernes indhold, placering og antal har fulgt den udvikling, der har været i risikobilledet og i omfanget af eksporten af grise til udlandet på lange transportere.

20. En lang grisetransport møder som nævnt en række forskellige kontroller på sin vej, jf. tabel 1.

Tabel 1
Beskrivelse af de forskellige kontroller af lange grisetransporter

Kontroltype	Udførende myndighed	Kontrolomfang i undersøgelsesperioden	Kontrollens indhold
Logbogskontrol	Fødevarestyrelsen	Obligatorisk kontrol af alle logbøger	Fødevarestyrelsen skal før transporten kontrollere, om oplysningerne om den planlagte transport er realistiske.
Transportegnetheds-kontrol	Fødevarestyrelsen	Obligatorisk kontrol af alle grise	Fødevarestyrelsen skal vurdere, om hver enkelt gris på forsvarlig vis kan klare den planlagte transport.
Indladningskontrol	Fødevarestyrelsen	Stikprøve (100 transporter pr. år, heraf flest grisetransporter) ¹⁾	Fødevarestyrelsen skal ved transportens begyndelse bl.a. kontrollere, om grisene har et tilstrækkeligt areal, og om der er strøelse og adgang til vand.
Vejkontrol	Rigspolitiet og Fødevarestyrelsen	Stikprøve (ca. 470 kontroller af grisetransporter pr. år)	Politiet skal kontrollere dyrenes velfærd og forhold på lastbilerne. Fødevarestyrelsens veterinære rejsehold deltager i de fleste af politiets vejkontroller.
Returlogbogskontrol	Fødevarestyrelsen	Alle danske returlogbøger og op mod 30 % af de udenlandske returlogbøger	Fødevarestyrelsen skal kontrollere, om transporten blev udført som angivet i logbogen, ved at indhente en returlogbog fra alle danske transportvirksomheder og fra op mod 30 % af de udenlandske transportvirksomheder.

¹⁾ Indladningskontrollerne er pr. juli 2019 øget til 250 om måneden i en pilotperiode.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af tabel 1, at der er 5 kontroller af lange grisetransporter. Nogle kontroller er *obligatoriske*, dvs. at alle grise og forsendelsernes transportpapirer bliver kontrolleret. Andre kontroller udføres som *stikprøver*. I tabellen er alle 5 kontroltyper beskrevet i den rækkefølge, de finder sted.

Logbogs kontrol

21. Ifølge transportforordningen skal Fødevarestyrelsen kontrollere, om de lange dyretransporter er planlagt, så de lever op til forordningens krav. Fødevarestyrelsen har i en redegørelse manuelt opgjort, hvor mange logbøger der blev kontrolleret i perioden 2012-2017. Vores gennemgang af redegørelsen og Eksportportalens oplysninger viser, at der i perioden 2016-2018 hvert år blev indsendt 25.000-30.000 logbøger forud for grisetransporter på over 8 timer. Heraf blev ca. 2.000 logbøger ikke forhåndsvalideret. Dette skyldtes altovervejende, at transporten var blevet aflyst af transportøren inden afgang. Herudover var der ganske få logbøger, som Fødevarestyrelsen havde tilbagesendt, eller logbøger, som var ufuldstændigt udfyldt. Det er på den baggrund Rigsrevisionens vurdering, at Fødevarestyrelsen har kontrolleret alle relevante logbøger, der er indsendt forud for en lang transport. Logbøger fra danske transportører udgør ca. 25 % af de logbøger, der bliver indsendt til Fødevarestyrelsen.

Lever den indsendte logbog ikke op til kravene, skal Fødevarestyrelsen tage kontakt til den transportør, der har indsendt logbogen. Før 2016 har styrelsen ikke registreret disse henvendelser. Vi har set enkelte eksempler på, at en sådan kontakt har været foretaget, men Fødevarestyrelsen har ikke haft en fast praksis for registrering af henvendelserne.

Hvis Fødevarestyrelsen fortsat finder, at der er risikable forhold ved transporten, har styrelsens praksis været at give logbogen en såkaldt risikoscore. Fødevarestyrelsen kan fx risikoscore en logbog, hvis der er risiko for, at transporten vil tage mere end 24 timer, og der derfor skal være et stop på ruten, så grisene kan hvile. Risikoscoren betyder, at logbogen vil blive udtaget til opfølgende kontrol (returlogbogs kontrol).

22. Vores gennemgang af logbøgerne, som er blevet registreret digitalt i perioden 2016-2018, viser, at 7-10 % af logbøgerne har fået en risikoscore på 1-5. Risikoscoren påføres fx logbogen i situationer, hvor Fødevarestyrelsen vurderer, at der er særlige risici vedrørende køretid og areal. Risikoscoren har til formål at synliggøre over for dyrlægerne, om der er forhold, de skal være opmærksomme på, når dyrenes transportegnethed vurderes dagen efter. Fødevarestyrelsen har ikke tidligere haft praksis for at afvise logbøger i forhåndsvalideringen, men styrelsen har oplyst, at styrelsen i 2019 skrev muligheden for at afvise en logbog i forhåndsvalideringen ind i sagsbehandlingernes vejledning.

23. Gennemgangen af logbogs kontrollen viser samlet set, at Fødevarestyrelsen har gennemført kontrollen og forhåndsvalideringen af logbøgerne før transporten. Gennemgangen viser også, at Fødevarestyrelsen har vurderet risici for de planlagte transportere. Fødevarestyrelsen har i undersøgelsesperioden ikke haft en fast praksis for registrering af henvendelser til den transportør, der har indsendt en urealistisk logbog. Det kan fx være tilfælde, hvor Fødevarestyrelsens beregninger viser, at transporttiden angivet i logbogen er for kort.



Kontrol af logbog

Logbogen beskriver bl.a. forsendelsens transportør, indhold og rute. Der skal udfyldes én logbog pr. forsendelse. Der kan være flere forsendelser på samme transport. Når grise på samme lastbil skal fragtes til flere bestemmelsessteder, udfyldes en logbog for hvert bestemmelsessted.

Eksportportalen

Eksportportalen er en database, hvor Fødevarestyrelsen bl.a. modtager logbøger og returlogbøger.

Risikoscore

Alle logbøger får en risikoscore i forbindelse med logbogs kontrollen. Det gælder også de logbøger, hvor transporten ikke vurderes at være risikabel (risikoscore 0). Der er 6 mulige risikoscorer (0-5):

0. Ingen risiko
1. Øvrige forhold
2. Kampagne
3. Risiko vedrørende areal
4. Risiko vedrørende køretid
5. Flere risikable forhold på samme tid.



Kontrol af dyrs transportegnethed

Kontrollen foregår ved afgang fra en besætning eller ved ankomst til et samlested. Ved kontrollen vurderer embedsdyrlægen dyrenes sundhed og transportegnethed. Manglende transportegnethed kan fx skyldes brok eller halthed. For grise er der krav om, at kontrollen skal ske tidligst 24 timer før transportens afgang.

Eksempler på forhold, der kan gøre grise uegnede til transport og kan medføre sanktioner

Brok er en udposning på grisens bug, som i nogle tilfælde kan begrænse grisens naturlige bevægelser og medføre rifter, sår og betændelse.

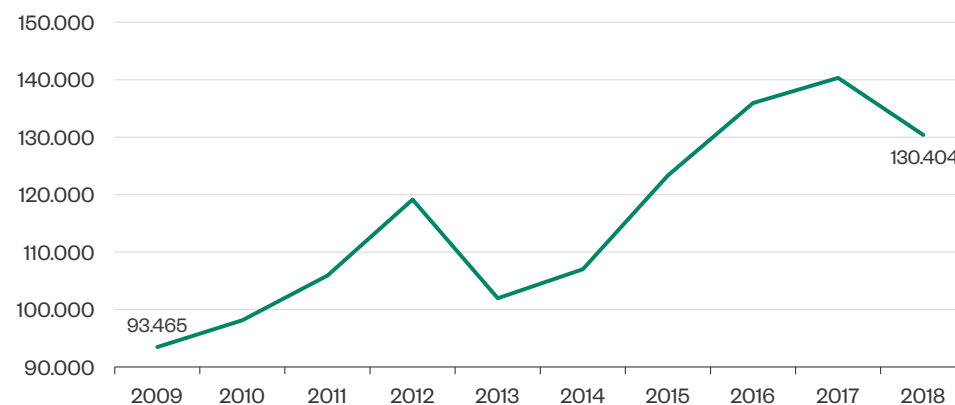
Halthed kan have flere årsager og viser sig ved, at en gris ikke kan støtte normalt på ét eller flere ben.

Kontrol af transportegnethed

24. Det følger af transportforordningen, at ingen dyr må transporteres, medmindre de er egnede til det. Der skal derfor foretages en obligatorisk kontrol af alle dyrs transportegnethed forud for lange transporter. Embedsdyrlægens kontrol af transportegnethed bestilles af eksportøren, når eksporten oprettes i Eksportportalen. Transportegnethedskontrollen er en forudsætning for, at transportøren modtager et sundhedscertifikat. Sundhedscertifikatet er en forudsætning for, at dyrene kan sælges i udlandet. Vores undersøgelse indikerer, at alle grise bliver kontrolleret for transportegnethed, fordi de ellers ikke ville kunne sælges i udlandet.

25. Fødevarestyrelsens opgave med at kontrollere grisens transportegnethed forud for eksport er steget markant i takt med stigningen i eksporten i undersøgelsesperioden. For at få en indikation på udviklingen i kvaliteten af den udførte kontrol har vi undersøgt, om antallet af embedsdyrlæger har fulgt med udviklingen. Det er ikke muligt præcist at opgøre, hvor mange årsværk der anvendes på transportegnethedskontrollen af grise, da Fødevarestyrelsens embedsdyrlæger også har andre opgaver. Figur 3 giver et billede af udviklingen i, hvor meget tid embedsdyrlægerne har til at syne grisene.

Figur 3
Udviklingen i antal synede grise pr. embedsdyrlæge i perioden 2009-2018



Note: Fødevarestyrelsen har oplyst, at embedsdyrlægerne har andre opgaver end transportegnethedskontroller, og at det ikke er muligt at opgøre de årsværk, der anvendes på kontrollen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at det gennemsnitlige antal grise, en embedsdyrlæge årligt skal syne i transportegnethedskontrollen, er steget fra 93.465 i 2009 til 130.404 i 2018. Det er en stigning på 39 %. Det skyldes, at antallet af dyrlæger ikke har fulgt den betydelige udvikling i antallet af grise, der eksporteres. Antallet af dyrlæger er steget med 25 % fra 91 i 2009 til 114 i 2018, mens antallet af eksporterede grise er steget med 75 % fra 8,5 mio. til 14,9 mio. I 2013 og 2018 har Fødevarestyrelsen ansat henholdsvis 18 og 10 dyrlæger mere, hvilket forklarer faldet i figuren i de år.



Embedsdyrlæger fra Fødevarestyrelsen vurderer grisenes transportegnethed ved ankomst til et samlested. Ved direkte transporter sker transportegnetheds-vurderingen på besætningen.

Foto: Rigsrevisionen

Udfordringen med, at embedsdyrlægerne har fået mindre tid til at syne hver enkelt gris, blev adresseret i den politiske aftale fra december 2018. Pr. 15. august 2019 har Fødevarestyrelsen øget den gennemsnitlige synstid pr. gris med 50 % i en midlertidig pilotperiode. Resultaterne af de første 4 uger af pilotperioden viser, at synstiden er blevet øget med i gennemsnit 18 % på besætninger og 65 % på samlesteder. Fødevarestyrelsen har oplyst, at resultaterne skal ses i lyset af, at behovet for øget synstid var størst på samlestederne.

26. Vores gennemgang af transportegnethedskontrollen viser samlet set, at kontrollerne bliver gennemført, men at embedsdyrlægerne i undersøgelsesperioden har fået mindre tid til at syne grisene på grund af stigningen i transporternes omfang.

Samlested

Et samlested er et staldanlæg, hvor grise samles i en kort periode før videre transport. Nogle transporteres direkte videre, og andre hviler typisk i 6-8 timer forud for videre transport.

Besætning

En besætning er den gård, hvorfra grisene transporteres.



Inkladningskontrol

Kontrollen udføres af Fødevarestyrelsens veterinære rejsehold i forbindelse med, at dyrene læsses på lastbilen på transportmidlet. Inkladningskontrollen kan foregå 2 steder. For direkte eksporter sker kontrollen hos besætningen, og for eksporter via et samlested sker kontrollen på samlestedet. I inkladningskontrollen kontrolleres både dyrene, transportmidlet og ledsagedokumenterne.

Inkladningskontrol

27. I inkladningskontrollen skal embedsdyrlægen bl.a. kontrollere indretningen af køretøjet, om dyrene har den plads, de skal have, og om køretøjet er lovligt indrettet med adgang til vand og ventilation. Herudover skal der også foretages kontrol af alle relevante dokumenter. Det følger af kontrolforordningen, at kontrollen bør foretages regelmæssigt, med passende hyppighed og på baggrund af en risikovurdering. Det følger videre af transportforordningen, at kontrollen skal omfatte en passende andel af de dyr, som transporteres i Danmark. Herudover fremgår det, at kontrollen bør øges, hvis der konstateres mange overtrædelser, eller hvis omfanget af transporter stiger i en periode.

Risikobaseret kontrol

28. Vi har med udgangspunkt i forordningernes bestemmelser undersøgt, om Fødevarestyrelsen har tilrettelagt inkladningskontrollerne risikobaseret. Det har vi gjort ved at se på, om antal kontroller, kontrolsted, kontroltidspunkt og udvælgelsen til kontrol er baseret på kendskabet til udviklingen i antallet af grisetransporter og i regelefterlevelsen på området.



Grise læsses på en lastbil på et samlested.

Foto: Rigsrevisionen

29. Det fremgår af Fødevarestyrelsens vejledning om stikprøvekontrol, at der i tilrettelæggelsen af kontrollen skal lægges vægt på risikoparametre, fx transportens varighed, tidligere overtrædelser og logbogens risikoscore. Det fremgår også, at kontrollen skal ske på forskellige tidspunkter af året, på forskellige ugedage mv., så det sikres, at alle transportører kan blive udtaget til kontrol.

30. Fødevarestyrelsen har oplyst, at udvælgelsen sker løbende, både ved tilfældig udvælgelse og på baggrund af ovennævnte risikoparametre. Fødevarestyrelsen har i undersøgelsesperioden imidlertid ikke haft et overordnet planlægningsværktøj eller retningslinjer for den konkrete udvælgelse. Der er derfor ingen dokumentation for den konkrete udvælgelse af transportere til indladningskontrol eller for justeringer i tilrettelæggelsen af kontrollen. Fødevarestyrelsen kan således ikke dokumentere, om stikprøvekontrollen har været tilrettelagt risikobaseret. Fødevarestyrelsen har oplyst, at der som led i den nye politiske aftale er besluttet en pilotperiode for konkrete tiltag i indladningskontrollen, herunder at der fra juli 2019 og året ud udvælges en risikobaseret og stratificeret stikprøve.

Antal gennemførte kontroller

31. Ifølge kontrolforordningen skal stikprøvekontrollen foretages med en passende hyppighed. Vi ser derfor på, om Fødevarestyrelsen har forholdt sig til, om antallet af kontroller har været passende i forhold til udviklingen i antallet af transportere og i regelefterlevelsen.

32. Det fremgår af Fødevarestyrelsens resultatkontrakter med Miljø- og Fødevareministeriet, at et mål på 250 indladningskontroller om året var gældende i perioden før 2008. I 2009 sænkede Fødevarestyrelsen målsætningen for antal indladningskontroller til 100 om året. Baggrunden for nedsættelsen var en analyse af den fremtidige indretning af veterinærområdet, der blev udarbejdet i et samarbejde mellem Miljø- og Fødevareministeriet, andre ministerier, interesseorganisationer og brancheorganisationer. Hensigten med at nedjustere indladningskontrollen i 2009 var at overflytte ressourcer fra indladningskontrollen til det veterinære rejsehold, som bistår politiet på vejkontroller. En styrket vejkontrol var et element i *Veterinærforlig I* fra 2008. Baggrunden for at styrke vejkontrollen var, at den blev vurderet mere effektiv end indladningskontrollen, fordi der blev givet flere sanktioner. Fødevarestyrelsen har oplyst, at reduktionen i målsætningen for indladningskontrollen i 2009 efter styrelsens opfattelse var en del af veterinærforliget i 2008.

33. Vores undersøgelse viser, at der ikke længere er nogen betydelig forskel på sanktionsniveauet i de 2 stikprøvekontroltyper for grisetransporter, da der i perioden 2011-2018 er uddelt sanktioner i 10 % af vejkontrollerne og i perioden 2012-2018 i 11 % af indladningskontrollerne. Vi kan se, at Miljø- og Fødevareministeriets interne revisionsenhed i 2011 og Fødevarestyrelsen i 2016 selv anbefalede, at antallet af indladningskontroller burde revurderes i lyset af bl.a. stigningen i antallet af eksporterede grise. Undersøgelsen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har reageret på anbefalingerne om at ændre antallet af kontroller, før der blev indgået en ny politisk aftale i december 2018. Anbefalingerne fremgår af boks 1.

Antal indladningskontroller

Antallet af indladningskontroller gælder alle dyretransporter. Grisetransporter har udgjort ca. 90 % af indladningskontrollerne i undersøgelsesperioden.

Boks 1**Anbefalinger om justeringer af indladningskontrollen****Anbefaling i 2011**

På baggrund af en intern revision i 2011 anbefalede Miljø- og Fødevareministeriets interne revisionsenhed at *"revurdere formålet med og prioritering af indladningskontrollen, idet indladningskontrollen efter revisionsenhedens vurdering kan have en forebyggende effekt"*.

Anbefaling i 2016

I et servicetjek fra 2016 vurderede Fødevarestyrelsen, at udpegningen af stikprøvekontroller af dyretransporter skulle analyseres med hensyn til risikoparametre, antal og indhold. I forhold til antal blev det i servicetjekket foreslået at overveje, om antallet af stikprøvekontroller var passende i forhold til omfanget af dyr, der transporteres, jf. kontrolforordningens krav.

Kilde: Rapporter fra Miljø- og Fødevareministeriets interne revisionsenhed og ministeriets servicetjek.

500 grise pr. transport

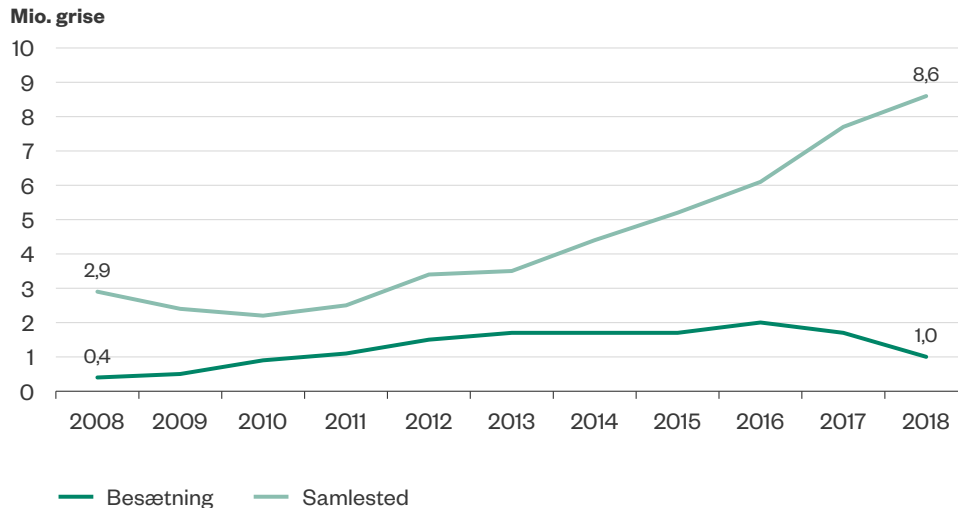
I den politiske aftale fra december 2018 anvender Fødevarestyrelsen et estimat på gennemsnitligt 500 grise pr. transport. Fødevarestyrelsen har oplyst, at der er variation i lastbilernes kapacitet og grisenes størrelse.

34. Vores gennemgang af Fødevarestyrelsens data for indladningskontroller viser, at styrelsen har nået måltallet på 100 kontroller alle år bortset fra 2012, hvor der blev gennemført 72 kontroller. Ud fra et estimat om, at der i gennemsnit transporteres 500 grise pr. transport, viser vores beregning, at færre end 0,4 % af grisetransporterne i perioden 2012-2018 blev kontrolleret ved indladning.

Som led i den politiske aftale fra 2018 blev målsætningen for indladningskontroller i sommeren 2019 hævet til 250 om måneden i en pilotperiode på ½ år, dvs. at niveauet blev 30 gange højere. Måltallet blev fastsat ud fra et ønske om at kontrollere 10 % af alle eksporter i pilotperioden og på sigt ca. 5 %. Fødevarestyrelsen har i juli og august 2019 gennemført 525 indladningskontroller og givet sanktioner i 10,6 % af kontrollerne. Fødevarestyrelsen har således for de første måneder med øgede måltal nået sine målsætninger. Sanktionsniveauet på over 10 % af de gennemførte kontroller i juli og august svarer til sanktionsniveauet i perioden 2012-2018. Data fra pilotperioden viser desuden, at andelen af sanktioner er nogenlunde ens i kontrollerne af henholdsvis danske og udenlandske transportører.

Fordeling mellem afgangsteder

35. Det fremgår af kontrolforordningen, at stikprøvekontrollen bør foretages på baggrund af en risikovurdering, og at kontrollen bør øges, hvis omfanget af transporter eller overtrædelser stiger. Indladningskontrollen foregår på afgangsstedet for transporten, dvs. enten på besætninger eller på samlesteder. I undersøgelsesperioden er der sket et betydeligt skifte i de lange transporters vej ud af landet, idet et markant større antal af transporterne i dag kører via samlestederne, jf. figur 4.

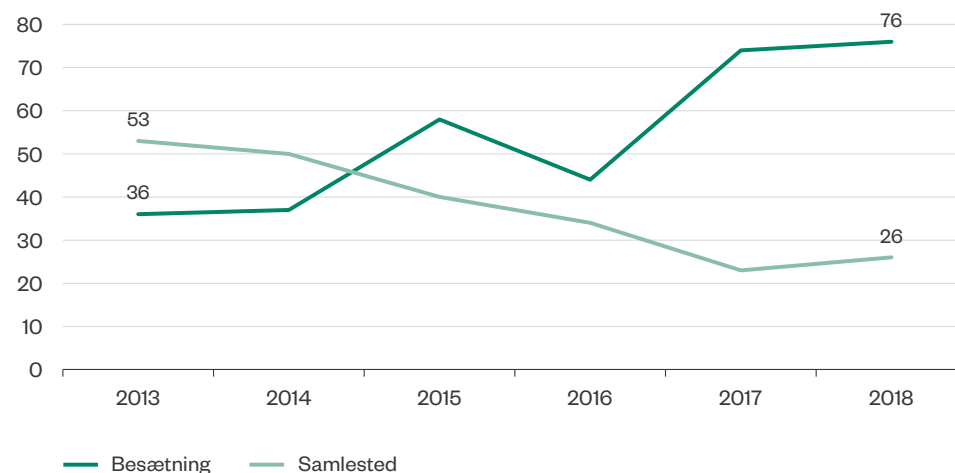
Figur 4**Udviklingen i antal grise, der transporteres til udlandet på lange transportere fra henholdsvis besætninger og samlesteder i perioden 2008-2018**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af figur 4, at antallet af grise, der transporteres på lange transportere via samlesteder, er steget fra 2,9 mio. til 8,6 mio. grise i perioden 2008-2018. Antallet af grise, der transporteres direkte fra besætninger, er steget fra 0,4 mio. til 1,0 mio. grise i perioden. Hertil kommer, at resultaterne af Fødevarestyrelsens indladningskontroller viser, at der i perioden 2013-2018 blev givet flere sanktioner på samlesteder (16 %) end på besætninger (7 %). Det viser, at transportere via samlesteder er mere risikofyldte. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en effektiv kontrolindsats baseret på udviklingen i antallet af grisetransporter og i regelefterlevelsen vil sikre, at størstedelen af indladningskontrollerne vil blive foretaget på samlestederne.

36. På den baggrund har vi undersøgt, hvordan Fødevarestyrelsen har tilrettelagt indladningskontrollen. Vi ser på perioden fra 2012, hvor it-systemet for registrering af kontroller blev taget i brug. Figur 5 viser udviklingen i placeringen af alle kontroller med grisetransporter i perioden 2013-2018. Der er ikke særskilte data for lange transportere.

Figur 5
Udviklingen i antallet af indladningskontroller med grisetransporter på besætninger og samlesteder i perioden 2013-2018



Note: Før 2013 var der en anden praksis for registrering af kontrolsted.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af figur 5, at Fødevarestyrelsen i perioden 2013-2018 i stigende grad har prioriteret indladningskontroller på besætninger og siden 2015 har gennemført flere indladningskontroller på besætninger end på samlesteder. I 2017 og 2018 foregik ca. 3 ud af 4 indladningskontroller på besætninger, på trods af at de fleste af de lange og mest risikofyldte eksporter kører over samlesteder. Vores beregninger viser, at det i 2013 var lidt mere sandsynligt at møde en indladningskontrol på en besætning end på et samlested. I 2018 er det ca. 15 gange mere sandsynligt. Denne udvikling skyldes den faldende andel af kontroller på samlestederne og den betydelige vækst i lange transporter via samlestederne.

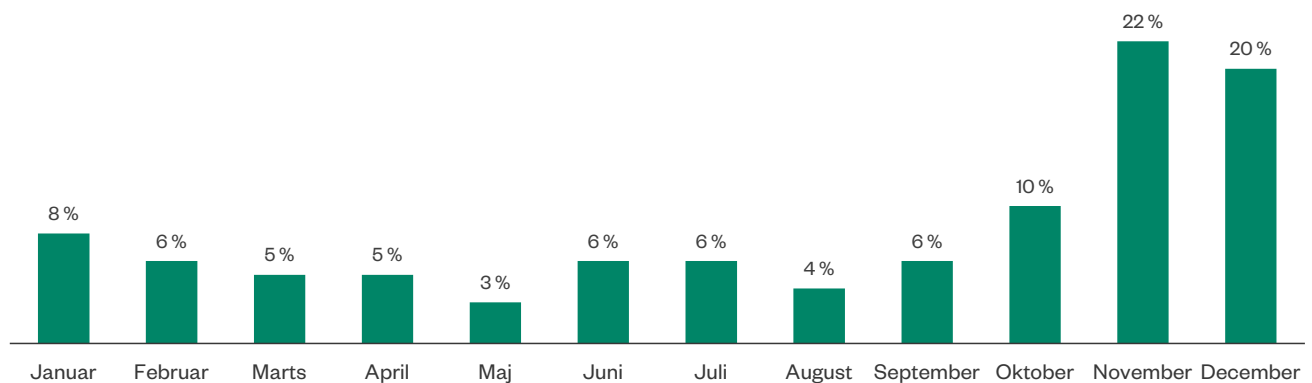
37. I 2013 og 2014 anvendte Fødevarestyrelsen en plan for indladningskontrollen, hvoraf det bl.a. fremgik, at der skulle gennemføres dobbelt så mange indladningskontroller på samlesteder som på besætninger. Som det fremgår af figur 5, var der dengang flere indladningskontroller på samlesteder, men ikke dobbelt så mange. Vi har ikke set, at Fødevarestyrelsen siden 2014 har taget stilling til prioriteringen af indladningskontrollen mellem besætninger og samlesteder, på trods af at der i 2018 var langt flere grisetransporter, som kørte via samlesteder.

Fordeling på årets måneder

38. Ifølge kontrolforordningen skal kontrollen gennemføres regelmæssigt. Fødevarerstyrelsens vejledning angiver, at kontrollen skal gennemføres ligeligt gennem året. Figur 6 viser fordelingen af udførte kontroller over årets måneder i perioden 2012-2018.

Figur 6

Fordelingen af indladningskontroller over året i perioden 2012-2018



Note: Grisetransporter udgør ca. 90 % af indladningskontrollerne i perioden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarerstyrelsen.

Det fremgår af figur 6, at der i perioden 2012-2018 er gennemført flest indladningskontroller sidst på året, og at mere end halvdelen af kontrollerne er gennemført i årets sidste kvartal. Vores gennemgang viser, at der køres ca. lige mange transporter hver måned hen over året. Derfor er risikoen for at blive udtaget til kontrol størst i årets sidste måneder. Da dette har været et mønster gennem flere år, giver det transportørerne mulighed for at indrette sig efter det.

I 2011 viste en intern revisionsrapport i Fødevarerstyrelsen, at det samme mønster havde gjort sig gældende i perioden 2006-2009. Det fremgik af rapporten, at *"en ulempe ved at koncentrere sin kontrol i en bestemt del af året kan være, at transportørerne teoretisk set har mulighed for at slække på regelefterlevelsen i årets første tre kvartaler. En anden ulempe er, at kontrolbyrden ikke fordeles ligeligt på årets måneder, således at embedsdyrlægerne kan have ekstraordinært travlt med at nå det fastsatte antal indladningskontroller inden årets udgang"*.

På baggrund af den interne revisionsrapport besluttede Fødevarerstyrelsen at tilrettelægge indladningskontrollen som koncentrerede indsatser 1-2 uger pr. kvartal for derefter at fordele kontrollerne mere jævnt hen over året. Fødevarerstyrelsen har oplyst, at dette af resurse-mæssige årsager ikke blev gennemført.



Politiets vejkontrol

Vejkontrol

39. Politiets vejkontrol udgør sammen med indladningskontrollen de 2 stikprøvekontroller, hvor grisenes forhold på lastbilen og under transporten kontrolleres. Fødevarestyrelsens kendskab til resultaterne af politiets vejkontrol er en forudsætning for korrekt sanktionering i styrelsens egne kontroller. Politiet har ansvaret for at planlægge og udføre vejkontrollen. Fødevarestyrelsens veterinære rejsehold inddrages i planlægningen og deltager i de fleste af politiets kontroller med dyretransporter. Resultaterne fra vejkontrollen opgøres af Rigspolitiet og offentliggøres som en del af Miljø- og Fødevareministeriets årlige dyrevelfærdsrapporter. Dyrevelfærdsrapporterne viser, at der i perioden 2011-2018 er kontrolleret 3.727 grisetransporter, svarende til 466 årligt. Der er i samme periode registreret 372 forseelser, hvilket svarer til 10 % af grisetransporterne. Der er konstateret forholdsmæssigt flere overtrædelser blandt udenlandske transportører (17 %) i forhold til danske transportører (7 %). En beskrivelse af vejkontrollerne fremgår af boks 2.

Boks 2

Politiets vejkontroller

Embedsdyrlæger fra Fødevarestyrelsens veterinære rejsehold deltager i de fleste vejkontroller med dyretransporter, som politiet har planlagt. Det veterinære rejsehold involveres også i planlægningen af kontrollerne for at sikre, at kontrolsteder udvælges på baggrund af viden om dyretransporter. På en vejkontrol foretager embedsdyrlægen en dyrlægefaglig vurdering af dyrenes velfærd på lastbilen. De medarbejdere fra politiet, der udfører vejkontroller med dyretransporter, har gennemført et kursus i at vurdere dyrenes velfærd. Det veterinære rejsehold bistår med undervisning i at vurdere dyrenes velfærd.



Kontrol af returlogbog

Fødevarestyrelsen hjemkalder udenlandske returlogbøger til kontrol ud fra en risikovurdering. Bl.a. bliver alle risikoscorede logbøger fra udenlandske transportører hjemkaldt til returlogbogskontrol.

Returlogbogskontrol

40. Ifølge transportforordningen skal en passende andel af returlogbøgerne kontrolleres efter transporten. Fødevarestyrelsen har på den baggrund besluttet at kontrollere alle danske transportører og op mod 30 % af de udenlandske transportører. De udenlandske returlogbøger udvælges på baggrund af en række risikoparametre, og herunder er det Fødevarestyrelsens målsætning, at alle udenlandske transportører med en risikoscoret logbog skal kontrolleres. Når Fødevarestyrelsen kontrollerer returlogbogen, sammenlignes den planlagte transport med den gennemførte transport. Hvis der er sket overtrædelse af dyretransportreglerne, skal Fødevarestyrelsen sanktionere det.

41. Vores gennemgang af Fødevarestyrelsens data for returlogbogskontrol viser, at styrelsen i perioden 2012-2017, på nær i 2014, har kontrolleret 97-100 % af de returlogbøger, der vedrører danske transportører, og 24-34 % af de udenlandske returlogbøger. I 2014 kontrollerede Fødevarestyrelsen 86 % af de danske returlogbøger. Ifølge en redegørelse fra Fødevarestyrelsen i 2018 skyldes det lave antal kontrollerede returlogbøger i 2014 bl.a. en ophobning af sager og it-mæssige udfordringer. Med undtagelse af de danske returlogbøger i 2014 er det Rigsrevisionens vurdering, at Fødevarestyrelsen for perioden 2012-2017 næsten har nået sine egne målsætninger for kontrollen.

42. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen har politianmeldt transportører, der ikke har indsendt den påkrævede returlogbog. Styrelsen har desuden oplyst, at arbejdet med at kontrollere og sanktionere returlogbøgerne for 2018 endnu ikke er færdigt. Fødevarestyrelsen forventer, at returlogbøgerne for 2018 vil være færdigbehandlet i september 2020. Der er dermed risiko for, at transportører kører videre gennem længere tid uden at blive sanktioneret. Forældelsesfristen for sanktionering i disse sager er 2 år fra transportens afslutning, og der er derfor ydermere risiko for, at overtrædelser ikke bliver sanktioneret i tide. Fødevarestyrelsen har oplyst, at målsætningen er, at sagsbehandlingen skal være påbegyndt inden for 28 dage fra modtagelsen af returlogbogen. Der er ikke sat mål for, hvornår kontrollen skal være afsluttet. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen er opmærksom på forældelsesfristen.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet har udført de kontroller, som ministeriet skal, men for så vidt angår stikprøvekontrollerne er antallet ikke tilpasset udviklingen i grisetransporter, og kontrollerne har ikke været planlagt risikobaseret.

For så vidt angår de obligatoriske kontroller har Fødevarestyrelsen kontrolleret og forhåndsvalideret alle relevante *logbøger* forud for de lange transporter. Fødevarestyrelsen kan dog ikke dokumentere, om styrelsen i undersøgelsesperioden har efterlevet kravet om at tage kontakt til den ansvarlige for organisering af en transport i de tilfælde, hvor en logbog er urealistisk, fx hvis styrelsen vurderer, at rejsetiden er længere end angivet. Undersøgelsen viser desuden, at Fødevarestyrelsen har gennemført alle krævede *transportegnethedskontroller* og således har synet alle grise forud for transporten. Rigsrevisionen bemærker dog, at antallet af grise, som en embedsdyrlæge skal vurdere for transportegnethed, er steget med 39 % i perioden 2009-2018. Det indikerer, at der i perioden er blevet mindre tid til at kontrollere dyrene.

I 2009 nedjusterede Fødevarestyrelsen antallet af *indladningskontroller* fra 250 til 100 om året for at overføre resurser til det veterinære rejsehold med henblik på at styrke den faglige bistand til politiets *vejkontrol*. Fødevarestyrelsen har på nær et enkelt år nået sin målsætning om at gennemføre 100 årlige indladningskontroller. Fødevarestyrelsen har i undersøgelsesperioden ikke justeret antallet af indladningskontroller på trods af en betydelig udvikling i antallet af grisetransporter og på trods af, at Miljø- og Fødevareministeriets interne revisionsenhed i 2011 og Fødevarestyrelsen selv i 2016 anbefalede en revurdering. Konsekvensen har været et lavt og faldende kontroltryk. Rigsrevisionens estimat viser, at færre end 0,4 % af alle grisetransporter til udlandet i perioden 2012-2018 blev kontrolleret ved indladning.

Undersøgelsen viser også, at Fødevarestyrelsen ikke har sikret, at tilrettelæggelsen af indladningskontrollen har været risikobaseret. Fødevarestyrelsen har ikke løbende justeret tilrettelæggelsen af kontrollen og har ikke haft et overordnet planlægningsværktøj til at sikre, at kontrollen finder sted der, hvor de fleste og mest risikofyldte transportere er. I 2018 kørte 88 % af de lange grisetransporter via samlesteder, men Fødevarestyrelsen udførte kun 25 % af indladningskontrollerne på samlestederne. I 2018 var det dermed blevet 15 gange mere sandsynligt for en lang transport at blive kontrolleret på en besætning sammenlignet med et samlested, på trods af at der var flest overtrædelser på samlestederne. Undersøgelsen viser desuden, at indladningskontrollerne ikke er foretaget regelmæssigt, idet flertallet af indladningskontrollerne gennem de seneste 7 år er udført i årets sidste måneder. Dermed kan de transportører, der overtræder reglerne, have haft mulighed for at indrette deres transportere efter kontrollen. I den politiske aftale fra december 2018 besluttede aftaleparterne foreløbigt at hæve kontroltrykket til 10 % indtil udgangen af 2019. Ambitionen er, at kontroltrykket for indladningskontroller på sigt bliver 5 %.

Endelig viser undersøgelsen, at Fødevarestyrelsen har kontrolleret næsten alle danske *returlogbøger* og op mod 30 % af de udenlandske returlogbøger i perioden 2012-2017. Fødevarestyrelsens sanktionering af overtrædelser i returlogbogskontrollen har dog været forsinket, og nogle overtrædelser er forældede og kan derfor ikke sanktioneres. Den forsinkede sagsbehandling betyder, at der er risiko for, at også overtrædelser fra 2018 ikke bliver sanktioneret, før de er forældede. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den mangelfulde kontrol betyder, at transportører kan køre videre gennem længere tid i strid med reglerne uden at blive gjort opmærksom på det og uden at blive sanktioneret for det.

2.2. Miljø- og Fødevarerministeriets sanktionering af overtrædelser

43. Vi har undersøgt, om Miljø- og Fødevarerministeriet har benyttet sine sanktionsmuligheder på området. Vi har særligt set på, om ministeriet har sanktioneret overtrædelser i overensstemmelse med forordningerne, den nationale lovgivning og ministeriets egne retningslinjer. Det har vi gjort ved først at undersøge, i hvilket omfang Fødevarestyrelsen har gjort brug af styrelsens sanktionsmuligheder. Vi har dernæst undersøgt, hvordan Fødevarestyrelsen har sanktioneret gentagne overtrædelser. Endelig har vi undersøgt, om Fødevarestyrelsen har samarbejdet med andre landes myndigheder om indberetning af overtrædelser for at sikre en effektiv kontrol af grisetransporter på tværs af landegrænser.

Sanktionering i de forskellige kontroller

44. Medlemslandene skal ifølge transportforordningen fastsætte sanktioner, der skal anvendes, hvis forordningens bestemmelser overtrædes. Sanktionerne skal ifølge forordningen være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning. Fødevarestyrelsens sanktionsmuligheder fremgår af boks 3.

Boks 3

Fødevarestyrelsens sanktionsmuligheder

- **Indskærpelse:** En præcisering af de gældende regler.
- **Påbud:** Præciserer, hvad en aktør skal rette op på for at overholde reglerne. Der vil være en frist for påbuddets gennemførelse. En overtrædelse af fristen kan medføre et forbud mod transport. Fødevarestyrelsen fik udvidet sin hjemmel til at udstede påbud på transportområdet med en ændring af dyreværnsloven den 1. juli 2016.
- **Forbud:** Forbyder en aktør at transportere dyr, indtil der er rettet op på ét eller flere konkrete forhold (ligeledes indført med ændring af dyreværnsloven i 2016).
- **Politianmeldelse:** Sagen overdrages til politiet, som kan rejse tiltale og anlægge sag.
- **Inddragelse af transportautorisation:** Forhindrer en transportør i at transportere dyr. Ifølge Fødevarestyrelsens kontrolvejledning er denne sanktion at betragte som *"meget indgribende og må derfor kun anvendes, når Fødevarestyrelsen kan dokumentere, at andre mindre vidtgående sanktioner ikke kan forventes at føre til det ønskede resultat"*.

Kilde: Transportforordningen, dyreværnsloven, bekendtgørelse om beskyttelse af dyr under transport og Fødevarestyrelsens generelle kontrolvejledning.

Fødevarestyrelsens sanktionsmuligheder går, som det fremgår af boks 3, fra en indskærpelse af reglerne som den mildeste sanktion til en inddragelse af autorisationen til at transportere levende dyr som den mest indgribende sanktion. Fødevarestyrelsen har oplyst, at sanktionerne normalt går fra en indskærpelse til en politianmeldelse, og at inddragelse af autorisationer ikke er at sammenligne med de øvrige sanktioner på grund af den indgribende karakter. Fødevarestyrelsen har ikke hjemmel til at udstede bødeforlæg på veterinærområdet, men kan i stedet overdrage sagen til politiet, som kan udstede bødeforlæg eller anlægge sag ved domstolene. Fødevarestyrelsen fik hjemmel til at nedlægge forbud mod transport og udvidet hjemmel til at udstede påbud på transportområdet med en ændring af dyreværnsloven den 1. juli 2016. Tabel 2 giver et samlet overblik over Fødevarestyrelsens anvendelse af hver enkelt sanktionstype i de år, hvor styrelsen har registreret sanktionerne digitalt. Resultater fra politiets vejkontrol fremgår også af tabellen.

Autorisationer

Transportforordningen kræver, at virksomheder, som transporterer levende dyr, har en transportautorisation, og at chauffører og ledsagere har et kompetencebevis. Fødevarestyrelsen har ansvaret for at udstede disse autorisationer og kan i ekstraordinære tilfælde inddrage dem.

Tabel 2
Sanktioner i de forskellige kontroller af grisetransporter til udlandet

Vejledning/sanktion	Transport- egnethedskontrol	Inkladnings- kontrol	Politiets vejkontrol	Returlogbogs- kontrol	I alt
	2012-2018	2012-2018	2011-2018	2012-2017	
Indskærpelse	38	39	-	0	77
Påbud	6	27	-	0	33
Forbud	0	0	-	0	0
Politianmeldelse	26	2	372 (bødeforlæg)	2.312	2.712
Inddragelse af transport- autorisation	0	0	0	0	0
Antal sanktioner i alt	70	68	372	2.312	2.822
Antal kontroller i alt	157.445	617	3.727	50.747	-
Overtrædelsesprocent (kontroller, hvor der gives en sanktion)	< 0,1 %	11,0 %	10,0 %	4,6 %	-

Note: Sanktioneringen af overtrædelser i returlogbogskontrollen 2017 er endnu ikke færdig i denne opgørelse, hvorfor Fødevarestyrelsen forventer et højere antal politianmeldelser for 2017. Opgørelsen over sanktioner i returlogbogskontrollen inkluderer både grise og kvæg, men grise udgør langt størstedelen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af tabel 2, at Fødevarestyrelsen i de 7 år i perioden 2012-2018 selv har givet 110 sanktioner, heraf 77 indskærpelser og 33 påbud i forbindelse med kontrollen af grisetransporter, som kører til udlandet. Fødevarestyrelsen har ikke nedlagt forbud eller inddraget autorisationer. Fødevarestyrelsen har i samme periode indgivet 2.340 politianmeldelser i forbindelse med kontrollen af grisetransporter, heraf 2.312 (99 %) i returlogbogskontrollen.

45. Ifølge transportforordningen kan gentagne overtrædelser føre til, at en transportør modtager et midlertidigt forbud mod transport i Danmark – også selv om transportøren er autoriseret af myndighederne i et andet land. Fødevarestyrelsen har ikke anvendt muligheden for at nedlægge forbud mod en transport i undersøgelsesperioden, på trods af at der har været hjemmel i dyreværnsloven hertil siden 2016. Fødevarestyrelsen har oplyst, at det skyldes, at styrelsen først i 2019 har udarbejdet retningslinjer for brugen af forbud. Fødevarestyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen i 2019 er begyndt at sanktionere med forbud.

46. Statsrevisorerne har i anmodningen om denne undersøgelse spurgt til, hvor mange autorisationer Fødevarestyrelsen har udstedt og inddraget. I perioden 2012-2018 har Fødevarestyrelsen udstedt 346 autorisationer til lange dyretransporter. Pr. september 2019 er der 234 gyldige autorisationer til transport med dyr på lange transportere. En autorisation har en gyldighed på 5 år. Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen ikke har benyttet muligheden for at inddrage autorisationer, men i stedet har anmeldt de mest alvorlige sager til politiet.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har anvendt muligheden for at inddrage autorisationer, fordi det kun vil være relevant i sager, som politiet alligevel skal forholde sig til i en politianmeldelse på grund af alvorlige og strafbare forhold. I praksis betyder det, at Fødevarestyrelsen i undersøgelsesperioden har overladt det til domstolene og politiet at sanktionere alvorlige overtrædelser. Fødevarestyrelsen har oplyst, at det er styrelsens opfattelse, at en inddragelse af autorisation er et meget indgribende tiltag, som forudsætter, at øvrige sanktionsmuligheder er udtømt. Fødevarestyrelsen har videre oplyst, at styrelsen vil udarbejde retningslinjer for administrativt at inddrage transportautorisationer.

Sanktionering ved gentagne overtrædelser

47. Ifølge transportforordningen skal sanktioner være effektive, stå i rimeligt omfang til overtrædelserne og have en afskrækkende virkning. En effektiv kontrol af lange grise-transporter indebærer således ifølge forordningen, at konstaterede overtrædelser sanktioneres, og at sanktionerne har en effekt på regelefterlevelsen. Gentagne overtrædelser viser ifølge Fødevarestyrelsens kontrolvejledning, at den tidligere anvendte sanktion ikke har været tilstrækkelig til at få transportvirksomheden til at rette op på forholdene. På den baggrund har vi undersøgt Fødevarestyrelsens sanktionering ved gentagne overtrædelser.

48. Fødevarestyrelsen har på forskellig vis mulighed for at tildele transportører, der gentagne gange forbryder sig mod bestemmelserne om transport med levende dyr, en skærpet sanktion. For det første har Fødevarestyrelsen i undersøgelsesperioden administreret en klippekortsordning. Ordningen har haft til hensigt at sikre, at der blev givet en hårdere sanktion til transportører, der gentagne gange overtrådte bestemmelserne for transport med levende dyr. I 2017 blev klippekortsordningen evalueret, og evalueringen viste bl.a., at det var vanskeligt at benytte ordningen i praksis, da der var udfordringer med at dele informationer på tværs af myndigheder. Med den politiske aftale i december 2018 blev det besluttet at afskaffe ordningen. Fødevarestyrelsen har oplyst, at ordningen forventes ophævet med den nye dyrevelfærdslov.

For det andet fremgår det af Fødevarestyrelsens generelle kontrolvejledning, at styrelsen følger et princip om eskalerende myndighedsudøvelse. Princippet betyder, at Fødevarestyrelsen som udgangspunkt ikke bør give samme sanktion til transportvirksomheder, der gentagne gange inden for 2 år begår lignende overtrædelser.

Det fremgår af Fødevarestyrelsens retningslinjer, at gentagne overtrædelser som udgangspunkt skal føre til skærpede sanktioner. Fødevarestyrelsen har oplyst, at enhver afgørelse om sanktion dog samtidig hviler på en konkret vurdering, hvor flere forhold skal overvejes. Styrelsen har videre oplyst, at en automatisk sanktionering efter styrelsens opfattelse vil stride imod forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet, som angiver, at et indgreb ikke må være mere bebyrdende end nødvendigt. Det betyder ifølge Fødevarestyrelsen også, at princippet om eskalering fx kan fraviges, hvis transportvirksomheden har vist vilje til at bringe forholdet i orden. Rigsrevisionen bemærker, at Fødevarestyrelsens egne retningslinjer for sanktionering angiver, at udgangspunktet for sanktioneringen ved gentagne overtrædelser er en skærpeelse, og at princippet om skærpede sanktioner ved gentagne overtrædelser kun skal fraviges i særlige tilfælde.

Sanktioneringsprincipper

Af Fødevarestyrelsens kontrolvejledning fremgår sanktionsprincipperne "helhedsvurdering" og "eskalerende myndighedsudøvelse".

Helhedsvurdering

"Kontrolindsatsen skal orientere sig mod en helhedsvurdering frem for enkeltfejl. Det betyder, at der ved konstaterede overtrædelser skal foretages en konkret helhedsvurdering, således at enkeltstående fejl af mindre alvorlig karakter ikke nødvendigvis sanktioneres".

Eskalerende myndighedsudøvelse

"Hvis en virksomhed eller besætningssejer gentagne gange begår samme eller lignende overtrædelse inden for en 2-årig periode, skal Fødevarestyrelsen som overvejende hovedregel anvende en skærpede sanktion. Gentagne overtrædelser viser, at den tidligere anvendte sanktion ikke har været tilstrækkelig til at få virksomheden, besætnings-ejeren eller dyrlægen til at rette op på forholdene. Særligt for transportører, der bliver stoppet forskellige steder i landet, gælder, at alle sanktioner tæller med i forhold til eskalerende myndighedsudøvelse, uanset hvor i landet sanktionen er givet".

49. For at vurdere, om Fødevarestyrelsen tager hensyn til tidligere overtrædelser og gør brug af princippet om at tildele en hårdere sanktion ved gentagne overtrædelser, har vi for det første undersøgt, om embedsdyrlægen har adgang til information om tidligere overtrædelser. Dernæst har vi undersøgt, om der i praksis tildeles en hårdere sanktion ved gentagne overtrædelser.

Grundlaget for sanktionering ved gentagne overtrædelser

50. For at embedsdyrlægen kan fastlægge en sanktion under hensyntagen til tidligere overtrædelser, skal dyrlægen i kontrolsituationen have adgang til information om, hvilke sanktioner der tidligere er givet til en chauffør eller transportvirksomhed. Da det ikke er muligt efterfølgende at skærpe en sanktion, når den først er givet, er det væsentligt, at embedsdyrlægen i kontrolsituationen har adgang til information om alle de afgørelser, der er givet i alle kontroller med grisetransporter. Fødevarestyrelsen skal således have et overblik over egne kontrolresultater, afgørelser fra politiets vejkontrol og afgørelser på sager, som styrelsen har anmeldt til politiet, og som er blevet behandlet af politiet og domstolene. Fødevarestyrelsen har oplyst, at selv om der ikke er mulighed for at skærpe en sanktion, har styrelsen mulighed for at varsle den højest mulige sanktion på en foreløbig kontrolrapport og efterfølgende vurdere den konkrete situation og udstede den rette sanktion på en endelig kontrolrapport. Herudover er Fødevarestyrelsen afhængig af at modtage afgørelser fra politiet og anklagemyndigheden for at kunne foretage en helhedsvurdering.

Fødevarestyrelsen har videre oplyst, at alle konstaterede overtrædelser, dvs. overtrædelser fundet i styrelsens egen kontrol såvel som i politiets vejkontrol og fra udenlandske myndigheders kontrol, indgår i styrelsens samlede vurdering af en transportvirksomheds regulefterlevelse. Fødevarestyrelsen har oplyst, at det konkrete princip om eskalerende myndighedsudøvelse kun finder anvendelse, hvis overtrædelser er konstateret ved styrelsens egen kontrol. Fødevarestyrelsen eskalere ikke pr. automatik en sanktion på baggrund af tidligere overtrædelser, som styrelsen har konstateret i den obligatoriske kontrol, eller som er konstateret af politiet eller andre landes myndigheder. Rigsrevisionen bemærker, at det ikke fremgår af retningslinjerne, at princippet om eskalerende myndighedsudøvelse primært finder anvendelse i Fødevarestyrelsens egne stikprøvekontroller.

51. For at Fødevarestyrelsen kan skærpe sanktionerne af transportvirksomhedernes og chaufførernes gentagne overtrædelser, kræver det, at embedsdyrlægen i kontrolsituationen har adgang til transportvirksomhedernes og chaufførernes fulde kontrolhistorik. Embedsdyrlægens værktøj til at sikre, at der ved tildelingen af en sanktion bliver taget hensyn til tidligere overtrædelser, er Fødevarestyrelsens digitale database for kontrolrapporter.

Ifølge en meddelelse fra Rigsadvokaten fra 2017 skal alle afgørelser i sager om dyretransporter indberettes til Fødevarestyrelsen, så styrelsen har mulighed for at vurdere, om der er grundlag for administrativt at inddrage en autorisation. Fødevarestyrelsen har oplyst, at de afgørelser, styrelsen modtager, registreres i kontrol databasen. Det gælder både afgørelser på sager rejst af Fødevarestyrelsen og afgørelser på sager, der kommer fra politiets vejkontrol. Vi har undersøgt, hvor mange af Fødevarestyrelsens egne politianmeldelser styrelsen har registreret en afgørelse på. Tabel 3 viser antallet af politianmeldelser og registrerede afgørelser i perioden 2012-2018.

Tabel 3**Politianmeldelser og afgørelser registreret af Fødevarestyrelsen i perioden 2012-2018**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	I alt
Politianmeldelser indgivet af Fødevarestyrelsen	118	186	78	90	121	221	355	1.169
Afgørelser på politianmeldelserne registreret af Fødevarestyrelsen	42	52	23	45	59	43	13	277
Andel registreret	36 %	28 %	29 %	50 %	49 %	19 %	4 %	24 %

Note: Politianmeldelser og afgørelser fra returlogbogskontrollen er ikke medtaget i tabellen, men korte transporter og transporter internt i Danmark er inkluderet, fordi de er relevante for chaufførernes og transportørernes kontrolhistorik. De fleste politianmeldelser stammer fra transportkontrollen på de danske slagterier. Data fra kontrol databasen er dynamiske og vil – særligt for de seneste år – ændre sig.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af tabel 3, at der samlet set er registreret afgørelser i Fødevarestyrelsens kontrol database for 24 % af de 1.169 politianmeldelser i perioden 2012-2018. For 2017 og 2018 er der dog sager, der endnu ikke er afgjort, fordi det i gennemsnit tager lidt over et år, fra en kontrol er udført, til en afgørelse fra politiet eller domstolene registreres i kontrol databasen. For perioden 2012-2016, hvor størstedelen af sagerne er afgjort, har Fødevarestyrelsen kun registreret en afgørelse i 37 % af sagerne. Fødevarestyrelsen har dermed haft et begrænset overblik over afgørelser på de politianmeldelser, som styrelsen selv har indgivet.

Sanktioningspraksis ved gentagne overtrædelser

52. Vi har undersøgt, om transportvirksomheder gentagne gange har begået ensartede overtrædelser inden for 2 år, uden at det har udløst en skærpet sanktion. Vi har gennemgået 2.288 sanktioner vedrørende grisetransporter, som Fødevarestyrelsen har registreret i 2017 og 2018. Vi har inddraget alle sanktioner, som styrelsen har registreret i forbindelse med styrelsens kontrol af grisetransporter. Korte transporter og transporter internt i Danmark er medtaget i analysen, fordi transportørernes og chaufførernes kontrolhistorik fra alle transporter med grise indgår i en helhedsvurdering ved valg af sanktion.

53. I 2011 konkluderede Fødevarestyrelsens interne revisionsenhed, at det var hændt, at transportvirksomheder i perioden 2006-2009 havde modtaget adskillige indskærpelser for ensartede overtrædelser af dyreværnsreglerne. Vores gennemgang af sanktioner i 2017 og 2018 viser, at de fordeler sig på 599 transportvirksomheder. Blandt disse har 7 virksomheder modtaget 12-91 sanktioner. De 7 virksomheder udgør ca. 1 % af de sanktionerede virksomheder og har modtaget ca. 21 % af sanktionerne. Langt de fleste sanktioner stammer fra transportkontroller på slagterierne, og det er kun få af de mest sanktionerede virksomheder, som kører transporter til udlandet.

54. Fødevarestyrelsen har benyttet 2 typer af sanktioner til disse virksomheder: indskærpelser og politianmeldelser. Vores gennemgang af de konkrete overtrædelser og sanktioner viser, at transportvirksomhederne i strid med princippet om eskalerende myndighedsudøvelse flere gange har modtaget identiske sanktioner for ensartede overtrædelser inden for 2 år. Fødevarestyrelsen har oplyst, at sanktioner ikke eskaleres pr. automatik, da valget af sanktion hviler på en konkret helhedsvurdering, hvor flere elementer indgår, og hvor princippet om eskalerende myndighedsudøvelse kun udgør et mindre delelement i det overordnede princip om at foretage en helhedsvurdering. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen efterlever princippet om eskalerende myndighedsudøvelse i sin egen stikprøvekontrol, men ikke på baggrund af andre myndigheders kontrol, da kontrollerne dækker forskellige forhold. Resultater fra politiet og andre landes myndigheder bliver i stedet inddraget i en helhedsvurdering.

55. Fødevarestyrelsen har oplyst, at sanktioner begrundes med den konkrete overtrædelse, men at styrelsen derudover ikke dokumenterer, hvilke overvejelser der ligger til grund for en sanktion.

Samarbejdet med andre landes kontrolmyndigheder

56. Når en dansk grisetransport har krydset landegrænsen, er Fødevarestyrelsen afhængig af, at overtrædelser, som udenlandske myndigheder registrerer, indberettes til styrelsen. På den måde er det muligt for Fødevarestyrelsen at vurdere, hvilken konsekvens overtrædelserne skal have for transportvirksomheden eller chaufføren. Transportforordningen forpligter nationale myndigheder til at indberette de overtrædelser, de konstaterer i kontrollen, til hinanden. Det land, der modtager oplysninger om overtrædelser i udlandet, skal derefter foretage én af følgende 3 handlinger:

- anmode virksomheden om at rette op på den konstaterede overtrædelse og sikre sig mod gentagelser
- underkaste virksomheden supplerende kontrol
- suspendere eller annullere virksomhedens autorisation.

Nationalt kontaktpunkt

Hvert medlemsland skal ifølge transportforordningens artikel 24, stk. 2, udpege et kontaktpunkt, som om muligt har en elektronisk adresse. Det danske kontaktpunkt er Fødevarestyrelsen, og styrelsen modtager således indberetninger fra udlandet via e-mail.

57. Vores undersøgelse viser, at der i perioden 2011-2017 er registreret 358 overtrædelser begået af danske transportører i udlandet i EU-databasen for kontrol af dyretransporter. I samme periode har Fødevarestyrelsen via det nationale kontaktpunkt modtaget 135 indberetninger om overtrædelser fra udenlandske myndigheder, svarende til 38 % af de registrerede overtrædelser. Fødevarestyrelsen har oplyst, at de manglende indberetninger bl.a. kan skyldes, at lokale veterinærenheder i andre lande registrerer kontrollen i EU-databasen uden at indberette den. Det har ikke i forbindelse med vores undersøgelse været muligt for Fødevarestyrelsen at opgøre, om styrelsen har fulgt op på de henvendelser om danske transportørers overtrædelser i udlandet, der er modtaget i det nationale kontaktpunkt, da styrelsen i undersøgelsesperioden ikke har registreret dette.

58. Fødevarestyrelsen kan ikke opgøre, hvor mange indberetninger styrelsen har sendt til andre landes nationale kontaktpunkter ved udenlandske transportørers konstaterede overtrædelser af reglerne i Danmark. Vi har set enkelte eksempler fra 2008 og fra perioden 2014-2018 på, at Fødevarestyrelsen indberetter overtrædelser til andre landes myndigheder. Men i perioden 2009-2013 har Fødevarestyrelsen ikke fundet indberetninger til myndigheder i andre lande. Fødevarestyrelsen kan have sendt indberetninger fra regionale veterinærenheder, men har ikke et samlet overblik over, i hvilket omfang styrelsen efterlever forordningens bestemmelser om at indberette overtrædelser.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen vil rejse en drøftelse af medlemslandenes håndtering af indberetninger om overtrædelser i EU-arbejdsgruppen for dyrevelfærd og transport. Fødevarestyrelsen har videre oplyst, at styrelsen i maj 2019 har udarbejdet en instruks for, hvordan henvendelser til det nationale kontaktpunkt skal håndteres. Herudover har Fødevarestyrelsen instrueret de relevante enheder i, at de skal indberette udenlandske transportvirksomheders overtrædelser til det danske kontaktpunkt med henblik på, at der kan ske orientering videre til de relevante myndigheder i udlandet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har benyttet alle sine sanktionsmuligheder i undersøgelsesperioden. Fødevarestyrelsen har ved kontrollen med grisetransporter til udlandet i perioden 2012-2018 selv givet 110 indskærpelser og påbud og herudover 2.340 politianmeldelser, som hovedsageligt stammer fra returlogbogs kontrollen. Styrelsen har ikke udstedt forbud mod transportere eller inddraget autorisationer i perioden. Fødevarestyrelsen har haft hjemmel til at nedlægge forbud mod transportere siden 2016, men har først i 2019 udarbejdet retningslinjer herfor. Styrelsen angiver de manglende retningslinjer som årsag til, at hjemlen ikke har været anvendt. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2019 er begyndt at tage forbud i anvendelse. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har anvendt muligheden for at inddrage autorisationer, fordi det kun vil være relevant i sager, som politiet alligevel skal forholde sig til i en politianmeldelse på grund af alvorlige og strafbare forhold. Fødevarestyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen vil udarbejde retningslinjer for administrativt at kunne suspendere og inddrage autorisationer.

Undersøgelsen viser desuden, at Fødevarestyrelsens grundlag for at vurdere, hvilken sanktion der skal gives ved en overtrædelse, er begrænset. Transportører, der gentagne gange overtræder reglerne, skal ifølge Fødevarestyrelsens retningslinjer sanktioneres hårdere ud fra et princip om eskalerende myndighedsudøvelse. En forudsætning for princippet anvendelse er, at Fødevarestyrelsens medarbejdere i kontrolsituationen har kendskab til tidligere overtrædelser. Fødevarestyrelsen har for perioden 2012-2018 i styrelsens kontrolsystem registreret en afgørelse på 24 % af de politianmeldelser, som styrelsen ved er indgivet. Embedsdyrlægerne mangler således i kontrolsituationen viden om afgørelsen i 76 % af disse sager. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevarestyrelsen bør have adgang til viden om tidligere sanktioner i kontrolsituationen for derved at sikre, at transportørerne bliver sanktioneret korrekt og effektivt.

I praksis har vi set, at de virksomheder, der modtager flest sanktioner, har modtaget gentagne, identiske sanktioner for identiske overtrædelser i undersøgelsesperioden. Dette indikerer, at sanktionerne ikke har den tilsigtede effekt, og at Fødevarestyrelsen ikke altid efterlever princippet om, at gentagne overtrædelser som udgangspunkt skal sanktioneres hårdere. Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen kun anvender princippet om eskalerende myndighedsudøvelse i styrelsens egne kontroller.

Fødevarestyrelsen har i undersøgelsesperioden haft mulighed for at sikre en skærpet sanktionering af transportører, der gentagne gange overtræder reglerne, gennem en klippekortsordning. Da det med den politiske aftale i 2018 blev besluttet at afskaffe ordningen, bliver den eskalerende myndighedsudøvelse fremover Fødevarestyrelsens eneste mulighed for at sikre en skærpet sanktionering ved gentagne overtrædelser. Ifølge Fødevarestyrelsen kan princippet om eskalering fx fraviges, hvis transportvirksomheden har vist vilje til at bringe forholdet i orden. Rigsrevisionen bemærker, at Fødevarestyrelsens egne retningslinjer for sanktionering angiver, at udgangspunktet for sanktioneringen ved gentagne overtrædelser er en skærpelse, og at princippet om skærpede sanktioner ved gentagne overtrædelser kun skal fraviges i særlige tilfælde. Fødevarestyrelsen har desuden oplyst, at sanktioner begrundes med den konkrete overtrædelse, men at styrelsen derudover ikke dokumenterer, hvilke overvejelser der ligger til grund for en sanktion.

Endelig viser undersøgelsen, at Fødevarestyrelsen ikke har haft et overblik over, om styrelsen efterlever forordningens bestemmelser om at indberette udenlandske transportørers overtrædelser i Danmark til de udenlandske myndigheder. Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen har modtaget indberetninger svarende til 38 % af de overtrædelser, der er registreret for danske transportører i udlandet af andre landes kontrolmyndigheder. Rigsrevisionen vurderer, at den store stigning i antallet af grise, som eksporteres fra Danmark, understreger vigtigheden af et effektivt samarbejde på tværs af landegrænser. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2019 har indskærpet, at relevante overtrædelser skal indberettes til udenlandske myndigheder, og har udsendt en instruks til egne enheder om, hvordan man håndterer og følger op på udenlandske myndigheders indberetninger.

Rigsrevisionen, den 16. januar 2020

Lone Strøm

/Inge Laustsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at undersøge	Vi undersøger	Her besvares spørgsmålet
Udviklingen i omfang og indhold af Fødevarestyrelsens kontrol af dyretransporter i perioden 2008-2018.	Udviklingen i antallet af de forskellige typer af kontrol, der er gennemført i undersøgelsesperioden. Udviklingen af ressourcer brugt på obligatorisk kontrol af grisenes transportegnethed.	Afsnit 2.1
Udviklingen i antal overtrædelser af transportforordningen eller bekendtgørelse om beskyttelse af dyr under transport i perioden 2008-2018.	Hvor mange konstaterede overtrædelser og sanktioner Fødevarestyrelsen har givet i undersøgelsesperioden.	Afsnit 2.2
I hvilket omfang der modtages oplysninger/samarbejdes med udenlandske myndigheder i de lande, hvor dyretransporterne går til.	Hvor mange henvendelser Fødevarestyrelsen henholdsvis har modtaget og afsendt til de nationale kontaktpunkter. Vi har sammenholdt antallet af registreringer i det danske nationale kontaktpunkt med antal danske transportørers overtrædelser registreret i udlandet.	Afsnit 2.2
Udviklingen i, hvor mange autorisationer til dyretransport Fødevarestyrelsen har udstedt i perioden 2008-2018, og hvor mange autorisationer styrelsen har tilbagekaldt i samme periode.	Hvor mange autorisationer Fødevarestyrelsen har udstedt og inddraget i undersøgelsesperioden.	Afsnit 2.2
Hvilke øvrige sanktioner (bøder, politianmeldelser m.m.) Fødevarestyrelsen har givet i perioden.	I hvilket omfang Fødevarestyrelsen har gjort brug af sine forskellige sanktionsmuligheder i undersøgelsesperioden. Vi har udarbejdet en samlet oversigt over sanktioneringen for hver kontroltype, herunder angivet, hvilken andel af de forskellige kontroltyper der har ført til sanktionering.	Afsnit 2.2
Om Fødevarestyrelsens kontrol på området har været effektiv og tilpasset udviklingen i transport af levende dyr. Hvis kontrollen ikke har været effektiv, ønskes en vurdering af, hvad årsagerne til dette kan være.	Om Fødevarestyrelsen løbende har justeret stikprøvekontrollerne, så de afspejler udviklingen i omfanget af grisetransporter. Om Fødevarestyrelsens ressourcer til obligatorisk kontrol har fulgt udviklingen i omfanget af grisetransporter.	Afsnit 2.1

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført en effektiv kontrol af lange grisetransporter i perioden 2008-2018. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Fødevarestyrelsen en tilstrækkelig kontrol af logbøger før og efter transporterne?
- Har Fødevarestyrelsen en tilstrækkelig kontrol af grisenes transportegnethed før transporterne?
- Har Fødevarestyrelsen en tilstrækkelig stikprøvekontrol af grise og transportmidler?
- Har Fødevarestyrelsen sanktioneret konstaterede regelovertrædelser?

I undersøgelsen indgår Miljø- og Fødevarerministeriet, herunder Fødevarestyrelsen.

Vi har ønsket, at undersøgelsen skulle omfatte perioden 2008-2018 for derved at give et tilstrækkelig langt tidsrum til at vurdere udviklingen. Der har ikke for alle vores analyser været tilgængelige data for hele perioden, hvorfor undersøgelsesperioden varierer i de forskellige analyser i beretningen. I perioden siden 2008 er antallet af grise på lange transportere steget betydeligt fra ca. 3 mio. grise i 2008 til ca. 10 mio. grise i 2018, hvilket vi vurderer stiller øgede krav til den kontrollerende myndighed og den kontrol, der udføres.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter, kontrolrapporter, registerdata mv. Vi har desuden holdt møder med repræsentanter fra de centrale aktører på området.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet af chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- transportforordningen, kontrolforordningen og den nationale lovgivning om transport af dyr
- Fødevarestyrelsens retningslinjer og vejledninger for kontrol af dyretransporter
- dyrevelfærdsrapporter og Fødevarestyrelsens indberetninger til Europa-Kommisjonen
- øvrige undersøgelser af kontrollen med dyretransporter udarbejdet af bl.a. Miljø- og Fødevarerministeriet, Den Europæiske Revisionsret og eksterne parter
- eksempler på indberetninger fra udenlandske myndigheder om overtrædelser begået af danske transportvirksomheder og eksempler på indberetninger fra Fødevarestyrelsen til udenlandske myndigheder
- udvalgte mailkorrespondancer mellem Fødevarestyrelsen og transportører
- svar på folketingssspørgsmål.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne er at få en generel forståelse af undersøgelsesområdet, konstaterede udfordringer og en kortlægning af de krav, myndighederne skal leve op til.

Møder og besøg

Vi har holdt møder med eller besøgt:

- Miljø- og Fødevareministeriet
- Fødevarestyrelsen, herunder medarbejdere fra EksportKontrolCentret (EKO)
- Det veterinære rejsehold, herunder besøgt og set kontroller på et samlested ved Kolding og overværet politiets og Fødevarestyrelsens fælles vejkontrol
- Brancheorganisation for den danske vejgodstransport (ITD).

Formålet med møderne og besøgene har været at få en forståelse for, hvordan kontrollen med dyretransporter er indrettet, hvilke forskellige systemer Fødevarestyrelsen anvender i forbindelse med kontrollen, og hvordan embedsdyrlægerne håndterer og registrerer kontrollerne i praksis.

Cases

Vi har i forbindelse med gennemgangen af Fødevarestyrelsens brug af eskalerende myndighedsudøvelse fremhævet enkelte transportvirksomheder for dermed at demonstrere, hvordan nogle få virksomheder står for mange overtrædelser, der har medført ensartede sanktioner, som ikke er eskaleret.

Registerdata

Vi har i analyserne af kontroller og sanktioner i vid udstrækning gjort brug af udtræk fra Fødevarestyrelsens forskellige databaser og registre. Vi har anvendt udtræk fra Fødevarestyrelsens database for digitale kontrolrapporter (DIKO), Europa-Kommis-sionens database til registrering og kontrol af dyretransporter Trade Control and Expert System (TRACES) og databasen til registrering af logbøger (Eksportportalen). Alle udtræk er leveret af Fødevarestyrelsen i forbindelse med undersøgelsen. Nedenfor gennemgår vi registre, udtrækkene og formålet nærmere.

Fødevarestyrelsens kontroldatabase (DIKO)

Flere af analyserne i beretningen bygger på data fra Fødevarestyrelsens database for digitale kontrolrapporter (DIKO). Databasen indeholder resultaterne af den udførte kontrol på veterinærområdet og dokumentationen herfor. DIKO består således af "levende data", hvorfor et udtræk på forskellige datoer vil give forskellige resultater. Fødevarestyrelsen registrerer alle stikprøvekontroller (fx indladningskontroller) i DIKO, uanset om der registreres overtrædelser eller ej. Ved transportegnethedskontrollen og ved ankomst til slagterierne kontrolleres alle grise, og for disse kontroltyper opretter Fødevarestyrelsen kun kontrolrapporter, hvis styrelsen registrerer overtrædelser af reglerne. Det udtræk fra databasen, som vi modtog fra Fødevarestyrelsen den 28. maj 2019, indeholder kontrolrapporter fra alle veterinære kontroller vedrørende transport af grise i perioden 2012-2018. Kontrolresultater fra før 2012 er ikke inkluderet i analyserne med data fra DIKO, fordi Fødevarestyrelsen kun har anvendt DIKO siden 2012.

Fødevarestyrelsen har i perioden 2012-2018 oprettet 7.784 kontrolrapporter i DIKO i forbindelse med kontrol af grisetransporter. 81 % af dem stammer fra kontrol på slagterierne, og 18 % af dem stammer fra kontrol på besætninger og samlesteder. I denne periode har Fødevarestyrelsen registreret 2.290 sanktioner, hvoraf 200 (8,7 %) stammer fra kontrol på besætninger og samlesteder. Resten stammer fra kontrol på slagterierne. Fødevarestyrelsen bruger også DIKO til at registrere afgørelser på sager, som styrelsen har anmeldt til politiet.

I analysen af udviklingen af kontroltrykket for indladningskontrollen på henholdsvis besætninger og samlesteder har vi med udgangspunkt i usikkerheden i størrelsen på lastbilerne (antal grise pr. lastbil) taget et forsigtighedshensyn i beregningen og ender på, at det i 2018 er ca. 15 gange mere sandsynligt at blive udtaget til indladningskontrol på en besætning end på et samlested. Der er en betydelig usikkerhed, alt efter hvilke forudsætninger for størrelse på lastbiler man beregner ud fra. Beregningerne viser, at forskellen er i størrelsesordenen 15-25 gange større sandsynlighed for indladningskontrol på en besætning end på et samlested.

EU-databasen for registrering af kontrol (TRACES)

TRACES står for Trade Control and Expert System og er Europa-Kommissionens database til registreringer og kontrol af sendinger af dyr mellem EU-lande og til lande uden for EU. I TRACES kan myndigheder registrere udenlandske transportvirksomheders overtrædelser af EU-reglerne for dyresundhed eller dyrevelfærd. Vi har modtaget data fra TRACES fra Fødevarestyrelsen. I afsnittet om samarbejdet med andre landes kontrolmyndigheder anvender vi data om alle overtrædelser registreret i TRACES af danske eller udenlandske myndigheder vedrørende grisetransporter, som kører til eller fra Danmark. I perioden 2008-2018 har udenlandske myndigheder registreret 2.114 overtrædelser af EU-reglerne på grisetransporter med afgang fra Danmark. 574 af overtrædelserne er begået af danske transportører. Der er registreret 2 overtrædelser i forbindelse med import af grise til Danmark i samme periode.

I afsnittet om transportegnethedskontrol estimerer vi antallet af transportegnethedskontroller på baggrund af data om antal eksporterede grise fra TRACES. Ifølge det TRACES-udtræk, vi har modtaget fra Fødevarestyrelsen, har Danmark eksporteret 87 mio. grise i perioden 2012-2018. Vi antager, at der i gennemsnit er mindre end 500 grise pr. transport, og at der derfor mindst må have fundet 145.000 transportegnethedskontroller sted. Vi anvender dette estimat til at opgøre andelen af overtrædelser pr. transportegnethedskontrol i tabel 2 i beretningen.

Eksportportalen

Vores analyser af logbogskontrollen er baseret på et udtræk fra Eksportportalen. Eksportportalen består af "levende data", hvorfor et udtræk på forskellige datoer vil give forskellige resultater. Det skyldes, at logbøger og returlogbøger registreres, efterhånden som de kontrolleres. Særligt for de nyeste data kan der ske ændringer. Vi vurderer, at det ikke har betydning for vores analyser og konklusioner, da der er tale om relativt små forandringer. Vores analyse baserer vi på 2 udtræk foretaget med et par ugers mellemrum. Resultaterne af de 2 udtræk er stort set identiske. De 2 udtræk er trukket fra Eksportportalen den 27. maj 2019 og den 14. juni 2019. Vores angivelse af antal sanktioner i tabel 2 i beretningen kommer fra Miljø- og Fødevarerministeriets redegørelse af 6. juli 2018 om sanktionering i forbindelse med kontrol af dyretransporter.

Stikprøve af transportvirksomheder med flest overtrædelser

Formålet med stikprøven er at vurdere, om Fødevarestyrelsen sanktionerer overtrædelser i overensstemmelse med princippet om eskalerende myndighedsudøvelse, eller om det hænder, at styrelsen giver samme sanktion ved gentagne overtrædelser. Vi har sorteret transportvirksomhederne efter antal sanktioner i løbet af de seneste 2 år (2017 og 2018). Vi har valgt at undersøge de virksomheder, som Fødevarestyrelsen har sanktioneret mere end 10 gange i løbet af de seneste 2 år. Virksomhederne tegner sig for over 200 sanktioner i den 2-årige periode.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ordliste

Autorisation	For at beskæftige sig med erhvervmæssig transport af levende dyr kræves en transportautorisation, som udstedes af Fødevarestyrelsen. Autorisationen til transport af dyr på lange transporter over 8 timer er en særlig autorisation (type II). Fødevarestyrelsen kan som sanktion ved overtrædelser af reglerne for transport af levende dyr inddrage en udstedt autorisation, fx en virksomhedsautorisation til transport af dyr eller en chaufførs kompetencebevis.
Det veterinære rejsehold	Det veterinære rejsehold består af dyrlæger fra Fødevarestyrelsen. Dyrlægerne udfører indladningskontroller i hele landet og bistår politiet på vejkontroller.
DIKO	Database for registrering af kontrolresultater/kontrolrapporter.
Eksportportalen	Database, hvor Fødevarestyrelsen bl.a. modtager logbøger og returlogbøger.
Embedsdyrlæge	Dyrlæge ansat hos Fødevarestyrelsen, som bl.a. udfører indladnings- og transportegnethedskontroller.
Forbud	Forbud mod transport i en periode på grund af regelbrud.
Forhåndsvalidering	Fødevarestyrelsen forhåndsvaliderer transporter på over 8 timer ud fra den logbog, der indsendes til styrelsen. I forhåndsvalideringen identificerer styrelsen eventuelle risikable forhold, som de efterfølgende kontroller kan fokusere nærmere på.
Indladningskontrol	Kontrollen udføres af Fødevarestyrelsens veterinære rejsehold i forbindelse med, at dyrene lades på transportmidlet. Indladningskontrollen kan foregå 2 steder. For direkte eksporter sker kontrollen på besætningen, og for eksporter via et samlested sker kontrollen på samlestedet. I indladningskontrollen kontrolleres både dyrene, transportmidlet og ledsagedokumenterne.
Indskærpelse	En præcisering af de gældende regler.
Logbog	Forud for alle dyretransporter på over 8 timer skal den, der organiserer transporten, indsende en logbog til Fødevarestyrelsen, så styrelsen kan forhåndsvalidere transporten. En logbog beskriver forsendelsens transportør, indhold, rute mv. Der skal udfyldes én logbog pr. forsendelse, dvs. når grise på samme transport skal fragtes til flere bestemmelsessteder, udfyldes en logbog for hvert bestemmelsessted.
Politianmeldelse	Overdragelse af sagen til politiet, som eventuelt udsteder bødeforlæg eller anlægger sag ved domstolene.
Påbud	Præcisering af, hvordan en aktør skal rette op på de forhold, der har ført til regelbrud. Der vil være en frist for påbuddets gennemførelse, og manglende efterlevelse medfører strengere sanktion.
Returlogbogskontrol	I returlogbogskontrollen kontrollerer Fødevarestyrelsen, om den gennemførte dyretransport svarer til den transport, der fremgik af logbogen forud for transporten. Fødevarestyrelsen hjemkalder alle danske returlogbøger og op mod 30 % af udenlandske returlogbøger til kontrol og sanktionerer overtrædelser af forordningens bestemmelser.
Risikoscore	Alle logbøger modtager en risikoscore fra 0-5 i forbindelse med logbogskontrollen. Det gælder også de logbøger, hvor Fødevarestyrelsen ikke vurderer, at der er særlige risici (risikoscore 0).

Samlested	Et samlested er et staldanlæg, hvor grise samles i en kort periode før videre transport. Nogle transporteres direkte videre, og andre hviler typisk i 6-8 timer forud for videre transport.
Transportegnethedskontrol	Kontrollen af, om dyrene er transportegnede, foregår ved afgang fra enten en besætning eller et samlested. Ved kontrollen ser en embedsdyrlæge fra Fødevarestyrelsen efter specifikke lidelser som fx brok eller halthed. For grise er der krav om, at kontrollen skal ske tidligst 24 timer før transportens afgang.
Vejkontrol	Vejkontrollen udføres af politiet. Fødevarestyrelsens veterinære rejsehold bistår politiet på de fleste vejkontroller.
Vejledning	Fødevarestyrelsen kan vælge at vejlede transportører. En vejledning er ikke en sanktion.
Veterinærenheder	Der er 3 regionale veterinærenheder. Veterinærenhederne står bl.a. for kontrollen af dyrs transportegnethed.

Bilag 4. Miljø- og Fødevareministeriets hørings svar



Rigsrevisionen
Att. Rigsrevisor Lone Strøm
rr@rigsrevisionen.dk

J.nr. 2019-60-79-00031
Dato: 16-12-2019

Hørings svar til Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om kontrol med dyretransporter

Miljø- og Fødevareministeriet har den 9. december 2019 modtaget Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om kontrol med dyretransporter i perioden 2008-2018.

Indledningsvis vil Fødevarestyrelsen på vegne af Miljø- og Fødevareministeriet gerne kvittere for muligheden for at afgive bemærkninger i beretningsforløbet, som i betydeligt omfang er indarbejdet.

I forbindelse med undersøgelsen har Rigsrevisionen påpeget nogle uohensigtsmæssigheder ved Fødevarestyrelsens kontrol med dyretransporter, ud over de udfordringer, som styrelsen afdækkede i sommeren 2018. Der er efterfølgende iværksat en række initiativer til at imødegå kritikpunkterne, bl.a. med baggrund i den politiske aftale fra december 2018 mellem den daværende regering og Dansk Folkeparti.

Nedenfor fremgår Fødevarestyrelsens bemærkninger til Rigsrevisionens beretning.

Inkladningskontrol

I hovedkonklusionen fremgår det, at Rigsrevisionen vurderer, at Fødevarestyrelsen har ansvaret for fastsættelse af antallet af stikprøvekontroller, og at styrelsen i undersøgelsesperioden ikke har ladet antallet af kontroller følge udviklingen i antallet af grise, der transporteres, herunder udføres fra Danmark.

Fødevarestyrelsens bemærker, at antallet af stikprøvekontroller blev fastsat som led i den politiske aftale om Veterinærforlig I i 2008. Antallet blev efterfølgende revurderet i forbindelse med Serviceeftersynet i april 2016, der blev udført i tilslutning til Veterinærforlig II. Endelig er antallet af inkladningskontroller senest ændret med den politiske aftale fra december 2018 indgået mellem den daværende regering og Dansk Folkeparti, idet antallet af kontroller er øget til 250 om måneden i perioden 1. juli til 31. december 2019. Regeringen har efterfølgende besluttet at videreføre en styrket kontrol af dyrevelfærd under transport i form af både inkladningskontrol og øget synstid i 1. halvår 2020 som gebyrfinansieret kontrol. Derefter tages der politisk stilling til det fremadrettede kontrolniveau og finansiering.

Fødevarestyrelsen skal bemærke, at udpegningen til kontrol siden juli 2019 udføres som en stratificeret stikprøve, hvor der tages hensyn til udvalgte risikoforhold, herunder at flertallet af eksporter afgår fra samlesteder, ligesom der sikres en jævn fordeling af kontroller over året.

Fødevarestyrelsen arbejder p.t. på udvikling af et nyt kontrolkoncept for dyretransporter, der skal sikre sammenhæng og prioritering på tværs af kontrolindsatser. Fødevarestyrelsen vil inddrage Rigsrevisionens vurderinger i dette arbejde.

Sanktionering

Rigsrevisionen anfører, at Fødevarestyrelsen ikke har anvendt muligheden for administrativ fratagelse af transportautorisationer. Det er styrelsens vurdering, at dette er et meget indgribende tiltag, som forudsætter at øvrige sanktionsmuligheder er udtømt. Inddragelse af en autorisation er ikke blot en sanktion på linje med styrelsens øvrige sanktionsmuligheder. En inddragelse af autorisation er et meget vidtgående indgreb og har ofte irreversible konsekvenser for den pågældende virksomhed. Det er Fødevarestyrelsens opfattelse, at forudsætningerne for at foretage en sådan rettighedsfratagelse kun sjældent er til stede, og at en frakendelse som udgangspunkt bør ske i forbindelse med en afprøvning i det strafferetlige system og dermed ved dom. Ved politianmeldelse tager Fødevarestyrelsens stilling til, om styrelsen vil indstille, at anklagemyndigheden skal nedlægge påstand om rettighedsfrakendelse.

Rigsrevisionen vurderer, at Fødevarestyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har gjort brug af styrelsens sanktioneringsprincip om eskalerende myndighedsudøvelse, hvorefter styrelsen som overvejende hovedregel skal anvende en skarpere sanktion over for virksomheder, der gentagne gange inden for 2 år begår lignende overtrædelser. Efter Fødevarestyrelsens opfattelse udgør princippet om eskalerende myndighedsudøvelse kun et delelement i det overordnede princip om helhedsvurdering. Ifølge princippet om helhedsvurdering skal kontrollen anvende de virkemidler, som ud fra en samlet vurdering skønnes nødvendige for at sikre, at reglerne overholdes fremadrettet. På den ene side må virkemidlet ikke være mere indgribende end nødvendigt. På den anden side skal virkemidlet have tilstrækkelig gennemslagskraft, således at det sikres at reglerne overholdes. En automatisk eskalering vil efter Fødevarestyrelsens opfattelse være i strid med grundlæggende forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet.

Der skal desuden tages hensyn til, at kontrolprincipperne gælder generelt for alle Fødevarestyrelsens kontroller, som for langt den største del er stikprøvekontroller. Transportegnethedskontrollen i forbindelse med eksport adskiller sig ved at være en 100 %-kontrol, hvilket nødvendigvis må afspejles i anvendelsen af principperne.

Øvrige bemærkninger

Udover ovenstående bemærkninger til Rigsrevisionens hovedkonklusioner har Fødevarestyrelsen følgende øvrige bemærkninger til beretningen:

- Rigsrevisionen anfører, at styrelsen i undersøgelsesperioden ikke har haft en fast praksis for registreringer af henvendelser til eksportører i de tilfælde, hvor logbogen i forhåndsvalideringen er vurderet urealistisk. I 2019 har Fødevarestyrelsen indført en procedure for registrering af henvendelser til eksportører.
- Fødevarestyrelsen er i løbende dialog med Rigsadvokaten om oversendelser af afgørelser fra det strafferetlige system på overtrædelser af reglerne vedr. transport af dyr.

- Rigsrevisionen vurderer, at den mangelfulde kontrol af returlogbøger har betydet, at transportører har kørt videre i længere tid i strid med reglerne uden at blive gjort opmærksomme på det og uden at blive sanktioneret for det. Det er korrekt, at Fødevarestyrelsen er ansvarlig for kontrollen med at sikre, at reglerne overholdes. Dette tilsidesætter dog ikke, at transportvirksomhederne er ansvarlige for at udføre transporterne med dyr i overensstemmelse med gældende regler.

Med venlig hilsen

Esben Egede Rasmussen
Direktør i Fødevarestyrelsen

Side 3 af 3