



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Advokatfirmaet Hansen - Sønderby & Co
Advokat Stig Jørgensen
Middelgade 1
8900 Randers

Dato: 8. juli 2009
Kontor: Dyrevelfærdskontoret
Sagsbeh: Mette Johansen
Sagsnr.: 2007-5469-0007
Dok.: MJO41278

Klage over Fødevarestyrelsens afgørelse om midlertidigt forbud mod transport af dyr i Danmark

Justitsministeriet har nu færdigbehandlet Deres klient RMJ Trans' klage og skal herved meddele, at ministeriet har besluttet at ophæve Fødevarestyrelsens afgørelse af 12. juli 2007, hvorved Deres klient blev meddelt midlertidigt forbud mod transport af levende dyr i Danmark.

Her følger en nærmere gennemgang af sagen med en begrundelse for Justitsministeriets afgørelse.

1. Baggrund

1.1. Henvendelse fra de græske myndigheder om dyrevelfærds-mæssige problemer ved en transport af dyr fra Danmark

Ved brev af 12. juni 2007 orienterede det græske fødevareministerium den danske ambassade i Athen om, at de græske fødevaremyndigheder den 28. maj 2007 i forbindelse med kontrol af en dyretransport på bestemmelsesstedet i Grækenland havde konstateret dyreværnsmæssige problemer med en sending kreaturer (32 kvier), der den 24. maj 2007 var afgang fra Danmark.

Det fremgik bl.a. af brevet, at de græske myndigheder havde konstateret, at kvierne viste tegn på udmattelse og stærk tørst. Ni af kvierne havde endvidere besværet åndedræt og savlede, ligesom de, når de havde lagt sig for at hvile, nægtede at rejse sig. Endvidere var en kvie død ved ankomsten. Herudover konstaterede de græske myndigheder, at ventilationen i transportvognen var dårlig, og at der var store mængder gødning blandet med strøelse, hvilket tydede på, at dyrene ikke havde været af-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

læsset undervejs. Logbogen kunne ikke forevises ved de græske myndigheders kontrol, og der var således intet, der kunne godtgøre, at dyrene havde været læsset af, fodret og vandet undervejs. De græske myndigheder anførte i den forbindelse, at chaufførerne havde oplyst, at de havde overnattet på et hotel i Ungarn fra den 25. til den 26. maj 2007, og at dyrene ikke havde været aflæsset.

Ved e-mail af 15. juni 2007 orienterede den danske ambassade i Athen Fødevarestyrelsen om sagen. Ambassaden oplyste i den forbindelse bl.a., at transporten var afsendt fra Bovi Denmark A/S i Brørup, den 24. maj 2007 kl. 8.30, og at transportøren var Deres klient, den polske transportvirksomhed RMJ Trans.

Samme dato anmodede Fødevarestyrelsen ambassaden om at meddele de græske myndigheder, at de danske myndigheder ville undersøge den del af sagen, der vedrørte den danske eksportør Bovi Danmark A/S. Fødevarestyrelsen anmodede endvidere ambassaden om at bede de græske myndigheder underrette de polske myndigheder om sagen, jf. transportforordningens artikel 26, stk. 2.

Forud for transporten var TRACES-certifikater og logbøger indsendt til Fødevareregion Syd.

Ifølge TRACES-certifikaterne blev de 32 kreaturer, der den 24. maj 2007 blev afsendt fra Bovi Denmark A/S til Polysiton Xanthis i Grækenland, læsset på to forskellige vogntog med henholdsvis 24 kreaturer i den ene transportvogn og 8 kreaturer i den anden.

Ifølge logbøgernes del 1 skulle kreaturerne have været aflæsset på en mellemstation i Ungarn. Til dokumentation af denne oplysning var vedlagt en bekræftelse på, at Agro Spedition ApS, der var organisator af transporten, havde reserveret plads til tre lastbiler med i alt 72 kreaturer på mellemstationen Redics Lifestock Ltd., Ungarn, fra den 25. til den 26. maj 2007.

1.2. Orientering til de polske myndigheder

Ved brev af 10. juli 2007 orienterede Fødevarestyrelsen de polske fødevaremyndigheder om sagen. Af brevet fremgik bl.a., at der på baggrund af oplysningerne fra de græske myndigheder var grundlag for at antage, at følgende bestemmelser i transportforordningen var overtrådt:

- Artikel 3, litra e, hvorefter personer, der håndterer dyr, skal være uddannet eller kvalificeret til dette.
- Artikel 3, litra f, hvorefter dyrenes velbefindende løbende skal kontrolleres og sikres.
- Bilag I, kapitel III, pkt. 2.6, hvorefter der skal sørges for tilstrækkelig ventilation, som fuldt ud opfylder dyrenes behov, under hensyntagen til især antallet og typen af dyr, der skal transporteres, samt de vejrforhold, der forventes under transporten.
- Bilag I, kapitel V, pkt. 1.4, litra d og pkt. 1.5. Det følger heraf, at dyrene efter 14 timers transport skal have en hvileperiode på mindst 1 time, hvor de vandes og om nødvendigt fodres. Herefter kan de transporteres i endnu 14 timer, hvorefter de skal læsses af, fodres og vandes og have en hvileperiode på mindst 24 timer.
- Bilag II, pkt. 3, litra e, hvorefter organisatoren skal sikre, at logbogen ledsager dyrene under hele transporten.

Fødevarestyrelsen oplyste endvidere, at man på den baggrund overvejede at udstede et midlertidigt transportforbud til Deres klient. I den forbindelse anmodede Fødevarestyrelsen de polske myndigheder om at oplyse, om de havde taget eller ville tage skridt i retning af at suspendere eller tilbagekalde Deres klients autorisation.

Ved brev af 12. juli 2007 meddelte de polske fødevaremyndigheder, at man straks ville indlede efterforskning i sagen og anmodede i den forbindelse Fødevarestyrelsen om at fremsende alle de for sagen relevante dokumenter.

Ved brev af samme dato fremsendte Fødevarestyrelsen den ønskede information til de polske myndigheder. Samtidig oplyste styrelsen, at man havde anmodet de ungarske og græske myndigheder om yderligere oplysninger, og at styrelsen nu ville udstede et midlertidigt transportforbud til Deres klient.

1.3. Indhentelse af oplysninger fra Grækenland og Ungarn

Ved to breve af 11. juli 2007 til henholdsvis de græske og de ungarske fødevaremyndigheder anmodede Fødevarestyrelsen de pågældende myndigheder om oplysninger til brug for sagen.

Ved brev af 11. juli 2007 til de græske fødevaremyndigheder anførte Fødevarestyrelsen bl.a., at der på en række punkter var uoverensstemmelser mellem logbøgerne og de oplysninger, man havde modtaget fra de græske myndigheder.

Således fremgik det af logbøgernes del 1, der var kontrolleret og godkendt af de danske myndigheder forud for transporten, at dyrene ved afsendelsen var lastet i to biler med henholdsvis 24 kreaturer i den ene lastbil og otte kreaturer i den anden. Fødevarestyrelsen bemærkede i den forbindelse, at der måtte være sket en omladning af kreaturerne undervejs, jf. de græske myndigheders oplysninger om, at samtlige kreaturer befandt sig i én lastbil ved ankomsten til bestemmelsesstedet.

Fødevarestyrelsen oplyste endvidere, at der ifølge logbogens del 3 ikke under den kontrol af sendingen, der blev foretaget af modtageren på bestemmelsesstedet, var konstateret overtrædelser af transportforordningens regler. Endvidere fremgik det ikke heraf, at nogle af dyrene skulle være uegnede eller døde. Disse oplysninger stemmer ikke med de fund, som de græske myndigheder gjorde i forbindelse med deres kontrol af sendingen. Henset til, at logbøgerne ikke var til stede ved de græske myndigheders kontrol, og henset til at de to logbøgers del 3 angiveligt var skrevet under af forskellige personer, selv om modtageren var den samme, anmodede Fødevarestyrelsen de græske fødevaremyndigheder om at undersøge, hvorvidt de to logbøgers del 3 var underskrevet af modtageren på bestemmelsesstedet.

Ved brev af 11. juli 2007 til de ungarske fødevaremyndigheder anmodede Fødevarestyrelsen de pågældende myndigheder om at oplyse, hvorvidt kreaturerne havde været aflæst og opstaldet i mindst 24 timer på mellemstationen Redics Lifestock i Ungarn. Fødevarestyrelsen anmodede herudover de ungarske myndigheder om at oplyse, hvorvidt de stempler i logbøgernes 4. del, der skal dokumentere, at kreaturerne har været aflæst, er officielle stempler fra den pågældende mellemstation.

1.4. Fødevarestyrelsens midlertidige forbud mod udførelsen af transporter i Danmark

Den 12. juli 2007 meddelte Fødevarestyrelsen i medfør af transportforordningens artikel 26, stk. 6, Deres klient midlertidigt forbud mod at udføre transporter i Danmark af levende dyr. Forbudet var foreløbigt gældende i tre måneder.

Fødevarestyrelsen anførte som begrundelse for det midlertidige forbud, at styrelsen fra de græske veterinære myndigheder havde modtaget oplysninger om, at der ved kontrol af en forsendelse af kvier fra Danmark til Grækenland var påvist en række dyreværnsmæssige problemer.

Fødevarestyrelsen henviste i den forbindelse til, at kvierne viste tegn på udmattelse og stærk tørst, at ni af kvierne havde besværet åndedræt og savlede, og at de nægtede at rejse sig, når de havde lagt sig ned for at hvile. Endvidere var en af kvierne trampet ned af de andre og var død ved ankomsten til bestemmelsesstedet. Ifølge de græske myndigheder kunne disse dyreværnsmæssige problemer tilskrives forholdene i lastbilen, hvor der dels var dårlig ventilation med deraf følgende stærk lugt af ammoniak, dels store mængder gødning blandet med strøelse, hvilket indikerede, at kvierne ikke havde været læsset af undervejs.

Fødevarestyrelsen henviste endvidere til, at logbogen manglede ved de græske myndigheders kontrol, hvorfor det ikke kunne godtgøres, at kvierne havde været læsset af og fodret og vandet undervejs.

Endelig henviste Fødevarestyrelsen til, at der var konstateret uregelmæssigheder ved de returnerede logbøger, hvilket man i øjeblikket var ved at undersøge nærmere.

Fødevarestyrelsen anførte på den baggrund, at styrelsen fandt, at der hen-set til alvoren i den konkrete sag var grundlag for at nedlægge et midlertidigt forbud mod, at Deres klient transporterede levende dyr på dansk grund, indtil de danske myndigheder kunne være sikre på, at Deres klient behandlede dyrene i overensstemmelse med reglerne.

Fødevarestyrelsen bemærkede, at der i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, ikke var foretaget partshøring inden sagens afgørelse, idet Fødevarestyrelsen havde fået oplysninger om, at Deres klient på ny skulle transportere kvæg fra Danmark.

Ved brev af 11. oktober 2007 meddelte Fødevarestyrelsen Deres klient, at det midlertidige forbud mod at udføre transporter i Danmark var udlø-

bet, og at Deres klient på ny lovligt kunne transportere dyr i Danmark fra den 12. oktober 2007.

1.5. Deres klients klage over Fødevarestyrelsens midlertidige forbud

Den 13. juli 2007 klagede Deres klient til Fødevarestyrelsen over styrelsens afgørelse af 12. juli 2007. Deres klient gjorde i den forbindelse gældende:

- at dyrene var aflæst i 24 timer under transporten, hvor de modtog foder og vand,
- at dyrene på bestemmelsesstedet måtte vente i transportvognen, da modtageren ikke ville aflæse dem før næste dag,
- at kvien døde som følge af komplikationer ved kælvning i den periode lastbilen holdt på bestemmelsesstedet og ventede på at kunne aflæse dyrene, og
- at den tilkaldte dyrlæge var enig i, at kvien døde ved kælvning, og at han ikke havde bemærkninger vedrørende de øvrige dyr.

Ved brev af 19. juli 2007 videresendte Fødevarestyrelsen klagen til Justitsministeriet.

Ved personligt fremmøde i Justitsministeriet den 20. juli 2007 indleverede Deres klient kopi af en række dokumenter, som virksomheden ønskede inddraget i Justitsministeriets behandling af klagen. Ved e-mail af 26. juli 2007 fremsendte Deres klient kopi af yderligere et dokument i sagen.

Ved brev af 6. august 2007 anmodede Justitsministeriet Fødevarestyrelsen om en udtalelse i sagen.

Ved brev af 19. september 2007 fremsatte Fødevarestyrelsen sine bemærkninger til sagen. Fødevarestyrelsen anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Ophold i Redics

De tre chauffører forklarer enstemmende, at dyrene har været aflæst, fodret, vandet og hvilet sig ved kontrolstedet i Redics i 24 timer. Dette bekræftes af de vedlagte dokumenter fra kontrolstedet, der er udfærdiget på ungarsk med stempler og underskrift.

De græske myndigheder har over for Fødevarestyrelsen oplyst, at ved kontrollen var der indikationer på, at dyrene ikke havde været

af bilerne, idet der var en stor mængde gødning blandet med strøelse på bilerne. Dyrene var endvidere stærkt udmattede og tørstige. Førerne har desuden oplyst over for de græske myndigheder, at de tilbragte natten på et hotel i Ungarn, men at dyrene ikke var læsset af. I forklaringen fra direktør Mariusz Gauza tilbagevises oplysningen om hotelopholdet som en løgn, grækerne har fundet på.

Fødevarestyrelsen har ved afgørelsen lagt afgørende vægt på oplysningerne fra de græske myndigheder om dyrenes tilstand ved ankomsten til modtager. Styrelsen kan ikke udtale sig om ægtheden af de ungarske certifikater, men uanset disse lægges der vægt på de græske oplysninger om dyrenes tilstand.

Vedrørende den døde ko og dyrenes tilstand i øvrigt

I chaufførernes forklaringer oplyses det enstemmigt, at koen døde som følge af en kælvning. Alle tre forklarer desuden, at det skete mellem 04.00 og 07.00, efter ankomst til bestemmelsesstedet, men inden aflæsningen påbegyndtes kl. 07.00. Det forklares, at chaufførerne forsøgte at hjælpe dyret, men ingen tilkaldte en dyrlæge, før landmanden gjorde det efter endt aflæsning. Alle oplyser samstemmende, at de har modtaget uddannelse i dyretransporter, en af chaufførerne er desuden paramedicinsk redder.

Ved kontrol af løbedatoer for dyrene er det fremkommet, at ingen af kvierne har været tæt på kælvning, hvorfor der må være tale om en kastning. En sådan kan bl.a. fremprovokeres som følge af belastninger, f.eks. ved en lang transport uden hvil. Endvidere viste koen ifølge oplysninger fra de græske myndigheder tegn på at være trampet på af de andre, hvilket kan indikere, at dødsfaldet er sket tidlige, end det forklares af chaufførerne.

Chaufførerne forklarer, at den græske dyrlæge vaskede hænder i et drikketrug i bilen efter at have undersøgt det døde dyr, hvilket gentages i direktør Mariusz Gauzas forklaring overfor den polske embedsdyrlæge. Dette skulle efter RMJ Trans S.P. Zoo bevise, at dyrene havde vand ved ankomsten. Men ifølge oplysninger fra de græske myndigheder var alle dyrene udmattede og stærkt tørstige. 9 af dyrene havde besværet åndedræt, savlede og ville ikke rejse sig. De græske myndigheder tilskriver dette forholdene om bord. Oplysningerne fra de græske myndigheder tyder således på, at dyrene ikke har haft adgang til vand.

Fødevarestyrelsen har lagt vægt på oplysningerne fra de græske myndigheder ved afgørelsen.

Dokumentkontrol

Chaufførerne forklarer, at dyrlæge og landmand kontrollerede dokumenterne inden afgang fra bestemmelsesstedet. Direktør Mariusz Gauza har gentaget denne forklaring og anført, at landmanden atte-

sterede dokumenterne. Fødevarestyrelsen har fra de græske myndigheder modtaget oplysninger om, at papirerne vedrørende transporten, logbøgerne, ikke kunne forevises ved kontrollen ved modtagelse af dyrene. Det var derfor ikke muligt for de græske myndigheder at kontrollere, om dyrene havde været læsset af i Redics til de foreskrevne 24 timers pause.

Logbøgerne er efterfølgende returneret påført en underskrift fra den græske modtager. Underskriften er ikke den samme på de to logbøger på trods af, at der er tale om samme modtager. Fødevarestyrelsen har kontaktet de græske myndigheder, der har kunnet oplyse, at der ikke er tale om modtagerens underskrift. De græske myndigheder har til støtte herfor fremsendt en tro og love erklæring fra modtageren, hvoraf hans personlige underskrift også fremgår.

Det fremgår ikke af logbøgerne, om dyrene har været læsset om, men ved kontrollen i Grækenland er det konstateret, at dyrene var på et køretøj, og ikke på de to køretøjer i hvilke de forlod Danmark. Det er dette forhold, der behandles i skrivelse til Bovi-Danmark og i den græske skrivelse med engelsk oversættelse. Dette forhold er efter Fødevarestyrelsens vurdering mindre betydningsfuldt end de græske myndigheders oplysninger om dyrenes tilstand ved ankomsten.”

Fødevarestyrelsen bemærkede afslutningsvis, at styrelsen fortsat afventede svar på en anmodning til de græske myndigheder om yderligere oplysninger om en veterinærrapport, der omtales i et af de dokumenter, som klager har indleveret i Justitsministeriet.

Ved brev modtaget i Justitsministeriet den 13. februar 2008 har Fødevarestyrelsen fremsendt yderligere materiale modtaget fra de græske myndigheder. Af materialet fremgår bl.a. følgende:

”Fødevarestyrelsen er enig i, at såfremt dyrene har været transporteret med hensyntagen til behov for hvile, vand og foder, vil det ikke udgøre et dyreværnsmæssigt problem at udsætte aflæsningen i få timer pga. vanskelige tilkørselsforhold eller lignende. [...] Det fra embedslægen forklarede om dyrenes tilstand tyder efter Fødevarestyrelsens vurdering på, at dyrene under en længere periode af transporten, evt. under hele transporten, ikke har modtaget hvile, foder og vand i henhold til reglerne herom i transportforordningen, bilag I, kapitel V. Generelt er det Fødevarestyrelsens opfattelse, at for at sikre at transporten foregår uden forsinkelser, skal transporten planlægges, så aflæsning kan ske straks ved ankomsten til bestemmelsesstedet. Dog kan det accepteres, at dyrene står på bilerne efter ankomst, såfremt ankomsten rent undtagelsesvist og som følge af uforudsete hændelser under transporten, ankommer på et sådant tidspunkt, at aflæsning straks ved ankomst vil være dyreværnsmæssigt uforsvarligt. En sådan forsinkelse skal efterfølgende

indberettes i logbogen, der skal returneres. En transport kan ikke godkendes før afgang, hvis planlægningen viser, at aflæsning vil blive forsinket. [...]

Det oplyses fra den græske embedsdyrlæge, at den kvie, der døde under transporten, anslås at være død 15-20 timer før ankomsten. Der var ikke ved undersøgelsen nogen tegn på, at den døde som følge af kastning, men derimod var der tegn på, at den var død som følge af transporten. Den var trampet på af de øvrige dyr.

Embedsdyrlægen oplyser endvidere, at der var en kraftig lugt af ammoniak og dårlig luftcirkulation, hvilket sammen med en stor mængde urin og afføring i strøelsen, anses for at være forklaringen på, at flere af de øvrige kvier viste sygdomstegn, herunder vejrtrækningsbesvær, savlen og fysisk svækkelse.

Fødevarestyrelsen har ikke yderligere at tilføje, end hvad der fremgår af den græske dyrlæges vurdering af dyrenes tilstand, som styrelsen er enig i.

De græske myndigheder anfægter ikke, at dyrene ankom på 2 separate biler, og er enige i, at der ikke var højdrægtige dyr blandt de transporterede. De oplyser derimod, at mængden af gødning i strøelsen samt den stærke lugt af ammoniak tyder på, at dyrene ikke har været læsset af i Ungarn. Det var ikke muligt ved modtagelsen af kontrollere dette, idet logbogen manglede ved kontrollen. Efterfølgende har de græske myndigheder modtaget en logbog med underskrifter i del 3. Det er hverken embedsdyrlægen eller modtagerens underskrift. [...]

Fødevarestyrelsen har ikke yderligere dokumentation for, hvorvidt dyrene har været læsset af, end hvad der indgik i det materiale Justitsministeriet modtog fra RMJ Trans og efterfølgende sendte til udtalelse i styrelsen.”

Ved brev af 28. januar 2009 har De på vegne af RMJ Trans fremsat en række supplerende bemærkninger til sagen.

De har bl.a. gjort gældende, at Fødevarestyrelsen ikke havde kompetence og hjemmel til at udstede det midlertidige kørselsforbud til Deres klient.

De har i den forbindelse henvist til, at det følger af transportforordningens artikel 26, at Fødevarestyrelsen burde have overladt det til de polske myndigheder at træffe afgørelse om de retlige følger af Deres klients påståede overtrædelser af transportforordningen. De polske myndigheder havde umiddelbart efter Fødevarestyrelsens henvendelse oplyst, at de ville iværksætte en undersøgelse af Deres klient. Fødevarestyrelsen burde således have afventet udfaldet af de polske myndigheders undersøgelse,

inden styrelsen traf afgørelse om – uden forudgående høring – at meddele midlertidigt transportforbud.

De har endvidere henvist til, at tilsvarende anklager for overtrædelse af transportforordningen ikke tidligere har været rejst mod Deres klient. Der har heller ikke under sagens behandling været iværksat undersøgelser af, om der har været veterinære problemer med andre transportere, som er udført af Deres klient. Der var således tale om en enkeltstående anmeldelse, der ikke gav grundlag for udstedelse af et midlertidigt transportforbud.

Herudover har De gjort gældende, at Fødevarestyrelsen har begået flere graverende fejl i forbindelse med sagsbehandlingen. De har henvist til, at Fødevarestyrelsen har undladt at foretage partshøring, og at undersøgelsen af Deres klients forhold ikke har været tilbundsående. Endvidere har De henvist til, at afgørelsen er baseret på en anmeldelse fra tredjemand.

Endelig har De anført, at dødsfaldet under transporten skyldtes drægtighedskomplikationer, og ikke hverken sundhedsmæssige eller veterinære overtrædelser.

2. Retsgrundlag

2.1. Transportforordningen

Rådets forordning nr. 1/2005/EF af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter mv. (herefter transportforordningen) har fundet anvendelse fra den 5. januar 2007.

Transportforordningens artikel 26 fastsætter de kompetente myndigheds forpligtelser i tilfælde af overtrædelser af forordningen.

Konstaterer en kompetent myndighed, at en transportvirksomhed ikke har overholdt transportforordningen, er myndigheden ifølge artikel 26, stk. 2, forpligtet til omgående at underrette den kompetente myndighed, der har udstedt autorisationen til den pågældende transportvirksomhed. Hvis føreren har medvirket til den manglende overholdelse af kravene i forordningen, er den kompetente myndighed, der konstaterer den manglende overholdelse, endvidere forpligtet til at underrette den myndighed, der har udstedt førerens kompetencebevis. Indberetningen skal indeholde alle relevante oplysninger og dokumenter.

På samme måde er en kompetent myndighed, der på et bestemmelsessted konstaterer, at transporten er gennemført i strid med transportforordningen, ifølge transportforordningens artikel 26, stk. 3, forpligtet til omgående at underrette den kompetente myndighed på afgangsstedet. Indberetningen skal indeholde alle relevante oplysninger og dokumenter.

En kompetent myndighed, som konstaterer, at en transportvirksomhed ikke har overholdt transportforordningen, eller at et transportmiddel ikke opfylder kravene heri, eller som modtager en indberetning i overensstemmelse med stk. 2 eller 3, er ifølge transportforordningens artikel 26, stk. 4, litra a-c, forpligtet til – alt efter omstændighederne – at anmode den pågældende transportvirksomhed om at rette op på de konstaterede overtrædelser og træffe foranstaltninger til at hindre nye.

Myndigheden kan endvidere underkaste den pågældende transportvirksomhed supplerende kontrol, navnlig ved at kræve en dyrlæges tilstedeværelse ved pålæsning af dyrene. Det bemærkes i den forbindelse, at angivelsen af hvilke former for supplerende kontrol, transportvirksomheden kan underkastes, ikke er udtømmende, jf. ordet ”navnlig”.

Endelig kan myndigheden suspendere eller annullere transportvirksomhedens autorisation eller godkendelsescertifikatet for det pågældende transportmiddel, hvis myndigheden selv har meddelt autorisation eller udstedt godkendelsescertifikat.

Det er således ikke muligt for den kompetente myndighed i Danmark at suspendere eller tilbagekalde udenlandske transportvirksomheders autorisation til at transportere dyr.

Det fremgår endvidere af transportforordningens artikel 26, stk. 6, at ved gentagne eller alvorlige overtrædelser af forordningen kan et EU-medlemsland nedlægge midlertidigt forbud mod, at dyr transporteres af den pågældende transportvirksomhed eller med det pågældende transportmiddel på medlemslandets område. Et sådant forbud kan nedlægges, selv om transportøren er autoriseret eller transportmidlet godkendt af et andet medlemsland, forudsat at alle muligheder for gensidig bistand og udveksling af oplysninger i overensstemmelse med artikel 24 er udtømt.

Ifølge transportforordningens artikel 24, stk. 1, finder de regler og informationsprocedurer, som er omhandlet i Rådets direktiv 89/608/EØF af

21. november 1989 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af de veterinære og zootekniske bestemmelser, anvendelse i forhold til transportforordningen.

Direktivet fastsætter betingelserne for samarbejdet mellem medlemsstaternes veterinære myndigheder, når disse kontrollerer veterinære og zootekniske bestemmelser, der følger af fællesskabsretten. Det følger bl.a. af direktivet, at veterinærmyndighederne i ét medlemsland er forpligtet til at efterkomme en anmodning om udlevering af oplysninger, dokumenter mv., som fremsættes af veterinærmyndighederne i et andet medlemsland.

2.2. Forvaltningslovens regler om partshøring

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at hvis en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndighederne er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at komme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Pligten til at partshøre gælder ikke, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, jf. § 19, stk. 2, nr. 3.

Bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af på den ene side partens interesse i at blive hørt over oplysninger af den pågældende karakter og på den anden side vedkommende offentlige eller private interesse. Sagens karakter kan tillige indgå i vurderingen.¹

I praksis kan bestemmelsen bl.a. bruges i sager, hvor tungtvejende samfundshensyn nødvendiggør et øjeblikkeligt indgreb. Som eksempel herpå kan nævnes, at Folketingets Ombudsmand har anerkendt, at partshøring kunne undlades i en række sager, hvor Arbejdstilsynet var nødt til på stedet at nedlægge forbud mod forhold, der truer ansattes liv eller helbred, jf. i den forbindelse FOB 1999.726-748.

¹ Jf. John Vogter: Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 407.

Forvaltningslovens regler om partshøring har karakter af såkaldte garantiforskrifter. Tilsidesættes pligten til at partshøre, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der må derfor gælde en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen. Denne formodning kan dog i det enkelte tilfælde afkræftes, hvis afgørelsen viser sig at have fået et korrekt indhold trods den manglende overholdelse af formelle regler.

3. Justitsministeriets overvejelser

3.1. Udstedelse af midlertidigt forbud i medfør af transportforordningens artikel 26, stk. 6

Som anført ovenfor under pkt. 2.1 følger det af transportforordningens artikel 26, stk. 6, at myndighederne i et EU-medlemsland ved gentagne eller alvorlige overtrædelser af forordningen kan nedlægge midlertidigt forbud mod, at dyr transporteres af den pågældende transportvirksomhed eller med det pågældende transportmiddel på medlemslandets område. Et sådant forbud kan nedlægges, selv hvis transportvirksomheden er autoriseret eller transportmidlet godkendt af et andet EU-medlemsland, forudsat at alle muligheder for gensidig bistand og udveksling af oplysninger i overensstemmelse med artikel 24 er udtømt.

Da Deres klient er autoriseret i Polen, må det overvejes, om begge disse betingelser var opfyldt, da Fødevarestyrelsen den 12. juli 2007 meddelte Deres klient forbud mod at udføre transporter i Danmark af levende dyr i foreløbig tre måneder fra afgørelsen.

3.1.1. Gentagne eller alvorlige overtrædelser af forordningen

Der er ikke i transportforordningen taget nærmere stilling til, hvilke overtrædelser af forordningen der må anses for så alvorlige, at de – selv i enkeltstående tilfælde – kan begrunde et midlertidigt transportforbud efter artikel 26, stk. 6.

Der er heller ikke i transportforordningen nærmere holdepunkter for at fastslå, hvilke kriterier der definerer, hvornår en overtrædelse kan anses som alvorlig. Der fremgår således ikke af forordningen, om der i den forbindelse skal lægges vægt på selve overtrædelsen, herunder dens omfang, eller på overtrædelsens konsekvenser for de berørte dyr.

Endvidere er der i transportforordningen ikke taget nærmere stilling til, hvornår der er tale om gentagne overtrædelser. Det fremgår således ikke, om det er alle typer afgørelser, der skal tillægges betydning i den forbindelse, herunder mere formelle overtrædelser som f.eks. at transportvirksomhedens chauffører har glemt at medbringe deres kompetencebevis, ligesom der heller ikke er taget stilling til, hvor længe en kompetent myndighed skal kunne lægge vægt på en overtrædelse.

Transportforordningen indeholder heller ikke nærmere retningslinjer for, hvordan de overtrædelser af transportforordningen, der kan begrunde et midlertidigt forbud, skal være konstateret.

En afgørelse om at meddele en transportør midlertidigt forbud mod at transportere dyr på et medlemslands område er et alvorligt indgreb over for den pågældende transportør. Der er tale om et administrativt indgreb i vedkommendes mulighed for at udøve sit erhverv, og der må derfor efter Justitsministeriets opfattelse gælde et betydeligt krav til de beviser, der ligger til grund for en sådan afgørelse.

Justitsministeriet finder dog ikke, at der i kravet om, at der skal foreligge gentagne eller alvorlige overtrædelser af transportforordningen, kan indlæses et krav om, at transportøren skal være dømt for at have overtrådt forordningen. Justitsministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at der er tale om en midlertidig foranstaltning, som har til formål at forhindre nye overtrædelser, og som derfor skal kunne træffes uden at afvente udfaldet af en retssag.

Betingelsen om, at der skal være tale om gentagne eller alvorlige overtrædelser af transportforordningen, må efter Justitsministeriets opfattelse antages at være udtryk for et krav om, at der skal være proportionalitet mellem overtrædelsen og reaktionen i form af et midlertidigt transportforbud.

Dette følger i øvrigt også af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, som alle danske myndigheder er underlagt, og som indebærer, at der ikke må træffes mere indgribende afgørelser end nødvendigt.

Transportforordningens artikel 26, stk. 4, indeholder i den forbindelse en række andre – mindre vidtgående – foranstaltninger, som kan tages i anvendelse i tilfælde af, at en kompetent myndighed enten selv konstaterer

eller får underretning om, at en transportvirksomhed ikke har overholdt transportforordningen.

Før den kompetente myndighed nedlægger et midlertidigt forbud i medfør af artikel 26, stk. 6, bør den kompetente myndighed derfor efter Justitsministeriets opfattelse overveje, om en af de mindre indgribende foranstaltninger i artikel 26, stk. 4, vil være egnet til at forhindre nye overtrædelser af transportforordningen.

Det fremgår ikke af sagen, at Deres klient skulle have overtrådt transportforordningens regler i forbindelse med udførelsen af andre transporter. Fødevarestyrelsens midlertidige forbud var således alene begrundet i den overtrædelse, som angiveligt skulle have fundet sted i forbindelse med transporten til Grækenland.

Ifølge oplysningerne fra de græske myndigheder viste kvierne tegn på udmattelse og stærk tørst ved ankomsten til bestemmelsesstedet, og en af kvierne var død under transporten.

Fødevarestyrelsen henviste endvidere til, at disse dyreværnsmæssige problemer ifølge de græske myndigheder kunne tilskrives forholdene i lastbilen, hvor der dels var dårlig ventilation, dels store mængder gødning blandet med strøelse, hvilket indikerede, at kvierne ikke havde været læsset af undervejs. Fødevarestyrelsen bemærkede i den forbindelse, at logbogen manglede ved de græske myndigheders kontrol, hvorfor det ikke kunne godtgøres, at kvierne havde været læsset af mv. undervejs.

Fødevarestyrelsens afgørelse var således baseret på oplysninger om de græske myndigheders iagttagelser. Visse af disse oplysninger var imidlertid omtvistede på tidspunktet for Fødevarestyrelsens meddelelse af det midlertidige transportforbud til Deres klient. Der var f.eks. uoverensstemmelse mellem de græske myndigheders oplysninger om, at kvierne ikke havde været aflæsset under transporten, og logbogens del 4, der indeholdt stempler fra en ungarsk mellemstation, hvor kvierne angiveligt havde været aflæsset.

Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at Fødevarestyrelsen – dagen før styrelsen nedlagde det midlertidige transportforbud – havde bedt de græske og de ungarske myndigheder om oplysninger om de omtvistede forhold. Fødevarestyrelsen afventede dog ikke disse myndigheders svar, før styrelsen traf afgørelse i sagen.

Det fremgår endvidere ikke af sagen, om Fødevarestyrelsen har overvejet, om en af de mindre indgribende foranstaltninger i artikel 26, stk. 4, litra a eller b, kunne have været anvendt i forhold til Deres klient for at forhindre nye overtrædelser af transportforordningen i forbindelse med den transport af kvæg, der angiveligt var umiddelbart forestående.

3.1.2. Mulighederne for gensidig bistand udtømt

Som anført ovenfor er det tillige en betingelse for at nedlægge et midlertidigt forbud efter artikel 26, stk. 6, mod en transportvirksomhed, der er autoriseret i et andet EU-medlemsland, eller hvis transportmidler er godkendt i et andet EU-medlemsland, at alle muligheder for gensidig bistand og udveksling af oplysninger i medfør af artikel 24 er udtømt.

Det må antages, at der heri bl.a. ligger et krav om, at den kompetente myndighed, har rettet henvendelse til de kompetente myndigheder i det andet EU-medlemsland med henblik på, at disse myndigheder får mulighed for at træffe en af de foranstaltninger, der er nævnt i forordningens artikel 26, stk. 4, herunder suspension eller tilbagekaldelse af transportvirksomhedens autorisation eller godkendelsen af transportmidlet.

Fødevarestyrelsen anmodede den 11. juli 2007 de ungarske og græske myndigheder om oplysninger til brug for sagen. Fødevarestyrelsen anførte i den forbindelse, at der på en række punkter var uoverensstemmelse mellem logbøgerne og de oplysninger, man havde modtaget fra de græske myndigheder. Som anført ovenfor under pkt. 3.1.1. afventede Fødevarestyrelsen imidlertid ikke disse myndigheders svar, før styrelsen traf afgørelse om at nedlægge midlertidigt transportforbud mod Deres klient.

Fødevarestyrelsen orienterede den 10. juli 2007 de polske fødevaremyndigheder om sagen. Af Fødevarestyrelsens brev fremgik bl.a., at der på baggrund af oplysningerne fra de græske myndigheder var grundlag for at antage, at en række nærmere angivne bestemmelser i transportforordningen var overtrådt, og at Fødevarestyrelsen på den baggrund overvejede at udstede et midlertidigt transportforbud til Deres klient. I den forbindelse anmodede Fødevarestyrelsen de polske myndigheder om at oplyse, om de havde taget eller ville tage skridt i retning af at suspendere eller tilbagekalde Deres klients autorisation.

Ved brev af 12. juli 2007 meddelte de polske fødevaremyndigheder, at man straks ville indlede efterforskning i sagen, og anmodede i den forbindelse Fødevarestyrelsen om at fremsende alle de for sagen relevante dokumenter.

Ved brev af samme dato fremsendte Fødevarestyrelsen den ønskede information til de polske myndigheder. Styrelsen oplyste samtidig, at man nu ville udstede det nævnte midlertidige transportforbud til Deres klient.

3.2. Manglende partshøring

Det fremgår af Fødevarestyrelsens afgørelse, at styrelsen i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, undlod at foretage partshøring inden sagens afgørelse.

Fødevarestyrelsen begrundede dette med, at styrelsen havde fået oplysninger om, at Deres klient stod for på ny at skulle transportere kvæg fra Danmark. Fødevarestyrelsen fandt derfor, at formålet (hensynet til dyrevelfærden) ville forspildes, hvis der skulle foretages partshøring inden sagens afgørelse.

Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, at partshøring kan undlades, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, efter en konkret vurdering findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Der må således i den foreliggende sag foretages en konkret afvejning mellem på den ene side Deres klients interesse i at blive hørt over de oplysninger, som lå til grund for Fødevarestyrelsens afgørelse, og på den anden side hensynet til beskyttelse af dyrevelfærden.

Der må efter Justitsministeriets opfattelse lægges vægt på, at det midlertidige forbud mod transport af dyr i Danmark indebar et alvorligt indgreb over for den berørte transportør, som i en periode på tre måneder blev hindret i at udøve sin virksomhed i Danmark.

Hertil kommer, at Fødevarestyrelsens afgørelse primært var baseret på oplysninger om de græske myndigheders iagttagelser, og at visse af de oplysninger, som lå til grund for afgørelsen, var omtvistede på tidspunktet for Fødevarestyrelsens meddelelse af det midlertidige transportforbud til Deres klient. Der var f.eks. uoverensstemmelse mellem de græske

myndigheders oplysninger om, at kvierne ikke havde været aflæsset under transporten, og logbogens del 4, der indeholdt stempler fra en ungarsk mellemstation, hvor kvierne angiveligt havde været aflæsset.

Overfor Deres klients interesse i at blive hørt i sagen står imidlertid hensynet til beskyttelse af dyrevelfærden.

Fødevarestyrelsen har i den forbindelse oplyst, at styrelsen valgte at udstede det midlertidige forbud straks uden forudgående høring af Deres klient for at hindre transportøren i at udføre en ny transport af kvæg fra Danmark, der efter styrelsens oplysninger var umiddelbart forestående.

Justitsministeriet bemærker, at der ikke forelå konkrete oplysninger om dyrevelfærdsmæssige problemer i forhold til den ovennævnte nye transport af kvæg. Fødevarestyrelsens beslutning om at undlade partshøring var således alene begrundet i, at man på baggrund af sagen fra Grækenland formodede, at der kunne være problemer med andre transportere udført af Deres klient.

Justitsministeriet bemærker endvidere, at det ikke fremgår af sagen, om Fødevarestyrelsen har overvejet, om en af de mindre indgribende foranstaltninger i artikel 26, stk. 4, litra a eller b, kunne have været anvendt i forhold til Deres klient for at forhindre nye overtrædelser af transportforordningen i forbindelse med den transport af kvæg, der angiveligt var umiddelbart forestående.

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at hensynet til at beskytte dyrevelfærden i forbindelse med den forestående transport af kvæg fra Danmark vejer tungere end Deres klients interesse i at blive hørt forud for afgørelsen, der som anført ovenfor har ganske vidtrækkende konsekvenser for den pågældende transportør.

Justitsministeriet finder således ikke, at betingelserne for at undlade partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, var opfyldt.

Justitsministeriet skal i øvrigt i den forbindelse bemærke, at der på en række punkter var uoverensstemmelser mellem de oplysninger, som fremgik af logbøgerne, og de oplysninger, Fødevarestyrelsen havde modtaget fra de græske myndigheder. Det kan derfor ikke afvises, at forudgående partshøring af Deres klient kunne have ført til, at Fødevarestyrelsen havde truffet en anden afgørelse.

Endvidere skal det bemærkes, at det ville have været muligt i givet fald at fastsætte en meget kort frist for afgivelse af bemærkninger i forbindelse med en partshøring af Deres klient.

4. Justitsministeriets afgørelse

Efter en nærmere gennemgang af sagen finder Justitsministeriet ikke, at betingelserne for at udstede et midlertidigt transportforbud, jf. transportforordningens artikel 26, stk. 6, var til stede på det tidspunkt, hvor Fødevarestyrelsen traf afgørelsen.

Justitsministeriet lægger herved vægt på, at visse af de oplysninger, som Fødevarestyrelsens afgørelse var baseret på, var omtvistede, idet der på en række punkter var uoverensstemmelser mellem de oplysninger, som fremgik af logbøgerne, og de oplysninger, Fødevarestyrelsen havde modtaget fra de græske myndigheder.

Endvidere lægger Justitsministeriet vægt på, at Fødevarestyrelsen ikke havde udtømt alle muligheder for gensidig bistand, jf. transportforordningens artikel 26, stk. 6. Justitsministeriet har i den forbindelse særligt noteret sig, at de polske myndigheder – samme dag som det midlertidige transportforbud blev udstedt – havde meddelt Fødevarestyrelsen, at man straks ville indlede efterforskning i sagen, og i den forbindelse havde anmodet Fødevarestyrelsen om at fremsende sagens akter. Fødevarestyrelsen burde derfor efter Justitsministeriets opfattelse have afventet de polske myndigheders undersøgelse af sagen, herunder disse myndigheders stillingtagen til, om man ville tage skridt i retning af at suspendere eller tilbagekalde Deres klients autorisation.

Herudover lægger Justitsministeriet vægt på, at det ikke fremgår af sagen, om Fødevarestyrelsen har overvejet, om en af de mindre indgribende foranstaltninger i artikel 26, stk. 4, litra a eller b, kunne have været anvendt i forhold til Deres klient for at forhindre nye overtrædelser af transportforordningen i forbindelse med den transport af kvæg, der angiveligt var umiddelbart forestående.

Endelig lægger Justitsministeriet vægt på, at der ikke er foretaget partshøring af Deres klient forud for afgørelsen. Som anført ovenfor var visse af de oplysninger, som Fødevarestyrelsens afgørelse var baseret på, omtvistede, og det kan derfor ikke afvises, at forudgående partshøring af

Deres klient kunne have ført til, at Fødevarestyrelsen havde truffet en anden afgørelse.

Justitsministeriet ophæver på den baggrund Fødevarestyrelsens afgørelse af 12. juli 2007 om midlertidigt forbud mod at udføre transporter af dyr i Danmark ophæves. Henset til at Fødevarestyrelsens midlertidige forbud udløb den 11. oktober 2007, finder Justitsministeriet ikke, at det er relevant at hjemvise sagen til fornyet behandling i Fødevarestyrelsen.

Kopi af denne afgørelse er sendt til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og til Fødevarestyrelsen til orientering.

Med venlig hilsen

Cristina A. Gulisano