

Kandidatspeciale | cand.merc.jur | Aalborg universitet

DYREVELFÆRD VED SVINETRANSPORTER

ANIMAL WELFARE IN THE CONTEXT OF LIVE PIG TRANSPORT

- Virkninger af de mulige ændringer i EU's transportforordning -

Af Marie Sønderhaven Christophersen

Vejleder: Anders Ørgaard

Antal tegn: 125.543

15. maj 2025

Studienr.: 20204406

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDHOLDSFORTEGNELSE	2
ABSTRACT.....	4
1. INDLEDNING.....	5
2. PROBLEMFORMULERING	6
3. METODE.....	7
4. KILDEGRUNDLAG	8
4.1 DANSKE RETSKILDER	8
4.1.2 NATIONAL LOVGIVNING OG BEKENDTGØRELSER.....	9
4.1.3 HØJESTERETSDOMME.....	9
4.1.4 LANDSRETSDOMME OG ØVRIG PRAKSIS	9
4.2 EU-RETLIGE KILDER	10
4.2.1 FORORDNINGER	10
4.2.2 DIREKTIVER.....	10
4.2.3 EU-DOMSTOLEN	11
4.2.4 EU-RETTENS HIERARKI	11
4.3 LOVGIVNINGSPROCEDUREN I EU	11
4.3.1 DEN ALMINDELIGE LOVGIVNINGSPROCEDURE.....	12
4.3.3 PÅVIRKNING AF LOVGIVNINGSPROCEDUREN.....	14
4.3.3.2 BEHANDLING AF LOVFORSLAG	14
4.3.4 TRILOG - DEN EGENTLIGE MAGTKAMP	15
5. AFGRÆNSNING.....	16
6. BEGREBSLISTE.....	17
7. GÆLDENDE RET.....	18
7.1 KERNEBEGREBER I TF AF 2005	18
7.2 ANSVAR EFTER FORSKRIFTERNE I BILAGENE	19
7.2.1 TRANSPORTEGNETHED	19
7.2.2 BESTEMMELSER FOR TRANSPORTMIDLET	20
7.2.3 TRANSPORTPRAKSIS OG HÅNDBLING	21
7.2.4 TRANSPORTTID.....	22
8. DANSK REGULERING AF DYRETRANSPORT	24
8.1 TRANSPORTTID	24
8.2 TRANSPORTEGNETHED	24
8.2.1 UDSÆTTERSØER.....	24
8.2.2 TRANSPORT AF SYGE DYR	25
8.3 HÅNDBLING.....	26
8.4 VENTILATION OG LOFTHØJDE.....	26
8.5 AREALKRAV	28
8.5.1 SLAGTESVIN.....	28
8.5.2 SMÅGRISE	29
8.5.3 RETSPRAKSIS VEDRØRENDE NATIONALE KRAV TIL AREALKRAV	30
8.6 GODKENDELSE AF TRANSPORTMIDLER TIL LANGE TRANSPORTER	32
9. VÆSENTLIGE ÆNDRINGER MED BETYDNING FOR TRANSPORT AF SVIN	33

9.1 NATIONALE SKÆRPELSER	33
9.2 TRANSPORTTID FOR SVIN	34
9.2.1 NYE DISKUSSIONER OM TRANSPORTTID	36
9.3 TEMPERATUR- OG VENTILATIONSKRAV	37
9.3.1 FORSKERES KRITIK AF FORSLAGENE OM TEMPERATURSTIGNINGER	38
9.3.2 NYE DISKUSSIONER OM TEMPERATUR- OG VENTILATIONSKRAV	39
9.4 TRANSPORTEGNETHED	40
9.4.1 SÆRLIGE REGLER FOR SMÅGRISE OG SØER.....	41
9.4.1.1 NYE DISKUSSIONER OM TRANSPORTEGNETHED	42
9.6 AREALKRAV	42
9.6.1 FORSKERES KRITIK AF FORSLAGENE OM AREALKRAV	43
9.6.2 NYE DISKUSSIONER OM AREALKRAV	44
9.7 GRÆNSEOVERSKRIDENDE TRANSPORTER.....	44
9.8 SAMLET VURDERING AF DE FORESLÅEDE ÆNDRINGER.....	46
10. VURDERING AF DE RETLIGE OG DYREVELFÆRDSMÆSSIGE KONSEKVENSER	48
11. KONKLUSION	50
12. KILDEHENVISNINGER	52

ABSTRACT

This thesis examines how Danish law may be affected by the proposed revision of the EU Regulation on the protection of animals during transport, with a particular focus on the transport of pigs. The starting point is the European Commission's proposal for a new Transport Regulation, published in December 2023, as well as the amendments put forward by the European Parliament. The current legal framework - Council Regulation (EC) No 1/2005 - is widely criticised for failing to reflect contemporary scientific knowledge on animal welfare.

Using a legal dogmatic method, the thesis analyses proposed changes concerning transport time, temperature and ventilation thresholds, minimum space allowances, and rules on fitness for transport. The analysis is limited to legislative elements with a direct animal welfare objective and focuses exclusively on road transport, which is by far the most common form of pig transport in Denmark.

The thesis finds that while some of the proposed EU-level amendments have already been implemented in Danish law, such as minimum space requirements, other elements—such as absolute transport time limits and climate-based transport bans—would require substantial adjustments to Danish legislation and practice. It is also noted that while the Commission adopts a flexible and risk-based approach, the Parliament suggests more restrictive and biologically motivated rules. The thesis ultimately assesses to what extent the revised EU regulation will necessitate legal reform in Denmark, and whether it is likely to lead to meaningful improvements in animal welfare during pig transport.

1. INDLEDNING

Transport af levende dyr har i mange år været et omdiskuteret emne i både offentligheden og blandt fagpersoner, hvor særligt transport af produktionsdyr, som svin, har været genstand for intens regulering, kritik og politisk debat. Den gældende EU-retlige regulering på området, Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter (herefter: Transportforordningen eller TF), trådte i kraft for snart to årtier siden og har siden udgjort rammen for medlemsstaternes regulering af dyretransport.

Siden transportforordningens vedtagelse er der sket væsentlige forandringer på både den videnskabelige front samt for de samfundsmæssige forventninger til dyrevelfærd. Der er gennem årene blevet rejst kritik fra såvel forskere som dyrevelfærdsorganisationer, der anfører, at den nuværende lovgivning ikke i tilstrækkelig grad beskytter dyr under transport – særligt når der forekommer ekstreme vejrforhold og lange transporttider. Derudover er der rejst kritik for manglende beskyttelse af følsomme dyregrupper som smågrise og drægtige søer. EFSA - som er Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet, der opererer uafhængigt og har til formål at levere uafhængige og videnskabelige udtalelser og rapporter til de europæiske institutioner, herunder Kommissionen og Europa-Parlamentet (herefter: Parlamentet eller EP) inden for områder, som har direkte eller indirekte at gøre med fødevarerikkerhed - har i flere videnskabelige udtalelser vurderet, at dyrevelfærdsmæssige hensyn ikke tilgodeses tilstrækkeligt af de nuværende regler, hvilket har lagt pres på EU-lovgiverne for en opdatering af regelsættet (EPRS | European Parliamentary Research Service, 2024).

På baggrund af disse forhold fremsatte Kommissionen i december 2023 et forslag til en ny transportforordning (herefter: KUTF), der sigter mod at modernisere og skærpe reglerne for transport af levende dyr. Forslaget indeholder blandt andet bindende minimumskrav til areal pr. dyr, skærpede regler om temperaturforhold og ventilation samt reducerede maksimale transporttider. Disse ændringer sigter mod at forbedre dyrevelfærden under transport og sikre en mere ensartet anvendelse af reglerne på tværs af medlemsstaterne (EPRS | European Parliamentary Research Service, 2024).

Danmark er en af EU's største eksportører af levende svin. Ifølge data fra Danmarks Statistik blev der alene i andet kvartal 2024 eksporteret 4,3 millioner svin, herunder primært smågrise, mens der i samme periode blev slagtet 3,5 millioner svin på danske slagterier. Både mængden af svin slagtet i Danmark samt udviklingen i mængden af eksporterede levende svin, som nu overstiger antallet af slagtninger i Danmark, understreger betydningen af effektive og opdaterede transportregler for den danske svineindustri. De danske levende svin, som bliver eksporteret ud af Danmark, bliver i overvejende grad eksporteret til Polen og Tyskland (Danmarks Statistik, 2024).

Parlamentet er som led i lovgivningsprocessen i gang med at behandle forslaget og i den forbindelse har EP i kraft Landbrugsudvalget og transportudvalget fremsat EP's første udkast med ændringsforslag (PUTF), som i flere tilfælde indebærer en skærpelse af Kommissionens oprindelige forslag. Eksempelvis foreslår EP en absolut tidsgrænse på 8 timers transport for slagtesvin og lavere temperaturgrænser for, hvornår transport skal begrænses eller forbydes (European Parliament, draft report, 2025). Derudover har de forskellige politiske grupper og folkevalgte politikere haft mulighed for ligeledes at stille ændringsforslag til den nuværende tekst, hvorom forhandlinger om disse vil pågå senere. De nye forslag til transportforordningen har mødt modstand fra visse medlemsstater, herunder store eksportlande, der frygter betydelige konsekvenser for den europæiske landbrugs- og transportsektor. Lande som Spanien, Frankrig, Grækenland, Irland, Letland, Litauen, Portugal og Rumænien har udtrykt bekymring over Kommissionens forslag til revision af transportforordningen (Apelblat & The Brussels Times, 2023). Disse lande, som er store eksportører af levende dyr, frygter, at de foreslåede skærpede regler kan få betydelige konsekvenser for deres landbrugs- og transportsektorer (Apelblat & The Brussels Times, 2023). Flere NGO'er, herunder bl.a. Eurogroup for Animals, Compassion in World Farming og Four Paws, peger derimod på, at selv de foreslåede ændringer ikke går langt nok, særligt med hensyn til beskyttelse mod varmestress og håndtering af transportegnethed (EPRS | European Parliamentary Research Service, 2024)

Denne afhandling undersøger, hvordan forslagene til en revideret transportforordning påvirker transporten af svin med særligt fokus på samspillet mellem EU-retten og de gældende regler i dansk ret. Der lægges vægt på en juridisk analyse af, hvorvidt og hvordan de foreslåede ændringer vil nødvendiggøre ændringer i dansk regulering, herunder i transportbekendtgørelsen (herefter: TB) og dyrevelfærdsloven. Det vil ligeledes blive søgt belyst, hvorvidt de kommende nye regler vil føre til en reel forbedring af dyrevelfærden, eller om ændringerne modsat i højere grad vil medføre flere administrative og økonomiske byrder uden væsentlig effekt for dyrevelfærden. Specialet fokuserer udelukkende på vejtransport af svin og afgrænses fra andre transportformer og dyrearter, medmindre det er nødvendigt for sammenlignende analyse.

2. PROBLEMMFORMULERING

Problemfelt: Dyrevelfærd ved svinetransporter

Problemformulering: Hvilke konsekvenser vil de mulige ændringer af transportforordningen medføre, og hvordan vil det påvirke dyrevelfærden?

3. METODE

Opgaven udarbejdes med udgangspunkt i den retsdogmatiske metode. Denne metode anvendes til at beskrive, fortolke og systematisere gældende ret inden for området for transport af svin, med særligt fokus på samspillet mellem EU-retlige regler og nationale skærper i dansk ret.

Arbejdet baseres primært på primære retskilder, herunder EU-forordninger, danske bekendtgørelser og relevant retspraksis fra danske domstole. Sekundærlitteraturen, herunder tidsskriftsartikler, juridisk litteratur og forarbejder, benyttes som støtte til analysen, men det bemærkes, at der på området for dyretransport eksisterer meget begrænset sekundærlitteratur. Dette indebærer, at analysen i vidt omfang må baseres direkte på fortolkning af primærkilder og retspraksis.

Transport af dyr reguleres på EU-niveau gennem Transportforordningen, som fastsætter minimumsstandards. Danmark har desuden benyttet hjemlen i forordningens art.1, stk. 3, til at indføre nationale skærper gennem TB. Derfor anvendes både EU-retten og dansk ret som udgangspunkt for analysen. Hvor Transportforordningen ikke giver et entydigt svar, inddrages forarbejder, retspraksis og eventuelt den sparsomme litteratur til fortolkning.

Retspraksis anvendes særligt til at fastslå, hvor langt medlemsstater kan gå i forhold til at indføre nationale skærper, og hvilke betingelser, herunder proportionalitetsprincippet, der gælder for sådanne særregler (Munk-Hansen, 2021, s. 13). Afhandlingen inddrager centrale domme fra EU-Domstolen, Højesteret og Landsretten, som fortolker Transportforordningens rammer og Danmarks muligheder for at skærpe kravene til dyrevelfærd under transport.

Efter gennemgangen og fortolkningen af gældende retskilder foretages en subsumption af reglerne på konkrete forhold, herunder vurderingen af nationale skærper og de foreslåede ændringer i Transportforordningen. Subsumptionsprocessen kan dog give anledning til fortolkningstvivel, idet både TF og visse nationale regler indeholder åbne formuleringer og kræver konkret vurdering (Herrmann et al., 2021, kapitel 1)

Ved undersøgelsen af gældende ret inddrages udelukkende dansk og EU-retligt materiale, herunder danske bekendtgørelser, EU-forordninger, danske domme og EU-Domstolens fortolkninger. Der inddrages ikke international ret uden for EU-retten, da fokus i opgaven er at fastslå transportreglernes retstilstand i Danmark under hensyntagen til gældende og kommende EU-ret.

4. KILDEGRUNDLAG

Specialets kildegrundlag består primært af primære retskilder i form af EU-retten, herunder Transportforordningen og de foreslåede ændringer fremlagt i Kommissionens og EP's ændringsforslag. Hertil kommer national dansk ret i form af TB og dyrevelfærdsloven. Retspraksis inddrages fra både danske domstole og EU-Domstolen for at fastlægge gældende retstilstand og medlemsstaternes adgang til at indføre nationale skærper.

Forarbejder og politiske dokumenter fra de igangværende lovgivningsprocesser benyttes som støtte til forståelsen af lovgiverens hensigter bag de foreslåede ændringer. Vurderingen af kilderne sker ud fra almindelige retskildemæssige principper, hvor forordninger har umiddelbar gyldighed og forrang, mens national ret vurderes i lyset af EU-rettens krav (Engsig Sørensen & Hartig Danielsen, 2022, s. 59).

Det bemærkes, at der på området for dyretransport – særligt for svin – findes meget begrænset sekundærlitteratur i form af juridiske artikler eller monografier. Analysen baseres derfor i væsentlig grad på en selvstændig fortolkning af primærkilder og retspraksis.

Foruden den juridiske metode baseres vurderingen af, hvad der anses for særligt relevant, også på forfatterens praktiske erfaring. Forfatteren arbejder til daglig i Parlamentet og har i denne funktion deltaget i udvalgmøder og interne forhandlinger om dyretransport, hvilket giver adgang til baggrundsinformation, politiske drøftelser og praksisviden, som ikke nødvendigvis er offentligt tilgængelig i skriftlige kilder. Hertil kommer praktisk erfaring med på- og aflæsning af svin, hvilket bidrager til en konkret forståelse af transportens fysiske forhold. Denne kombination af juridisk analyse og praktisk indsigt muliggør en nuanceret behandling af de centrale problemstillinger i opgaven.

4.1 DANSKE RETSKILDER

De danske retskilder spiller en væsentlig rolle i forhold til at konkretisere og håndhæve EU's transportforordning i dansk ret. Særligt relevant er den nationale gennemførelseslovgivning og domstolspraksis, herunder højesterets- og landsretsafgørelser, der bidrager til at fastlægge rækkevidden af nationale fortolkninger og skærper. Retskildernes placering og vægt skal vurderes i lyset af både den danske retskildelære og samspillet med EU-retten.

4.1.2 NATIONAL LOVGIVNING OG BEKENDTGØRELSER

Transportforordningen er umiddelbart gældende i Danmark, men er suppleret og præciseret gennem TB udstedt med hjemmel i dyrevelfærdsloven. Bekendtgørelser har karakter af bindende forskrifter og indgår som en almindeligt anerkendt retskilde i dansk ret, jf. retssikkerhedsloven § 1, stk. 3, note 12. De kan bruges til at fastsætte strengere krav end EU's minimumsregler, forudsat at de er sagligt begrundede og holder sig inden for de rammer, som EU-retten tillader. Bekendtgørelsernes retskildeværdi afhænger af hjemmelsgrundlaget og indplaceres i det lovhierarkiske system under loven, men foran administrative praksisser og konkrete afgørelser. Sådanne forskrifter har en normativ karakter og er bindende for både borgere, myndigheder og domstole (Blume, 2014).

4.1.3 HØJESTERETSDOMME

Højesteretsdomme har en særlig status i det danske retssystem og udgør en af de mest vægtige retskilder. Højesteret er den øverste domstol i Danmark, og dens afgørelser har en betydelig præjudikatsværdi. Dette betyder, at Højesterets domme ikke kun afgør den konkrete sag, men også fungerer som retningslinjer for fremtidige afgørelser i lignende sager (Tvarnø & Nielsen, 2021, afsnit 1).

Professor, dr.jur., Peter Blume, fremhæver, at Højesteret er "forummet over alle" og beskriver højesteretsdommen som "retskilden par excellence". Ifølge Blume er det en selvfølge, at en regel anses som gældende ret, hvis Højesteret har fastslået det. Dette understreger Højesterets rolle som den primære retskilde i det danske retssystem (Blume, 2014).

Jens Ravnkilde bemærker, at højesteretsdomme er en retskilde for alle, herunder Højesteret selv. Ingen forvaltningsafgørelser eller domme afsagt af lavere instanser, såsom by- og landsretterne, er en retskilde for Højesteret. Derimod er Højesterets domme bindende for alle andre retsanvendende myndigheder (Ravnkilde, 2013, kapitel 5).

Højesteretsdomme har også en retsudviklende funktion, idet de kan skabe nye retlige normer og principper, som ikke tidligere har været fastlagt i lovgivningen. Dette sker ofte i forbindelse med fortolkning af tvetydige eller elastiske lovbestemmelser, hvor Højesteret kan præcisere lovens anvendelse i praksis (Blume, 2014).

4.1.4 LANDSRETSDOMME OG ØVRIG PRAKSIS

Landsretsafgørelser har en lavere retskildeværdi end højesteretspraksis, men kan stadig være relevante som fortolkningsbidrag, navnlig i fraværet af højesteretsafgørelser på området. De kan i praksis udøve præjudikatslignende funktion i forhold til byretterne og bidrage til retsudviklingen i takt med, at nye problemstillinger opstår – særligt på et område som dyrevelfærd under transport, hvor EU-regler og nationale kontrolmetoder løbende afvejes (Tvarnø & Nielsen, 2021).

4.2 EU-RETLIGE KILDER

I EU-retlig forstand skelnes der ofte mellem tre forskellige typer lovgivning, som har retlig virkning. Dette være sig forordninger, direktiver og delegerede forordninger. Forordninger gælder direkte i alle EU's medlemslande uden behov for yderligere national implementering. Det er også tilfældet for transportforordningen, som er helt essentiel for nærværende afhandling, idét den både fastlægger EU's standarder på området og samtidig afspejles direkte i dansk lovgivning gennem BKG 2020-01-13 nr. 26 om beskyttelse af dyr under transport (TB).

4.2.1 FORORDNINGER

For forordninger gælder det, at de ofte fører til fuld harmonisering i medlemslandene, fordi der netop ikke er behov for yderligere national lovgivning. I modsætning til direktiver, som i højere grad er baseret på rammevilkår, og dermed skaber basis for nationale forskellige implementeringer. Der kan dog stadig være visse områder inden for forordningen, hvor der er mulighed for at supplere og fastsætte skærpede nationale krav. Forordninger har forrang over modstridende national lovgivning, og har til formål at skabe ensartede regler på tværs af EU. Det bemærkes, at det typisk er op til medlemslandene selv at fastsætte sanktioner i forhold til håndhævelsen af forordningerne med direkte virkning (Engsig Sørensen & Hartig Danielsen, 2022, s. 104)

4.2.2 DIREKTIVER

Direktiver indeholder oftest minimumsstandarder, som også bliver omtalt som rammevilkår, men det er imidlertid individuelt fra hvert direktiv. Hvor nogle direktiver blot kræver, at medlemslandene lever op til et vis minimum, også kaldet minimumsharmonisering, så er andre direktiver mere indskrænkede og giver ikke mulighed for nationale afvigelser. Når der ikke er mulighed for nationale afvigelser, er der tale om krav om fuld harmonisering. Direktiver handler i højere grad om forpligtede medlemslandene til at opnå en given målsætning, som det er op til de enkelte medlemslande selv at beslutte, hvordan de skal eller vil implementere, jf. TEUF art. 288, stk. 3. Et direktiv har derfor ikke direkte virkning på samme måde, medmindre direktivet ikke er implementeret korrekt eller inden for fristen for implementering (Engsig Sørensen & Hartig Danielsen, 2022, s. 105 - 106).

4.2.3 EU-DOMSTOLEN

Domme afsagt af EU-domstolen er bindende for hvert af de enkelte medlemslande i konkrete sager, og er med til at skabe præcedens for fortolkningen af EU-retten. De principper som kan udledes af domme

afsagt af EU-domstolen har ligeledes direkte virkning samt forrang i medlemslandene. Derudover vil EU-domstolens fortolkninger af traktaten, som udgangspunkt have tilbagevirkende kraft. Dette er samtidig gældende for fortolkninger af direktiver, medmindre domstolen i sin afgørelse eksplicit fastslår andet (Engsig Sørensen & Runge Nielsen, 2010, s.145).

4.2.4 EU-RETTENS HIERARKI

Et kendetegn for EU-retten er fraværet af et egentlig fastlagt hierarki mellem EU-rettens kilder, som fastlægger en intern rangordning udover, at traktaten er den øverste retskilde, og at de sekundære retsakter dermed i sagens natur ikke må stride imod traktatens bestemmelser, jf. TEU art. 13, stk. 2 og TEUF art. 263.

Når det kommer til forholdet mellem national ret og EU-retten er udgangspunktet, at EU-retten har forrang til hver en tid, jf. C-6/64¹. I denne afgørelse fastlægger EU-domstolen for første gang et generelt princip om, at EU-retten har forrang frem for national ret, og dette begrundes med ønsket om at EU-rettens effektivitet samt ensartede anvendelse i medlemslandene. Princippet blev yderligere begrundet i, at forholdt det sig ikke således, så ville EU's retsakter have forskellige virkninger i medlemslandene, og ville blive nødt til at vige for eksisterende modstridende nationale regler. Denne retsstilling betragter EU-domstolen som absolut uacceptabel (European Court of Justice, 1964). Omtalte princip kan refereres til som lex superior-princippet (Engsig Sørensen & Runge Nielsen, 2010, s. 171). Hvad angår de sekundære retsakter inden for EU-retten kan der ikke opstilles en egentlig rangorden, da der ikke er fundament for at lægge til grund, at en forordning til hver en tid vil stå over et direktiv eller omvendt. Der kan opstilles mange scenarier, men det eneste, der er sikkert, er, at det ikke kan siges med sikkerhed, at nogen retsakter, foruden traktaterne, står over hinanden (Engsig Sørensen & Runge Nielsen, 2010, s. 127).

4.3 LOVGIVNINGSPROCEDUREN I EU

EU's lovgivningsprocedure adskiller sig en del fra det, man kender fra lovgivningsproceduren i det danske folketing, og er relativt kompliceret sammenlignet hermed. Dette skyldes, at lovgivningskompetencen er delt mellem Kommissionen, Parlamentet og Ministerrådet (herefter: Rådet). Derudover adskiller de retsakter, som EU vedtager, sig fra dem, der vedtages i et almindeligt nationalt parlament. Et helt centralt begreb i EU-retten er legalitetsprincippet, som følger af TEU art. 5, stk. 1, der medfører, at EU kun kan udstede retsakter inden for de konkrete områder, hvor medlemslandene har afgivet deres

¹ C-6/64, COSTA/ENEL EU:C: 1964:66

kompetence til EU. Uanset retsakt, der udstedes, skal der dermed være hjemmel i medfør af Traktaten, og dertil afhænger beslutningsproceduren af, hvilken hjemmel der anvendes til den konkrete retsakt (Engsig Sørensen & Runge Nielsen, 2010, s. 89).

Desuden er nærheds- og proportionalitetsprincippet nøgleprincipper inden for EU-retten. Proportionalitetsprincippet indbefatter et forbud mod at pålægge borgere nogle forpligtelser, som går videre end, hvad der er nødvendigt og rimeligt for at opnå det tilsigtede mål. jf. TEU art. 5, stk. 4. Nærhedsprincippet er udtrykt i TEU art. 5, stk. 1 og 3, og tilsiger, at beslutninger skal tages så tæt på borgerne som muligt. Dermed betyder princippet, at EU kun skal lave lovgivning på et givent område, såfremt målet med lovgivningen ikke bedre kan opnås nationalt, regionalt eller lokalt i et land (Engsig Sørensen & Hartig Danielsen, 2022, s. 133).

TEUF art. 91 danner grundlaget for EU's lovgivningskompetence på transportområdet. Bestemmelsen giver EU mulighed for at vedtage fælles foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af en fælles transportpolitik, herunder harmonisering af regler vedrørende transportens sikkerhed og effektivitet. Det er på denne baggrund, at forordninger som Transportforordningen kan vedtages. Artikel 91 fungerer dermed som den traktatretlige hjemmel for regulering af blandt andet dyrevelfærd under transport, når det anses for nødvendigt for at sikre ensartede vilkår i det indre marked (Neergaard & Nielsen, 2020, s. 94).

4.3.1 DEN ALMINDELIGE LOVGIVNINGSPROCEDURE

En lovgivningsprocedure starter ved Kommissionen, som har eneret til at fremsætte lovforslag, jf. TEU art. 17, stk. 2. Dog kan lovforslagene komme på baggrund af anmodning fra Parlamentet eller Rådet. Oftest kommer lovforslagene på baggrund af politiske prioriteter fra Kommissionen. Et medlemsland med formandskabet i Rådet kan ikke selv stille forslag, men det kan alligevel få betydelig indflydelse på lovgivningsarbejdet ved at sætte dagsordenen, lede forhandlingerne og dermed præge, hvilke forslag der prioriteres, og hvordan og hvor hurtigt de behandles. Desuden kan et lovforslag også komme på baggrund af en offentlig høring med interessenter fra erhvervslivet eller lignende (Engsig Sørensen & Hartig Danielsen, 2022, s. 69).

Herefter er der ud fra et teoretisk perspektiv to forskellige lovgivningsprocedurer, der kan følges. Den ene er samarbejdsproceduren, og den anden, som er mest anvendt i praksis, er "den almindelige lovgivningsprocedure" (Engsig Sørensen & Hartig Danielsen, 2022, s. 103 - 104) (bilag 2).

Den almindelige lovgivningsprocedure har op til seks faser.

I første fase efter, at Kommissionen har fremsat sit lovforslag, behandler Parlamentet forslaget i de relevante udvalg. Nogle lovforslag vedrører udelukkende ét udvalg, mens andre lovforslag har berøring med forskellige udvalgs kompetencer. Hvis snitfladen er tilstrækkelig stor for to udvalg, bliver forslaget

behandlet i begge udvalg. Hvis overlappet er af mindre karakter, kan det udvalg, som forslaget har mindst relevans for, få lov til at give en udtalelse til hovedudvalget, som kan tage det med i den videre behandling i udvalget (Europa-Parlamentet, 2025, kap. 2, art. 57). For dyretransport gælder det således, at behandlingen i Parlamentet foregår lige dele i Transportudvalget (TRAN) og Landbrugsudvalget (AGRI).

Selve behandlingen i Parlamentet foregår således, at der bliver fremstillet ændringsforslag til det udspil, som Kommissionen har fremsat. Når Parlamentet er færdig med denne proces, stemmes der om den reviderede tekst på en plenarforsamling i Strasbourg. Hertil kan der også fremsættes individuelle ændringsforslag.

I anden fase bliver det, der blev vedtaget i Parlamentet, sendt over til behandling i Rådet. Hvis Rådet godkender det, er det vedtaget, men hvis ikke, så sendes det tilbage til andenbehandling i Parlamentet, med en udtalelse og begrundelse fra Rådet. Som hovedregel træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal, jf. TEUF art. 16, stk. 3. I realiteten medfører traktatens definition på kvalificeret flertal i praksis et krav om dobbelt flertal, idet et kvalificeret flertal er defineret ved 55 % af medlemsstaterne med tilsammen 65 % af EU's befolkning (Neergaard & Nielsen, 2020, s. 53).

I tredje fase har parlamentet mulighed for at godkende, ændre eller forkaste Rådets forslag. Typisk vil der være bestående uenigheder, og derfor vil der blive indledt trilogforhandlinger med Parlamentet, Rådet og Kommissionen for at løse uenighederne således, at en endelig lovgivning på sigt kan vedtages. Forhandlingerne kaldes trilogforhandlinger, fordi alle de tre institutioner, som er involveret i lovgivningsprocessen, mødes (Neergaard & Nielsen, 2020, s. 114 - 116).

I fjerde fase behandles resultatet fra trilogforhandlingerne i Rådet igen. Det vil i de fleste tilfælde føre til en godkendelse, fordi det er noget parterne på forhånd har forhandlet om, men det kan også ske, at et lovforslag er så betændt, at medlemslandene ikke kan blive enige indbyrdes, hvilket kan føre til en blokering for en given lovgivning i Rådet (Neergaard & Nielsen, 2020, s. 114 - 116). Dette skete bl.a. i 2015, hvor et forslag om at indføre kvindevoter i bestyrelser blev blokeret af flere medlemslande, herunder Danmark, hvorefter forslaget siden har været strandet (Ussing, 2015).

Hvis fjerde fase ikke fører til vedtagelse, kan femte fase indledes, hvor der nedsættes en forligskomit  bestående af repræsentanter fra Parlamentet og Rådet, som skal forsøge at nå til enighed. Hvis det her lykkes at aftale et kompromis, skal Parlamentet og Rådet igen godkende den endelige lovgivningstekst (Neergaard & Nielsen, 2020, s. 114 - 116).

Slutteligt underskrives loven og offentliggøres, n r Parlamentet og Rådet har godkendt denne. Hvis der er tale om en forordning har den direkte virkning i alle medlemslandene, og såfremt det er et direktiv,

igangsættes der en proces i medlemslandene, som skal beslutte, hvordan de ønsker at implementere inden for de rammevilkår som EU nu har sat (Neergaard & Nielsen, 2020, s. 114 - 116).

4.3.3 PÅVIRKNING AF LOVGIVNINGSPROCEDUREN

Kommissionen fremsætter ikke blot lovforslag efter eget forgodtbefindende. Det ville i sagens natur være belejligt, men taktisk meget usmart, og det ville medføre, at hele lovgivningsproceduren vil blive tidsmæssigt meget mere langsommelig.

Bruxelles er en af de byer i verden, hvor der er flest lobbyister. Parlamentet og Kommissionen har et fælles transparency Register, hvor repræsentanter skal være godkendt og registreret for at mødes med repræsentanter fra de to institutioner. I 2023 var der registreret 12.469 virksomheder/organisationer i Transparency Register, hvoraf kun 66 % af de nye ansøgere blev godkendt (Transparency Register Management Board, 2023, s. 14).

Forud for, at Kommissionen præsenterer sit udspil, har lobby- og interesseorganisationerne typisk arbejdet målrettet for at påvirke udspillet i en sådan retning, der vil gavne aktørernes interesser. Det er desuden i lovgivers interesse at modtage input fra erhvervslivet til potentielle udspil for at sikre, at kommende lovgivning kommer til at have effekt efter hensigten. Derfor afholder Kommissionen også offentlige høringer for at lade relevante aktører komme med bidrag forud for fremsættelsen. EU's medlemsstater kan ligeledes lægge pres på for at få tilgodeset egne interesser gennem deres faste repræsentanter på ambassaden i Bruxelles. Dette betyder i praksis, at når Kommissionen fremsætter lovforslag, er de ofte meget gennearbejdet, og forud for har som regel foregået en kompleks og langvarig politisk forhandling.

4.3.3.2 BEHANDLING AF LOVFORSLAG

Når et lovforslag er blevet behandlet i parlamentet, og der skal stemmes om det på en plenarforsamling, så har det ligeledes været forudgået af en kompleks politisk forhandling, hvor der på tværs af grupper og nationaliteter er blevet dannet alliancer og indgået kompromisser. Først og fremmest prøver de i grupperne at nå til enighed internt og derefter samarbejde med andre ligesindede grupper om at nå frem til et kompromis, der kan opnå flertal. I nogle tilfælde vil grupperne være meget splittede på grund af nationale særinteresse, og i disse tilfælde vil man i højere grad se, at der bliver dannet alliancer mellem nationalitet snarere end gruppetilhørsforhold. Ser man i forhold til dyretransport, tegner der sig ofte et mønster – uafhængigt af politisk ståsted – hvor sydeuropæiske lande er mindre villige til at bakke op om stramme regler for dyrevelfærd og dyretransport end nordeuropæiske lande (Pejman et al., 2019).

I Rådet bliver der også forhandlet kompromisser forud for de egentlige afstemninger til rådsmøderne, hvor de store lande som Tyskland og Frankrig ofte har afgørende indflydelse i forhold til kompromisernes udfald grundet det tidligere beskrevne krav om dobbelt flertal i Rådet. I Rådet er der arbejdsgrupper, som består af embedsmænd, der arbejder på de indre linjer. Det betyder i praksis, at de fleste beslutninger egentlig er truffet forud for at ministrene mødes til afstemning. Derfor ved man ofte på forhånd, om et lovforslag vil falde eller opnå godkendelse i Rådet.

4.3.4 TRILOG - DEN EGENTLIGE MAGTKAMP

Hvis Parlamentet og Rådet ikke kan nå til enighed, vil der blive optaget triologforhandlinger. Triloger er et af de mest afgørende elementer i EU's lovgivningsprocesser, men samtidig også de mindst gennemsigtige. Her deltager kommissionen, og fungerer som mægler mellem Parlamentet og Rådet, som også deltager i, hvad der grundlæggende er et uformelt forhandlingsmøde mellem parterne i forsøg på at nå frem til et kompromis. Formålet må anses at være at undgå at trække processen i yderligere unødvendigt langdrag (European Parliament Think Tank, 2025).

Deltagerne i en triologforhandling vil fra parlamentet være hovedforhandleren på lovfilen samt skyggeordførerne fra andre politiske grupper. Fra Rådet vil det være den ansvarlige embedsmand fra det land, som har formandskabet i Rådet, og for Kommissionen vil de deltagende være repræsentanter fra det relevante Generaldirektorat. Alle deltagere vil, som i alle andre tilfælde, være omgivet af embedsmænd, som har den store faglige indsigt i, hvordan forhandlingerne reelt set kan og bør gribes an. Når der opnås enighed, udarbejdes der en fælles revideret lovtekst, som sendes til endelig godkendelse igen i Parlamentet og Rådet.

Proceduren vedrørende triologforhandlingerne er ofte blevet udsat for kritik. Kritikken består i, at trilogerne bliver anset for at være udemokratiske og uigennemsigtige over for borgerne. Kritikken om den manglende demokratiske indsigt kan forklares ved, at offentligheden og pressen ingen formel adgang har. Dette bevises blandt andet ved, at der sjældent bliver skrevet et detaljeret referat fra triologforhandlingerne. Flere forskere og NGO'er har beskyldt trilogerne for at være forhandlinger der foregår i skyggen, og hvor de egentlige beslutninger træffes uden nogen demokratisk kontrol (Den Europæiske Ombudsmand, 2015).

5. AFGRÆNSNING

Dette speciale behandler gældende ret samt virkningerne af de eventuelt kommende ændringer af rammer for dyretransport i EU og Danmark. Analysen tager som udgangspunkt alene afsæt i transport af svin. Transport af svin udgør en betydelig del af den danske husdyrproduktion og er således også en væsentlig del af den danske dyretransport.

Specialet er ydermere afgrænset til at fokusere på vejtransport, da det er denne transportform, som er den klart mest dominerende i forhold til svin i Danmark. Transport via sø- og luftveje vil kun blive behandlet i det omfang, at det er en nødvendighed for at belyse den bredere regulering af dyretransport i relation til vejtransporten.

Hovedfokus er på at få klarlagt gældende ret, samt derudover at behandle, hvordan potentielle ændringer i EU's transportforordning kan påvirke dansk ret og retspraksis med fokus på konsekvenserne for dyrevelfærden.

Analysen afgrænses til ændringer med et udtrykkeligt dyrevelfærdsmæssigt sigte. Tekniske og administrative tiltag, såsom elektroniske kontrolsystemer, ændringer i dokumentationskrav eller it-baserede værktøjer, behandles ikke.

Specialet fokuserer på de retlige og praktiske konsekvenser for svin af de foreslåede ændringer, særligt i relation til transporttid, temperaturforhold, pladsforhold, transportegnethed og særlige regler for sårbare dyregrupper. Ethiske og politiske diskussioner om dyretransportens berettigelse og formål inddrages kun i det omfang, de har konkret betydning for den retlige regulering og lovgivningsprocessen. Desuden afgrænses der fra en nærmere behandling af bestemmelserne om kontrol og håndhævelse. Fokus rettes mod de materielle regler med betydning for dyrevelfærden under transport, idet det forudsættes, at håndhævelse af disse regler udgør en basal og nødvendig forudsætning for deres effektive gennemførelse.

6. BEGREBSLISTE

TEUF - Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde

TEU - Traktaten om det Europæiske Union

EUD - EU-domstolen

EP - Europa-Parlamentet

TF - Transportforordningen

TB - Transportbekendtgørelsen om beskyttelse af dyr under transport.

DVL - Dyrevelfærdsloven

KUTF - Kommissionens udspil til revideret transportforordning

PUTF - Parlamentets udkast til revideret transportforordning

7. GÆLDENDE RET

Reglerne for transport af dyr, herunder svin, har i dansk ret hjemmel i Transportbekendtgørelsen BKG 2020-01-13 nr. 26 om beskyttelse af dyr under transport (TB). Denne lov er et udtryk for den danske implementering af transportforordningen, som også uden den nationale implementering ville have direkte virkning i Danmark. Desuden spiller Dyrevelfærdsloven (LBKG 2025-01-14 nr 33) (DVL) en rolle for de danske regler for dyretransport, foruden BKG 2025-02-03 nr 105 om dyrevelfærdsmæssige mindstekrav til hold af grise.

TF fungerer som en minimumsharmoniserende lovgivning, der bevirker, at denne fastsætter nogle grundlæggende standarder, som alle medlemslande skal leve op til, medens det ikke udelukkes, at medlemsstaterne selv kan vedtage skærpede bestemmelser, hvis det vurderes at disse kan forbedre dyrevelfærden under transport, og så længe disse regler ikke er i strid med de minimumskrav, forordningen fastsætter, jf. TF art. 1, stk. 3.

Dette sikrer, at mens der skabes et fælles grundlag for dyrevelfærd ved transport på EU-plan, kan medlemslandene vælge at iværksætte foranstaltninger, der er mere vidtrækkende for at imødekomme nationale forhold eller højere dyrevelfærdsstandarder. Muligheden for skærpet national lovgivning har som nævnt hjemmel i TF art. 1, stk. 3, men slår samtidigt også fast, at eventuelle særskilte nationale foranstaltninger udelukkende vil have virkning inden for medlemslandets egne territoriale grænser.

7.1 KERNEBEGREBER I TF AF 2005

Et "samlested" er et sted, eksempelvis en bedrift eller indsamlingscentral, hvor dyrene samles i grupper med henblik på videre forsendelse til slagterier enten i Danmark, et andet EU-land eller tredjeland, jf. TF art. 2, litra b.

Ved "transport" forstås hele transportforløbet fra afgangssted til bestemmelsessted, herunder inklusiv eventuel aflæsning, opstaldning og pålæsning ved mellemstationer under transporten, jf. TF art. 2, litra j. Transport indebærer ligeledes selve flytningen af et dyr ved hjælp af et eller flere transportmidler, aktiviteter forbundet hermed inklusiv herunder pålæsning, aflæsning, omladning og hvile, indtil aflæsningen af dyrene på bestemmelsesstedet er tilendebragt, jf. TF art. 2, litra w.

Transporter som varer over 8 timer regnet fra tidspunktet, hvor det første dyr i en sending flyttes, betegnes som "lange transporter", jf. TF art. 2, litra m. "Flyttes" må betragtes som det tidspunkt, hvor det første svin bliver ledt ud af første sti, hvor den har gået indtil "flytningens" begyndelse.

Et "afgangssted", er det første sted, hvor et dyr anbringes på et transportmiddel, dog forudsat at dyret har været anbragt på stedet i mindst 48 timer forud for afgangstidspunktet. Dog kan godkendte samlesteder, betragtes som afgangssted, hvis der er under 100 km. mellem første pålæsningssted og samlestedet, eller hvis dyrene har været opstaldet med strøelse og drikkevand i tilstrækkelige mængder i mindst seks timer forud for afgangstidspunktet fra samlestedet, jf. TF art. 2, litra r.

Det sted, hvor et dyr aflæsses fra et transportmiddel og herefter enten anbringes i mindst 48 timer inden næste afgangstidspunkt eller hvor dyret slagtes, betegnes som "bestemmelsesstedet", jf. TF art. 2, litra s.

Ved "transportvirksomhed" forstås enhver fysisk eller juridisk person, der transporterer dyr for egen eller for tredjemands regning, jf. TF art. 2, litra x.

Enhver fysisk eller juridisk person, som ikke er en transportvirksomhed, og som permanent eller midlertidigt er ansvarlig for eller håndterer dyr, betegnes som "bruger", jf. TF art. 2, litra k.

7.2 ANSVAR EFTER FORSKRIFTERNE I BILAGENE

I medfør af TF art. 8 har brugere pligt til at håndtere dyr efter de tekniske forskrifter i bilag I til TF. Disse bestemmelser for brugeres pligt gælder for dyr på afgangs-, omladnings- og bestemmelsesstederne, jf. art. 8, stk. 1. Dette gælder ligeledes for så vidt angår transportvirksomheder, hvortil disse ligeledes er begrænset til at overlade håndteringen af dyr til personer, der er blevet undervist i bestemmelserne i bilag I og II til TF, jf. TF art. 6, stk. 2 og 3. De ansvarlige på samlestederne, skal tillige påse, at dyrene behandles efter forskrifterne i bilag I.

7.2.1 TRANSPORTEGNETHED

Forud for transporten af dyr må der foretages en vurdering af, hvorvidt dyret er egnet til transport, idet alle dyr, der transporteres, skal være egnet til den påtænkte type transport, jf. TF bilag I, kap I, pkt. 1. Herefter fastlægges der i medfør af bilagets kap. 1, stk. 2 en række bestemmelser, hvorefter et dyr kan erklæres uegnet til transport. Såfremt et dyr er tilskadekommen, har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces, betragtes dette ikke som egnet til transport, jf. TF bilag I, kap. 1, stk. 2. Hvis et dyr er tilskadekommen eller af andre årsager generelt er uegnet til transport, vil i sagens natur være en subjektiv vurdering, hvorfor der må opstilles en række nærmere kriterier for, at reglerne vil blive betragtet relativt ensartet. Væsentligt for svin vil gælde, at dyr, som er ude af stand til at bevæge sig uden smerter ved egen kraft eller ude af stand til at gå uden støtte, er uegnet til transport, jf. TF bilag

I, kap. 1, stk. 2, litra a). Ligeledes er dyr med et alvorligt åbent sår eller en prolaps ikke transportegnet, jf. TF bilag I, kap. 1, stk. 2, litra b).

Drægtige hundyr, som er minimum 90 % henne i drægtigheden eller som har født inden for en uge, er ikke egnet til transport, jf. bilag I, kap. 1, stk. 2, litra c). Svin der er under tre uger gamle må som udgangspunkt ikke transporteres, med mindre det er på en strækning kortere end 100 km., jf. bilag I, kap. 1, stk. 2, litra e). Maksimallængden på 100 km., må tolkes som en streng grænse, hvorefter der ikke er mulighed for forlængelse.

Syge eller tilskadekomne dyr kan i visse tilfælde betragtes som egnet til transport. Relevant for svin er, at det må transporteres, hvis det er lettere tilskadekommen og transporten ikke vil påføre yderligere lidelser. I tvivlstilfælde kræves det, at der anmodes om veterinærrådgivning, jf. TF bilag I, kap. 1, stk. 3, litra a). Fødevarestyrelsen har i deres guide til vurdering af transportegnethed givet flere eksempler på, hvordan der skelnes med dyr med en lidelse, som medfører hhv. egnethed eller uegnethed for transport. En gris med halebid, hvor såret er åbent men uden betændelse, kan eksempelvis transporteres under ekstra hensyn, herunder i et rum med ekstra pladsforhold adskilt fra de raske dyr med ekstra strøelse i transportmidlet. Har en gris halebid, men med en betændelsestilstand i, er den uegnet for transport (Fødevarestyrelsen, 2024, s. 20). Det samme gælder for grise med brok, hvorefter den kan transporteres, hvis den har brok uden sår, men under samme vilkår som halebid. Grise med brok, hvor der er et sår af nogen som helst karakter er ikke transportegnet (Fødevarestyrelsen, 2024, s. 12). Brok-grise uden sår kan efter udtalelse fra Det Veterinære Sundhedsråd transporteres i grupper af op til fem grise samlet under forudsætning af, at grisene er ledsaget af en dyrlægeerklæring (Det Veterinære Sundhedsråd, 2009).

Desuden er et dyr egnet til transport efter det har fået foretaget et veterinært indgreb, som er en del af almindelig brugspraksis inden for landbrug, herunder kastrering - dog under forudsætning af helede sår, jf. TF bilag I, kap. 1, stk. 3, litra d).

7.2.2 BESTEMMELSER FOR TRANSPORTMIDLET

Transportmidlet, herunder lastbilen, og udstyret hertil skal være indrettet, udformet og vedligeholdt på en sådan måde, at dyrenes sikkerhed tilgodeses og dyrene ikke kan komme til skade eller på anden måde påføres lidelser i forbindelse med ophold i transportmidlet. Det er herunder et krav, at gulvene i transportmidlet er skridsikre, samt der tages hensyn til vejrforholdene således, at dyrene beskyttes mod ekstreme temperaturer og ugunstige klimatiske forandringer, hvorefter det skal sikres, at dyrene under hele transporten sikres en luftkvalitet og luftmængde, der er passende. Transportmidlet skal være let at rengøre og desinficere, og derudover skal der sikres sådanne foranstaltninger, at dyrene er sikret fra at undslippe eller falde ud af transportmidlet. Transportmidlet skal endvidere være indrettet på en måde, der muliggør, at der er adgang til at tilse og om nødvendigt passe dyrene, og i øvrigt skal gulvenes

overflade laves således, at udslip af urin og ekskrementer begrænses til et minimum, jf. TF bilag I, kap. II, stk. 1, pkt. 1.1, litra a - i). I medfør af TF bilag I, kap. II, stk. 1, pkt. 1.2, skal de rum, hvori dyrene anbringes, rumme tilstrækkeligt med plads til, at der ovenover dyrene, når de står oprejst i normal stilling, kan sikres tilstrækkelig ventilation. Forordningens brug af ordene "tilstrækkelig" åbner klart for muligheden for skøn, som kan lede til domstolsafgørelse, hvilket der vil blive behandlet senere. Desuden er det under ingen omstændigheder tilladt at begrænse dyrenes naturlige bevægelser. Det er et krav, at alt udstyr i transportmidlet skal kunne betjenes nemt og hurtigt, og skillevægge til at adskille dyrene i grupper skal være af en sådan karakter, at de uden tvivl kan modstå presset fra dyrenes vægt, jf. TF bilag I, kap. II, stk. 1, pkt. 1.4. Er der tale om lange transporter kræves det, at transportmidlet indrettes med skillevægge med det formål at sikre, at alle dyr har fri adgang til vand, jf. TF bilag I, kap. VI, stk. 1, pkt. 1.7.

Ved transport af smågrise under 10 kg., skal disse forsynes med en passende mængde strøelse eller tilsvarende materialer, som giver en passende komfort, hvorefter transporttiden og vejrforholdene skal tages i betragtning, TF bilag I, kap. II, stk. 1, pkt. 1.5. Desuden skærpes reglerne for strøelse ved lange transporter, således at tilsvarende regler for strøelse finder anvendelse for lange transporter, jf. TF bilag I, kap. VI, stk. 1, pkt. 1.2.

Særligt for vejtransport gælder også, at selve transportmidlet skal være mærket tydeligt med angivelse af, at der transporteres levende dyr, og derudover skal transportmidlet være udstyret med redskaber, der er egnet til på- og aflæsning af dyrene, jf. TF bilag I, kap. II, stk. 2.

7.2.3 TRANSPORTPRAKSIS OG HÅNDTERING

Visse betingelser skal være kumulativt opfyldt, såfremt en på- eller aflæsning varer over fire timer. Uden for transportmidlet skal der stilles passende faciliteter til rådighed til anbringelse, vanding og fodring af dyrene, uden at disse bindes, jf. TF bilag I, kap. III, stk. 1, pkt. 1, stk. 1.2. For svin må hældningsgraden på ramper ikke overstige en vinkel på 20 grader, 36,4 % horisontalt, jf. TF bilag I, kap. III, stk. 1, pkt. 1.4, litra a). Passende faciliteter til anbringelse er faciliteter, der imødekommer, at dyrene ikke skrider ud af faciliteterne eller kommer til skade på inventar og skillevægge (Fødevarestyrelsen, 2024. s. 61).

Punkt 1.8 - 1.11 i TF bilag I, kap. III fastsætter retningslinjer for den fysiske håndtering af dyr. Særligt relevant for håndteringen af svin er, at det er forbudt at slå, sparke eller på anden vis udsætte særligt følsomme områder af kroppen for trykpåvirkning, der fører til unødige smerter eller lidelser. Svinene

må ikke trækkes i hoved, ører, ben eller hale på en måde, der fører til unødigt smerte eller lidelse, og det er desuden forbudt at anvende pigkæppe eller andre spidse redskaber.

På voksne svin, der ikke vil bevæge sig, må der gerne anvendes apparater, der giver elektriske stød, men bør så vidt muligt undgås. Apparatet må bruges under forudsætning af, at dyret har mulighed for at bevæge sig fremad, at stødet højst varer ét sekund, at det gives på bagpartiets muskulatur, og slutteligt må stødene ikke anvendes gentagne gange, hvis dyret ikke reagerer herpå, jf. TF bilag I, kap. III, stk. 1, pkt. 1.9.

Vigtigheden af korrekt håndtering blev underbygget i Vestre Landsrets dom af 21. august 2024 TfL2024.76, hvor en landbrugsvirksomhed blev fundet ansvarlig og idømt en bøde på 350.000 kr. for grov uforsvarlig behandling af svin under pålæsning forud for transporten. 13 grise var blevet behandlet groft uforsvarligt ved at blive slået med en genstand forenelig med bagsiden af en tatoveringshammer i forbindelse med pålæsning på et transportmiddel, hvilket resulterede i blødninger og vævsskader. Dommen illustrerer, at korrekt håndtering ikke blot er et lovkrav, men også håndhæves strengt af de danske domstole som en integreret del af beskyttelsen af dyrevelfærd under transport i medfør af TF.

7.2.4 TRANSPORTTID

I medfør af TF art. 6, pkt. 3, skal transportvirksomheder transportere dyr i overensstemmelse med de tekniske forskrifter i bilag I, hvorefter svin maksimalt må transporteres i 24 timer under forudsætning af, at de under hele transporten skal have adgang til vand, jf. bilag I, kap. V, pkt. 1.4, litra b. I nogle tilfælde kan transporttiden forlænges i op til to timer, hvis forlængelsen sker af hensyn til dyrene, og herunder særligt, hvis bestemmelsesstedet er i nærheden, jf. bilag I, kap. V, pkt. 1.8. Alternativet til en forlængelse vil således være at aflæsse dyrene og lade dem hvile i mindst 24 timer, hvorefter den sidste del af rejsen kan fortsætte, jf. bilag I, kap. V, pkt. 1.5. Dog fremgår det af præambelens betragtning 13, at aflæsning og efterfølgende pålæsning kan være en kilde til stress for dyrene, og derfor må det betragtes således, at en forlængelse på to timer af en transport vil være til fordel for dyrene, hvis det inden for de ekstra to timer er muligt at nå frem til bestemmelsesstedet.

Lange transporter er kun tilladt for svin over 10 kg., medmindre de er ledsaget af deres mor, jf. TF bilag I, kap. VI, stk. 1, pkt. 1.9.

Af Forordningens bilag 1, kap. V, pkt. 1.9 fremgår det, at medlemslandene har mulighed for bl.a. at skærpe reglerne for transporttiden for dyr, der transporteres til slagtning. Bestemmelsen lyder således:

“Medlemsstaterne kan med forbehold af bestemmelserne i punkt 1.3.-1.8. fastsætte en maksimal transporttid på 8 timer, der ikke kan forlænges, for transport af slagtedyr, der foretages udelukkende fra et

afgangssted til et bestemmelsessted, der begge er beliggende på medlemsstatens eget område” (Rådets forordning (EF) nr. 1/2005, 2004, bilag I, kap. V, pkt. 1.9)

Bestemmelsen må forstås, som en begrænsning i medlemslandenes ret til frit at implementere forordningen efter eget ønske, selvom der er tale om en skærpelse og overholdelse af forordningen idét der her fastsættes konkrete rammer for, hvordan skærpelse af transporttiden må håndteres. Der må dog laves en vis tolkning af ordlyden i bestemmelsen, og dermed fastslås, hvorvidt ordlyden i bestemmelsen lægger op til en vis fleksibilitet eller modsætningsvist en ret fast ramme for eventuelle skærper. Spørgsmålet er, om man inden for ordlyden i bestemmelsen må fastsætte en national grænse på henholdsvis 9 timer eller 12 timer, eller om grænsen skal ligge på præcis 8 timer, hvis man vil lave en stramning fra national side. “Maksimalt” 8 timer kan principielt tolkes som et fleksibelt mindre loft. Når 24 timer er tilladt, kan det argumenteres for, at 9 timer eller 12 timer også burde være tilladt, idet det ligger inden for rammen af henholdsvis 8 timer og 24 timer. Fri fastsættelse inden for rammen taler dog imod formålet om harmonisering, som generelt er formålet med EU-lovgivning. Hvis de forskellige medlemslande frit kan fastsætte deres egne grænser mellem 8 timer og 24 timer, så vil dette stå i direkte kontrast til harmoniseringen, og det vil skabe muligheden for mange forskellige tidsgrænser internt i EU, hvilket kan risikere at medføre mange forskelligartede regler, som vil kunne stå i vejen for den fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser. Det må derfor tolkes således, at hvis et medlemsland ønsker at indføre begrænsninger i transporttiden for svin, kan det gøres udelukkende for svin, som transporteres til slaggt og kun til 8 timer uden mulighed for forlængelse, jf. TF bilag I, kap. V, pkt. 1.9

Det er tydeligt, at valget om at indføre en national begrænsning på 8 timer udelukkende gælder inden for medlemslandets nationale territorium, hvorefter både afgangssted og bestemmelsessted er i medlemslandet, jf. bilag I, kap. V, pkt. 1.9.

Ved lange transporter skærpes kravene yderligere for visse forhold. Transportmidlets tag skal være lyst og behørigt isoleret, jf. TF bilag I, kap. VI, stk. 1. pkt. 1.1.

8. DANSK REGULERING AF DYRETRANSPORT

Det følgende afsnit redegør for, hvordan reglerne om dyretransport er gennemført og suppleret i dansk ret. Fremstillingen tager udgangspunkt i den nationale regulering, der bygger på EU's transportforordning, men inddrager også de steder, hvor danske myndigheder har valgt en strammere eller mere præciseret praksis.

8.1 TRANSPORTTID

Danmark følger som udgangspunkt de transporttider for svin, der er fastsat i TF, som tilsiger at svin må transporteres i op til 24 timer ad gangen, forudsat at de hele tiden har adgang til vand. Efter 24 timers transport skal dyrene aflæsses, fodres og hvile i minimum 24 timer, før en ny transport kan påbegyndes, jf. TF bilag I, kapitel V. De danske regler i TB implementerer dermed TF's standarder direkte, bortset fra hvad angår udsættersøer, jf. TB § 7.

8.2 TRANSPORTEGNETHED

Vurderingen af dyrs egnethed til transport følger i Danmark i hovedsageligt de regler, som er fastsat i TF. De grundlæggende kriterier for, hvornår et dyr kan anses for transportegnet, er således harmoniseret i EU. Dog har Danmark på visse punkter valgt at indføre supplerende regler, som skærper kravene for særligt sårbare dyrekategorier. Eksempler på sådanne skærper i dansk ret findes i reglerne om transport af udsættersøer og transport af syge dyr. Disse dyregrupper befinder sig typisk i en mere skrøbelig fysisk tilstand og er derfor mere udsatte under transport. For at tage højde for dette har Danmark indført en række særregler, der går videre i forhold til beskyttelse af disse end de fælleseuropæiske krav. Reglerne herom uddybes i det følgende.

8.2.1 UDSÆTTERSØER

I medfør af TB § 7 er søer, der skal flyttes fra besætninger efter at have indgået i produktionen af smågrise, ikke egnede til transporter over otte timer. Denne type søer kaldes udsættersøer, og er en betegnelse for søer, som ikke længere skal indgå i besætningen, typisk grundet lav frugtbarhed, generelle helbredsproblemer, alder eller slid. Når de ikke længere skal indgå i produktionen, vil de typisk blive sendt til slagtning (Ahmadi, 2024). Denne bestemmelse i TB § 7 medfører en skærpelse i den danske lovgivning ift. transportforordningen. Bestemmelsen afspejler hensynet til dyrevelfærd, men medfører unægtelig en byrde for landmænd og transportører.

Det er fagligt og retligt begrundet, at TB indeholder særregler for udsættersøer, da denne type svin adskiller sig væsentligt fra de øvrige kategorier af svin, hvad angår fysiologisk robusthed og modtagelighed for transportspecifikke belastninger. Udsættersøer har typisk gennemgået flere drægtigheder med store kuld, hvilket øger forekomsten af sår, rifter, benproblemer og nedsat mobilitet. Endvidere udviser udsættersøer en særlig følsomhed over for varmemstress, navnlig i situationer, hvor transporten sker umiddelbart efter fravæning, mens soen fortsat producerer mælk. Idet tærsklen for varmemstress hos søer er estimeret til ca. 22 °C, og svin generelt er dårlige til at temperaturregulere, forværres risikoen yderligere under transportforhold, hvor det kan være vanskeligt at opretholde tilstrækkelig lav temperatur i transportmidlet (Ahmadi, 2024).

I forhold til slagtning af udsættersøer forekommer der nogle markedsstrukturelle forhold, der øger transportbelastningen, da de fleste danske slagterier udelukkende modtager slagtesvin, hvorfor udsættersøer skal transporteres over længere afstande for at komme til specialiserede anlæg. Endvidere kan de fleste svineproducenter ikke fylde en hel lastbil med søer, hvilket nødvendiggør opsamling fra flere bedrifter, som dermed øger den samlede transporttid. Der foreligger således en konflikt mellem hensynet til porteffektivitet og de dyrevelfærdsmæssige beskyttelseshensyn (Ahmadi, 2024).

Den danske bestemmelse om, at udsættersøer ikke må transporteres i mere end otte timer, fremstår overordnet set som en nødvendig og proportional foranstaltning i overensstemmelse med TF's art. 1, stk. 3. Foranstaltningen respekterer ligeledes proportionalitetsprincippet som fastlagt i TEU art. 5, stk. 4, idet skærpelsen er egnet til at fremme målet om forbedret dyrevelfærd, er nødvendig under hensyn til søernes særlige risikoprofil, og ikke går videre end, hvad der er påkrævet for at beskytte dyrene effektivt under transport.

Selvom skærpelsen i TB § 7, hvorefter udsættersøer ikke må transporteres i mere end otte timer, kan anses som et væsentligt fremskridt i forhold til at begrænse transportrelaterede belastninger, bør det overvejes, hvorvidt skærpelsen reelt medfører en markant forbedring af dyrevelfærden. En begrænsning af transporttid reducerer i sig selv risikoen for dehydrering, udmattelse og varmemstress, men de øvrige transportforhold – herunder opsamling fra flere bedrifter, varierende klima i transportmidlerne og håndteringen af svækkede dyr – forbliver uændrede i bekendtgørelsen.

Forskning peger på, at udsættersøer udviser en særlig følsomhed over for transportbelastninger, og at selv kortvarige transporter under utilstrækkelige forhold kan udgøre væsentlige dyrevelfærdsmæssige risici (Herskin, 2021). På denne baggrund kan det diskuteres, om en tidsmæssig begrænsning uden samtidig skærpelse af øvrige forhold i tilstrækkelig grad sikrer en reel forbedring af velfærden for denne særligt udsatte dyrekategori.

8.2.2 TRANSPORT AF SYGE DYR

TB § 17 regulerer transport af lettere tilskadekomne eller syge svin og fastsætter, at en sådan transport kun må finde sted, hvis dyrene holdes adskilt fra de raske dyr, og transportmidlets bund forsynes med et ekstra tykt lag egnet strøelse. Endvidere foreskrives det, at der i tilfælde af tvivl om dyrenes egnethed til transport, skal indhentes en udtalelse fra en dyrlæge. Bestemmelsen er en implementering og præcisering af kravene i TF bilag I, kapitel I, punkt 3, hvorefter syge eller tilskadekomne dyr kun må transporteres, hvis transporten ikke forvolder dem yderligere lidelse. Forordningen pålægger dog medlemsstaterne at sikre, at der tages særlige hensyn til sådanne dyr, herunder ved at de ikke blandes med raske dyr og ved, at deres komfort under transporten forbedres.

TB § 17 kan således anses for fuldt ud at være i overensstemmelse med TF's krav. Bestemmelsen går ikke videre end forordningens rammer, men konkretiserer snarere de generelle hensyn, som EU-retten kræver i praksis. Kravet om ekstra tykt lag strøelse kan ses som en praktisk udfyldning af TF's krav om "passende forhold" under transport. Tilsvarende præciserer kravet om adskillelse af syge og raske dyr en forpligtelse, der allerede følger direkte af EU-retten. På denne baggrund må det konkluderes, at § 17 i Transportbekendtgørelsen ikke i sig selv udgør en selvstændig national skærpelse, men snarere en tilladt og nødvendig implementering og præcisering af de minimumsstandards, der følger af Transportforordningen.

8.3 HÅNDTERING

I EU-retten er anvendelsen af elektriske stødrekskaber på svin reguleret i TF bilag I, kapitel III, punkt 1.8, hvorefter denne type redskaber kan anvendes under strenge betingelser, herunder kun på bagparten af dyr, der nægter at bevæge sig, og kun i kortvarige impulser på maksimalt ét sekund. På trods af denne mulighed har Danmark valgt at indføre en national skærpelse. Ifølge bekendtgørelse om dyrevelfærdsmæssige mindstekrav til hold af grise § 22 er anvendelsen af instrumenter, der giver grise elektrisk stød, forbudt.

Den danske regulering skærper således TF's minimumsstandards. Det er dog i medfør af TF art. 1, stk. 3, tilladt for medlemsstater at opretholde eller indføre strengere foranstaltninger for at beskytte dyrevelfærd, forudsat at disse ikke hindrer forordningens overordnede formål. Derudover er forbuddet i Danmark i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet som fastlagt i TEU artikel 5, stk. 4, idet det fremmer formålet om at sikre en høj grad af beskyttelse af dyrevelfærd uden at gå videre end nødvendigt. Forbuddet mod stødrekskaber afspejler dermed et nationalt valg om at prioritere en mere skånsom håndtering af svin under transport og anden håndtering.

8.4 VENTILATION OG LOFTHØJDE

TF indeholder generelle krav til transportmidlers ventilation og temperaturkontrol under transport af dyr, jf. bilag I, kapitel II, punkt 1.4-1.5 samt kapitel VI. Disse krav fastsætter blandt andet, at køretøjer skal være indrettet således, at dyrene ikke udsættes for ekstreme temperaturer, og at luftkvaliteten holdes på et niveau, der ikke skader dyrene. Bestemmelserne er dog forholdsvis åbent formuleret og giver medlemsstaterne en vis skønsfrihed ved den nationale implementering.

Danmark har benyttet sig af denne mulighed for præcisering i TB § 9, hvor der stilles supplerende krav til ventilation og loftshøjde ved transport af svin. Her kræves blandt andet, at transportmidler, der benyttes til lange transporter, skal være indrettet således, at de sikrer tilstrækkelig luftcirkulation og passende rumhøjde for dyrene. Endelig stilles der krav om mekanisk ventilation ved transporter over otte timer, jf. TB § 11, stk. 4, hvilket er strengere end TF's krav, som kun omfatter transporter betegnet som "lange transporter" uden fastsat tidsgrænse for mekanisk ventilation. Disse nationale præciseringer går videre end TF's generelle bestemmelser og kan anses for at være en skærpelse, der har til formål at beskytte dyrene bedre mod varmemæssig stress og nedsat luftkvalitet under transport. Skærperne i TB §§ 9 og 11 er i overensstemmelse med TF art. 1, stk. 3 i og proportionalitetsprincippet i TEU artikel 5, stk. 4, idet skærperne tjener et legitimt velfærdshensyn til dyrene uden at hindre forordningens formål eller skabe uforholdsmæssige barrierer for den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser. Dette er blevet fastslået af Højesteret i U.2017.3429H, som omhandlede, hvorvidt danske krav i TB om indvendig loftshøjde ved transport af slagtesvin samt krav til lastetæthed for smågrise under transport var i strid med TF og proportionalitetsprincippet. Danske Svineproducenter gjorde gældende, at de danske skærpede krav udgjorde ulovlige restriktioner på den frie varebevægelse i strid med EU-retten.

Sagen rejste spørgsmålet, om Danmark lovligt kunne fastsætte strengere krav end EU's harmoniserede regler for transport af dyr, uden at overtræde TF eller proportionalitetsprincippet. Her fandt Højesteret, med støtte i EUD's præjudicielle afgørelser², at de danske regler om loftshøjde og lastetæthed ikke var i strid med hverken TF eller proportionalitetsprincippet. Højesteret lagde vægt på, at kravene var baseret på videnskabelige anbefalinger om dyrevelfærd og ikke udgjorde en uforholdsmæssig hindring for varenes frie bevægelighed i EU. Derudover fremhævede Højesteret, at de danske regler havde til formål at forbedre dyrevelfærden, samt at reglerne ikke påførte erhvervet uforholdsmæssige byrder, selvom de var forbundet med visse meromkostninger. Reglerne var derfor proportionale og tilladelige under artikel 1, stk. 3 i TF.

² (European Court of Justice, 2008, C-491/06) (European Court of Justice, 2011, C-316/10)

Dommen understreger, at medlemsstater som Danmark kan indføre strengere nationale dyrevelfærdsregler for transporter, så længe disse overholder proportionalitetsprincippet og ikke udgør unødige hindringer for samhandelen. Dommen er central for forståelsen af den danske regulering af transportforhold for svin og illustrerer, at nationale skærper lovligt kan gennemføres, når de bygger på saglige hensyn til dyrevelfærd (Karnov, U.2017.3429H).

Det skal dog bemærkes, at i U.2016.3360H blev visse danske skærper underkendt, herunder et krav om en indvendig loftshøjde på 100 cm ved transport af slagtesvin, som Højesteret fandt gik videre end nødvendigt og dermed var i strid med TF. Højesteret fandt det ikke godtgjort, at der var tilstrækkeligt faglig dokumentation for, at en etagehøjde på 100 cm var nødvendig, når der allerede var krav om ventilation og god praksis. Dette var derimod en urimelig hindring for varernes frie bevægelighed, og i strid med proportionalitetsprincippet, som følger af TEUF art. 5, stk. 4. Derimod blev krav om minimumsareal for smågrise anset for at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Dommen illustrerer således, at medlemsstaternes mulighed for at fastsætte nationale særregler eksisterer, men at grænsen for lovlig regulering beror på en konkret proportionalitetsvurdering (Karnov, U.2016.3360H).

8.5 AREALKRAV

Et centralt element i vurderingen af dyrevelfærd under transport er det areal, som det enkelte dyr har til rådighed. Pladsforholdene har direkte betydning for dyrenes mulighed for at hvile, regulere temperaturen, undgå skader og generelt opretholde en basal fysiologisk balance under transport. I det følgende undersøges først, hvilke krav der gælder for henholdsvis slagtesvin og smågrise, samt hvordan disse krav er fortolket i dansk retspraksis. Der lægges særlig vægt på forskellene mellem TF og TB, og hvordan Danmark har udnyttet adgangen til at fastsætte strengere regler på området, jf. TF art. 1, stk. 3.

8.5.1 SLAGTESVIN

En af de væsentlige nationale skærper i dansk ret i forhold til TF vedrører kravene til pladsforhold under transport af dyr. Det følger først og fremmest af TF art. 3, litra g, at dyr skal råde over et gulvareal og en ståhøjde, som er passende i forhold til deres størrelse og den planlagte transport. Herefter specificerer TF bilag I, kapitel VII, generelle minimumsstandarde for arealtildeling, herunder vejledende normer for svin. Eksempelvis fremgår det, at svin på cirka 100 kg bør have et areal på cirka 0,425 m² pr. dyr under hensyntagen til vejrforhold, herunder særligt temperaturforhold, og transportens varighed.

I Danmark er der i medfør af TB fastsat mere detaljerede, og i flere tilfælde strengere, krav. Det fremgår af TB § 10, stk. 1, at transportmidlet skal være indrettet således, at dyrene har tilstrækkelig plads til at

stå naturligt oprejst, ligge ned og skifte stilling uden vanskeligheder. De konkrete minimumskrav til arealtildeling for svin fremgår af TB bilag 2, tabel 1, jf. § 10, hvorefter svin over 100 kg skal have minimum 0,50 m² pr. dyr, hvilket overstiger TF's vejledende standard.

Endvidere er der fastsat krav om minimumshøjde i transportmidler, jf. TB § 9, stk. 1 og 2, samt § 9a, der sikrer, at dyrene kan stå i naturlig oprejst stilling uden at berøre loftet.

Danmark indførte i midten af 2000'erne skrappe krav til indretning af svinetransporter, herunder minimum loftshøjde pr. etage i transportvognen og større gulvareal pr. svin ved lange transporter, end de fælles EU-minimumskrav. Brancheorganisationen Danske Svineproducenter anfægtede disse regler og fik forelagt spørgsmål for EUD, først under det tidligere direktiv (91/628/EØF) og senere under den direkte gældende forordning, TF. EUD afgjorde, at nationale regler, der præciserer EU's generelle velfærdskrav med talmæssige normer, der falder inden for medlemsstaternes skøn, er tilladt, forudsat at de er proportionale og ikke udgør unødige handelshindringer mellem landene (C-491/06). I samme dom bemærkede retten, at kravet om 0,50 m² pr. 100 kg svin lå inden for den +20% margin som EU-reglerne selv tillod ift. standardarealet på 0,42 m². I dommen C-316/10 fra 2011 bekræftede EUD, at TF ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager sådanne supplerende præciseringer for svinetransporter – f.eks. minimumshøjder i etagerne og arealkrav varieret efter dyrets vægt – så længe det styrker retssikkerheden og dyrevelfærden uden at pålægge uforholdsmæssige byrder.

Disse domme har stor betydning for rammerne for national regulering. Danmark fik clearet, at man lovligt kunne fastholde strengere dyretransportregler end EU's minimum. Samtidig opstillede EUD den balance, at nationale særregler ikke må gå så vidt, at de hindrer det indre markeds funktion.

8.5.2 SMÅGRISE

I dansk ret er der ligeledes fastsat mere detaljerede og strengere krav end de, der følger af TF's bestemmelser. For svin i vægtklassen 10–20 kg angives et vejledende arealbehov på cirka 0,15 m² pr. dyr, og for svin på 20–30 kg angives cirka 0,20 m² pr. dyr. Der er således ikke fastsat en bestemt minimumsgrænse for grise under 10 kg. Det harmonerer med Transportforordningen, hvori der heller ikke fremgår et specifikt minimumsareal for denne kategori i bilag I, kapitel VII. Smågrise under 10 kg er typisk 4–5 uger gamle og transporteres hyppigt i forbindelse med fravænning. Samtidig gælder et særskilt transporttidsloft på 9 timer for grise under 5 uger, jf. bilag I, kapitel V, pkt. 1.4, hvilket kan være en medvirkende forklaring på den manglende arealnorm. Ikke desto mindre forekommer det bemærkelsesværdigt, at en kategori, der i praksis transporteres i betydeligt omfang, alene er underlagt et skønsmæssigt vurderingskrav, jf. artikel 3, litra g. Netop denne retlige uklarhed søges imødegået i Kommissionens forslag, hvoraf det imidlertid følger, at følgende minimumskrav skal følges, jf. Bilag I, kapitel VII, tabel 1:

For svin op til 10 kg: minimum **0,15 m²** pr. dyr,

For svin på 10–20 kg: minimum **0,20 m²** pr. dyr,

For svin på 20–30 kg: minimum **0,30 m²** pr. dyr.

Særligt i vægtklassen 20–30 kg udgør det danske krav en væsentlig skærpelse i forhold til de vejledende normer i TF, idet kravet øges fra cirka 0,20 m² til 0,30 m² pr. dyr. De danske krav er bindende og skal overholdes ved enhver transport inden for landets grænser, jf. TB § 10, stk. 1.

Danmark har således udnyttet den mulighed, som følger af TF, art. 1, stk. 3, hvorefter skærpelserne vedrørende pladsforhold udgør således en rimelig forskel mellem dansk ret og de harmoniserede minimumsstandards i TF.

8.5.3 RETSPRAKSIS VEDRØRENDE NATIONALE KRAV TIL AREAL-KRAV

De danske skærpede arealkrav i forhold til TF's vejledende standarder har været genstand for behandling af de danske domstole flere gange. I U.2017.3429H fandt Højesteret, at de danske regler om øgede arealkrav for smågrise under transport ikke udgjorde en ulovlig hindring for varernes frie bevægelighed, som var påberåbt. Højesteret lagde vægt på, at reglerne var sagligt begrundede i hensynet til dyrevelfærd, og at de opfyldte proportionalitetsprincippet. Dermed bekræftede Højesteret, at Danmark lovligt kan fastsætte strengere krav end EU's minimumsstandards, så længe kravene er nødvendige og rimelige i forhold til formålet. Dommen understøtter således, at arealkrav, som har et dokumenteret dyrevelfærdsmæssigt formål, kan opretholdes på nationalt plan.

Retspraksis viser desuden, at håndhævelsen af pladsforhold under transport stiller krav om tydelig lovhjemmel, særligt i strafferetlig sammenhæng. I U.2011.10V blev en transportør frifundet for en del af anklagen om overtrædelse af pladskravene, idet retten fandt, at interpolation mellem vægtintervaller i bekendtgørelsen uden klar hjemmel ikke kunne føre til strafansvar. Modsat stadfæstede Højesteret i U.2015.1013H, at Fødevarestyrelsen lovligt kunne anvende interpolationstabeller som kontrolværktøj ved vurdering af transportforhold, uden at dette i sig selv stred mod Transportforordningens krav.

Der har i praksis også været tvist om, hvorvidt Fødevarestyrelsen ved kontrol af pladsforhold lovligt kan anvende gennemsnitsvægt frem for en individuel vejning af hvert dyr. Her blev det ligeledes fastslået i U.2015.1013H, at myndighederne lovligt kan anvende gennemsnitsvægt som grundlag for vurdering af lastetæthed. Højesteret lagde vægt på, at en individuel vejning af hvert dyr i praksis ville være uforholdsmæssig byrdefuld og ikke er påkrævet efter Transportforordningens bestemmelser. Dommen viser, at praktiske kontrolmetoder accepteres, så længe de ikke fører til en tilsidesættelse af de grundlæggende krav til dyrevelfærd under transport.

Samlet viser retspraksis, at Danmark kan fastsætte strengere arealkrav for smågrise under transport, når kravene er sagligt begrundede og proportionale. Samtidig understreges det, at håndhævelsen af sådanne regler, navnlig ved straf, forudsætter klar og præcis hjemmel.

Selvom arealkravene i TF, bilag I, kapitel VII er udformet som bindende minimumsstandarder med ordlyden "Følgende minimumsarealer skal gives til svin" i tabel 1 så har medlemsstaternes kontrolpraksis medført, at kravene i praksis ofte er blevet anvendt med en vis fleksibilitet. Dette skyldes, at hovedforpligtelsen efter artikel 3, litra g, er at sikre "passende plads" under hensyn til dyrenes størrelse og transportens karakter, hvilket åbner mulighed for en konkret vurdering i særlige tilfælde. Denne administrative praksis har i nogle sammenhænge givet anledning til en opfattelse af, at arealkravene alene havde vejledende karakter, selvom de reelt udgør minimumsforpligtelser i EU-retten. Desuden har Kommissionens vejledningsdokumenter og medlemsstaternes kontrolpraksis i nogle tilfælde tilladt afvigelser fra de angivne minimumsarealer, forudsat at dyrenes velfærd ikke kompromitteres. Dette har bidraget til opfattelsen af, at kravene er mere vejledende end bindende (European Commission).

Nationale myndigheder, i Danmark; Fødevarestyrelsen, har med hjemmel i EU-retten kunnet udstede skærpede retningslinjer i varmt vejr, herunder f.eks. krav om færre dyr pr. vogn ved sommertemperaturer, og transportører må indrette sig efter, at transporter kan afvises eller forsinkes, hvis ekstreme temperaturforhold truer dyrevelfærden. Dette blev fastsat i C-491/06, hvor EUD udtalte følgende:

*"Det forhold, at visse medlemsstater på grund af klimatiske forhold eller dyretætheden i landbrugssektoren har et større behov for at sikre dyrevelfærd, kan begrunde en vis forskellighed i de nationale foranstaltninger, der træffes for at sikre, at dyrene ikke lider under transporten."*³

Samlet viser både national og europæisk retspraksis, at medlemsstaterne inden for rammerne af EU-retten har betydelig handlefrihed til at fastsætte og håndhæve skærpede dyrevelfærdskrav, herunder i relation til pladsforhold og ekstreme vejrforhold, så længe kravene er sagligt begrundede og proportionale. Domstolen anerkender dermed, at hensynet til dyrevelfærd i visse tilfælde nødvendiggør nationale særregler, og at praktiske kontrolmetoder og klimatilpassede foranstaltninger – såsom midlertidige restriktioner ved høje temperaturer – kan være både lovlige og nødvendige for at sikre overholdelsen af EU-rettens grundlæggende formål.

³ (European Court of Justice, 2008, C-491/06)

8.6 GODKENDELSE AF TRANSPORTMIDLER TIL LANGE TRANSPORTER

TF foreskriver, at køretøjer anvendt til lange transporter over otte timer skal opfylde visse tekniske krav og være typegodkendt i medfør af TF bilag I, kapitel VI. Formålet med denne regulering er at sikre, at dyr transporteres under forhold, der er tilpasset deres fysiologiske behov, og at transporter sker uden unødigt belastning af dyrene. Typegodkendelsen omfatter blandt andet krav om passende ventilation, temperaturregistreringssystemer og adgang til vand.

Danmark har valgt at supplere denne ordning ved at kræve, at transportmidler, som anvendes til lange transporter med svin, skal være individuelt godkendt af Fødevarestyrelsen, jf. TB § 3. Dette nationale krav om en konkret forudgående godkendelse af det enkelte køretøj medfører en skærpelse i forhold til minimumsstandarderne i TF. Skærpelsen tjener det formål at sikre, at kontrolmyndighederne allerede inden brug kan verificere, at transportmidler opfylder kravene til dyrevelfærd, hvilket styrker håndhævelsen væsentligt. Kravet er tilladt i henhold til TF art. 1, stk. 3 og vurderes at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i TEU art. 5, stk. 4, idet det er egnet til at fremme formålet om høj dyrevelfærd uden at påføre erhvervet uforholdsmæssige byrder.

Det skal dog bemærkes, at landmænds egne transporter mellem egne bedrifter er undtaget fra godkendelseskravet, såfremt afstanden ikke overstiger 50 km, jf. TB § 3, stk. 2. Denne undtagelse må vurderes at være et udtryk for forsøg på en afbalancering mellem hensynet til administrative byrder for landbrugerhvervet og formålet om høj dyrevelfærd.

9. VÆSENTLIGE ÆNDRINGER MED BETYDNING FOR TRANSPORT AF SVIN

I det følgende analyseres de mest centrale ændringer, som fremgår af KUTF samt EP's ændringsforslag hertil, med fokus på deres retlige og praktiske betydning for transport af svin. Formålet er at klarlægge, hvorvidt og hvordan ændringerne vil nødvendiggøre justeringer af dansk ret og praksis, herunder om ændringerne indebærer harmonisering, skærpelse eller blot kodificering af allerede eksisterende retspraksis. Fokus er udelukkende på de dele af forordningsforslaget, der har betydning for dyrevelfærden, herunder transporttid, temperaturforhold, transportegnethed, arealkrav og grænseoverskridende transporter.

Særligt for svin er ændringerne af stor betydning, da Danmark er EU's største eksportører af levende svin, og står for ca. 60 pct. af den samlede EU-eksport af grise til videre produktion (Andersen, 2023). Der kan både transporttid, temperatur og arealkrav have afgørende betydning for de praktiske vilkår for eksport og den nationale regulering heraf.

9.1 NATIONALE SKÆRPELSER

Kommissionen tillader i sit udspil eksplicit, at medlemslandene har hjemmel til at indføre skærpede foranstaltninger, end hvad forordningen i sig selv lægger op til, så længe formålet med skærpelserne er at forbedre dyrevelfærden under transport, jf. KUTF art. 52. Medlemslandene har ikke alene hjemmel til at skærpe reglerne inden for eget territorium, men lige så vel hvad angår transport fra et medlemsland til et andet medlemsland eller tredjeland, jf. KUTF art. 52, 1. pkt. Vælger et medlemsland at indføre sådanne skærpede foranstaltninger, skal kommissionen således underrettes forud for indførelsen i nationalstaten, jf. KUTF art. 52, 2. pkt. Yderligere skal kommissionen underrette de øvrige medlemslande om det enkelte medlemslands intentioner, jf. KUTF art. 52, 3. pkt. I medfør af art. 52, 1. pkt., må det opfattes således, at adgangen til at skærpe reglerne for transport uden for nationalstatens egne grænser kun gælder for så vidt angår transporter, hvor transporten starter i det givne medlemsland og slutter uden for medlemslandets grænser, om end det er et andet medlemsland eller et tredjeland. Det vil dermed ikke være muligt at indføre strengere bestemmelser for transporter, som har afgang uden for medlemslandets grænser med destination i medlemslandet, jf. KUTF art. 52, 1. pkt. Det kan i høj grad argumenteres for, at en sådan bestemmelse ville have stået i et klart modsætningsforhold til kravet om fri bevægelighed inden for det indre marked.

Indførelsen af KUTF art. 52 vil medføre lempeligere adgang for medlemslandene til at indføre skærpede nationale krav, da der ikke tidligere har været givet direkte hjemmel til dette i forordningen.

9.2 TRANSPORTTID FOR SVIN

Efter den nuværende TF tillader art. 6, stk. 3, jf. bilag I, kap. V, art. 1, pkt. 1.4, litra b, at svin transporteres i op til 24 timer, forudsat at de permanent har adgang til frisk vand i tilstrækkelig mængde. Efter denne periode skal dyrene aflæsses, fodres og hvile i mindst 24 timer, jf. bilag I, kap. V, art. 1, pkt. 1.5.

Kommissionen foreslår i KUTF art.12, stk. 1, litra a i sit forslag til ny forordning, at transporttiden for svin, der transporteres direkte til slagtning, begrænses til maksimalt 9 timer. Efter 9 timers vejtransport skal dyrene enten aflæsses til slagtning eller gives en hvileperiode på mindst 12 timer, hvor der skal sikres adgang til foder og vand, jf. art. 12, stk. 3.

For øvrige svinetransporter, herunder eksempelvis transporter mellem forskellige landbrugsbedrifter, foreslår Kommissionen, at den samlede maksimale transporttid fastsættes til 21 timer, jf. art.12, stk. 1, litra b. Efter udløbet af de 21 timer skal dyrene have en hvileperiode på mindst 48 timer, hvor de aflæsses, fodres og hviler, før transporten eventuelt kan genoptages, jf. art. 12, stk. 4. De lange transporttider er gavnlige, når der eksporteres smågrise til eksempelvis Tyskland eller Polen.

EP foreslår i sine ændringer til KUTF en yderligere stramning. Ifølge Parlamentets ændringsforslag til art.12, stk. 1, litra a, skal maksimal transporttid for slagtesvin begrænses til 8 timer. Parlamentet ønsker ikke at give mulighed for forlængelse ved mellemliggende hvilepauser, men insisterer på en absolut transportgrænse. Dette begrundes bl.a. med, at langvarige transporter uanset eventuelle tekniske forbedringer af køretøjer påfører dyrene betydelig belastning og stress (European Parliament, draft report, 2025).

For smågrise foreslår Kommissionen i art.12, stk. 1, litra c, at smågrise under 5 uger maksimalt må transporteres i 9 timer. EP foreslår, at smågrise over 5 uger kan transporteres i op til 21 timer, men under særlige betingelser om pauser, fodring og hvile undervejs, jf. ændringsforslaget til artikel 12, stk. 1, litra c.

Kommissionens forslag medfører overordnet set en differentieret regulering baseret på transportens formål, idet slagtedyr gives en kortere transportgrænse end dyr, der transporteres mellem besætninger. EP vælger derimod en mere restriktiv model, hvor en absolut transportgrænse på 8 timer gælder for alle slagtedyr uanset formål, og uden mulighed for forlængelse. Kommissionens tilgang fremstår således som mere fleksibel, mens Parlamentet prioriterer maksimal dyrevelfærd uden hensyntagen til transportform eller tekniske forhold.

Såfremt ændringerne vedtages, vil de medføre væsentlige ændringer i forhold til gældende ret i hele EU og ligeså i Danmark. Navnlige EP's udkast vil kræve omfattende omstruktureringer af transportmønstre

og opførelsen af nye hvile- og aflæsningsfaciliteter, hvilket vil have betydelige økonomiske og logistiske konsekvenser for transportører og landbrugserhvervet.

Efter gældende ret fremgår det af TF, bilag I, kapitel VI, punkt 1.1, at transporttiden starter ved flytningen af det første dyr med henblik på transport. Dette betyder, at transporten starter, når første dyr tages ud af sin opholdssti og føres mod transportmidlet. Kommissionens forslag ændrer i realiteten ikke denne forståelse markant, men det præciseres i KUTF bilag I, kapitel II, punkt 1, at transporttiden starter ved læsningen af det første dyr på transportmidlet. Dermed starter transporttiden, når det første dyr går om bord på transportmidlet, hvilket ikke i praksis vil føre til nogen væsentlig eller mærkbar ændring af opgørelsen af transporttidens begyndelsestidspunkt i forhold til gældende ret, ud over en smule mere klarhed over, hvornår tiden egentlig igangsættes. EP har i første omgang ikke foreslået ændringer på dette punkt. Transporttiden anses derfor fortsat for at begynde ved læsningen af det første dyr.

Selvom Kommissionens forslag i høj grad viderefører den gældende retstilstand ved at lade transporttiden begynde ved læsningen af det første dyr, er spørgsmålet om transporttidens opgørelse fortsat genstand for politisk debat. Der er blandt EP's ændringsforslag fremsat flere forslag, som søger at ændre opgørelsen af transporttid — særligt med betydning for slagtesvin. Disse forslag adskiller sig væsentligt fra både gældende ret og Kommissionens forslag. Ændringsforslag 681, fremsat af medlemmer fra S&D-gruppen, som ændrer på KUTF art. 3, stk. 1, nr. 25, søger at ændre opgørelsen, således at transporttiden først starter, når sidste dyr er læsset på transportmidlet, eller når transportmidlet påbegynder sin bevægelse, og slutter når transportmidlet når frem til den endelige destination (Bilag 4, s. 411). Denne diskussion afspejler en underliggende konflikt mellem ønsket om at beskytte dyrene mod unødige ventetider på transportmidlet og hensynet til en mere fleksibel og praktisk håndtering af læseprocessen, særligt i forhold til slagtesvin, hvor transporttiden ser ud til at blive væsentlig nedsat. Denne anderledes opgørelse af transporttiden kan tolkes som et kompromis i forbindelse med ønsket om at nedsætte transporttiden så markant for slagtesvin.

Set i forhold til dansk ret må det bemærkes, at den nuværende mulighed for at transportere slagtesvin i op til 24 timer uden aflæsning, jf. TF bilag I, kap. VI, pkt. 1.1, er implementeret i dansk praksis. En vedtagelse af Kommissionens forslag om en maksimal transporttid på 9 timer eller EP's forslag om en absolut grænse på 8 timer vil således nødvendiggøre væsentlige ændringer af de danske regler og den praktiske tilrettelæggelse af svinetransporter. Særligt transporter fra danske bedrifter til slagterier i udlandet, vil blive nødvendige at omstrukturere væsentligt.

9.2.1 NYE DISKUSSIONER OM TRANSPORTTID

Ud over de forslag, der fremgår af EP's første samlede udkast, er der i den efterfølgende ændringsfase fremsat en række forslag fra forskellige politiske grupper og enkeltmedlemmer, som vil kunne få væsentlig betydning for reguleringen af transporttid for svin.

Flere forslag søger at udvide muligheden for lange transporter ud over KUTF's foreslåede grænser. Ændringsforslag 1555 til KUTF art. 27, foreslår, at dyretransport må finde sted i op til 24 timer med en pause på én time efter maksimalt 12 timers transport, hvor dyrene skal blive ombord på det standsede transportmiddel. Forslaget står i kontrast til KUTF's mere restriktive model, hvorefter slagtedyr maksimalt må transporteres i 9 timer, KUTF art. 28 - eller 21 timer ved ikke-slagtetransporter, jf. KUTF art. 28, og indfører i stedet en fleksibel model, hvor pauser ikke nødvendigvis indebærer aflæsning. I praksis vil dette være en betydelig lempelse og potentielt føre til mere trættende og varmebelastende forhold for dyrene (European Commission, 2023).

Denne tilgang videreføres i ændringsforslag 1558, som er en ændring til KUTF art. 27, der lægger op til, at en transport kan bestå af tre separate etaper af 29 timer, adskilt af pauser på 24 timer. En sådan ændring vil udhule Kommissionens intention om at begrænse den samlede transporttid væsentligt. Forslaget er fremført af medlemmer fra EPP-gruppen (European People's Party), som generelt ønsker en mere erhvervsvenlig tilgang, hvor transporttiden tilpasses logistiske forhold frem for biologiske hensyn. Derudover søger ændringsforslag 1636 og 1642, som er ændringer til KUTF art. 28, at lempe kravene om mellemliggende hvileperioder ved at fjerne eller reducere kravene om aflæsning, fodring og hvile, hvilket vil kunne få betydning for, hvordan danske myndigheder tilrettelægger kontrollen med grænseoverskridende transporter. Derudover fjerner disse ændringsforslag differentieringen for svin til slagt. Ændringsforslag 1636 fjerner differentieringen helt, mens ændringsforslag 1642 tilsiger, at transport af svin til slagt skal gøre så kort som muligt, men maksimalt i overensstemmelse med KUTF art. 27, som sætter den generelle transporttid for svin (bilag 4, s. 833 + 836).

Sammenfattende viser ændringsforslagene et tydeligt spændingsfelt i Parlamentets behandling mellem økonomiske hensyn og dyrevelfærd. Hvor Kommissionen og store dele af Parlamentet ønsker at nedbringe transporttiden og sikre bedre forhold, søger visse medlemmer og politiske grupper – navnlig EPP, som er den største gruppe – at lempe reglerne i en retning, som reelt kan føre til længere og mere belastende transporter. Dette forventes at blive et centralt stridspunkt i de videre forhandlinger, og for Danmarks vedkommende vil en eventuel vedtagelse af disse forslag kunne forpligte landet til at ændre sin praksis i en mere lempelig retning – i direkte modstrid med den danske tradition for at gå foran på dyrevelfærd.

9.3 TEMPERATUR- OG VENTILATIONSKRAV

Efter gældende ret skal der under transport af dyr være passende forhold for temperatur og ventilation. Det følger af TF bilag I, kapitel VI, punkt 3.1, at temperaturen inde i transportmidlet som udgangspunkt ikke må overstige 30 °C og ikke må falde under 5 °C, målt ved dyrenes niveau. Transportmidler, der anvendes til lange transporter (over 8 timer), skal i henhold til TF bilag I, kapitel VI, punkt 3.2 være udstyret med ventilationssystemer, der er i stand til at holde temperaturen inden for dette interval under alle omstændigheder, herunder ved standsning.

Kommissionens forslag medfører en væsentlig skærpelse af kravene. Det foreslås i art. 14, stk. 2, at transport af dyr skal forbydes, hvis den forventede udendørs temperatur overstiger 30 °C, medmindre der anvendes særlige transportmidler udstyret med certificerede aktive kølesystemer. Dette udgør en klar stramning i forhold til gældende ret, hvor der alene stilles krav om passende ventilation uden et absolut forbud ved høje temperaturer.

Ved temperaturer over 25 °C skal transporttiden reduceres væsentligt for at begrænse dyrenes belastning, jf. art. 14, stk. 1. Kommissionen foreslår endvidere, at alle transportmidler skal være udstyret med automatiske ventilationssystemer og temperaturmålere, som kontinuerligt skal registrere temperaturforholdene, jf. artikel 14, stk. 3.

EP støtter i store træk Kommissionens tilgang, men foreslår på flere punkter yderligere stramninger. EP ønsker en lavere tærskel, således at transporttiden skal forkortes allerede ved en udendørstemperatur på 22 °C. Derudover foreslår EP, at transport af visse særligt følsomme dyr, herunder smågrise og drægtige søer, skal forbydes ved temperaturer over 25 °C, medmindre transporten kan foregå under fuldstændigt kontrollerede klimaforhold. EP lægger således større vægt på dyrenes fysiologiske følsomhed over for selv moderate temperaturstigninger.

Derudover ønsker EP at skærpe kravene til overvågning og rapportering, herunder krav om, at temperaturregistrering skal ske i realtid og være tilgængelig for myndigheder under hele rejsen. EP foreslår også en særlig certificeringsordning for transportmidler, der anvendes ved høje temperaturer, og indførelse af en specifik godkendelsesprocedure for disse køretøjer.

Både Kommissionen og EP foreslår en væsentlig opstramning generelt set i forhold til gældende ret, men EP's tilgang er mere restriktiv og biologisk orienteret, hvor Kommissionen i højere grad fokuserer på tekniske løsninger som aktive kølesystemer, betoner EP, at visse dyregrupper slet ikke bør transporteres under varme forhold, uanset den teknologiske kapacitet. EP's model vil derfor, hvis den vedtages i sin nuværende form, føre til væsentlige begrænsninger i transportmulighederne under varmeperioder

og vil stille store krav til differentieret håndtering afhængigt af dyreart og fysiologisk status. Dette vil unægteligt have væsentlige økonomiske konsekvenser for både transportsektoren og landbrugserhvervet. De skærpede begrænsninger på transport i varme perioder kan føre til flere aflysninger eller omlægninger af transporter, hvilket øger planlægningsomkostningerne og skaber usikkerhed i leveringskæderne. Samtidig vil behovet for differentierede løsninger alt efter dyreart og fysiologisk status kræve investeringer i specialiseret udstyr, mere fleksibel logistik og øget administrativ kapacitet. Det kan påvirke branchens konkurrenceevne, særligt for små og mellemstore aktører.

I dansk ret findes der i dag ikke særskilte nationale regler, der fastsætter en absolut temperaturgrænse for transport af dyr svarende til det, der foreslås af Kommissionen eller EP. Kravene til temperatur under transport følger i stedet de EU-retlige minimumsstandards, som er implementeret gennem TB. Det fremgår af TB § 11, stk. 1, at dyr kun må transporteres, hvis de transporteres under forhold, der sikrer, at deres behov for blandt andet passende temperatur opfyldes. Der er imidlertid ikke fastsat specifikke grænseværdier i dansk ret, ud over henvisningen til de generelle krav i TF, som tidligere nærmere beskrevet.

Såfremt de foreslåede ændringer vedtages, vil det nødvendiggøre en ændring af dansk ret, navnlig i forhold til indførelse af et egentligt forbud mod transport ved udendørs temperaturer over 30 °C, medmindre der anvendes transportmidler udstyret med certificerede aktive kølesystemer, hvortil de nærmere konkrete kriterier er endnu ukendt. Det vil også kræve skærpede krav til registrering og dokumentation af temperaturforhold under hele transporten, jf. KUTF art. 14, stk. 3. Overordnet set må det forventes, at Danmark vil skulle foretage væsentlige tilpasninger af de tekniske krav til transportmidler og procedurer i varme perioder, særligt hvis EP's forslag om yderligere skærper ved temperaturer allerede fra 22–25 °C vedtages.

9.3.1 FORSKERES KRITIK AF FORSLAGENE OM TEMPERATURSTIGNINGER

Selvom både Kommissionens og EP's forslag indebærer en væsentlig skærpelse af kravene til temperaturforhold under transport, har ledende forskere på området peget på væsentlige mangler i den foreslåede regulering. Ifølge rapporten *"Leading researchers call for evidence"* udtrykkes der bekymring over, at forslaget ikke tager tilstrækkeligt højde for samspillet mellem temperatur og luftfugtighed, som tilsammen afgør dyrenes faktiske risiko for varmestress (Herskin & Aarhus Universitet, 2025).

Særligt for svin, der har en høj følsomhed over for varme, fremhæver forskerne, at risikoen for varmestress kan opstå allerede ved temperaturer omkring 22–24 °C, især ved høj luftfugtighed. Det kritiseres, at hverken Kommissionen eller Parlamentet foreslår anvendelsen af en Temperature-Humidity Index (THI) til vurdering af transportegnethed ved varme forhold, på trods af at en sådan metode er anbefalet

af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA). Anvendelsen af en ren temperaturgrænse uden hensyntagen til fugtighed vurderes således ikke at være tilstrækkelig præcis til at sikre svinenes velfærd under transport (Herskin, Aarhus Universitet, 2025)

Endvidere peger forskerne på, at de foreslåede kortvarige pauser ved høje temperaturer, uden aflæsning af dyrene, næppe vil give den ønskede aflastning, særligt for svin, som hurtigt akkumulerer varme og stress. Den biologiske følsomhed hos svin for selv moderate temperaturstigninger understøtter således EP's forslag om skærper allerede ved 22–25 °C, men forskerne advarer samtidig om, at hverken Kommissionens eller EP's forslag i tilstrækkelig grad baserer sig på en fuldstændig evidensbaseret tilgang (Herskin, Aarhus Universitet, 2025)

Med afsæt i rapporten kan det tyde på, at selv de væsentlige skærper, som Kommissionen og EP foreslår, ikke nødvendigvis fuldt ud sikrer svinenes velfærd under varme transportforhold, medmindre de supplerende faktorer som luftfugtighed, ventilation og reelle hvileperioder i aflæsningsfaciliteter inddrages systematisk i reguleringen, hvilket ikke er tilfældet i de nuværende udkast.

9.3.2 NYE DISKUSSIONER OM TEMPERATUR- OG VENTILATIONS-KRAV

Flere ændringsforslag til KUTF's art. 14 søger at skærpe eller justere kravene til temperatur og ventilation. Ændringsforslag 1567 og 1573 fastholder EP's tidligere ønske om, at udendørs temperaturer over 25 °C skal føre til forkortet transporttid, og at transport af svin ved temperaturer over 22 °C kun må finde sted under fuldstændigt kontrollerede klimatiske forhold. Disse forslag går videre end Kommissionens forslag, der alene opererer med en absolut temperaturgrænse på 30 °C, jf. art. 14, stk. 2. Ændringsforslag 1573 foreslår desuden, at der anvendes THI-indeks frem for en statisk temperaturgrænse. Hvis vedtaget, vil forslaget medføre, at både temperatur og luftfugtighed skal måles og registreres, hvilket endnu ikke er praksis i Danmark. Dette vil potentielt kræve opdatering af teknisk udstyr i danske transportmidler og skærpelse af myndighedskontrol, men vil dog imødekomme den kritik som flere forskere har udtalt (Herskin & Aarhus Universitet, 2025).

Dog er der også ændringsforslag som nr. 1740 og 1741, der søger at ophæve det absolutte forbud mod transport over 30 °C og genindføre et skøn baseret på ventilationens effektivitet og dyrenes reaktion. Derudover foreslår ændringsforslag 1746, at temperaturmåling alene skal ske én gang i timen, uden krav om realtidsovervågning. Disse forslag vil – hvis vedtaget – reducere dokumentationsbyrden for transportører og mindske de tekniske krav til køretøjer, i modstrid med KUTF's præventive tilgang, men samtidig kan det også siges, at disse konkrete ændringsforslag i højere grad tilgodeser transportørerne snarere end dyrevelfærden.

9.4 TRANSPORTEGNETHED

Efter gældende ret må dyr kun transporteres, hvis de er egnet til den påtænkte transport, jf. art. 3, litra b, og bilag I, kapitel I. Et dyr anses ikke for transportegnet, hvis det er sygt eller tilskadekommet, medmindre transporten ikke forårsager yderligere lidelse. Bilag I angiver, som tidligere beskrevet, visse eksempler på dyr, der ikke anses for transportegnede, såsom dyr, der ikke kan bevæge sig uden smerte, har store åbne sår eller er i sidste stadier af drægtighed.

Kommissionens forslag indebærer en væsentlig præcisering og skærpelse af reglerne om transportegnethed. Det fremgår af KUTF art. 8 i, at dyr kun må transporteres, hvis de er i en tilstand, hvor transporten ikke påfører dem unødigt lidelse, frygt eller skade. Der indføres en positiv pligt for chauffører og transportører til at vurdere transportegnetheden forud for hver transport, og der opstilles særlige krav for visse dyrekategorier, såsom smågrise, drægtige dyr samt udsættersøer, som ikke tidligere har været direkte nævnt i EU-lovgivningen. Derudover fastsættes detaljerede kriterier i bilag III for, hvornår et dyr anses for uegnet, herunder krav om dokumentation og mulighed for at kræve dyrlægeerklæringer før afgang.

EP foreslår på flere punkter yderligere skærpelser i forhold til Kommissionens forslag. EP ønsker blandt andet, at transportegnethed skal vurderes særskilt for hvert individ, og at vurderingen skal foretages af en autoriseret fagperson, herunder eksempelvis en dyrlæge, for bestemte dyregrupper. Derudover foreslås et absolut forbud mod transport af visse kategorier af sårbare dyr, herunder smågrise under 5 uger, højdrægtige søer, som er i sidste tredjedel af drægtigheden og svækkede udsættersøer. EP ønsker således en model, hvor individuelle vurderinger og øget brug af veterinær ekspertise skal sikre en højere grad af beskyttelse.

Sammenlignet med gældende ret indebærer både Kommissionens og EP's forslag en betydelig præcisering af transportegnethedskravene. Kommissionens forslag fokuserer på at systematisere og operationalisere vurderingen gennem standardiserede kriterier og krav om dokumentation, mens EP ønsker en endnu højere grad af kontrol og individuel vurdering, særligt for sårbare dyregrupper.

I kontekst til dansk ret må det konstateres, at Danmark allerede i dag stiller relativt strenge krav til transportegnethed. I medfør af DVL § 3 må dyr ikke udsættes for unødigt smerte, lidelse, angst, varigt mén eller væsentlig ulempe, og efter TB §§ 6 og 7 gælder der særlige krav til transport af udsættersøer, syge og tilskadekomne dyr. I praksis håndhæves der i Danmark en restriktiv fortolkning af transportegnethed, hvor dyr med fx halthed, store sår eller svækkelse typisk ikke tillades transporteret uden dyrlægeerklæring. På den baggrund må det forventes, at de foreslåede EU-ændringer vil få relativt begrænset betydning for den danske praksis, men vil have større konsekvenser i medlemsstater, hvor håndhævelsen hidtil har været mere lempelig.

9.4.1 SÆRLIGE REGLER FOR SMÅGRISE OG SØER

Der er i gældende ret kun få særregler for smågrise og drægtige søer. Det følger af TF bilag I, kapitel I, at meget unge dyr, herunder smågrise under 10 dage, ikke må transporteres over 100 km, medmindre det sker som led i dyrlægebehandling. For drægtige dyr gælder, at dyr i de sidste stadier af drægtighed generelt anses for uegnede til transport, men reglerne er forholdsvis løst formuleret.

Kommissionens forslag skærper reglerne betydeligt. I KUTF art. 11, stk. 2, foreslås, at smågrise under 5 uger eller under 10 kg kun må transporteres i op til 9 timer. Derudover skal der ved transport sikres adgang til både vand og passende klimatiske forhold.

For drægtige dyr foreslår Kommissionen, at søer i den sidste tredjedel af drægtigheden som udgangspunkt ikke må transporteres, jf. art. 11, stk. 3. Transport kan dog undtagelsesvis finde sted, hvis det dokumenteres, at det ikke vil påføre dyret unødigt lidelse, og hvis transporten ikke varer over 4 timer (European Commission, 2023).

EP foreslår en endnu strengere tilgang. Parlamentet ønsker at forbyde transport af smågrise under 5 uger helt, uanset transporttid. Derudover foreslås det, at drægtige søer i den sidste tredjedel af drægtigheden slet ikke må transporteres, uanset transportens varighed. Parlamentet ønsker således at fjerne enhver undtagelsesmulighed baseret på dyrlægevurderinger og transporttid (European Parliament, draft report, 2025).

Sammenlignet indebærer Kommissionens forslag en differentieret tilgang, hvor kortvarige transporter fortsat tillades under skærpede vilkår, mens EP tilstræber et absolut forbud for de mest sårbare grupper. Kommissionen fokuserer på praktisk gennemførlige løsninger med mulighed for kortvarig transport, mens EP vægter dyrenes biologiske følsomhed højere og ønsker at eliminere risikoen for stress og lidelse fuldstændigt for disse grupper.

Set i forhold til dansk ret må det bemærkes, at Danmark allerede har særskilte krav til transport af udsættersøer og svækkede dyr, jf. TB § 17. Ifølge Fødevarestyrelsens Dyrevelfærdsrapport 2023 er transport af højdrægtige dyr underlagt streng kontrol. Rapporten nævner tilfælde, hvor transport af højdrægtige dyr er blevet politianmeldt, hvilket indikerer en praksis, hvor sådanne transporter sjældent tillades uden meget strenge betingelser (Fødevarestyrelsen, 2023).

Sammenlignet hermed vil Kommissionens forslag have begrænset praktisk betydning for Danmark, mens Parlamentets forslag vil kræve en vis tilpasning, særligt hvis absolutte forbud vedtages, da det kan nødvendiggøre ændringer i interne flytninger af smågrise og håndtering af drægtige søer.

9.4.1.1 NYE DISKUSSIONER OM TRANSPORTEGNETHED

Flere ændringsforslag til KUTF søger at skærpe reglerne for transportegnethed for sårbare dyregrupper, herunder særligt smågrise, højdrægtige søer og udsættersøer. KUTF hhv. art. 8 og 11 indfører allerede øget beskyttelse, men giver mulighed for transport af fx smågrise under 5 uger og højdrægtige søer under visse betingelser.

Flere fraktioner i EP ønsker at gå længere end KUTF lægger op til. Ændringsforslag 1735 foreslår et absolut forbud mod transport af smågrise under 5 uger, mens andre forslag, herunder ændringsforslag 1785 og 1786, foreslår at hæve aldersgrænsen til 3 uger. Dette afspejler en uenighed internt i EP om, hvorvidt transportforbuddet bør gælde under 3 eller 5 uger – og dermed, hvor restriktiv reguleringen skal være. Tilsvarende foreslår ændringsforslag 1737 og 1738 et generelt forbud mod transport af søer i sidste tredjedel af drægtigheden og af udsættersøer, uanset transporttid og veterinær vurdering.

Disse forslag erstatter det nuværende skøn med faste, biologiske grænser – et væsentligt retligt skifte i retning af en mere præskriptiv regulering. I dansk ret er der allerede indført skærpede regler, jf. TB § 17, og i praksis foretages veterinærkontrol ved transport af svækkede dyr og smågrise. Mens KUTF ligger tættere på den danske model, vil vedtagelse af EP's strenge forslag derimod kræve ændringer i dansk praksis, herunder potentielt forbud mod korte interne transporter af smågrise, som er almindelige i Danmark (Fødevarestyrelsen, 2023).

9.6 AREALKRAV

Som tidligere gennemgået følger de anbefalede et minimumsarealer til transport af svin af TF art. 3, litra g, jf. bilag I, kapitel VII, som dog i et bredere omfang accepteres som vejledende normer, hvorefter der ligeledes ikke er fastsat anbefalinger til smågrise op til 10 kg. Dette indebærer, at der ikke tidligere har været fastsat et bindende minimumsarealkrav på EU-niveau for denne vægtgruppe, og vurderingen har beroet på et skøn i den konkrete situation, under hensyn til den generelle forpligtelse om passende plads.

Kommissionen foreslår i KUTF art. 13, stk. 1, litra b at fastsætte bindende minimumsarealer, og dermed gøre disse minimumsarealkrav mere eksplicit bindende og detaljerede, hvilket vil reducere fortolkningsmulighederne og sikre en mere ensartet anvendelse på tværs af medlemsstaterne. For svin på 100–110 kg fastsættes et minimumsareal på 0,50 m² pr. dyr, jf. KUTF bilag I, kapitel IV, punkt 1.2. For smågrise på 20–30 kg foreslås et minimumsareal på 0,22 m² pr. dyr. For grise på op til 10 kg fastsættes et eksplicit krav om minimum 0,15 m² pr. dyr, jf. KUTF bilag I, kapitel IV, punkt 1.2. Denne præcisering vil afløse det tidligere skønsmåbaserede regime med et bindende og ensartet minimum på tværs af medlemsstaterne.

EP foreslår i ændringerne til art. 13 i PUTF, at de foreslåede minimumsarealer vedtages, men samtidig, at kravene skal kunne opdateres løbende i lyset af ny videnskabelig viden, særligt med henblik på følgende dyregrupper som smågrise og drægtige søer.

I dansk ret fastsættes, som tidligere beskrevet, allerede i dag krav om minimumsarealer for svin under transport, jf. TB § 10, stk. 1, herefter bilag 2, at, at svin på 100–110 kg kræves minimum 0,50 m² pr. dyr, hvilket svarer nøjagtigt til kravene i KUTF. For svin på 20–30 kg kræves minimum 0,30 m² pr. dyr, hvilket overstiger Kommissionens forslag om 0,22 m² pr. dyr. For smågrise på op til 10 kg kræves minimum 0,15 m² pr. dyr. Kravene er bindende og har været gældende i flere år som en del af Danmarks nationale skærper af reglerne for dyrevelfærd.

Det følger hermed, at de foreslåede ændrede krav i KUTF art. 13 vil føre til en øget harmonisering på EU-plan af nogle krav, som allerede er gældende i dansk ret i medfør af TB. Danmark vil derfor ikke skulle foretage ændringer i national lovgivning som følge af denne del af forslaget, men vil derimod se en styrket retlig ramme for grænseoverskridende transporter, hvor samme minimumsstandard også vil finde anvendelse uden for landets grænser.

9.6.1 FORSKERES KRITIK AF FORSLAGENE OM AREALKRAV

Forslaget om skærpede krav til arealtildeling under transport vurderes i rapporten "*Leading researchers call for evidence*" som et skridt i den rigtige retning. Særligt for svin, der har et udtalt behov for at kunne regulere kropstemperatur og hvile under transport, vurderes øgede arealkrav at kunne bidrage væsentligt til forbedret velfærd.

Imidlertid påpeges det i rapporten, at forslagene fra både Kommissionen og EP ikke i tilstrækkelig grad tager højde for de særlige behov, som opstår, når der stilles krav om fodring og vanding under transporten. Ifølge forskerne vil tilstedeværelsen af foder- og vandautomater på transportmidlet kræve et yderligere større areal pr. dyr for at sikre, at alle dyr har adgang uden at blive fortrængt eller udsat for øget stress.

Rapporten fremhæver, at selv moderate øgninger af det tilgængelige gulvareal kan være utilstrækkelige, hvis de praktiske forhold under transporten ændres væsentligt, f.eks. ved indførsel af pauser med fodring og vanding ombord. Derfor advarer forskerne om, at uden en yderligere differentiering af arealkravene i forhold til sådanne forhold, kan de påtænkte forbedringer reelt udeblive.

Særligt for svin, der har en tendens til at klumpe sammen under stress eller varme, kan utilstrækkelig plads føre til forringet adgang til ressourcer og øget risiko for kvælning eller skader under transporten. Det fremhæves således, at fremtidige reguleringer bør baseres på en mere situationsspecifik vurdering

af pladsbehovet, der ikke alene tager udgangspunkt i dyrenes vægt og størrelse, men også i de faktiske forhold under transporten (Herskin, Aarhus Universitet, 2025).

9.6.2 NYE DISKUSSIONER OM AREALKRAV

Blandt ændringsforslagene til KUTF art. 13 og bilag I, kapitel IV, er der forslag om yderligere differentiering og opjustering af minimumsarealer. Ændringsforslag 1757 og 1762 fremhæver behovet for at hæve minimumskravene for smågrise, særligt når der er installeret foder- og vandsystemer ombord. Disse forslag bygger på EFSA's anbefalinger og understøttes af videnskabelige vurderinger af konkurrence om ressourcer under transport, jf. ændringsforslag 1757 og 1762 (bilag 4, s. 889 + 891).

Forslagene går længere end både gældende dansk ret og KUTF's udspil og vil – hvis de vedtages – kunne medføre, at selv danske krav skal justeres og skærpes for specifikke dyrekategorier, herunder smågrise. Det kan især få betydning for transport af smågrise på lange ture, hvor adgang til foder og vand vil blive påkrævet.

Ændringsforslag 1754 og 1755 vil modsat bevare de nuværende, mere fleksible krav fra TF ved at gøre arealkrav vejledende og tillade fravigelser i lyset af dyrenes adfærd og transportens varighed. Forslagene søger at genetablere transportørens skøn og give mulighed for øget dyretæthed under visse forhold. Det vil, hvis vedtaget, stride imod harmoniseringen i KUTF art. 13 og kan føre til lavere velfærdsstandarder i praksis.

9.7 GRÆNSEOVERSKRIDENDE TRANSPORTER

Et af de mere kontroversielle aspekter ved transport af dyr er spørgsmålet om grænseoverskridende transport, navnlig ved eksport til tredjelande. I dag tillader TF sådanne transport, forudsat at dyrevelfærdskravene i forordningen overholdes under hele rejsen, jf. art. 1, stk. 1 og art. 3. Dette har i praksis medført omfattende og langvarige transport af levende dyr ud af EU – ofte under forhold, som i destinationen ikke lever op til EU's dyrevelfærdsstandarder.

Kommissionen foreslår i KUTF en skærpelse og mere klar regulering af disse transport. Det fremgår af KUTF art. 20, at dyr kun må eksporteres til tredjelande, hvis der er garanti for, at regler, der er mindst lige så strenge som EU's, vil blive overholdt under hele transporten frem til ankomsten. Det fremgår endvidere af art. 20, stk. 3, at eksport kun må ske til tredjelande, som har givet tilsagn om at overholde de relevante dyrevelfærdsmæssige standarder i EU, eller hvor der foreligger bilaterale aftaler med tilsvarende beskyttelse. Dette markerer et klart brud med den tidligere mere åbne tilgang til eksport og indebærer potentielt en væsentlig begrænsning i praksis.

Derudover foreslår Kommissionen i art. 24–25, at der skal stilles krav om godkendelse af både transportører og ruter for grænseoverskridende transporter, samt at der skal anvendes et elektronisk transportdokument med realtidsovervågning, herunder af temperatur og GPS-position, jf. art. 34 og 37. Dette skal være med til at sikre myndighedskontrol og gennemsigtighed under hele rejsen.

EP foreslår i sine ændringsforslag i PUTF at gå endnu videre. Parlamentet ønsker i flere tilfælde at forbyde eksport af levende dyr til tredjelande helt, med henvisning til de dokumenterede systematiske overtrædelser af dyrevelfærd ved eksport uden for EU. I stedet ønsker EP, at eksport skal ske i form af slagtekroppe frem for levende dyr. Dette fremgår blandt andet af ændringsforslag til art. 20 og præambelens betragtninger. I december 2021 offentliggjorde EP's særlige undersøgelsesudvalg om beskyttelse af dyr under transport (ANIT-udvalget) en rapport, der konkluderede, at EU's regler for dyretransport ofte ikke overholdes, især ved eksport til tredjelande. Rapporten dokumenterede gentagne overtrædelser af dyrevelfærdsstandarder, herunder manglende adgang til vand og foder, utilstrækkelig ventilation og transport under ekstreme temperaturer. På baggrund af disse fund anbefalede udvalget, at eksport af levende dyr til tredjelande kun bør tillades, hvis EU's dyrevelfærdsstandarder kan garanteres gennem hele transporten til slutdestinationen (European Parliament - ANIT, 2022).

For så vidt angår transporter mellem medlemsstater, præciserer Kommissionen, som nævnt indledningsvist, i KUTF art. 52, at medlemsstaterne har ret til at indføre strengere nationale regler – ikke kun internt – men også for transporter, der udgår fra medlemsstaten med destination i en anden medlemsstat eller et tredjeland, jf. art. 52, stk. 1. Dog kan medlemsstaten ikke opstille strengere krav for transporter, som passerer gennem landet eller har destination dér, men som er initieret i et andet medlemsland. Indførelse af sådanne skærpede regler kræver forudgående underretning af Kommissionen, jf. art. 52, stk. 2, og Kommissionen skal derefter informere de øvrige medlemsstater, jf. stk. 3. Denne bestemmelse formaliserer og udvider medlemsstaternes mulighed for at fastsætte nationale skærper.

Set i forhold til dansk ret er eksport af levende svin til tredjelande i dag ikke udbredt, og langt hovedparten af grænseoverskridende transporter af svin fra Danmark sker til andre medlemslande, navnlig Tyskland og Polen (Danmarks Statistik, 2024). I praksis er det derfor især lovændringernes konsekvenser for transporter inden for EU, der vil få betydning for Danmark. Det må forventes, at de skærpede krav til dokumentation, realtidsovervågning og transportegnethed vil medføre øgede administrative byrder og tekniske tilpasninger i den danske svinebranche. Dette kan i sidste ende påvirke prisdannelsen i hele værdikæden, idet de øgede omkostninger til overvågning, dokumentation og teknisk opgradering sandsynligvis vil blive videregivet til producenter og forbrugere. Særligt mindre producenter kan få vanskeligt ved at absorbere de ekstra omkostninger, hvilket potentielt kan føre til højere priser på det danske og europæiske marked for svinekød.

Hvis EP's forslag om totalforbud mod eksport af levende dyr vedtages, vil det kræve en gennemgribende ændring af eksportmønstre for en række medlemslande, men næppe for Danmark, der kun i meget begrænset omfang eksporterer levende svin ud af EU. Det foreslåede retlige rammeværk i art. 20 og 52 vil imidlertid styrke mulighederne for Danmark til at fastholde nationale skærpselser vedrørende transporttid, temperatur og dyrevelfærd under grænseoverskridende transporter, herunder sikre, at danske standarder kan opretholdes, når transporten udgår fra dansk territorium.

9.8 SAMLET VURDERING AF DE FORESLÅEDE ÆNDRINGER

De foreslåede ændringer til TF i KUTF og EP's ændringsforslag indebærer væsentlige ændringer med betydning for transport af svin – et område af særlig relevans for Danmark som stor eksportør af levende svin. Ændringerne retter sig mod centrale dyrevelfærdsspørgsmål: transporttid, temperatur- og ventilationskrav, transportegnethed, arealkrav og grænseoverskridende transporter.

Ved indførsel af KUTF art. 52 vil medlemsstaterne for første gang få udtrykkelig hjemmel til at indføre strengere nationale krav – også for transporter med afgang fra landet, hvor det tidligere udelukkende har været inden for de nationale grænser. Det styrker Danmarks mulighed for at fastholde høje standarder, men der kan ikke stilles krav til transporter, der blot passerer igennem dansk territorium.

Et af de elementer, der vil være mest indgribende i forhold til dansk ret, er transporttiden. Kommissionen lægger op til en differentieret model med 9 timer for slagtesvin og 21 timer for andre svin, mens EP foreslår en absolut grænse på 8 timer – uden undtagelser for slagtesvin. Flere ændringsforslag fra EP sigter dog mod lempelser, som i praksis kan føre til længere transporter. Uanset model vil forslagene kræve større ændringer i dansk praksis og den infrastrukturelle planlægning. Temperatur- og ventilationskravene søges ligeledes skærpet markant. Kommissionen foreslår et forbud mod transport over 30 °C uden særligt udstyr, mens flere forslag fra EP foreslår grænser allerede ved 22–25 °C samt realtids-overvågning af både dyr og temperaturer. Kritiske forskere peger dog på, at ingen af forslagene tilstrækkeligt tager højde for luftfugtigheden (THI), som er det, de mener, der egentlig vil styrke dyrevelfærden. Hvis forslagene vedtages, vil det kræve en række tekniske opgraderinger i Danmark.

Kravene til transportegnethed præciseres og skærpes. Kommissionen foreslår standardiserede vurderinger og dokumentationskrav, mens EP ønsker et forbud mod transport af sårbare dyregrupper – uden undtagelser. Hvor Kommissionens tilgang i høj grad flugter med gældende dansk praksis, vil EP's forslag kræve justeringer, særligt for interne transporter.

Med KUTF vil der for første gang blive sat reelle bindende minimumsarealer på EU-plan. Danmark opfylder allerede disse krav og overstiger dem i visse tilfælde. Dog kan EP's forslag om ekstra plads ved foder- og vandsystemer medføre behov for tilpasninger, mens andre forslag om øget fleksibilitet risikerer at svække harmoniseringen.

Endelig skærpes rammerne for grænseoverskridende transporter, især til tredjelande. Kommissionen foreslår skærpede krav til ruter, dokumentation og standardoverholdelse, mens visse dele af EP ønsker et decideret forbud mod eksport af levende dyr til lande uden for EU. For Danmark – hvor eksporten primært går til andre medlemslande – vil konsekvenserne hovedsageligt være øgede administrative og tekniske krav.

Overordnet

vurdering

Forslagene udgør samlet set en væsentlig retlig stramning af dyretransportområdet. Kommissionens tilgang er overvejende teknisk og differentieret, mens EP's ændringsforslag generelt lægger op til absolutte forbud og mere biologisk baserede grænser. Mange af ændringerne harmonerer med gældende dansk praksis, men særligt EP's forslag om transporttid, temperatur og transportegnethed vil kræve lidt større tilpasninger og potentielt ændre den nuværende praksis. Spændingsfeltet mellem dyrevelfærd og erhvervsinteresser står centralt i de videre forhandlinger.

10. VURDERING AF DE RETLIGE OG DYREVELFÆRDSMÆSSIGE KONSEKVENSER

Dyrevelfærdsmæssigt repræsenterer både KUTF og PUTF et stort fremskridt. Det samme gør de fleste af EP's øvrige ændringsforslag. Dyrene vil sandsynligvis opleve kortere transporter – især slagtedyr, hvilket menes at reducere lidelse og ubehag markant (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2024). Mere plads og bedre temperaturkontrol vil mindske stress, skader og udmattelse undervejs på transporten. Samlet set forventes et højere beskyttelsesniveau i Danmark og EU i form af forbedret dyrevelfærd (European Food Safety Authority, 2023), men samtidig er der elementer, som 21 timers transport for avlsdyr, som foreslået i KUTF, der er længere end mange NGO'er mener er forsvarligt (Waitz, 2024) (EPRS | European Parliamentary Research Service, 2024). Her presser visse dele af EP på for en smule strammere linje også for avlsdyr. Det kritiseres ligeledes, at eksport til tredjelande ikke begrænses i videst muligt omfang i både KUTF og PUTF, om dog der er blevet stillet visse ændringsforslag der søger at forbyde eksport af levende dyr til tredjelande helt (bilag 4). Af præamblen til KUTF fremgår det, at der søges en kombination af hensyn til harmonisering af de indremarkedsvilkår, i medfør af art. 114 TEUF samt dyrevelfærdsmæssige hensyn; herunder en bredtfavnende ambition om at undgå konkurrenceforvridning samt at løfte dyrevelfærden (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2024). Ens regler for alle transportører i EU har i sigte at skabe fair konkurrence, hvor medlemsstat i mindre omfang end for nuværende, må kunne tillade sig lavere standarder for at give egne transportører en økonomisk fordel. Med fælles EU-krav bliver niveauet mere jævnt, hvilket er en fordel for både for dyrene og for de virksomheder og lande, herunder eksempelvis Danmark, som allerede prioriterer god velfærd. Et kritikpunkt fra erhvervet er, at Kommissionen fokuserer på nye strengere regler frem for at løse det egentlige problem, som menes at være manglende håndhævelse af eksisterende regler i visse medlemslande (Petersen, n.d.). Man risikerer, at uden øget kontrol bliver stramningerne kun symbolsk på papiret. Danske brancheorganisationer herunder DTL Dyr, Landbrug & Fødevarer m.fl. frygter også økonomiske slagsider, da flere krav betyder højere omkostninger, der kan ramme danske transportører og landmænd, som allerede overholder reglerne, mens konkurrenter i syd- og østeuropa måske fortsat slipper billigere gennem svag kontrol. Dette er et validt forbehold, som EP i nogen grad deler, hvorfor EP understøtter harmoniseringen med et ønske om ensartede sanktioner og mulig EU-tilsyn. Fra dansk perspektiv er man relativt godt rustet til de nye regler. I realiteten transporteres danske slagtesvin sjældent over 9 timer i forvejen, og Danmark har længe presset på for bedre dyrevelfærd. Alligevel vil visse sektorer mærke forandringer – navnlig eksporten af levende dyr over lange afstande, herunder danske smågrise, der i store mængder eksporteres til udlandet, som skal tilpasses med pauser og færre dyr pr. lastbil. Overgangsperioder på op til 5 år for de strengeste krav vil dog give erhvervet tid til at omstille sig (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2024).

Kommissionens udspil afbalancerer dyrevelfærd med praktiske hensyn og forventet accept fra medlemslandene, mens EP generelt indtager en mere ambitiøs linje for dyrene. KUTF leverer fundamentale forbedringer, som EP som udgangspunkt støtter. Men EP ønsker at skubbe grænsen yderligere. De mest dyrevelfærdsvenlige segmenter af EP kræver som nævnt f.eks. totalforbud mod lange transporter af levende dyr til lande uden for EU, og vil gerne have skrevet 8 timer ind som maksimal transporttid uden undtagelser. De store højreorienterede grupper i EP advarer derimod mod “one size fits all”-regler, der kan ramme små landbrug i fjerntliggende områder urimeligt hårdt (EPP Group, 2022).

I den igangværende lovgivningsproces skal EP nu forhandle en balance: Mange dele af EP vil gerne sikre, at forordningen ikke blot har symbolsk værdi, men faktisk forbedrer dyrevelfærden markant, også selvom det kræver strukturelle ændringer i landbrugs- og transportsektoren, mens andre vil sikre, at der stadig er fleksibilitet nok til, at landmænd kan få deres dyr transporteret ved behov uden at for store økonomiske konsekvenser. Et konkret eksempel er forslaget om de 9-timers transport til slagt, hvor gruppen EPP har foreslået ændring til “nærmeste slagteri”. Denne kan potentielt gøre en vigtig forskel, således en lastbil ikke skal stoppe eksempelvis 30 min fra målet (Petersen, n.d.). Denne form for kompromis er ikke utænkelig i den endelige udgave af den reviderede forordning.

Forslagene indeholder adskillige reelle forbedringer for dyrene, hvorefter kortere transport betyder mindre tørst, sult og udmattelse for dyrene, mens bedre plads og hvile reducerer den fysiske og psykiske stress forbundet med transporten. Begrænsning af transport af meget unge eller drægtige dyr forhindrer nogle af de mest udsatte dyr i at blive udsat for unødigt belastning. Alt dette er konkret og målbart i form af forventet lavere dødelighed og færre skader under transport (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2024). Dertil kommer, at strengere krav vil tilskynde til alternativer, hvorefter flere måske vælge at slagte lokalt eller eksportere genetik frem for avlsdyr, hvis det bliver besværligt og dyrt at sende levende dyr meget langt, hvilket på sigt også vil gavne de lokale økonomier.

Juridisk og dyrevelfærds-mæssigt repræsenterer KUTF og PUTF en ambitiøs revidering af TF. Forslagene når langt i forhold til at opfylde formålene om bedre dyrevelfærd. Flere af ændringerne vurderes som væsentlige og reelle forbedringer ift. status quo. Samtidig er de et produkt af kompromis, da de ikke går så vidt, som den mest ideelle dyrevelfærd betragtet isoleret kunne tilsige, men balancerer også praktiske og økonomiske hensyn (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2024). For danske aktører vil nye regler betyde omstillingsbehov, men Danmark står dog alligevel relativt stærkt pga. eksisterende høje standarder. Trods - ifølge forskere - mangler, som manglende måling af luftfugtighed (THI) i forhold til temperaturkravene, må en samlet vurdering, kalde på at revisionen af transportforordningen, med kompromisser mellem Kommissionens og EP's forslag, har potentiale til at hæve minimumsstandarderne markant i EU samlet set, hvor det i Danmark vil kræve mindre justeringer. Det er et skridt fremad mod at gøre dyrevelfærd til en integreret del af EU's fælles landbrugs- og transportpolitik, fuldt på linje med traktatens værdier og samfundets forventninger anno 2025.

11. KONKLUSION

Forslaget til en revideret transportforordning vil, hvis vedtaget, indebære markante ændringer i de retlige rammer for transport af svin i EU, og dermed også i nogen grad for Danmark. Begge institutioner, Kommissionen og Europa-Parlamentet, sigter mod en opstramning i forhold til gældende ret, men der er klare forskelle i tilgangen. Kommissionen lægger vægt på tekniske løsninger og differentierede risikovurderinger, mens EP foreslår mere absolutte og biologisk funderede grænser, eksempelvis faste tids- og temperaturgrænser samt forbud mod transport af visse sårbare dyrekategorier under varme forhold, uanset teknologi.

En række af ændringerne vurderes at kunne medføre en væsentlig forbedring af dyrevelfærden. Det gælder især reduktionen i maksimal transporttid for slagtesvin, skærpede krav til transportegnethed for smågrise og udsættersøer samt mere præcise temperaturgrænser, som vil beskytte dyrene mod varme-stress. Disse elementer adresserer flere af de svagheder, som EFSA og NGO'er har kritiseret i den gældende regulering, og medfører en mere systematisk beskyttelse af særligt sårbare dyr.

I Danmark vil en række af forslagene kræve ændringer i transportbekendtgørelsen og muligvis også i dyrevelfærdsloven, men da danske særregler på flere områder i dag allerede supplerer EU's minimums-standarder, vil det som udgangspunkt være i mindre omfang end en del andre medlemslande. Dog vil særligt EP's forslag i flere tilfælde indebære højere standarder end dansk ret aktuelt stiller, og vil derfor nødvendiggøre justeringer. Det vil f.eks. vedrøre transporttider, og grænseoverskridende anvendelse af skærper, mens TB i forvejen lever op til arealkrav, der lægges op til i ændringsforslagene.

Erhvervsmæssigt må det forventes, at branchens omkostninger vil stige som følge af krav om tekniske opgraderinger af transportmidler, mere omfattende planlægning, og risikoen for aflysninger eller forsinkelser under varmeperioder. Særligt for eksporten af smågrise til Tyskland og Polen – som i dag udgør en større mængde end antallet af grise slagtet i Danmark, vil de foreslåede grænser for transporttid og temperatur kunne medføre både logistiske og økonomiske udfordringer. Dette kan i sidste ende påvirke konkurrenceevnen og føre til højere priser, ikke mindst for mindre producenter, der har færre ressourcer til at foretage nødvendige tilpasninger.

Samlet set må det vurderes, at forslaget til ny transportforordning indeholder flere elementer, der kan føre til reelle forbedringer af dyrevelfærden under transport af svin – især hvis EP's mere ambitiøse forslag vedtages. Samtidig er det tydeligt, at en effektiv implementering forudsætter, at medlemsstaterne formår at afveje hensynet til dyrene med hensyn til sektorens bæreevne.

For Danmark er udgangspunktet relativt stærkt, men også her vil forslaget kræve konkrete tilpasninger, som kan få mærkbare konsekvenser, både på lovgivningsplan og i praksis for producenter og transportører.

12. KILDEHENVISNINGER

EU-retskilder

Traktaten om Den Europæiske Union (TEU)

Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)

RÅDETS FORORDNING (EF) Nr. 1/2005 [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].

Afgørelser fra EU-Domstolen

European Court of Justice. (1964). *C-6/64, COSTA/ENEL* [EU:C: 1964:66]. <https://kortlink.dk/europa/2sgat>

European Court of Justice. (2008). *C-491/06 - Danske Svineproducenter*. <https://kortlink.dk/europa/2sgas>

European Court of Justice. (2011). *C-316/10 - Danske Svineproducenter*. <https://kortlink.dk/europa/2sgar>

Vejledninger og udtalelser fra EU

EPRS | European Parliamentary Research Service. (2024, juni). *Revision of Council Regulation (EC) No 1/2005 on the protection of animals during transport* [Briefing Implementation Appraisal]. European Parliament. <https://kortlink.dk/europa/2sgb8>

Europa-Parlamentet. (2025, januar 10.). *Europa-Parlamentets Forretningsorden*. Retrieved maj 10., 2025, from <https://kortlink.dk/europa/2sgaw>

European Commission. (n.d.). *Animal welfare during transport*. Food Safety - European Commission. Retrieved April 28, 2025, from <https://kortlink.dk/europa/2sgav>

European Commission. (2023, december 7.). *Proposal for a regulation of the protection of animals during transport and related operations*. <https://kortlink.dk/europa/2sgau>

European Food Safety Authority. (2023, september 14.). *Animal welfare*. Retrieved maj 11., 2025, from <https://kortlink.dk/europa/2sgap>

European Parliament. (2025, marts 3.). *Draft report on the proposal for a regulation of protection of animals during transport and related operations*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ48-PR-770070_EN.pdf

European Parliament - AGRI & TRAN committee. (2025, april 16.). *Bilag 4 - Amendments to 2023/0448(COD)* [Ændringsforslag til Kommissionens forslag til transportforordningen].

European Parliament - ANIT. (2022, januar 20.). *Animals must be better protected during transport*. <https://kortlink.dk/europa/2sfuw>

European Parliament Think Tank. (2025, april 09.). *Understanding trilogue: Parliament's rules and practices for reaching provisional agreement on legislation*. Retrieved maj 05., 2025, from <https://kortlink.dk/europa/2sgbc>

Transparency Register Management Board. (2023). *Annual report on the functioning of the Transparency Register 2023* [to the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission]. <https://kortlink.dk/europa/2ry5e>

Danske retskilder

Dyrevelfærdsloven - LBKG 2025-01-14 nr. 33 om dyrevelfærd

Transportbekendtgørelsen - LBKG 2020-01-13 nr. 26 om beskyttelse af dyr under transport

LBKG 2025-02-03 nr. 105 om dyrevelfærds-mæssige mindstekrav til hold af grise

Danske domstolsafgørelser

Karnov. (n.d.). *TfL2024.76 - Svineproducent idømt bøde på 350.000 kr. for overtrædelse af dyrevelfærdsloven*. <https://kortlink.dk/karnovgroup/2sftz>

Karnov. (n.d.). *U.2011.10V - Bøde på 13.000 kr. for transport af svin, hvor reglerne om beskyttelse af dyr under transport var overtrådt. Stillingtagen til, om bekendtgørelsen var i strid med EU-forordningen*. <https://kortlink.dk/karnovgroup/2sgan>

Karnov. (n.d.). *U.2017.3429H - Danske regler om transport af svin ikke i strid med EU-retlige regler*. Karnov. <https://kortlink.dk/karnovgroup/2sgam>

Karnov. (2015). *U.2015.1013H - Styrelse havde ikke handlet ansvarspådragende ved at anvende en vejledende tabel vedrørende arealkrav for svin under transport*. <https://kortlink.dk/karnovgroup/2sgak>

Karnov. (2016). *U.2016.3360H [Ikke grundlag for at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen i en civil sag om de danske regler om landevejstransport af svin]*. <https://kortlink.dk/karnovgroup/2sgah>

Danske vejledninger og udtalelser

Det Veterinære Sundhedsråd. (2009, februar 17.). *Gældende udtalelse fra Det Veterinære Sundhedsråds redegørelse om transport af syge eller tilskadekomne produktionsdyr inkl. heste*. <https://kortlink.dk/detvetsund/2sg95>

Fødevarestyrelsen. (2023). *DYREVELFÆRD I DANMARK - MED RESULTATER FRA VELFÆRDSKONTROLLEN I 2022*. <https://kortlink.dk/foedevarestyrelsen/2sfuv>

Fødevarestyrelsen. (2024). *Transportguide - vurdering af transportegnethed og skader opstået under transport*. <https://kortlink.dk/foedevarestyrelsen/2sg8y>

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. (2024, February 20). *Udvidet grund- og nærhedsnotat til folketingets europa-udvalg om Kommissionens forslag til beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter*. KOM 2023 0770 Bilag 1 Udvidet grund og nærhedsnotat om transport af dyr. Retrieved May 11, 2025, from <https://kortlink.dk/eu/2sgaf>

Litteratur

Blume, P. (2014). *U.2014B.133 - Højesteret og gældende ret*. <https://kortlink.dk/karnov-group/2sgax>

Danmarks Statistik. (2024, september 5.). *Animalsk produktion*. Retrieved maj 7., 2025, from <https://kortlink.dk/dst/2sgay>

Den Europæiske Ombudsmand. (2015, december 10.). *European Ombudsman public consultation on the transparency of trilogues*. Retrieved maj 5., 2025, from <https://kortlink.dk/eu-ropa/2sgb5>

Engsig Sørensen, K., & Hartig Danielsen, J. (2022). *EU-retten*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Engsig Sørensen, K., & Runge Nielsen, P. (2010). *Eu-retten* (5. udgave ed.). Jurist- og Økonomforbundet.

Herrmann, J. R., Holtermann, J. v. H., & Madsen, M. R. (2021). *De juridiske metoder: ti bud* (M. J. Christensen, J. R. Herrmann, J. v. H. Holtermann, & M. R. Madsen, Eds.; 1. ed.). Hans Reitzels Forlag.

Munk-Hansen, C. (2021). *Den juridiske løsning: introduktion til juridisk metode*. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Neergaard, U. B., & Nielsen, R. (2020). *EU-ret* (8. udgave ed.). Karnov Group Denmark A/S.

Ravnskilde, J. (2013). *U.2013B.1 - Hvad er en retskilde*. <https://kortlink.dk/karnovgroup/2sgad>

Tvarnø, C. D., & Nielsen, R. (2021). *Retskilder og retsteorier*. DJØF Forlag.

Øvrige kilder

Ahmadi, H. (2024, juni 25.). Velfærd hos udsættersøer under transport og på slagteriet: En overset dyregruppe? *DCA - Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug*. <https://kortlink.dk/au/2sga7>

Andersen, S. (2023, November 3). *Antallet af danske svin har ikke været lavere i 30 år*. Effektivt Landbrug. Retrieved May 12, 2025, from <https://kortlink.dk/landbrugnet/2sga8>

Apelblat, M., & The Brussels Times. (2023, January 21). Some EU member states oppose a ban on live animal export. *The Brussels Times*. <https://kortlink.dk/brusselstimes/2sga9>

EPP Group. (2022, januar 20.). *Animal transport rules should protect animals, not punish farmers*. <https://kortlink.dk/eppgroup/2sfvx>

Four-Paws Belgium. (2021, december 2.). *ANIT adopts report and recommendations on live animal transport*. <https://kortlink.dk/four-paws/2sfvn>

Herskin, M. S. (2021, november 29.). Dyrevelfærd og lange transporter – det er næppe simpelt. *Dansk veterinærtidsskrift*. Dyrevelfærd og lange transporter – det er næppe simpelt <https://kortlink.dk/ddd/2sgb9>

Herskin, M. S., & Aarhus Universitet. (2025, april 7.). *Leading researchers call for evidence. New EU legislation may end in unscientific compromise*. Retrieved april 28., 2025, from <https://www.eurekaalert.org/news-releases/1079584>

Pejman, N., Kallas, Z., Dalmau, A., & Velarde, A. (2019, april 25). *Should Animal Welfare Regulations Be More Restrictive? A Case Study in Eight European Union Countries*. PubMed Central. Retrieved May 5, 2025, from <https://kortlink.dk/nih/2sgae>

Petersen, S. B. (n.d.). *Forslag om ny transportforordning fra Europa-Kommissionen*. DTL - Danske Vognmænd. Retrieved maj 11., 2025, from <https://kortlink.dk/dtl/2sfvk>

Ussing, J. (2015, december 7.). Kvindekvoter lider nyt nederlag i EU. *Berlingske*. <https://kortlink.dk/2sgac>

Waitz, T. (2024, april 30.). *Animal Transport: Toothless Legislative Reform*. <https://kortlink.dk/thomaswaitz/2sgab>