

NOTAT



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Fødevarestyrelsen

Fødevarestyrelsen
J.nr. 2020-14-161-00061
Ref. JANBA
Den 24. januar 2020

Notat om evalueringen af den politiske aftale om styrket kontrol af dyretransporter

Problemstilling

Der skal jf. den politiske aftale om styrket kontrol af dyretransporter foretages en evaluering af de forskellige indsatser. Fødevarestyrelsen har i 2019 igangsat implementeringen af aftalens i alt 27 indsatser. På baggrund af styrelsens erfaringer samt bemærkninger fra forskellige interessenter anbefales en række justeringer til den hidtidige implementering. Der skal tages politisk stilling til styrelsens anbefalinger.

Baggrund

Den 18. december 2018 indgik den daværende regering (VLAK) og Dansk Folkeparti en politisk aftale om styrkelse af kontrollen med dyretransporter.

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

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

Centrale indsatser i den politiske aftale¹ er 1) håndhævelse af todagesfristen for indsendelse af logbøger samt krav om ny logbog, hvis virksomhederne ønsker ændringer i en indsendt logbog, 2) en forøgelse af antallet af indladningskontroller af eksportbilen fra 100 om året til 250 om måneden fra 1. juli 2019 og året ud, 3) 50% øget synstid i forbindelse med kontrollen af grises transportegnethed i en tre måneders periode samt 4) udvikling og anvendelse af en risikomodel til udpegning af indladningskontrollerne.

Den politiske aftale har styrket kontrollen med dyretransporter af grise og Fødevarestyrelsen vurderer overordnet set, at dyrevelfærden for grise under transport er forbedret. Det underbygges af spørgeskemaundersøgelser foretaget af både Fødevarestyrelsen og Den Danske Dyrlægeforening.

Således vurderer Fødevarestyrelsen, at de forskellige indsatser overordnet set har forbedret Fødevarestyrelsens mulighed for at tilrettelægge og gennemføre sin kontrol. Det gælder både logbogskontrollen, transportegnethedssynet og indladningskontrollen.

¹ Status for alle 27 indsatser i den politiske aftale fremgår af bilag 1.

Ligeledes har Fødevarestyrelsens dyrlæger observeret en vis adfærdsændring i branchen. Således er det oplevelsen, at besætningsejerne er blevet bedre til at lade ikke-transportegnede dyr blive i stalden. Tilsvarende ses det, at transportørerne/chaufførerne inden pålæsning af grisene tjekker, om f.eks. ventilationsanlæg og vandingsanlæg fungerer.

På den baggrund vurderer Fødevarestyrelsen, at også regelefterlevelsen er blevet forbedret. Observationerne kan dog ikke dokumenteres af direkte sammenlignelige data, da det ikke er muligt på et validt grundlag at sammenligne med kontrollen i 2018. Det skyldes, at der er sket væsentlig opstramning i både Fødevarestyrelsens kontrol og sanktionering i 2019.

Der findes dog fortsat overtrædelser af reglerne både i forbindelse med indladningskontrollen og i forbindelse med transportegnethedssynet.

I de gennemførte indladningskontroller kan det konstateres, at størstedelen af overtrædelserne er af en karakter, som kan have direkte negativ konsekvenser for dyrevelfærden. Det kan f.eks. problemer med fodrings- og vandingsanlæg, håndtering, transportmidlets indretning eller overlæs. Ca. 20% af overtrædelserne vedrører problemer med transportdokumenterne².

Fødevarestyrelsen vurderer på den baggrund, at det er relevant at fortsætte den styrkede kontrol, herunder øget synstid og 250 indladningskontroller af grisetransporter om måneden.

I forbindelse med evalueringen har en række interessenter givet bemærkninger til styrelsens implementering. Der er modtaget bemærkninger fra brancheorganisationerne Landbrug og Fødevarer, Dansk Industri, SamMark og Danske Svineproducenter samt fra Den Danske Dyrlægeforening og Dyrenes Beskyttelse.

Disse bemærkninger sammenholdt med Fødevarestyrelsens erfaringer giver anledning til en række anbefalinger til justering af den igangsatte kontrol/administration.

I det følgende gives en kort opsummering af styrelsens implementering af de fire centrale indsatser og anbefalinger til justeringer.

Logbogskontrollen

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

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

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

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

² SamMark har tidligere kritiseret, at størstedelen af overtrædelserne vedrørte problemer med papirerne og styrelsens manglende accept af afvigelser mellem logbog og de faktiske forhold konstateret i forbindelse med logbogskontrollen.

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

Branchen har fremført, at det fastsatte indsendelsestidspunkt af en logbog sætter organisators personale under pres. Det skyldes, at eventuelle ændringer til en transport skal tilrettes inden kl. 8.00, hvilket tvinger organisators personale til at møde meget tidligt.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at indsendelsestidspunktet for logbøger ændres fra kl. 8.00 til kl. 9.00 to arbejdsdage før afgang. En forudsætning er, at ændringen ikke sætter forhåndsvalideringen af logbøger under pres. Fødevarestyrelsen vil have fokus på, at dette ikke sker.

Indladningskontrollen

Fra den 1. juli 2019 og indtil 31. december 2019 er der gennemført mindst 250 indladningskontroller af transporter med grise om måneden. Indladningskontrollen er udført af dyrlæger fra Fødevarestyrelsens tre veterinære enheder.

I juli måned 2019 blev de 250 indladningskontroller udpeget tilfældigt men dog vægtet således, at der er gennemført indladningskontrol af både korte (under 8 timer) og lange transporter (over 8 timer), af transporter som afgår fra samlesteder og fra besætninger samt har afgang i tidsrummet 7.00-17.00 og i tidsrummet 17.00-07.00³.

Fra august måned 2019 blev 200 indladningskontroller udpeget efter den vægtede metode, mens 50 indladningskontroller blev udpeget på baggrund af sanktionshistorik. Sidstnævnte betyder, at transportører med anmærkninger blev særligt udpeget til indladningskontrol. Fra primo november 2019 har udpegningen været baseret på en risikoberegning.

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

Der er i perioden 1. juli 2019 til 31. december 2019 i alt foretaget 1586 indladningskontroller fordelt på 562 kontroller af transporter fra besætninger og 1024 kontroller af transporter fra samlesteder⁴.

1252 kontroller er forløbet uden anmærkninger. I 208 tilfælde er der vejledt om reglerne, da ansvaret for en overtrædelse ikke har kunnet placeres, eller fordi der har været tale om en bagatelagtig overtrædelse. I 126 tilfælde er der givet anmærkning. Den mildeste sanktionstype indskærpelse er blevet anvendt 59 gange, der er udstedt 2 påbud og 68 forbud⁵. Der er ikke registreret nogle politianmeldelser. Dette giver en sanktionsprocent på i gennemsnit 7,9 % for indladningskontroller i perioden 1. juli til 31. december 2019. Sanktionsprocenten for indladningskontroller fra besætningerne er 8,4%, mens den er 7,7% på samlestederne. Hvis vejledninger m.v. tælles med, har kontrollen givet anledning til anmærkninger eller vejledning m.v. i godt 21% af kontrollerne.

I tilfælde af, at der blev konstateret forskel mellem logbogens oplysninger og de konstaterede forhold ved kontrollen, er der foretaget en konkret vurdering af, om transporten kan gennemføres som en

³ Indladningskontrollerne efter normal arbejdstid har primært været foretaget i tidsrummet 17.00 til 20.00 og 6.00 til 7.00.

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

⁵ Bemærk, at der på samme kontrol både kan gives en indskærpelse og f.eks. et forbud.

lovlig transport i medfør af reglerne om transport af dyr, eller på anden måde kan være til ulempe for dyrene. Konsekvensen af, at der f.eks. er kommet en bil med et mindre areal eller, at afgangsstedet er ønsket ændret, har været, at Fødevarestyrelsen har nedlagt forbud mod videre transport og krævet ny logbog med ny todagesfrist.

Det har medført nogle situationer, hvor grise har haft ophold i staldfaciliteter på samlesteder i flere dage, indtil der har foreligget en ny forhåndsvalideret logbog til transporten.

At der er nedlagt forbud mod den planlagte transport, rejser dilemmaet mellem den enkelte gris' velfærd og opretholdelse af et effektivt kontrolsystem og dermed sikring af dyrevelfærden generelt.

Erhvervet anfører, at dyrevelfærden for de grise, som får et forlænget ophold på et samlested eller i en besætning forbedres ved at blive afsendt på den planlagte dag fremfor at afvente behandlingen af en ny logbog. Heroverfor står hensynet til, at en accept af indlevering af en ikke-realistisk/urigtig logbog underminerer Fødevarestyrelsens mulighed for at udføre en effektiv kontrol og dermed indirekte kunne have en negativ effekt på dyrevelfærden for alle fremtidige transporter. Ligeledes har der været flere eksempler på, at erhvervet både før og efter 1. juli 2019 forsøger at presse Fødevarestyrelsen til at tillade flere dyr på lastbilen, end det oprindeligt er angivet i logbogen. Den konsekvente afvisning af at tillade flere grise end det først angivne i logbogen, har i perioden med styrket kontrol skærmet styrelsens dyrlæger mod et sådant pres.

I tilfælde hvor der ankommer lastbiler med et mindre areal end angivet i logbogen, vil Fødevarestyrelsen se på muligheden for at kunne tillade transporten, i tilfælde hvor arealkravet m.v. i øvrigt vurderes overholdt.

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

Fødevarestyrelsen anbefaler derfor, at mulighed for at tillade videre transport, selvom der ankommer en lastbil med et mindre areal end angivet i logbogen, vurderes nærmere, men kun for tilfælde, hvor arealkravet m.v. i øvrigt er overholdt.

Endelig anbefaler Fødevarestyrelsen, at antallet af indladningskontroller indtil videre fortsætter uændret med 250 indladningskontroller af grise – svarende til ca. 10% af transporterne om måneden.

Øget synstid i forbindelse med transportegnethedssynet

Den tre måneders øgede synstid blev iværksat i perioden 15. august 2019 til 15. november 2019⁶.

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

Hvis grisene er blevet synet af to dyrlæger på samme tid, har der ikke været indført en antalsbegrænsning for fremdrivningen af grise.

⁶ Ministeren har efterfølgende besluttet at forlænge den øgede synstid indtil 1. juli 2020.

Endvidere er der stillet krav om, at grisene inspiceres fra begge sider.

I perioden med øget synstid er der i alt gennemført ca. 6000 transportegnethedssyn på samlesteder og ved besætninger. Der er registreret en øget synstid på 78% på samlestederne og en øget synstid på 27% i besætningerne.

Fødevarestyrelsen vurderer ikke, at den øgede synstid på mindre end 50% i besætningerne har kompromitteret kvaliteten af synet. Det underbygges af Fødevarestyrelsens spørgeskemaundersøgelse, hvor et stort flertal af Fødevarestyrelsens dyrlæger angiver, at der er tid nok til at gennemføre synet, og at der foretages en tilstrækkelig god faglig vurdering.

Der er udarbejdet kontrolrapporter i 1.433 tilfælde, hhv. 270 gange ved direkte eksport fra en besætning og 1.163 gange i forbindelse med ankomst til samlested. I 162 tilfælde blev der sanktioneret enten i form af en indskærpelse, påbud/forbud eller politianmeldelse heraf var 134 grundet transportegnethed. Ved de restende kontroller har der været tale om en bagatelagtigt overtrædelse, hvor der blev der vejledt om reglerne. Det er registreret i 1178 kontroller, at vejledningen angik transportegnethed.

Erhvervet har i den forbindelse rejst kritik af, at der udarbejdes for mange kontrolrapporter, hvor der ikke sanktioneres.

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

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

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

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

Fødevarestyrelsen anbefaler, at Fødevarestyrelsen årligt gennemgår kontrolresultaterne for transportområdet med henblik på bl.a. en dialog med interessenterne i regi af Dialogforum for dyretransporter, hvor både brancheorganisationer og dyrevelfærdsorganisationer er repræsenteret.

Risikomodel

Fødevarestyrelsen har færdigudviklet en risikomodel, som omfatter oplysninger om transportøren og den enkelte transport. Denne risikomodel er blevet anvendt til udpegningen af indladningskontroller siden starten af november måned 2019.

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

Fødevarestyrelsen har endnu ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, hvorvidt risikomodellen sikrer en målrettet kontrol af de transportere og transportører med størst risiko for overtrædelse. Dertil er datagrundlaget for spinkelt. Fødevarestyrelsen vil derfor i foråret 2020 løbende evaluere risikomodellen og udpegningen af indladningskontroller samt vurdere, hvorvidt der er behov for at foretage justeringer.

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

Ikke gennemførte eller forsinkede indsatser

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

Fødevarestyrelsen vurderer ikke, at udskydelsen af definitionen af brodne kar kompromitterer styrelsens mulighed for at udføre en effektiv og målrettet kontrol mod de transportører med størst risiko for regelovertrædelse. Således betyder videreførelsen af den øgede synstid for alle transportere efter den 15. november 2019, at der er ikke behov for en særskilt videreførelse af øget synstid for ”brodne kar”. Endvidere vil anvendelse af risikomodellen fokusere indladningskontrollen mod virksomheder med dårlig regelefterlevelse.

I relation til præciseringen af indvendig højdekrav for grise under 40 kg. vurderer Fødevarestyrelsen, at der er en væsentlig usikkerhed ved fastsættelse af talmæssige normer for den indvendige højde for grise under 26 kg. grundet manglende videnskabelig viden om de velfærds-mæssige påvirkninger af indvendig højde under transport vedrørende de mindre vægtklasser. Fastsættelse af indvendige højdekrav for grise under 26 kg. uden et videnskabeligt grundlag vurderes at medføre en væsentlig procesrisiko, da erhvervet kan anlægge retssag om, at kravene til indvendig højde er fastsat uden et videnskabeligt grundlag. Fødevarestyrelsen er derfor i dialog med Aarhus Universitet om at tilvejebringe det forskningsmæssige grundlag for at fastsætte krav til indvendig højde for smågrise under 26 kg. Der findes desværre ikke nogen danske eller internationale undersøgelser, som kan anvendes til formålet. Når resultaterne af det videnskabelige arbejde foreligger, vil transportbekendtgørelsens tabel blive revideret.

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

Udviklingen af et nyt kontrolkoncept

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

Der arbejdes p.t. på udviklingen af et nyt kontrolkoncept for det samlede dyretransportområde inklusiv andre dyrearter end grise. Oplægget til et nyt kontrolkoncept forventes politisk behandlet medio 2020.

Kontrolkonceptet skal skabe en ramme for Fødevarestyrelsens kontrol af dyretransporter, så kontrollen på dette område bygger på ens principper for kontrollen og sanktionering på tværs af transportkæden – herunder anvendelse af den udviklede risikomodel. Konceptet bygger blandt andet på de erfaringer, der er gjort i 2019, hvor kontrollen er blevet styrket og de kritikpunkter, der er kommet frem ved evalueringen af indsatsen. Anbefalingerne samt alle øvrige bemærkninger fra styrelsens dyrlæger og interessenter vil blive inddraget i dette arbejde. Endvidere vil eventuelle

anbefalinger fra Rigsrevisionens analyse af kontrollen med dyretransporter 2008-2018 også blive inddraget i relevant omfang.