



Ansvarsfordeling i sager om dyrs transportegnethed Et projekt under Veterinærforlig II

Redaktion: Fødevarestyrelsen

Arbejdsgruppe: Dyresundhed, Kontrolstyring og
Det Veterinære Rejsehold

Tekst: Rie Sorgenfrei

Oplag: 1. udgave

Indhold

1.	Indledning	4
1.1	Afgrænsning af analysen	5
2.	Analyse	6
2.1	EU-ret	6
2.1.1	Krav om transportegnethed	6
2.1.1.1	Transportegnethedsvurderingen i praksis	8
2.1.1.2	Chaufførers kompetencer til at vurdere dyrs transportegnethed	10
2.1.2	Ansvarssubjekter	11
2.1.2.1	Enhver der transporterer dyr eller lader dyr transportere	13
2.1.2.2	Transportvirksomheders ansvar	15
2.1.2.3	Brugerens ansvar – herunder chauffør, ledsager, besætningsejer og – personale og samlestedspersonale	15
2.1.2.4	Samlestedsansvarlig	16
2.1.3	Kontrol og håndhævelse	16
2.1.4	Delkonklusion	17
2.2	Dansk ret	17
2.2.1	Kontrol	18
2.2.1.1	Dokumentationskrav	18
2.2.1.2	Retssikkerhedsgarantier	18
2.2.1.3	Sanktionsvalg	19
2.2.1.4	Politianmeldelser	20
2.2.2	Strafferetlig ramme for håndhævelse af særlovgivning	20
2.2.2.1	Dyrlægeattesters betydning for aktørernes ansvar/tilregnelsevurderingen	21
2.2.2.2	Straffelovens bestemmelser om virksomhedsansvar	25
2.2.2.3	Fælles ansvar for transportegnethedsforseelser	26
2.2.3	Delkonklusion	27
3.	Konklusion	28
	Bilag I – interessentinput	31

1. Indledning

Veterinærforslag II som løber fra 1. januar 2013 til udgangen af 2016, består af fire grundpiller, herunder styrket dyrevelfærd.

Forslagets grundpiller skal være fundamentet i den veterinærpolitiske indsats i forhold til husdyrproduktionen i Danmark.

Under overskriften "styrket dyrevelfærd" fremgår følgende af veterinærforslagets tekst:

"For at styrke og optimere kontrolindsatsen for dyr under transport bliver der i løbet af forligsperioden udført et serviceeftersyn af kontrolindsatsen i forbindelse med dyretransporter. Som led i service eftersynet skal der fokuseres på at øge viden om den korrekte tilgang til vurdering af et dyrs transportegnethed både på korte og lange ruter. Problemstillingerne vedrørende dyrs transportegnethed, herunder fordelingen af ansvar mellem transportør, chauffør og landmand ved transport af dyr og klippekort ordningen vil blive belyst og revideret i forbindelse med serviceeftersynet".

Denne rapport skal med udgangspunkt i Veterinærforslagets tekst belyse ansvarsfordelingen mellem relevante aktører når der foretages transport af dyr. Rammen for projektet er problemstillingen vedrørende dyrs transportegnethed.

Kun transportegnede dyr må transporteres, og dette krav volder nogle aktører problemer i praksis, da det af forskellige grunde opleves som vanskeligt at vurdere dyrenes transportegnethed. Det er således ved transportegnethedsforsøgelser, der opleves størst usikkerhed om og utilfredshed med retstilstanden¹.

På den baggrund belyser Fødevarestyrelsen i det følgende de EU-retlige krav til dyrs transportegnethed, og hvilke aktører transportforordningen forpligter til at overholde kravet om transportegnethed. Spørgsmålet, om visse aktører kan fritages fra ansvar for dyrenes transportegnethed, belyses endvidere.

Derudover gennemgås det, hvorledes Danmark er forpligtet til at håndhæve transportforordningens bestemmelser om transportegnethed og ansvarssubjekter.

Herefter belyses rammen omkring den indbyrdes fordeling af ansvar mellem ansvarssubjekterne, ligesom det undersøges, om der er forhold i det strafferetlige system, der har betydning for, om ansvarssubjekterne kan straffes for en overtrædelse.

Analysen kortlægger den gældende retstilstand, mens der i anbefalingerne lægges op til fremadrettede tiltag.

Transportforordningen² og transportbekendtgørelsen³ indeholder reglerne om transportegnethed og udpeger derudover en række forskellige aktører, som er ansvarlige for dyrs transportegnethed. Transportvejledningen⁴ tjener som fortolkningsbidrag på området.

¹ I bilag I nedenfor redegøres for interessenternes input.

² Rådets forordning (EF) Nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97.

Håndhævelsen af transportegnethedskravet er også beskrevet i analysen, herunder de strafferetlige betingelser for at sanktionere transportegnethedsforseelser.

Fødevestyrelsen har gjort sig overvejelser om, hvad det er nødvendigt at belyse, med henblik på at frembringe en analyse som på den ene side adresserer de praktiske udfordringer vedrørende fordelingen af ansvar for overholdelse af de EU-retlige krav om dyrs transportegnethed, og som på den anden side ikke udtømmende gennemgår alle potentielle problemstillinger vedrørende ansvarsfordeling på dyretransportområdet.

Fødevestyrelsen har koncentreret analysen om de interessentinput, styrelsen er i besiddelse af. I bilag 1 findes en sammenskrivning af alle relevante interessentinput, der er fremkommet ved arbejdet med Veterinærforlig II, ligesom der i flere afsnit er oplistet de input, der er af relevans for afsnittets emne.

Fødevestyrelsen har som led i analysen gennemgået en række danske straffedomme om dyretransport. Dommene er en delmængde af det domsmateriale på dyretransportområdet, som Fødevestyrelsen løbende har modtaget fra politiet og anklagemyndigheden. De udvalgte domme har det tilfælles, at der var flere end én aktør involveret i straffesagen. Der kan være afsagt danske straffedomme på området, som Fødevestyrelsen ikke er bekendt med. Formålet med gennemgangen har været at afdække, om der i sager med flere aktører er en tendens i domstolenes vurdering af de tiltalte aktørers ansvar.

I analysen redegøres for de EU-retlige regler om transportegnethed, disse reglers angivelse af ansvarssubjekter og Danmarks forpligtelse til at håndhæve reglerne. Dernæst beskrives den administrative kontrol og dansk rets strafferetlige ramme omkring sanktionering af særlovgivning som transportreglerne, herunder kravet om tilregnelighed som en forudsætning for, at en aktør kan ifalde strafansvar.

På grundlag af analysen opstiller Fødevestyrelsen en række anbefalinger. Anbefalingerne vil tage udgangspunkt i, at dyretransportområdet også fremover bør søge en fornuftig balance mellem tre grundlæggende hensyn:

- Hensynet til dyrevelfærden
- Hensynet til erhvervet
- Hensynet til en effektiv administration

Det skal som et gennemgående forbehold understreges, at den endelige kompetence til at fortolke de relevante regler ligger hos domstolene, herunder EU-Domstolen.

1.1 Afgrænsning af analysen

Analysen er afgrænset til at vedrøre ansvar for transportegnethedsforseelser. Ansvar ved andre typer forseelser i forbindelse med transport af dyr er derfor udeladt.

Det skal for en god ordens skyld nævnes, at logbogsområdet og organisators ansvar i den forbindelse er udeladt, idet Fødevestyrelsen ikke er bekendt med, at der på dette område skulle være praktiske problemer med ansvarsfordelingen på samme måde som ved transportegnethedsforseelserne. Problemerne i denne type sager er oftest af efterforskningsmæssig karakter i forhold til at finde den person, der er angivet som organisator.

³ Bekendtgørelse nr. 1729 af 21. december 2006 om beskyttelse af dyr under transport.

⁴ Vejledning nr. 145 af 21. december 2006 om Rådets forordning 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter m.v.

Derudover er sanktionsvalg og strafbortfald i strafferetligt regi ikke beskrevet.

Det skal også bemærkes, at visse input fra interessenterne går på arbejdsmiljømæssige forhold, hvilket ligger uden for Fødevarestyrelsens område.

2. Analyse

Beskyttelse af dyr under transport er reguleret af transportforordningen, der har fundet anvendelse siden 5. januar 2007.

Transportforordningen suppleres i Danmark af transportbekendtgørelsen samt bekendtgørelse nr. 1471 af 08. december 2015 om uddannelse i transport af dyr (herefter "uddannelsesbekendtgørelsen").

Til brug for personer, virksomheder m.v., der beskæftiger sig med transport af levende dyr, samt de myndigheder, der er ansvarlig for kontrollen med overholdelsen af transportforordningen, navnlig Fødevarestyrelsen og politiet, har Justitsministeriet, der indtil 2011 var ressortmyndighed på området, udarbejdet transportvejledningen.

Transportbekendtgørelsen supplerer forordningen blandt andet med sanktioner ved overtrædelser og præciserer visse af bestemmelserne i forordningen.

2.1 EU-ret

2.1.1 Krav om transportegnethed

Transportforordningens artikel 3 indeholder de almindelige betingelser for transport af dyr. Det er i henhold til bestemmelsen forbudt at transportere dyr eller lade dem transportere under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller blive påført unødigt lidelse, og dyr, der transporteres, skal i henhold til litra b være egnede til den planlagte transport.

Kravet om transportegnethed i artikel 3, litra b, suppleres af de tekniske forskrifter i kapitel I i bilag I til transportforordningen, der indeholder mere specifikke krav.

Af kapitel I, punkt 1, fremgår følgende:

"Ingen dyr må transporteres, medmindre de er egnede til den påtænkte forsendelse, og alle dyr skal transporteres under sådanne forhold, at de ikke kommer til skade eller påføres unødigt lidelse."

Af punkt 2 fremgår:

"Tilskadekomne dyr og dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces, betragtes som ikke egnede til transport, især hvis der er tale om

- a) *dyr, som er ude af stand til at bevæge sig ved egen kraft uden smerter eller at gå uden støtte*
- b) *dyr med et alvorligt åbent sår eller en prolaps*

- c) *drægtige hundyr, som er mindst 90 % henne i drægtighedsperioden, eller hundyr, som har født inden for den forudgående uge*
- d) *nyfødte pattedyr, hvis navle ikke er fuldstændig helet*
- e) *svin på under tre uger, lam på under én uge eller kalve på under 10 dage, medmindre de skal transporteres over en kortere strækning end 100 km*
- f) *hunde og katte på under otte uger, medmindre de er ledsaget af deres mor*
- g) *hjordedyr med gevir i bast."*

Punkt 3 i bilag I, kapitel I, oplister en række situationer, hvor syge eller tilskadekomne dyr alligevel kan anses som transportegnede:

"Syge eller tilskadekomne dyr kan dog betragtes som egnede til transport, såfremt de

a) er lettere tilskadekomne eller syge og ikke vil blive påført yderligere lidelser som følge af transporten; i tvivlstilfælde skal der anmodes om veterinærrådgivning

b) transporteres med henblik på anvendelsen af direktiv 86/609/EØF (26), hvis sygdommen eller skaden er et led i gennemførelsen af et forskningsprogram

c) transporteres under veterinærtilsyn med henblik på eller efter dyrlægebehandling eller -diagnose; sådan transport kan dog kun tillades, hvis de pågældende dyr ikke påføres unødige lidelser eller udsættes for forkert behandling

d) efter at have fået foretaget et veterinært indgreb som led i brugspraksis inden for landbruget, såsom afhorning eller kastrering har fuldstændigt heledet sår."

I bl.a. præambelbetragtningerne nr. 5 og 11 til forordningen findes fortolkningsbidrag, der peger i retning af, at fortolkningstvivi bør komme dyrevelfærden til gode:

"Transport over lange afstande af dyr, herunder dyr til slagting, må af hensyn til dyrenes velfærd begrænses så meget som muligt."

og

"For at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af denne forordning på hele Fællesskabets område på baggrund af det grundlæggende princip om, at dyr ikke må transporteres under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller blive påført unødige lidelse, bør der fastsættes detaljerede bestemmelser om de særlige behov, der opstår i forbindelse med forskellige former for transport. Sådanne detaljerede bestemmelser bør fortolkes og anvendes i overensstemmelse med ovennævnte princip, og de bør ajourføres i tide, navnlig når det i lyset af nye videnskabelige udtalelser viser sig, at de ikke længere sikrer efterlevelsen af dette princip i forbindelse med bestemte dyrearter eller former for transport."

Transportbekendtgørelsen indeholder også regler af relevans for transportegnethedssager. Bl.a. supplerer § 7 forordningens krav om transportegnethed for så vidt angår udsættersøer. Udsætterhøners transportegnethed er omfattet af transportbekendtgørelsens § 8. Derudover indeholder bekendtgørelsens § 18 en bestemmelse om nykælveres transportegnethed.

Fra retspraksis kan som eksempler nævnes følgende forhold, der har ledt til en straffedom for transport af ikke-transportegnede dyr:

- Ko med forrykket hofteled, som ikke kunne støtte på venstre bagben⁵
- Gris støttehalt på højre forben⁶
- Svin med hævet yver⁷

Det Veterinære Sundhedsråd⁸ har kompetence til at udtale sig om transportegnethed i konkrete straffesager og i generelle udtalelser som f.eks. udtalelse af 2. december 2008 om svin med store/komplicerede navle- eller lyskebrok^{9,10}.

2.1.1.1 Transportegnethedsvurderingen i praksis

Transportforordningen er generelt karakteriseret ved at indeholde en række overordnede bestemmelser og retlige standarder. Dette gør sig også gældende for visse af transportegnethedsbestemmelserne.

Interessenterne påpeger en række problemer i forbindelse med transportegnethedsvurderingen, jf. bilag I nedenfor. Det anføres blandt andet:

- at transportegnethedsvurderingen er subjektiv og kan variere fra dyrlæge til dyrlæge,
- at også dyrlæger har svært ved de konkrete transportegnethedsvurderinger i visse tilfælde, og
- at der er store veterinærfaglige udfordringer med at vurdere dyrs transportegnethed, hvilket skaber en uholdbar manglende retssikkerhed for chaufføren.

Transportegnethedsvurderingen beror altid på en konkret vurdering af hvert enkelt dyr, og ved den skønsudøvelse kan der være en risiko for, at forskellige personer lægger vægt på forskellige elementer, når den konkrete vurdering foretages.

Det må anses som enkelt at finde ud af, om et hjortedyr har geviret i bast¹¹, mens det kan være vanskeligere at afgøre, hvornår et dyr "*undergår en patologisk proces*". Selv nogle af eksemplificeringerne i transportforordningens bilag I, kapitel I, punkt 2, litra a)-g), kan siges at være mere generelt formuleret.

Transportvejledningen indeholder i et begrænset omfang fortolkningsbidrag til forordningens bilag I, kapitel I. Blandt andet fremgår af punkt 3.6.1., at der i relation til forbuddet mod transport i den sidste del af drægtighedsperioden tages udgangspunkt i den for den enkelte dyrearts gennemsnitlige drægtighedsperiode. Det fremgår, at det som udgangspunkt er producen-

⁵ Retten i Aalborgs dom afsagt den 4. oktober 2013 i sag nr. 11-7969/2012.

⁶ Retten i Nykøbing Falsters dom afsagt 15. maj 2015 i sag nr. 1-896/201 og 1-3235/2014.

⁷ Vestre Landsrets dom af 6. oktober 2010 i sag nr. S-0724-10.

⁸ https://www.foedevarestyrelsen.dk/Dyr/Raad_og_udvalg/DVS/Sider/Forside.aspx.

⁹

http://www.foedevarestyrelsen.dk/Dyr/Raad_og_udvalg/DVS/Generelle_udtalelser/Sider/Udtalelse_om_svin_med_store_navle_eller_lyskebrok.aspx

¹⁰ Det bemærkes dog, at Det Veterinære Sundhedsråd efter 1. januar 2016 ikke har kompetence til af egen drift at komme med generelle udtalelser, som udtalelsen om navle- eller lyskebrok.

¹¹ Bilag I, kapitel I, pkt. 2, litra g.

ten og transportøren selv, der skal kontrollere, at dyrene er transportegnede, og at embedsdyrlægen ved certificering af dyr ved samhandel skal vurdere dyrenes transportegnethed. Udgangspunktet for vurderingen af dyrenes transportegnethed i praksis i forbindelse med certificering er beskrevet sidst i punkt 3.6.1., hvor også Fødevarestyrelsens meddelelse fra 2005 om skærpet transportegnethedsvurdering på samlesteder og ved udførsel er nævnt.

Som nævnt ovenfor kan Det Veterinære Sundhedsråd udtale sig om veterinærfaglige forhold – herunder transportegnethed - i forbindelse med straffesager, hvilket til dels kan afklare eventuel fortolkningstvivil.

Visse af transportforordningens bestemmelser om transportegnethed er vanskeligere at bruge i praksis end andre. For at imødegå denne tvivl har Fødevarestyrelsens ERFA-gruppe på dyretransportområdet udarbejdet vejledningen ”Vurdering af transportegnethed ved fire udvalgte lidelser hos svin og kvæg” der beskriver navlebrok hos svin, halebid hos grise, halte dyr og magre køer, som er de fire mest kendte lidelser, der kan gøre, at et dyr ikke er transportegnet.¹²

Aarhus Universitet har som led i Veterinærførlig II forsket i den korrekte tilgang til transportegnethedsvurderingen. Der er ved udarbejdelsen af Fødevarestyrelsens vejledning taget højde for forskningsprojekternes resultater.

Vejledningen blev offentliggjort den 10. oktober 2017 og er desuden sendt til transporterhvervet.

Fødevarestyrelsen er i gang med at udarbejde yderligere vejledninger vedrørende transportegnethedsvurderingen baseret på øvrige lidelser, som kan føre til, at et dyr ikke er transportegnet.

Nogle interessenter påpeger problemer med forholdene omkring afhentning af dyr. Blandt andet anføres:

- at det af flere årsager er vanskeligt for chaufføren at foretage transportegnethedsvurderingen i praksis, herunder fysiske omstændigheder som plads, belysning og antallet af dyr under pålæsning samt manglende kendskab til dyrets sygdomshistorie,
- at transportegnethedsvurderingen indebærer, at forhold om dyrets tilstand som kun producenten kender til, sammenstilles med forhold vedrørende den konkrete forsendelse, som kun transportør/chauffør kender til,
- at chaufføren i visse tilfælde presses til at tage dyr med, der ikke er transportegnede,
- at mange dyregrupper af dyrevelfærdsmæssige årsager læsses som flok, og at det derfor til tider kan være umuligt for chaufføren at vurdere det enkelte dyr,
- at chaufføren kun har mulighed for at kigge på dyrene, mens de løber op ad læsse-rampen, og at skader ikke altid kan ses, når de løber om bord,

En interessant foreslår, at branchen udarbejder et ”*etisk kodeks*” for dyretransport, således at transportbranchen og landbruget aftaler, hvordan man sikrer sig, at kun transportegnede dyr stilles til udlevering, og hvordan man skaber optimale forhold for chaufføren for så vidt angår lys, plads og antal dyr pr. pålæsning.

Et sådan kodeks vil kunne indebære følgende forslag til løsninger, der er fremsat af nogle interessenter:

- at der stilles krav om, at landmanden gør opmærksom på, at dyr har været skadet, således at chaufføren kan afvise dyret, og
- at der bør stilles krav om, at kun transportegnede dyr lukkes ind i udleveringsrummet, og at dyr, der er tvivl om, lukkes i et rum for sig og markeres behørigt.

¹² https://www.foedevarestyrelsen.dk/SiteCollectionDocuments/Dyresundhed/Transportegnethed/FVST_Transportguide_05_nyeste.pdf

Fødevarestyrelsen vil opfordre branchen til at overveje dette forslag, da der er tale om forhold, der vurderes bedre at egne sig til aftaler mellem producent og transportør frem for ved generelle regler udstedt af Fødevarestyrelsen.

2.1.1.2 Chaufførers kompetencer til at vurdere dyrs transportegnethed

Nogle interessenter anfører:

- at der ved transportegnethedsvurderingen er behov for dyrlægeviden, og
- at chaufførerne har manglende kendskab til sygdomme og patologiske processer hos dyr.

Et overordnet krav om uddannelse findes i transportforordningens artikel 3, litra e:

"de personer, der håndterer dyrene, skal være uddannet eller kvalificeret til dette og udføre deres arbejde uden anvendelse af vold eller andre metoder, der kan påføre dyrene unødigt frygt, skader eller lidelser"

Chauffører og ledsagere skal i henhold til artikel 6, stk. 5, som udgangspunkt være i besiddelse af et kompetencebevis¹³.

Artikel 17, stk. 2, uddyber, at kompetencebeviset skal udstedes i henhold til forordningens bilag IV, og at det kan begrænses til kun at gælde for en bestemt art eller gruppe af arter.

Bilag IV om uddannelse fastsætter minimumskravene til kompetencebevisuddannelsens indhold og slår desuden fast, at kursusdeltagerne skal bestå en eksamen som led i kurset.

Kompetencebevisuddannelserne skal ifølge bilag IV, punkt 2, omfatte mindst de tekniske og administrative aspekter af fællesskabsbestemmelserne vedrørende beskyttelse af dyr under transport, herunder navnlig:

"a) artikel 3 og 4 og bilag I og II

b) dyrefysiologi og især vandings- og fodringsbehov, dyrs adfærd og stresspåvirkninger

c) praktiske aspekter af arbejdet med at håndtere dyr

d) betydningen af førerens køreadfærd for de transporterede dyrs velfærd og for kødets kvalitet

e) nødhjælp til dyr

f) sikkerhedsmæssige hensyn for de personer, der håndterer dyrene."

Kompetencebevisuddannelserne er i Danmark oprettet i AMU-regi, jf. uddannelsesbekendtgørelsens § 4, stk. 2.

Chauffører og ledsagere bliver således uddannet i det generelle krav om transportegnethed i artikel 3, ligesom de undervises i de tekniske forskrifter om transportegnethed i forordningens bilag I, kapitel I.

¹³ Udover kompetencebevisuddannelse i henhold til artikel 6, stk. 5, og artikel 17, stk. 2, findes også grunduddannelsen, jf. bl.a. artikel 6, stk. 4, og artikel 17, stk. 1. Grunduddannelsen beskrives ikke nærmere i denne analyse.

Erhvervelse af et dansk kompetencebevis indebærer som udgangspunkt et fem dages kursus med personligt fremmøde.

Det er dermed en forudsætning for at få kompetencebevis som chauffør ved transport af heste, kvæg, får, geder, svin eller fjerkræ, at man har gennemgået undervisning i blandt andet dyrs transportegnethed og bestået eksamen¹⁴.

Fødevarestyrelsen har med vejledningen i transportegnethed, som ovenfor beskrevet, taget initiativ til at afhjælpe en del af den fortolkningstvivel, der kan vanskeliggøre transportegnethedsvurderingen i praksis, ligesom yderligere vejledninger er under udarbejdelse. Det anbefales, at Fødevarestyrelsen tager initiativ til at sikre vejledningernes inddragelse i AMU-kurserne.

En interessant anfører, at opkvalificering af chauffør og vognmand ikke løser problemet med dårligt arbejdsmiljø i branchen grundet vanskelighederne omkring ansvar for transportegnethed.

Her må Fødevarestyrelsen henvise til den vægt, der i lovgivningen er lagt på uddannelses betydning for at sikre dyrevelfærd. Således fremgår det af betragtning 14 i præamblen til transportforordningen blandt andet, at ringe dyrevelfærd ofte skyldes manglende uddannelse, hvorfor det er nødvendigt med et krav om, at enhver person, der håndterer dyr under transport, har modtaget den nødvendige undervisning:

”(14) Ringe dyrevelfærd skyldes ofte manglende uddannelse. Det må derfor være et krav, at enhver person, der håndterer dyr under transport, har modtaget den nødvendige undervisning, som kun må gives af organisationer, der er godkendt af de kompetente myndigheder.”

Det bemærkes desuden, at det for samledeansvarlige er et krav, at håndteringen af dyrene udelukkende betros til personale, der har gennemgået uddannelseskurser i de relevante tekniske forskrifter i bilag I¹⁵.

Efter denne overordnede beskrivelse af kravet om transportegnethed redegøres i det følgende for grundlaget for de forskellige aktørers ansvar for, at det kun er egnede dyr, der transporteres.

2.1.2 Ansvarssubjekter

Flere interessenter er kommet med input, der vedrører en afgrænsning af hvilke aktører, der kan være ansvarlig for, at ikke-transportegnede dyr transporteres. Det anføres blandt andet:

- at der bør laves en definition af aktørernes ansvarsområder og placering af straf alene inden for de områder, som de reelt kan gøre en forskel på,
- at det er nødvendigt at fastlægge, hvem der har ansvar på hvilket tidspunkt,
- at landmanden skal have ansvaret for, at de dyr, der sættes ud til transport, er egnede til den bestilte transport,
- at chaufføren skal være ansvarlig for dyrenes velfærd under transporten samt bilens anvendelse,
- at vognmanden skal have ansvar for planlægningen af transporten, bilens tilstand samt instruktioner og uddannelse til chaufføren,

¹⁴ Det bemærkes dog, at der ikke er krav om kompetencebevis ved transport af dyr på en strækning på højst 65 km, jf. transportforordningens artikel 6, stk. 7.

¹⁵ Transportforordningens artikel 9, stk. 2, litra a.

- at ansvarsfordelingen bør defineres i lighed med reglerne om farligt gods, således at afsenderen har ansvaret for dyrene ved afsendelsen, og transportøren for hvad der sker under transporten, og
- at ansvarsfordelingen mellem landmand, chauffør og transportør skal korrigeres – landmanden har ansvaret for, at dyrene er transportegnede ved afsendelsen.

Som beskrevet i afsnit 1 vedrører analysen ansvar for transportegnethed under forsendelse¹⁶.

En forsendelse er i artikel 2, litra j, defineret som "*hele transportforløbet fra afgangsstedet til bestemmelsesstedet, herunder eventuel aflæsning, opstaldning og pålæsning ved mellemstationer under forsendelsen*".

En forsendelse af dyr kan involvere flere forskellige aktører. Hvilke, der er relevante i forbindelse med placering af ansvar for transport af ikke-transportegnede dyr, afhænger af omstændighederne ved den enkelte forsendelse.

Transportforordningen fastlægger følgende ansvarssvarssubjekter i forbindelse med en forsendelse:

Forordningens artikel 3 forpligter **alle**, der transporterer dyr eller lader dyr transportere.





Artikel 6 beskriver **transportvirksomheders** forpligtelser, ligesom **chauffører** og **ledsagere** nævnes eksplicit som aktører. Artikel 8 beskriver **brugere på afgang-, omladnings og bestemmelsessteders** forpligtelser. Artikel 9 omhandler den **samlestedsansvarliges** forpligtelser.

På figuren nedenfor er en oversigt over de i praksis oftest forekommende aktører og deres mulige ansvar under forskellige dele af forsendelsen¹⁷.

¹⁶ Ikke den forudgående planlægning af forsendelsen.

¹⁷ Det bemærkes, at planlægningen og det, der foregår i besætningerne forud for forsendelsen, falder uden for rammerne af denne analyse.

Oversigt over forsendelse og mulige ansvarssubjekter

				
	BESÆTNING	PÅLÆSNING	PÅ KØRETØJET m.m.	AFLÆSNING
PERSONLIGT ANSVAR	Besætningsejer Besætningspersonale	Besætningsejer Besætningspersonale Chauffør Ledsager Ejer af transportvirksomhed	Besætningsejer Chauffør Ledsager Ejer af transportvirksomhed Samlestedsansvarlig Samlestedspersonale	Besætningsejer Chauffør Ledsager Ejer af transportvirksomhed Modtager Medarbejder på bestemmelsessted
VIRKSOMHEDSANSVAR	Besætningsejer	Besætningsejer Transportvirksomhed	Besætningsejer Transportvirksomhed Samlestedsansvarlig	Besætningsejer Transportvirksomhed Modtager

En enkelt person kan have flere forskellige roller i forbindelse med en konkret forsendelse. Chaufføren kan f.eks. også have rollen som ledsager¹⁸, ligesom chaufføren f.eks. også kan være ejer af transportvirksomheden¹⁹. Et andet eksempel er, at chaufføren og besætningsejeren kan optræde som bruger i transportforordningens forstand²⁰. Der findes desuden eksempler, hvor både besætningsejer, transportvirksomhed og modtager er samme juridiske person.

I det følgende gennemgås transportforordningens regler om ansvarssubjekter.

2.1.2.1 Enhver der transporterer dyr eller lader dyr transportere

Transportforordningens artikel 3 angiver ikke specifikke ansvarssubjekter. Således vil **enhver**, som transporterer dyr eller lader dyr transportere, være forpligtet til at overholde forbuddet mod at transportere dyr eller lade dyr transportere under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller blive påført unødigt lidelse, og herunder kravet om transportegnethed i litra b.

Chaufføren vil i sagens natur være den aktør, der transporterer dyrene.

Man kan argumentere for, at transportvirksomheden også er en aktør, der transporterer dyrene, men under alle omstændigheder må transportvirksomheden anses som en aktør, der lader dyrene transportere.

Besætningsejeren²¹ må ligeledes anses som en aktør, der lader dyr transportere.

¹⁸ Transportforordningens artikel 6, stk. 6, litra b.

¹⁹ U 2012.3395H.

²⁰ Der henvises til beskrivelsen i afsnit 2.1.2.3. nedenfor.

²¹ Besætningsejer benævnes i praksis ved flere betegnelser – udover besætningsejer bruges "landmand", "leverandør" eller "producent" ofte om samme aktør.

Selvkørere²² er i henhold til transportforordningens artikel 1, stk. 2, litra b, kun forpligtede til at overholde transportforordningens artikel 3 og artikel 27, hvis de transporterer dyr under 50 km fra deres bedrift.

Transportforordningens bilag I finder således ikke direkte anvendelse for selvkørere, og det skal derfor undersøges, om andre aktører, der er forpligtede af artikel 3, også generelt er forpligtede til at overholde de tekniske forskrifter i bilag I.

I den forbindelse bemærkes, at bestemmelsen i forordningens artikel 1, stk. 2, litra b, vedrørende selvkørere er en undtagelsesbestemmelse, der skal fortolkes indskrænkende²³. Selvkørere er med andre ord undtaget alle andre regler end artikel 3 og 27.

Den udmøntning af artikel 3, der findes i de tekniske forskrifter i bilag I, gælder således i alle andre henseender vedrørende aktører, der transporterer dyr eller lader dyr transportere - såsom for transportvirksomheder, brugere, besætningsejere, chauffører, ledsagere m.v.

Følgende fremgår således af punkt 2.3. i transportvejledningen om sammenhængen mellem artikel 3 og bilag I:

"Selv om der i transportforordningens artikel 3 ikke udtrykkeligt er henvist til forordningens bilag, herunder de tekniske forskrifter i bilag I, må det efter Justitsministeriets opfattelse være sådan, at når det i litra b er anført, at det skal sikres, at dyrene er egnede til den planlagte transport, er den person, der tilrettelægger transporten forpligtet til at iagttage bestemmelserne om transportegnethed i kapitel I i bilag I til transportforordningen."

Denne fortolkning understøttes af Kommissionens forslag til transportforordning²⁴. Af punkt 3 i forslaget fremgår, at forordningsforslaget blandt andet sigtede mod at give transportvirksomheder og andre aktører, der beskæftiger sig med transport af dyr, et større ansvar.

Præambelen til transportforordningen giver også et indtryk af hensigten med forordningen, for så vidt angår aktørernes ansvar. Præambelen indeholder således følgende betragtninger af betydning for ansvarsfordelingen i transportsager:

"(15) Dyrs velbefindende under transport afhænger hovedsagelig af transportvirksomhedernes daglige praksis. De kompetente myndigheder kan hindres i at udføre deres kontrolopgaver, fordi transportvirksomhederne frit kan operere i forskellige medlemsstater. Transportvirksomhederne bør derfor i højere grad kunne gøres ansvarlige, ligesom der må skabes større gennemsigtighed for så vidt angår deres status og aktiviteter. De bør først og fremmest kunne dokumentere, at de er autoriserede, systematisk indberette eventuelle problemer og omhyggeligt føre bog over deres aktiviteter og følgerne heraf.

(16) Det er ikke kun transportvirksomheder, men også andre aktører såsom landbrugere, handlere, samlesteder og slagterier, der er involveret i transport af dyr. Følgelig bør en række krav vedrørende dyrevelfærd udvides til at om-

²² Selvkørere er landbrugere, der transporterer egne dyr i egne transportmidler over en strækning på mindre end 50 km fra deres bedrift, jf. artikel 1, stk. 2, litra b.

²³ Se f.eks. præmis 13 i sag C-348/87 Stichting Uitvoering Financiële Acties mod Staatssecretaris van Financiën, Nederlandene og præmis 20 i sag C-2/95 Sparekassernes Datacenter (SDC) mod Skatteministeriet.

²⁴ KOM/2003/0425

fatte alle aktører, der beskæftiger sig med transport af dyr.”

Forslaget og præambelbetragtningerne viser lovgivers fokus på ansvarets betydning for beskyttelsen af dyrs velfærd under transport. Derudover kan det udledes af ovenstående, at det ikke har været hensigten at begrænse ansvaret for beskyttelse af dyr under transport til en enkelt aktør.

I retspraksis er den ovenfor beskrevne fortolkning af sammenhængen mellem transportforordningens artikel 3 og bilag I anlagt af de danske domstole i en række sager. Som to eksempler kan nævnes:

- Østre Landsrets dom af 4. juli 2014 i ankesag nr. S-2657-13, hvor chaufføren blev dømt for at have transporteret en ikke-transportegnet gris med henvisning til blandt andet transportbekendtgørelsens § 35, stk. 1, jf. art. 3, litra b i transportforordningen, jf. bilag I, kapitel I, punkt 1 og punkt 2 og
- Vestre Landsrets dom af 6. oktober 2010 i ankesag S-0724-10, hvor chaufføren ligeledes blev dømt for at have transporteret et ikke transportegnet svin med henvisning til blandt andet transportbekendtgørelsens § 35, stk. 1, jf. art. 3, litra b i transportforordningen, jf. bilag I, kapitel I, punkt 2.

Udover den generelle regel i artikel 3 er der specifikke regler vedrørende ansvar i artikel 6 og artikel 8. I det følgende redegøres først for transportvirksomhedens ansvar i henhold til artikel 6 og dernæst for brugerens ansvar i henhold til artikel 8.

2.1.2.2 Transportvirksomheders ansvar

Begrebet "*transportvirksomhed*" er defineret i transportforordningens artikel 2, litra x, som "*enhver fysisk eller juridisk person, som transporterer dyr for egen eller for tredjemands regning*".

Det følger direkte af artikel 6, stk. 3, at transportvirksomheder skal transportere dyr i overensstemmelse med de tekniske forskrifter i transportforordningens bilag I.

Transportvirksomheder er desuden forpligtede til at betro håndteringen af dyr til personale, som er blevet undervist i bestemmelserne i bilag I, kapitel I, om transportegnethed²⁵, ligesom det er transportvirksomhedens ansvar, at hver sending følges af en ledsager, der er direkte ansvarlig for dyrenes velfærd²⁶.

Transportvirksomheden er ansvarlig for at chauffør og ledsager er uddannet i transport af dyr, jf. § 4 i uddannelsesbekendtgørelsen²⁷.

Transportvirksomheden er således ansvarlig for, at bl.a. chaufføren er i besiddelse af den nødvendige viden og de nødvendige kompetencer i forhold til vurderingen af dyrenes transportegnethed.

2.1.2.3 Brugerens ansvar – herunder chauffør, ledsager, besætningsejer og – personale og samlestedspersonale

Flere af de aktører, der indgår i et forsendelsesforløb, herunder chauffører, ledsagere²⁸, besætningspersonale, der deltager ved pålæsningen, personale på slagterier eller andre be-

²⁵ Jf. transportforordningens artikel 6, stk. 4.

²⁶ Jf. transportforordningens artikel 6, stk. 5, og artikel 2, litra c.

²⁷ Bekendtgørelse nr. 1471 af 8. december 2015 om uddannelse i transport af dyr.

²⁸ Ledsagere er i artikel 2, litra c, defineret som "*en person, som er direkte ansvarlig for dyrenes velfærd, og som ledsager disse under en forsendelse*".

stemmelsessteder, der deltager ved aflæsning af dyr, falder inden for transportforordningens brede brugerbegreb i artikel 2, litra k:

"enhver fysisk eller juridisk person, som ikke er en transportvirksomhed, og som permanent eller midlertidigt er ansvarlig for eller håndterer dyr".

Brugere af dyr på afgang-, omladnings-, eller bestemmelsessted er i henhold til artikel 8, stk. 1, blandt andet forpligtede til at sikre, at de tekniske forskrifter vedrørende i transportforordningens bilag I, kapitel I, om transportegnethed overholdes.

Retspraksis viser, at chauffører ofte er omfattet af forordningens brugerbegreb. Det følger blandt andet af en dom afsagt ved retten i Sønderborg den 19. januar 2015, hvor chaufføren i sagen blev dømt blandt andet med henvisning til artikel 8, stk. 1. Et andet eksempel er dom afsagt af Retten i Randers den 29. september 2011 i sag nr. 30-1249/2009 og 30-4215/2007, hvor chauffører ligeledes blev dømt blandt andet med henvisning til artikel 8, stk. 1.

Besætningsejeren eller dennes personale vil også ofte være omfattet af det brede brugerbegreb i artikel 8, stk. 1, jf. f.eks. dommen afsagt 29. september 2011 af Retten i Randers som nævnt ovenfor. For besætningsejerens vedkommende henvises i øvrigt til afsnit 2.2.2.2. nedenfor om virksomhedsansvar.

Derudover vil personale på samlesteder falde ind under brugerbegrebet i forbindelse med håndteringen af dyrene.

2.1.2.4 Samlestedsansvarlig

De ansvarlige for samlesteder skal påse, at dyrene behandles i overensstemmelse med de tekniske forskrifter i blandt andet kapitel I om transportegnethed²⁹.

Den samlestedsansvarlige skal derudover i tilfælde af overtrædelser af transportforordningen begået af en person, der er til stede på samlestedet, træffe de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe den konstaterede overtrædelse og forhindre nye overtrædelser, uden at dette berører eventuelle skridt fra den kompetente myndigheds side³⁰, og indføre, føre kontrol med overholdelsen af og håndhæve de regler, der er nødvendige for at sikre overensstemmelse med blandt andet litra d.

2.1.3 Kontrol og håndhævelse

Forordninger er ifølge artikel 288, stk. 2, TEUF, almenlydige, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hvert medlemsland.

Transportforordningen foreskriver efter sædvanlig EU-retlig praksis, at medlemsstaterne skal fastsætte de sanktioner, der skal anvendes ved overtrædelse af forordningen, ligesom medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre sanktionernes iværksættelse. Sanktionerne skal være effektive og stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.³¹

Transportforordningen kræver også, at den kompetente myndighed udfører en række kontroller. Fødevarestyrelsen fører således kontrol med, at gældende regler overholdes. På veterinærområdet kan af relevans for transportegnethedsforseelser nævnes ante og post mortemkontrol på slagterier, stikprøvevise indladningskontroller i besætninger og på samlesteder og politiets vejkontrol, hvor Fødevarestyrelsens Veterinærrejsehold deltager med veterinærfaglig

²⁹ Transportforordningens artikel 9, stk. 1.

³⁰ Transportforordningens artikel 9, stk. 2, litra d.

³¹ Transportforordningens artikel 25.

bistand. Herudover kontrollerer embedsdyrlægen dyrs transportegnethed i forbindelse med udstedelse af sundhedscertifikater ved samhandel.

Kontrol og sanktionering af reglerne for transport af dyr er ligeledes efter sædvanlig EU-retlig praksis medlemsstaternes ansvar.

For så vidt angår sanktionering, fremgår det af sagen C-68/88, Kommissionen mod Grækenland, at medlemsstaterne skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft. Sanktionsvalget tilkommer medlemsstaterne, som navnlig skal drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have en afskrækkende virkning.³²

Der er således en EU-retlig ramme for den måde, Danmark er forpligtet til at håndhæve transportforordningens bestemmelser på, der forudsætter sanktionering efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, et krav om effektiv håndhævelse, om proportionalitet og om at sanktionerne skal have en afskrækkende virkning.

Hvorledes dette er gennemført i dansk ret er beskrevet nedenfor i afsnit 2.2.

2.1.4 Delkonklusion

Det er en grundlæggende betingelse for transport af dyr, at de skal være egnede til den planlagte forsendelse. Hvornår dyr er transportegnede er beskrevet i transportforordningen og – bekendtgørelsen, ligesom transportvejledningen indeholder nærmere retningslinjer.

Transportforordningen angiver en række aktører, der er forpligtede til at overholde kravet om transportegnethed. Samtidig indebærer EU-retten en forpligtelse for medlemsstaterne til at håndhæve reglerne effektivt.

En begrænsning eller opdeling af ansvaret for dyrs transportegnethed vil således indebære en risiko for at overtræde EU-retten.

Chauffører og ledsagere uddannes blandt andet i bestemmelserne om dyrs transportegnethed og bør derfor være rustet til at foretage en vurdering af dyr, der skal transporteres, men visse af transportforordningens bestemmelser om transportegnethed er vanskeligere at bruge i praksis end andre.

For at imødegå tvivl om transportegnethedsvurderingen har Fødevarestyrelsen udarbejdet en vejledning, der beskriver de fire mest kendte lidelser, der kan medføre, at et dyr ikke er transportegnet, ligesom yderligere vejledninger er under udarbejdelse.

Derudover finder Fødevarestyrelsen forslaget om et branchekodeks hensigtsmæssigt og vil opfordre interessenterne til at overveje dette forslag.

2.2 Dansk ret

I dansk ret findes hjemmelen til at idømme ansvarsubjekterne straf ved overtrædelser af kravet om transportegnethed i transportbekendtgørelsens § 35. Bekendtgørelsesbestemmelsen er udstedt med hjemmel i dyreværnsloven, og strafferammen er bøde eller fængsel indtil fire måneder³³.

³² Præmis 23 og 24.

³³ Lovbekendtgørelse nr. 1019 af 29. juni 2016 af dyreværnsloven § 28, stk. 8.

For så vidt angår juridiske personers strafansvar henvises i § 35, stk. 2, til straffelovens 5. kapitel.

Håndhævelsen af transportforordningen falder inden for den almindelige strafferetlige ramme, der gælder vedrørende strafansvar i henhold til særlovgivning.³⁴

Interessenterne er kommet med en række input med rimelighedsbetragtninger for så vidt angår sanktionering af visse aktører under bestemte omstændigheder. Det anføres:

- at chaufføren ingen reel chance har for at vurdere skjulte skader, herunder gamle skader, som ikke kan ses ved pålæsning, hvilket således må være landmandens ansvar,
- at der ikke bør kunne rejses tiltale mod chaufføren eller transportvirksomheden for skjulte/gamle skader,
- at gamle benbrud, der er brudt op, og sår under brok er eksempler på skader, der først kan ses ved ankomst,
- at landmanden, chaufføren og vognmanden i dansk praksis har et ligeligt ansvar – også i de tilfælde, hvor vognmanden ikke er til stede under læsningen af dyrene, og
- at chaufføren alene har mulighed for at se åbenlyse sygdomme og skader.

Fødevarestyrelsen beskriver i det følgende, hvilken betydning det har, om skaden er svær at se eller åbenlys, ligesom samspillet mellem den administrative kontrol og det strafferetlige system forklares, herunder rammen om beslutningen om, hvem der konkret skal strafforfølges i en sag.

2.2.1 Kontrol

2.2.1.1 Dokumentationskrav

Fødevarestyrelsens kontrollanter skal i henhold til Fødevarestyrelsens kontrolvejledning³⁵ sørge for at sikre dokumentation i forbindelse med overtrædelser af gældende regler.³⁶

I bilag 11 c til kontrolvejledningen er det beskrevet, hvordan kontrol på veterinærområdet skal dokumenteres.³⁷

2.2.1.2 Retssikkerhedsgarantier

Flere interessenter anfører, at de ser håndteringen af sager om transportegnethed, herunder i forbindelse med valg af ansvarssubjekt, som retssikkerhedsmæssigt betænkelig.

Fødevarestyrelsen skal administrere i overensstemmelse med de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler og de retssikkerhedsgarantier, som disse regler indebærer, hvilket også fremgår af kontrolvejledningen.

Således har f.eks. chaufføren, der modtager en afgørelse om sanktionering, krav på skriftlig begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens kapitel 6³⁸, der vil være krav om forudgående partshøring i henhold til samme lovs kapitel 5, og derudover vil en afgørelse kunne påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

³⁴ Se også afsnit 2.2.2.

³⁵ https://www.foedevarestyrelsen.dk/SiteCollectionDocuments/Kontrolstyring/Kontrolvejledning/Samlet_kontrolvejledning.pdf.

³⁶ Kontrolvejledningen pkt. 13.2.6.

³⁷ https://www.foedevarestyrelsen.dk/SiteCollectionDocuments/Kontrolstyring/Kontrolvejledning/Bilag_11c_veterinaeromraadet.pdf

³⁸ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

Fødearestyrelsen arbejder løbende med kalibrering, blandt andet med henblik på at sikre ensartethed og proportionalitet i arbejdet med kontrollerne. Heroverfor står princippet om ikke at sætte skøn under regel, hvilket indebærer, at der foretages en konkret vurdering i hver sag.

Fødearestyrelsen er derudover underlagt retssikkerhedsloven³⁹.

Hvis en sag anmeldes til politiet, skal sagen behandles i henhold til strafferetsplejen⁴⁰ og de retssikkerhedsgarantier, dette indebærer.

Fødearestyrelsen er således underlagt de samme sagsbehandlingskrav, som gælder for alle offentlige kontrolmyndigheder, ligesom Fødearestyrelsen har etableret procedurer, som skal sikre, at sagsbehandlingen lever op til lovkrav og god forvaltningsskik. Fødearestyrelsen er derfor ikke enig i, at håndteringen af transportegnethedssager, herunder kontrollens beslutning om, hvem der er ansvarssubjekt, er retssikkerhedsmæssig betænkelig.

2.2.1.3 Sanktionsvalg

Det følger af Fødearestyrelsens kontrolvejledning, at styrelsen i forbindelse med overtrædelser har en række reaktionsmuligheder over for aktørerne, herunder vejledning, påbud/forbud, indskæmpelser og politianmeldelser⁴¹. Det fremgår desuden, at der skal reageres, når Fødearestyrelsen konstaterer, at lovgivningen ikke overholdes.

Fødearestyrelsen skal ved kontrollen anvende de virkemidler, der ud fra en samlet vurdering skønnes nødvendige og effektive for at sikre, at reglerne overholdes. Det er en grundlæggende betingelse, at sanktionen ikke må være mere indgribende end nødvendigt, samtidig med at sanktionen skal have tilstrækkelig gennemslagskraft, så reglerne overholdes.

Fødearestyrelsen kan kun sanktionere for en overtrædelse hvis aktøren har handlet uagtsomt eller forsætligt. Det betyder, at der er krav om, at chaufføren vidste eller burde have vidst at det pågældende dyr ikke var egnet til transport.

Ved valg af virkemiddel skal der tages hensyn til alle omstændigheder i den konkrete sag.

Et af de momenter, der skal inddrages ved den konkrete vurdering af sanktionsvalget, er overtrædelsens art, det vil sige om overtrædelsen indebærer en risiko for dyrs velfærd. Et andet moment er overtrædelsens grovhed og alvor som for velfærdsovertrædelser indebærer en vurdering af, om der er tale om væsentlig ulempe, uforsvarlig behandling eller grovere uforsvarlig behandling af dyr eller egentlig mishandling. Jo grovere og mere alvorlig en overtrædelse er, jo mere taler det for en mere indgribende type sanktion. Derudover vil det være relevant at se på, om aktøren tidligere har begået samme eller en lignende overtrædelse, aktørens vilje til at overholde reglerne, samt om der er tale om en bevidst overtrædelse af reglerne, sjuksk eller en hændelig og dermed straffri handling.

Medmindre der er tale om en bagatelagtig overtrædelse vil udgangspunktet ved de fleste typer førstegangsovertrædelser være, at der sanktioneres med en indskæmpelse. Det udgangspunkt bør dog som hovedregel fraviges, hvis overtrædelsen vurderes at være forsætlig, af grovere, alvorligere eller mere omfattende karakter, samt hvis der ved kontrollen konstateres flere overtrædelser, eller virksomheden ikke udviser vilje til at overholde reglerne.

En interessant anfører, at der bør ses på bødestørrelserne, og at det bør være muligt, at den chauffør, der overtræder reglerne om transportegnethed, men hvor denne reelt ikke har haft mulighed for at influere vurderingen af den skade, som gør, at dyret ikke er transportegnet, f.eks. fordi skaden har været svær for chaufføren at se, får en mildere straf.

³⁹ Lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

⁴⁰ Retsplejelovens fjerde bog – strafferetsplejen.

⁴¹ Administrative bødeforelæg er ikke en mulighed på transportområdet, da reglerne er udstedt med hjemmel i dyreværnsloven.

Det bemærkes i den forbindelse, at Fødevarestyrelsen, også på baggrund af en anbefaling fra Implementeringsrådet, planlægger at gennemføre et nabotjek vedrørende transport af ikke transportegnede dyr, hvori et særskilt gennemsyn af bødeniveauet vil indgå. Det er hensigten, at nabotjekket skal finde sted i løbet af 2018.

2.2.1.4 Politianmeldelser

I Fødevarestyrelsens kontrolvejledning punkt 13.8.1 er oplistet en række eksempler på situationer, hvor der skal politianmeldes, herunder bl.a. ved mishandling af dyr. Derudover fremgår det af vejledningens punkt 13.8.2, at Fødevarestyrelsens kontrollanter som udgangspunkt skal politianmelde, såfremt efterforskning med henblik på straf er påkrævet. Det kan blandt andet være tilfældet, hvis der er usikkerhed om, hvem der har begået overtrædelsen.

Af Fødevarestyrelsens vejledning om politianmeldelser og håndtering af straffesager fremgår, at retsplejelovens § 834⁴² bruges som rettesnor for, hvad Fødevarestyrelsens politianmeldelse skal indeholde.

Det er vigtigt, at rette ansvarssubjekt anføres i politianmeldelsen. Der kan være tale om både fysiske og juridiske personer, herunder enkeltmandsvirksomheder og selskaber.

Politianmeldelsesvejledningen angiver, at såfremt der er flere parter, der kan være ansvarlige for en overtrædelse, bør man som udgangspunkt overveje at politianmelde alle parter. I vejledningen nævnes som eksempel transportsager, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt overtrædelsen er sket i besætningen eller i forbindelse med transporten.

I sager med flere mulige ansvarlige bør sagen således anmeldes til politiet med angivelse af mulige ansvarssubjekter, for at eventuel efterforskning med henblik på straf kan iværksættes.

I transportegnethedssager, hvor rette reaktion er en politianmeldelse, bør Fødevarestyrelsen dermed angive de mulige relevante ansvarssubjekter i den konkrete sag, mens det overlades til det strafferetlige system at vurdere, om der er grundlag for sigtelse og eventuel tiltale mod en eller flere aktører i den konkrete sag.

Sagsbehandlingen, efter sagen er politianmeldt, vil som nævnt derefter følge den almindelige strafferetlige ramme for særlovovertrædelser.

2.2.2 Strafferetlig ramme for håndhævelse af særlovgivning

Hvorvidt en person kan ifalde strafansvar beror på en almindelig strafferetlig vurdering, herunder på om overtrædelsen kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom.

Udgangspunktet i straffelovens⁴³ § 19, 2. pkt., er, at uagtsomhed er tilstrækkeligt til at opfylde kravet om tilregnelser ved overtrædelser af strafbelagt særlovgivning.

Når en chauffør transporterer dyr, der ikke er transportegnede, skal overtrædelsen således kunne tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom.

Det følger endvidere af straffelovens § 27, stk. 1, 1. pkt., at strafansvar for en juridisk person forudsætter, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Uagtsomhed er i de to straffelovsudkast fra henholdsvis 1917 og 1923 beskrevet som tilside-sættelse af den agtpågivenhed "som det af hensyn til andres retsgoder var hans pligt at udvise".⁴⁴

⁴² § 834 beskriver kravene til et anlageskrift.

⁴³ Lovbekendtgørelse nr. 1052 af 4. juli 2016 af straffeloven.

⁴⁴ Waaben, s. 183.

Uagtsomhed kan forekomme i forskellige grader, og man kan således sondre mellem grov og simpel uagtsomhed⁴⁵. Reglen om uagtsomhed i straffelovens § 19, 2. pkt., omfatter begge former for uagtsomhed.⁴⁶

Ved transport af et ikke-transportegnet dyr er det afgørende således, om f.eks. chaufføren har handlet uagtsomt, og simpel uagtsomhed vil være tilstrækkeligt til at statuere tilregnelser.

Selve forseelsen vil indtræde når handlingen – transport af et ikke-transportegnet dyr - er foretaget.

Spørgsmålet bliver derfor, om chaufføren burde have indset, at dyret ikke var transportegnet, og have undersøgt det nærmere.⁴⁷

Strafansvar vil på den baggrund kunne statures, hvis eksempelvis en chauffør har vidst, at et dyr ikke var transportegnet, og taget det med på transportmidlet alligevel (forsæt), eller burde have indset, at dyret ikke var transportegnet og derfor skulle have været undersøgt det nærmere (uagtsomhed), før han transporterede dyret.

Hertil kommer, at tvivl i forbindelse med vurderingen af dyrenes transportegnethed i henhold til den skærpede transportegnethedsvurdering, skal komme dyret til gode⁴⁸.

På dyretransportområdet må alle chauffører formodes at have samme forudsætninger for at vurdere, om et dyr er transportegnet eller ej, idet alle chauffører gennemgår kompetencebevisuddannelsen⁴⁹.

Et eksempel på en uagtsomhedsvurdering findes i Vestre Landsrets dom af 6. oktober 2010 i ankesag V.L. S-0724-10, hvor retten tiltrådte byrettens vurdering af, at chaufføren havde handlet uagtsomt, idet retten lagde vægt på, at det, da chaufføren læssede svinet, på grund af et voldsomt hævet yver var meget tydeligt, at svinet ikke var egnet til at blive transporteret som sket.

2.2.2.1 Dyrlægeattesters betydning for aktørernes ansvar/tilregnelservurderingen

En række interessenters input vedrører dyrlægers rolle i forbindelse med ansvaret for transportegnethed. Det anføres:

- at chaufføren skal være klogere end dyrlægen, idet der dømmes på trods af dyrlægeerklæring,
- at hvis besætningsdyrlægen adspørges forinden, skal dennes erklæring være gældende og øvrige aktører ikke anklages,
- at i visse tilfælde, hvor ejer eller chauffør er i tvivl om et dyr er egnet til en transport, kan det være formålstjenligt at lade en dyrlæge vurdere dyret og underskrive en erklæring vedrørende dyrets transportegnethed. For at dyrlægen kan vurdere korrekt, er det nødvendigt, at dyrlægen kender til transportens beskaffenhed,

⁴⁵ Bevidst eller ubevidst uagtsomhed beskrives ikke på denne plads.

⁴⁶ Waaben, s. 185.

⁴⁷ Toftegaard Nielsen, s. 106

⁴⁸ Se transportvejledningen punkt 3.6.1. og

http://www.foedevarestyrelsen.dk/SiteCollectionDocuments/25_PDF_word_filer%20til%20download/05kontor/meddelelseomskrpelseaftransportegnethedver.2.pdf

⁴⁹ Jf. transportforordningens artikel 6, stk. 5.

- at i tilfælde hvor der foreligger en erklæring fra en dyrlæge, vil ansvaret være delt mellem dyrlæge, chauffør og ejer,
- at i tilfælde af transport af dyr, der viser sig ikke at være egnede til transporten, hvor der foreligger en dyrlægeerklæring, vil fordeling af ansvaret bero på en vurdering af en uvildig fagperson eller domstolene,
- at det skal understreges, at hvis dyrlægen har fået de fornødne oplysninger (transportens varighed, transportform, dyrets historik m.m.) som baggrund for vurderingen af transportegnethed, har dyrlægen hovedparten af ansvaret for vurderingen af dyrets transportegnethed som følge af dyrlægens faglige kendskab til vurdering af dyrs tilstand,
- at dyrlægernes erklæringer om transportegnethed, at der er tale om et øjebliksbillede,
- at Fødevarestyrelsen bør følge effekten af den nye dyrlægeerklæring nøje og straks kontakter interessenter på området, hvis der kommer et sagsanlæg, og
- at det anbefales, at Fødevarestyrelsen gør en indsats for, at den nye dyrlægeerklæring implementeres i alle led.

Efter beskrivelsen ovenfor af uagtsomhed for chauffører må det overvejes, hvorledes det kan påvirke tilregningsvurderingen, hvis en eller flere dyrlæger har foretaget en vurdering af dyrenes transportegnethed.

I nogle transportsager har der forud for forsendelsen været involveret en dyrlæge. En privatpraktiserende besætningsdyrlæge kan have vurderet, at et dyr var transportegnet, og har eventuelt udstedt en attest herom⁵⁰.

Derudover attesterer Fødevarestyrelsens embedsdyrlæger dyrs transportegnethed i forbindelse med visse forsendelser, hvor der stilles krav om sundhedscertifikat⁵¹. Denne kontrol foregår enten i besætningen (ved direkte eksporter) eller ved aflæsning på et samlested.

Flere interessenter anfører, at dette bør fritage de øvrige involverede i det pågældende forsendelsesforløb for ansvar, såfremt dyret viser sig alligevel ikke at være transportegnet.

Denne betragtning må i kraft af transportforordningens placering af ansvar på alle involverede aktører skulle ses i sammenhæng med spørgsmålet om uagtsomhed.

Det faktum, at uagtsomhedsvurderingen overordnet beror på, om den pågældende aktør burde have indset, at dyret muligvis ikke var transportegnet og have undersøgt det nærmere, taler for, at det bør inddrages i uagtsomhedsvurderingen, hvis der foreligger en dyrlægeattest i sagen.

Fødevarestyrelsen har identificeret tre domme, hvor domstolene har behandlet sager, hvor en besætningsdyrlæge havde udtalt sig om dyrenes transportegnethed.

Vestre Landsret har taget stilling til en sag, hvor besætningsdyrlægen havde udtalt sig om et specifikt svins transportegnethed⁵². Sagen vedrørte et svin med en cyste i panden på ca. 1,5-2 kilo. Chauffør⁵³ og transportvirksomhed var tiltalt i ankesagen.

⁵⁰ Se transportforordningens bilag I, kapitel I, pkt. 3, litra a, og transportbekendtgørelsens § 17, 2. pkt., hvor der stilles krav om veterinærnærrådgivning eller en egentlig udtalelse.

⁵¹ Transportforordningens artikel 15, stk. 2, og transportbekendtgørelsens § 6.

⁵² Vestre Landsrets dom af 4. juni 2009 i ankesag S-3055-08.

⁵³ Chaufføren blev frifundet for selvstændigt ansvar, allerede fordi den rette bestemmelse ikke var omfattet af tiltalen mod vedkommende.

Chaufføren havde været opmærksom på dyrets skade, men havde af besætningsejer fået at vide, at *"dyrlægen havde sagt, at grisen skulle med til slagteriet hurtigst muligt"* og at *"dyrlægen havde sagt, at grisen skulle i separat rum"*.

Vestre Landsret konkluderede i sagen, at der var sket overtrædelse af transportbekendtgørelsens § 17, 2. pkt., som transportvirksomheden var ansvarlig for.

Landsretten lagde vægt på, at grisens lidelse var særegen og iøjnefaldende, og at det må have fremstået tvivlsomt for chaufføren, om grisen var transportegnet, og om den ville være blevet påført unødigt lidelse på grund af transporten. Chaufføren burde derfor ifølge Vestre Landsret have indhentet en udtalelse fra en dyrlæge, jf. transportbekendtgørelsens § 17, 2. pkt., som afspejlede dyrets aktuelle tilstand.

I sagen tillagde Vestre Landsret det således ikke vægt ved uagtsomhedsvurderingen, at chaufføren havde fået at vide, at en dyrlæge havde sagt, at dyret kunne transporteres.

Om Vestre Landsret havde nået et andet resultat, såfremt der forelå en skriftlig attest om det pågældende dyrs transportegnethed fra besætningsdyrlægen, kan der kun gisnes om. Vestre Landsrets begrundelse peger dog i retning af, at en chauffør ikke kan falde uden for uagtsomhedsbegrebet ved blot at lægge en besætningsejers oplysninger om dyrlægevurdering til grund, når der er tale om iøjnefaldende skader. Det skal desuden bemærkes, at sagen vedrørte en tiltale i henhold til kravet om indhentelse af dyrlægeattest i § 17, og ikke en tiltale i henhold til det overordnede krav om transportegnethed. Dette komplicerer eventuelle konklusioner på baggrund af dommen yderligere.

Derudover har retten i Aalborg ved dom afsagt 4. oktober 2013 i sag nr. 11-7969/2012 taget stilling til en sag, hvor besætningsdyrlægen havde vurderet, at en halt ko var transportegnet til skånetransport. Her frifandtes chaufføren og besætningsejer, da der ikke kunne statueres uagtsomhed.

Retten konstaterede, at koen ikke var transportegnet og *"det afgørende er herefter, om denne lidelse var eller burde være konstateret af de tiltalte ved pålæsningen samme dag eller i perioden forud for denne"*. Retten lagde herefter vægt på, at besætningsdyrlægen flere gange forud for transporten havde undersøgt koen og på baggrund heraf vurderet, at koen op til en uge forud for transporten var egnet til skånetransport, og at koens tilstand ikke var blevet forværret i perioden frem til transport. Dyrlægens vurdering var blevet videreformidlet til chaufføren. På baggrund heraf var der ikke grundlag for at straffe hverken besætningsejer eller chauffør. Besætningsdyrlægen havde imidlertid handlet uagtsomt, idet vedkommende burde have udført en mere detaljeret klinisk undersøgelse af koen.

I den tredje sag afsagde Vestre Landsret dom i ankesagen den 2. juni 2016 (sag nr.. V.L. S-2036-15). Sagen vedrørte et svin med blodøre, som ikke var transportegnet, og landsretten tog stilling til, hvorvidt besætningsejeren, chaufføren, den samlestedsansvarlige og samlestedspersonalet var strafansvarlig for, at dyret var blevet transporteret.

Forsendelsesforløbet indebar transport fra besætningen til samlested, hvorfra dyrene skulle transporteres videre ud af landet. Svinene blev indsynet af en embedsdyrlæge ved aflæsning på samlestedet. Ved den videre transport fra samlestedet blev køretøjet stoppet i Politiets vejkontrol, hvor Fødevarestyrelsens Veterinære Rejsehold deltog med veterinærfaglig bistand. Svinets blodøre blev opdaget ved vejkontrollen.

På baggrund af en udtalelse fra Københavns Universitet om blodøret konstaterede landsretten, at skaden var til stede, da transporten blev påbegyndt ved pålæsningen i besætningen, og at skaden havde været til stede nogen tid forud for pålæsningen.

Besætningsejeren forklarede, at besætningsdyrlægen dagen før transporten havde tilset dyrene, og at de blev godkendt til udtagelse til transport⁵⁴. Landsretten konkluderede, at besætningsejeren havde handlet uagtsomt og kunne straffes for transporten af svinet. Landsretten begrundede yderligere:

"Efter det foreliggende kan den omstændighed [...] at der var dyrlægetilsyn i besætningen dagen før transporten, ikke føre til, at [besætningsejeren] skal frifindes." [Fødevarestyrelsens tilføjelse]

Dyrlægetilsynet var således ikke en faktor, der fritog besætningsejeren for ansvar i den konkrete sag.

Embedsdyrlægen, der kontrollerede dyrene ved aflæsning på samlestedet, havde ikke set svinet med blodøre.

Landsretten frifandt chaufføren, der havde transporteret svinet fra besætningen til samlestedet, og staldmedarbejderen på samlestedet.

For så vidt angår chaufføren, lagde landsretten vægt på karakteren af skaden og chaufførens beskrivelse af hans kontrol af dyrene. På den baggrund konkluderede landsretten, at det ikke var bevist, at chaufføren skulle have handlet uagtsomt ved ikke at opdage blodøret, som heller ikke andre, herunder embedsdyrlægen, var opmærksom på.

En medarbejder på samlestedet, der deltog ved pålæsningen af dyrene, var også tiltalt under landsretssagen⁵⁵. Vedkommende blev frifundet grundet manglende bevis for, at vedkommende havde handlet uagtsomt. Der blev i den forbindelse lagt vægt på skadens karakter og vedkommendes forklaring om sin opgave i forbindelse med pålæsningen, som efter forklaringen gik på at tælle dyrene.

Landsretten frikendte samlestedsmedarbejderen på den baggrund og tilsidesatte dermed byrettens vurdering. Byretten lagde til grund for sin dom, at samlestedsmedarbejderen var bruger i transportforordningens forstand, at der var tale om sædvanlige arbejdsopgaver, og at der ikke var oplysning om forhold, der vanskeliggjorde udførelsen af opgaven.

Det er uklart ud fra Landsrettens begrundelse, om Landsretten finder, at samlestedsmedarbejderen i den konkrete situation ikke skulle anses for "bruger" i transportforordningens forstand⁵⁶, fordi vedkommende efter det oplyste kun havde til opgave at tælle dyrene i forbindelse med pålæsningen. Hvis dette var tilfældet forekommer en uagtsomhedsvurdering overflødig.

Idet Landsretten ikke uddyber begrundelsen, vurderer Fødevarestyrelsen, at det ikke er muligt at konkludere noget endegyldigt om dommens betydning for den generelle vurdering af samlestedsmedarbejderes ansvarsgrundlag.

⁵⁴ Besætningsejerens forklaring fremgår af Retten i Hjørrings dom afsagt 5. oktober 2015 (Rettens nr. DOPE-4598/2014).

⁵⁵ Det bemærkes, at den samlestedsansvarlige blev frifundet ved byretten, som efter bevisførelsen fandt det betænkeligt at anse den tiltalte for ansvarlig for staldmedarbejdernes forhold grundet den selskabsretlige konstruktion.

⁵⁶ Transportforordningens artikel 2, litra k.

Fødevarestyrelsen forstår desuden den del af begrundelsen, der vedrører skadens karakter, som værende et udtryk for, at det forhold, at der er tale om en ikke-iøjnefaldende skade indgår i uagtsomhedsbedømmelsen og at bevisbyrden for så vidt angår i hvert fald mere perifære aktørers uagtsomhed, må være tungere ved ikke iøjnefaldende skader.

Retspraksis peger således på, at spørgsmålet om uagtsomhed vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, og at det ikke er udelukket, at besætningsdyrlægens eller en embedsdyrlæges involvering i en sag efter omstændighederne kan lede til, at nogle af de øvrige involverede aktører vurderes ikke at have handlet uagtsomt.

Den førstnævnte dom peger i retning af, at dette ikke vil være muligt, hvis skaden er iøjnefaldende.

På baggrund af ovenstående kan Fødevarestyrelsen ikke konkludere noget endegyldigt om betydningen af dyrlægers attesting af transportegnethed, idet der må være tale om en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Denne konkrete vurdering foretages allerede i dag af Fødevarestyrelsen, men grundlaget for vurderingen – herunder den eventuelle betydning af en dyrlægeattest - kan med fordel tydeliggøres.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at der gennemføres en analyse af Fødevarestyrelsens vurdering af tilregnelser, når der foreligger en dyrlægeattest. I den forbindelse vil det være relevant at undersøge Fødevarestyrelsens sanktioneringsvalg samt praksis for at foretage politianmeldelser.

Det anbefales endvidere, at det undersøges, hvorvidt der i samarbejdet med relevante interessenter kan udarbejdes en standardiseret dyrlægeerklæring, som kan anvendes af f.eks. praktiserende dyrlæger.

2.2.2.2 Straffelovens bestemmelser om virksomhedsansvar

En interessent anfører, at det er problematisk, at der pr. automatik rejses sag mod transportvirksomheden. Transportvirksomheden har et ansvar for køretøjets udformning, planlægning og tilrettelæggelse, uddannelse m.v., men kan af naturlige årsager ikke vurdere det enkelte dyr ved pålæsning. Interessenten anfører, at det på grund af gentagelseeffekten er yderligere problematisk, når transportvirksomheder straffes for forhold, de ikke har indflydelse på eller en chance for at vurdere.

De overordnede regler vedrørende virksomhedsansvar findes i straffelovens 5. kapitel⁵⁷, og af § 25 fremgår, at en juridisk person kan straffes med bøde, når det er bestemt ved eller i medfør af lov.

Det fremgår af transportbekendtgørelsens § 35, stk. 1, nr. 1, at den der overtræder artikel 3-9 i transportforordningen, og de bilag til forordningen, der henvises til i disse bestemmelser, straffes med bøde eller fængsel i indtil fire måneder, med mindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Af transportbekendtgørelsens § 35, stk. 2, fremgår, at der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Hvad der i straffelovens § 25 menes med "juridisk person" er uddybet i § 26:

⁵⁷ Kapitlet blev tilføjet straffeloven ved lov nr. 474 af 12. juni 1996 om ændring af straffeloven.

”Bestemmelser om strafansvar for selskaber m.v. omfatter, medmindre andet er bestemt, enhver juridisk person, herunder aktie-, anparts- og andelsselskaber, interessentskaber, foreninger, fonde, boer, kommuner og statslige myndigheder.

Stk. 2. Endvidere omfatter sådanne bestemmelser enkeltmandsvirksomheder, for så vidt disse navnlig under hensyn til deres størrelse og organisation kan sidestilles med de i stk. 1 nævnte selskaber.”

Strafansvar for selskaber omfatter dermed som udgangspunkt enhver juridisk person. For enkeltmandsvirksomheder forholder det sig dog således, at de skal kunne sidestilles med de typer selskaber, der er oplyst som eksempler i stk. 1.

Det er ikke usædvanligt, at besætningsjere eller transportvirksomheder har karakter af enkeltmandsvirksomheder. Det er ifølge forarbejderne til bestemmelsen en forudsætning for strafansvar for enkeltmandsvirksomheder, at virksomheden med hensyn til kompetence- og ansvarsfordeling er organiseret på en sådan måde, at det findes naturligt at sidestille virksomheden med en juridisk person, og at enkeltmandsvirksomheden på gerningstidspunktet beskæftiger omkring 10-20 ansatte.⁵⁸

Udover virksomhedsansvar kan fysiske personer knyttet til en virksomhed også ifalde personligt ansvar for en given overtrædelse. Der henvises for en beskrivelse af rammen omkring det personlige ansvar for f.eks. ledelsen i en virksomhed til Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om juridiske personer - Strafansvar for juridiske personer (senest revideret 17. april 2015) punkt 3.1.2.⁵⁹

2.2.2.3 Fælles ansvar for transportegnethedsforseelser

Som ovenfor beskrevet har flere interessenter talt for, at der ikke bør være et fælles ansvar for de involverede aktører for samme forseelse.

Det fremgår af Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om juridiske personer - Strafansvar for juridiske personer, at udgangspunktet i særlovgivningen er, at tiltalen rejses mod den juridiske person. Det anføres i den forbindelse i pkt. 3.1.1.:

”I forarbejderne til straffelovens kapitel 5 (L 201 af 7. februar 1996, de almindelige bemærkninger afsnit 3.1.) er det således forudsat, at den juridiske persons strafansvar på mange områder må være det primære. Det gælder især, når en lovovertrædelse er motiveret af økonomiske grunde, men også, hvis den udviste uagtsomhed ikke er graverende, eller hvis forholdet er begået af underordnet personale i virksomheden.”

Derudover fremgår følgende af afsnit 3.2. om tiltalerejsning i Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om dyreværn (senest revideret 28. november 2017)⁶⁰:

”I sager om transport af dyr kan der opstå spørgsmål om valg af ansvarssubjekt, idet der kan være grundlag for at gøre strafansvar gældende både mod en ansat chauffør, dennes arbejdsgiver/vognmand, andre ansatte i transport-

⁵⁸ L 201 af 7. februar 1996, de almindelige bemærkninger afsnit 3.2., pkt. a.

⁵⁹ <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/0624de33-d1a2-4910-a8f4-7801b4c142bb>

⁶⁰ <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/50d85694-5185-4637-943e-d929aef1a256>

firmaet og/eller den person (typisk en landmand), der f.eks. har ladet et dyr, der er uegnet til transport, transportere.

Anklagemyndigheden skal rejse tiltale både mod den chauffør, der har udført transporten, og mod arbejdsgiver/vognmand og leverandør, hvis det kan godtgøres, at disse har været medvirkende til overtrædelsen eller har begået selvstændige overtrædelser, eller hvis der er grundlag for strafansvar for arbejdsgiveren/vognmanden eller for leverandøren efter reglerne om strafansvar for juridiske personer.”

Straffelovrådets betænkning nr. 1289/1995 dannede grundlag for lov nr. 474 af 12. juni 1996 om ændring af straffeloven, hvormed straffelovens kapitel 5 om strafansvar for juridiske personer blev indført. I betænkningens afsnit 8.5.2. udtaler Straffelovrådet følgende:

”Der er lovområder, hvor underordnede ansattes ansvar for forsægtlig eller uagtsomt forhold ikke i gældende praksis har kunnet vige for arbejdsgiveransvar. Dette gælder bl.a. nogle overtrædelser af færdselsloven. Det ville næppe kunne accepteres, hvis udstrækningen af trafikanters ansvar gøres afhængig af, om de kører i deres egenskab af arbejdstagere i en virksomhed, eller der er tale om privatkørsel. I relation til selve kørslen udfører også en ansat chauffør en selvstændig funktion med et almindeligt ansvar for overholdelsen af færdselslovgivningen, og en underordnet placering i virksomheden kan derfor ikke medføre en lempelse af ansvaret. Overtrædelser med hensyn til overlæs og fartskrivere synes altid at medføre ansvar for både fører og ejer (f.eks. et selskab).

Tilsvarende synspunkter kan anføres på andre områder, hvor lovgivningen pålægger den enkelte et selvstændigt og individuelt ansvar for overholdelsen af reglerne, og hvor det derfor ville modvirke lovgivningens formål, hvis man gennem ansvarsplaceringsregler undtog en del af disse personer fra ansvar i tilfælde af strafbar overtrædelse af reglerne.”

Reglerne for transport af dyr tillægger som beskrevet ovenfor de relevante aktører et selvstændigt ansvar for at overholde kravet om transportegnethed.

Derudover vil f.eks. transportvirksomheder og besætningssejere afhængigt af situationen kunne ifalde ansvar på baggrund af bestemmelsen om medvirken i straffelovens § 23. Efter straffelovens § 23, stk. 1, omfatter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. Denne generelle bestemmelse om medvirken til strafbare forhold finder også anvendelse på juridiske personer.⁶¹

2.2.3 Delkonklusion

Fødevarestyrelsen er forpligtet til at håndhæve EU-reglerne om beskyttelse af dyr under transport, herunder fastsætte sanktioner for overtrædelser af forordningens krav.

Hvis sagen afsluttes i det administrative system, f.eks. når der gives en indskærpelse, gælder de forvaltningsretlige retssikkerhedsgarantier.

⁶¹ Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om Juridiske Personer – Strafansvar for juridiske personer, punkt 4.3.

Fødevarestyrelsen har til hensigt at gennemføre et særskilt gennemsyn af bødeniveauet i sager om overtrædelse af reglerne om transportegnethed, som skal finde sted i forbindelse med et nabotjek vedrørende transport af ikke transportegnede dyr i løbet af 2018.

Hvis sagen politianmeldes, angiver Fødevarestyrelsen mulige ansvarssubjekter i den konkrete sag, mens efterforskningen og beslutningen om eventuel sigtelse og tiltale afgøres i det strafretlige system.

Straf for overtrædelser af kravet om transportegnethed følger de almindelige principper for håndhævelse af strafbelagt særlovgivning.

Et grundlæggende krav for at statuere strafansvar er, at personen som minimum har handlet uagtsomt i forbindelse med transporten af det eller de ikke-transportegnede dyr.

Uagtsomhedsvurderingen er baseret på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Retspraksis peger på, at jo mere iøjnefaldende skaden er, jo større krav stilles til at aktørerne opdager skaden.

Ved implementeringen af dyretransportreglerne har man fulgt den almindelige praksis for særlovsstraf, hvorfor sanktionering af transportegnethedsforseelser kan ske, når de ansvarlige aktører har handlet uagtsomt. Det er på den baggrund, at der kan straffes selv ved simpel uagtsomhed.

Retspraksis synes endvidere at indikere, at det kan inddrages som et moment i uagtsomhedsvurderingen, om der er udstedt en dyrlægeerklæring vedrørende dyret.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at der gennemføres en analyse af Fødevarestyrelsens vurdering af tilregnelsen, når der foreligger en dyrlægeattest. I den forbindelse vil det være relevant at undersøge Fødevarestyrelsens sanktioneringsvalg samt praksis for at foretage politianmeldelser.

Det anbefales endvidere, at det undersøges, hvorvidt der i samarbejdet med relevante interessenter kan udarbejdes en standardiseret dyrlægeerklæring, som kan anvendes af f.eks. praktiserende dyrlæger.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at det undersøges nærmere, om der er grundlag for at indføre differentierede regler, f.eks. således at der ved skjulte transportegnethedsskader kan stilles krav om, at chaufføren skal have udvist grov uagtsomhed, før vedkommende kan ifalde strafansvar. Såfremt der er grundlag herfor, kan der efterfølgende træffes politisk beslutning om, hvorvidt en sådan regel skal gennemføres.

3. Konklusion

Det er en grundlæggende betingelse for transport af dyr, at de skal være egnede til den planlagte forsendelse.

Transportforordningen angiver en række aktører, der er forpligtede til at overholde kravet om transportegnethed, og samtidig indebærer EU-retten en forpligtelse for medlemsstaterne til at håndhæve reglerne effektivt.

En begrænsning eller opdeling af ansvaret for dyrs transportegnethed vil således indebære en risiko for at overtræde EU-retten.

Chauffører og ledsagere uddannes blandt andet i bestemmelserne om dyrs transportegnethed og bør derfor være rustet til at foretage en vurdering af dyr, der skal transporteres, men visse af transportforordningens bestemmelser om transportegnethed er vanskeligere at bruge i praksis end andre.

For at imødegå tvivl om transportegnethedsvurderingen har Fødevarestyrelsen udarbejdet en vejledning, der beskriver de fire mest kendte lidelser, der kan medføre, at et dyr ikke er transportegnet, ligesom yderligere vejledninger er under udarbejdelse.

Derudover finder Fødevarestyrelsen forslaget om et branchekodeks hensigtsmæssigt og vil opfordre interessenterne til at overveje dette forslag.

For så vidt angår pligten til at håndhæve transportforordningen, herunder fastsætte sanktioner for overtrædelser af forordningens krav, er dette i dansk ret gennemført ved at følge de almindelige strafferetlige betingelser ved overtrædelser af særlovgivning.

Der kan straffes for overtrædelser af kravet om transportegnethed, hvis den ansvarlige person som minimum har handlet uagtsomt i forbindelse med transporten af det eller de ikke-transportegnede dyr.

Fødevarestyrelsen har til hensigt at gennemføre et særskilt gennemsyn af bødeniveauet i sager om overtrædelse af reglerne om transportegnethed, som skal finde sted i forbindelse med et nabotjek vedrørende transport af ikke-transportegnede dyr i løbet af 2018.

Uagtsomhedsvurderingen er baseret på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Retspraksis peger på, at jo mere iøjnefaldende skaden er, jo større krav stilles til at aktørerne opdager skaden.

Ved implementeringen af dyretransportreglerne har man fulgt den almindelige praksis for særlovsstraf, hvorfor sanktionering af transportegnethedsforseelser kan ske, når de ansvarlige aktører har handlet uagtsomt. Det er på den baggrund, at der kan straffes selv ved simpel uagtsomhed.

Retspraksis synes endvidere at indikere, at det kan inddrages som et moment i uagtsomhedsvurderingen, om der er udstedt en dyrlægeerklæring vedrørende dyret.

Fødevarestyrelsen anbefaler, at der gennemføres en analyse af Fødevarestyrelsens vurdering af tilregnelsen, når der foreligger en dyrlægeattest. I den forbindelse vil det være relevant at undersøge Fødevarestyrelsens sanktioneringsvalg samt praksis for at foretage politianmeldelser.

Det anbefales endvidere, at det undersøges, hvorvidt der i samarbejdet med relevante interessenter kan udarbejdes en standardiseret dyrlægeerklæring, som kan anvendes af f.eks. praktiserende dyrlæger

Fødevarestyrelsen anbefaler, at det undersøges nærmere, om der er grundlag for at indføre differentierede regler, f.eks. således at der ved skjulte transportegnethedsskader kan stilles krav om, at chaufføren skal have udvist grov uagtsomhed, før vedkommende kan ifalde strafansvar. Såfremt der er grundlag herfor, kan der efterfølgende træffes politisk beslutning om, hvorvidt en sådan regel skal gennemføres.

Fødevarestyrelsen fremsætter på baggrund af ovenstående følgende anbefalinger:

- I. Fødevarestyrelsen anbefaler, at det undersøges nærmere, om der er grundlag for at indføre differentierede regler, f.eks. således at der ved skjulte transportegnethedsskader kan stilles krav om, at chaufføren skal have udvist grov uagtsomhed, før vedkommende kan ifalde strafansvar. Såfremt der er grundlag herfor, kan der efterfølgende træffes politisk beslutning om, hvorvidt en sådan regel skal gennemføres.
- II. Fødevarestyrelsen anbefaler, at der gennemføres en analyse af Fødevarestyrelsens vurdering af tilregnelsen, når der foreligger en dyrlægeattest. I den forbindelse vil det være relevant at undersøge Fødevarestyrelsens sanktionsvalg samt praksis for at foretage politianmeldelser. Det anbefales endvidere, at det undersøges, hvorvidt der i samarbejdet med relevante interessenter kan udarbejdes en standardiseret dyrlægeerklæring, som kan anvendes af f.eks. praktiserende dyrlæger.

Bilag I – interessentinput

Flere interessenter har i forskellige sammenhænge givet udtryk for deres holdninger til ansvarsfordelingen i forhold til transportegnethedsvurderinger. Det skal for en god ordens skyld nævnes, at Fødevarestyrelsen ikke forholder sig til interessenternes betragtninger i dette afsnit.

Interessenterne fremfører først og fremmest en række **rimelighedsbetragtninger**:

En grundig vurdering af dyrenes transportegnethed skal inkludere viden om dyrets sygehistorie. Denne har chaufføren ikke. Chaufføren har kun mulighed for at kigge på dyrene, mens de løber op ad læsserampen, og skader kan ikke altid ses, når de løber om bord.

Det understreges, at chauffører alene har mulighed for at se åbenlyse sygdomme og skader. Der skal tages højde for, at mange dyregrupper af dyrevelfærdsmæssige årsager læsses som flok, og derfor kan det til tider være umuligt for chaufføren at vurdere hvert enkelt dyr.

Gamle benbrud, der er brudt op, og sår under brok er eksempler på skader, der først kan ses ved ankomst.

Interessenterne fremfører, at der også straffes i tilfælde, hvor den synende embedsdyrlæge er i tvivl og afventer den endelige konklusion til efter slagting og obduktion.

Den synende dyrlæge og besætningsdyrlægen er ikke altid enige, og det understreger, at der er tale om en subjektiv vurdering, hvilket underbygger urimeligheden i at pålægge chauffør og vognmand straf.

Det påpeges, at der er en række retssikkerhedsmæssige problemer ved ansvarsfordelingen, herunder det, at flere dyrlæger kan have forskellige vurderinger af transportegnetheden, understreger den vilkårlighed, der ligger i sanktionerne, samt understreger hvor vanskeligt det er for chaufføren at vurdere transportegnetheden.

En anden interessent anfører, at der er store veterinærfaglige udfordringer med at vurdere dyrs transportegnethed, hvilket skaber en uholdbar manglende retssikkerhed for chaufføren af dyretransporter.

Interessenterne fremfører, at det skaber et dårligt arbejdsmiljø i transportbranchen, og at det ikke kan løses ved opkvalificering af chauffør og vognmand, men gennem en definition af aktørernes ansvarsområder og placering af straf alene inden for de områder, som de reelt kan gøre en forskel på.

Nogle interessenter anfører, at chaufføren ikke har noget økonomisk incitament til at overtræde reglerne.

Det anføres, at spørgsmålet om straf for manglende transportegnethed afhænger af dyrets tilstand ved pålæsning, samt om chaufføren burde have opdaget dette ved pålæsningen. Men det er vanskeligt for en dyrlæge at vurdere dyrenes tilstand ved pålæsning, når kontrollen oftest foretages ved aflæsning, og derfor er det svært at foretage en reel vurdering af transportegnetheden. Derudover anføres, at chaufføren ingen reel chance har for at vurdere skjulte skader, herunder gamle skader, som ikke kan ses ved pålæsning. Dette må være landmandens ansvar.

En interessant understreger, at det i nogle tilfælde giver anledning til problemer, at transportegnetheden kontrolleres ved ankomsten til slagteriet, mens landmanden skal vurdere den forud for transporten. Dyr, der f.eks. har været i sygesti, kan se ud til at være raske, men skavanken kan bryde op under transporten. Det udløser straf til landmanden.

En interessant påpeger det problematiske i, at der pr. automatik rejses sag mod transportvirksomheden. Virksomheden har et ansvar for køretøjets udformning, planlægning og tilrettelæggelse, uddannelse m.v., men kan af naturlige årsager ikke vurdere det enkelte dyr ved pålæsning. Det er på grund af gentagelseeffekten yderligere problematisk, når transportvirksomheder straffes for forhold, de ikke har indflydelse på eller en chance for at vurdere.

Det anføres desuden, at der ikke bør kunne rejses tiltale mod chaufføren eller transportvirksomheder for skjulte/gamle skader.

En interessant skriver, at det er nødvendigt at fastlægge, hvem der har ansvar på hvilket tidspunkt. Det understreges, at vurderingen af dyrenes transportegnethed altid vil indeholde en gråzone, og at der er behov for dyrlægeviden. Med hensyn til aflivning på bedriften af ikke-transportegnede dyr finder interessenten, at nogle landmænd ikke får taget sig sammen til at aflive dyr med skavanker tidligt nok. Det er derfor nødvendigt at opretholde et pres for at få grebet tidligt nok ind.

En interessant skriver følgende: at transportere et dyr, der ikke anses for at være egnet til den givne transport, kan have store velfærdsmæssige konsekvenser for dyret. Derfor er det vigtigt, at kun dyr, der er egnet til det, bliver transporteret. Ifølge gældende lovgivning, skal transportvirksomheder sørge for, at enhver sending dyr følges af en ledsager. Definitionen på en ledsager er en person, der direkte er ansvarlig for dyrenes velfærd, og som skal ledsage dyrene under en forsendelse. Chaufføren er i langt de fleste tilfælde ledsageren, når dyr bliver transporteret. Det vil sige, at det er chaufføren, der har ansvaret for, om dyr, der bliver transporteret, er egnede til den givne transport.

I dansk praksis omkring anklage og straf har landmanden, chaufføren og vognmanden et ligeligt ansvar for dyrene – også i de tilfælde, hvor vognmanden ikke er til stede under læsningen af dyrene.

Derudover fremføres, at der er et arbejdstager-arbejdsgiverforhold mellem transportvirksomhed og chauffør, hvor transportvirksomheden har pligt til at instruere chaufføren, og på den anden side skal chaufføren følge arbejdsgiverens instrukser.

Interessenten skriver også, at der er mange aspekter, der indgår i vurderingen af, om et dyr er transportegnet:

- Dyrets fysiologiske og patologiske tilstand, herunder:
 - Almenbefindende
 - Nuværende sygdomme og skader
 - Tidligere sygdomme og skader
 - Alder
 - Om og hvilken produktion dyret har indgået i
- Transportens beskaffenhed:
 - Varighed
 - Eventuelle omlæsninger
 - Transport måde (bil, skib, fly...)
 - Komfort (lastetæthed, strøelse, ventilation, temperatur, bevægelser)
 - Sammenblanding med andre dyr

Dyrets ejer har ifølge interessenterne de bedste forudsætninger for at vurdere transportegnheden ud fra de øverste punkter, hvorimod chaufføren har det bedste kendskab til de nederste punkter.

Interessenten skriver derefter, at der er flere årsager til, at det er vanskeligt for chaufføren at vurdere dyrets transportegnhed:

- Fysiske omstændigheder som plads, belysning og antallet af dyr under pålæsningen
- Eventuelle skader og patologiske skavankers placering på dyrene
- Eventuel delvis afheling af skader
- Manglende kendskab til dyrets historie
- Manglende kendskab til sygdomme og patologiske processer hos dyr

Interessenten nævner, at det ikke kan afvises, at chauffører til tider kan være udsat for et pres ved vurderingen af et dyrs transportegnhed. Dette pres kan komme fra dyrets ejer eller fra transportvirksomhedens side. At presse en chauffør til at medtage et dyr er helt uacceptabelt.

Interessenten skriver, at der kan være ganske få tilfælde, hvor chaufføren ikke kan drages til ansvar. Det er i de tilfælde, hvor den manglende transportegnhed skyldes forhold, der slet ikke kan ses, men kun erkendes ved at kende til dyrets historie. Som eksempel kan nævnes afhelede bækkenbrud hos køer, kronisk løbedrejning hos køer, ikke synlige drægtigheder (i den sidste 1/10 af drægtigheden) og kroniske ledbetændelser og gigttilstande. Her er det udelukkende ejerens ansvar. Det kan være vanskeligt at vurdere, hvornår der er tale om tilfælde, der kun kan være ejerens ansvar. Det må komme an på en faglig vurdering foretaget af uvildige fagpersoner eller evt. domstolene.

Der er et særligt aspekt i kraft af spørgsmålet om **dyrlægeerklæringers** betydning for ansvarsfordelingen:

Det fremføres af en interessent, at chaufføren skal være klogere end dyrlægen, idet der dømmes på trods af dyrlægeerklæring.

En interessent skriver, at det i visse tilfælde, hvor ejer eller chauffør er i tvivl om et dyr er egnet til en transport, kan være formålstjenligt at lade en dyrlæge vurdere dyret og underskrive en erklæring vedrørende dyrets transportegnhed. For at dyrlægen kan vurdere korrekt, er det nødvendigt, at dyrlægen kender til transportens beskaffenhed. I tilfælde, hvor der foreligger en erklæring fra en dyrlæge, vil ansvaret være delt mellem dyrlæge, chauffør og ejer. I tilfælde af transport af dyr, der viser sig ikke at være egnede til transporten, hvor der foreligger en dyrlægeerklæring, vil fordeling af ansvaret bero på en vurdering af en uvildig fagperson eller domstolene. Det skal dog understreges, at hvis dyrlægen har fået de fornødne oplysninger (transportens varighed, transportform, dyrets historik m.m.) som baggrund for vurderingen af transportegnhed, har dyrlægen hovedparten af ansvaret for vurderingen af dyrets transportegnhed som følge af dyrlægens faglige kendskab til vurdering af dyrs tilstand.

Endelig understreger en interessent med henblik på dyrlægernes erklæring om transportegnhed, at der er tale om et øjebliksbillede.

Nogle interessenter kommer med **anbefalinger**:

- Landmanden skal have ansvaret for, at de dyr, der sættes ud til transport, er egnede til den bestilte transport, for at vurdere, om et dyr er transportegnet, kræver kendskab til dyrets sygdomshistorie.
- Adspørges besætningsdyrlægen forinden, skal dennes erklæring være gældende og øvrige aktører ikke anklages.

- Chaufføren skal være ansvarlig for dyrenes velfærd under transporten samt bilens anvendelse.
- Chaufføren skal have et medansvar for, at dyr, der læsses, er egnede til transporten, men skal kun anklages og straffes for at have medtaget et dyr med en skade, hvis han med rimelighed burde have set det.
- Der bør ses på bødestørrelserne. Det bør være muligt, at den chauffør, der overtræder reglerne om transportegnethed, men hvor denne reelt ikke har haft mulighed for at influere vurderingen af den skade, som gør, at dyret ikke er transportegnet, f.eks. fordi skaden har været svær for chaufføren at se, får en mildere straf.
- Landmanden bør gøre opmærksom på, at dyr har været skadet, således at chaufføren kan afvise dyret, hvis han ikke vil overtage ansvaret.
- Vognmanden skal have ansvar for planlægningen af transporten, bilens tilstand samt instruktioner og uddannelse til chaufføren.
- Hvis det skal sikres bedst muligt, at det kun er transportegnede dyr, der bliver transporteret, vil en deling af ansvaret for dyrs transportegnethed mellem ejer og chauffør være optimal.
 - Det kan f.eks. ske ved, at ejeren har ansvaret for, at kun transportegnede dyr bliver udleveret til transport – f.eks. ved at stille et krav om, at der udelukkende må være transportegnede dyr i et udleveringsrum.
 - Eneste undtagelse er dyr, som ejeren er i tvivl om, og som derfor er placeret for sig selv og behørigt mærket.
 - Chaufføren har dog stadig ansvaret for, at kun dyr, der er transportegnede kommer med på transporten. Hermed er ansvaret delt.
- For at mindske antallet af transporter med dyr, der ikke er egnede til at blive transporteret, kan transportbranchen og landbruget sammen med fordel udarbejde et etisk kodeks for transport af dyr.
 - Dette etiske kodeks kan bl.a. indeholde bestemmelser om, at det kun er transportegnede dyr, der placeres i udleveringsrum, og kræve optimale forhold for chauffører (plads, lys, få dyr ad gangen), når de skal vurdere dyr forud for en transport.
- En interessent har anbefalet, at Fødevarestyrelsen nøje følger effekten af den nye dyrlægeerklæring og straks kontakter interessenter på området i det tilfælde, at der kommer et sagsanlæg. Dertil anbefales det, at Fødevarestyrelsen gør en indsats for at få den nye erklæring implementeret i alle led.
- En interessent anbefaler, at Fødevarestyrelsen tager fat i branchens trivselsproblem (dårligt arbejdsmiljø), som ikke formelt er placeret noget sted, med henblik på at anerkende, at personer ikke skal presses i et job uden muligheder for at løse udfordringen, samt at dyrevelfærden er afhængig af de medarbejdere, der rekrutteres til branchen.
 - Ud over at forbedre chaufførernes frygt for kontrol pga. de subjektive regler, bør der også gøres en indsats for at forbedre kontrolsituationen, der både af erhvervet og af kontrolmyndighederne opleves som konfliktfyldt. Denne udfordring henhører under Fødevarestyrelsen.
 - En analyse bør også indeholde spørgsmål om, hvorvidt straf er det rigtige pressionsmiddel i dyretransportbranchen.
- Ansvarsfordelingen bør defineres i lighed med reglerne for farligt gods, således at afsenderen har ansvaret for dyrene ved afsendelsen, og transportøren for hvad der sker under transporten.
- Ansvarsfordelingen mellem landmand, chauffør og transportør skal korrigeres. Landmanden har ansvaret for, at dyrene er transportegnede ved afsendelsen.

Fødevarestyrelsen har ovenfor taget udgangspunkt i de indkomne interessentininput så vidt muligt.



Fødevarestyrelsen
Stationsparken 31-33
2600 Glostrup

www.fvst.dk