

3 Nulägesbeskrivning med analys

Utredaren ska enligt kommittédirektivet genomföra en nulägesanalys och en probleminventering som grund för utredaren. I denna analys och inventering ska även eventuella luckor i djurskyddslagstiftningen eller motsättningar mellan djurskyddslagstiftningen och annan lagstiftning uppmärksammas.

Utredaren ska därefter, med utgångspunkt i genomförd nulägesanalys och probleminventering, genomföra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningen.

De förslag som lämnas ska syfta till att uppnå minst samma djurskyddsnivå som i dag och liksom dagens lagstiftning utgå från de enskilda djurens behov samt att verka förebyggande och bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Under dessa förutsättningar ska utredaren analysera hur den samlade lagstiftningen kan moderniseras och förenklas samt förändras så att den blir mera flexibel och målinriktad.

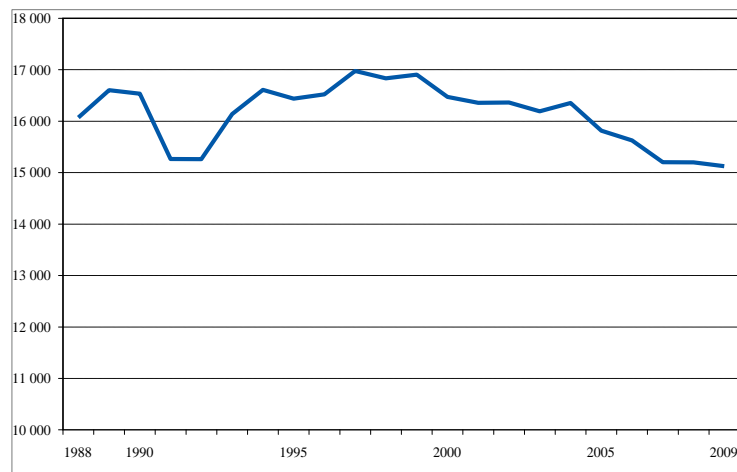
3.1 Jordbrukets utveckling sedan 1980-talet

3.1.1 Produktion och lönsamhet

I Figur 1 beskrivs animalieproduktionens utveckling från 1988 till 2009 uttryckt i fasta 2005 års priser. Beräkningen omfattar nötkött, griskött, slaktkyckling och mjölk. Efter nedgången som följde på 1990-talets avreglering började produktionen åter öka 1993 när jordbrukspolitiken EU-anpassades. Ökningen fortsatte några år efter EU-inträdet men upphörde 1998–1999. Efter 1999 har produktionen i stort sett stadigt sjunkit även om kycklingproduktionen haft en ökning men tappat andelar i förhållande till import/införsel. Åren 2008–2009 planade produktionen ut något till följd av den kraftiga uppgången i världsmarknadspriserna 2007–2008. För närvarande tyder allt på att produktionsnedgången

kommer att fortsätta de närmaste åren. År 2009 slaktades många kor ut och enligt förprovningen av djurstallar samma år minskade investeringarna med 25 procent.

Figur 1 Den svenska animalieproduktionens utveckling 1988–2009, fasta 2005 års priser



Animalieproduktionen har under de senaste tio åren minskat samtidigt som konsumtionen har ökat. Det beror på att billig import från länder inom och utom EU med gynnsammare produktionsförutsättningar successivt konkurrerat hårt med den svenska produktionen och pressat priserna i Sverige. Sedan 1994, före EU-inträdet, har priserna i konsumentledet på köttvaror sjunkit med 13 procent (i reala termer). Notera att livsmedelsmomsen sänktes 1996. Den billiga importen har således samtidigt stimulerat konsumtionen som den pressat ned den inhemska produktionen.

Orsakerna bakom den svaga svenska produktionstillväxten kan spåras i nedanstående sammanställning som visar utvecklingen i jordbrukarledet av produktpriser för animalier (A-index) och kostnader för inköpta produktionsmedel (PM-index) (årlig förändring, procent) (PM-index avser all produktion, även kostnader för växtodling till avsalu, t.ex. brödsäd, oljevaxter, potatis, sockerbetor, trädgårdsvaxter. Växtodlingskostnaderna är dock betydelsefulla även i produktion av mjölk och nötkött med tillhörande odling av vallfoder).

Tabell 1 Utvecklingen i jordbrukarledet av produktpriser för animalier (A-index) och kostnader för inköpta produktionsmedel (PM-index) (årlig förändring, procent)

	A-index	PM-index
1990–1995	-1,0	2,9
1995–2000	-1,9	1,3
2000–2005	-1,1	2,9
2005–2009	3,2	5,3
Medeltal	-0,2	3,1

Det framgår enligt Tabell 1 att konkurrensen på EU-marknaden pressat svenska livsmedelspriser samtidigt som motsvarande konkurrens lyser med sin frånvaro på kostnadssidan.

Producenterna upplever också att de inte får ersättning för det mervärde som de svensktillverkade varorna representerar. Denna fråga har Jordbruksverket tagit upp i flera rapporter (Mervärde för svenskt kött, Rapport 2008:5. Merbetalning för kött – var hamnar de? Rapport 2009:1) utan att ett entydigt svar har framkommit.

I rapporten *Djurvälfärd och lönsamhet – var står vi i dag*, som Agri Food Economics Centre lämnade 2010 så konstateras det:

I konsumentundersökningar har det framkommit att medborgare i Sverige såväl som inom övriga EU är intresserade av djurvälfärd och att en stor majoritet både önskar mer information om hur animalieproduktionen bedrivs och att förbättringar ska ske på djurskyddsområdet.

I Agri Foods rapport drar man också nedanstående slutsatser:

På grund av komplexiteten och därmed svårigheten att bedöma djurvälfärd samt på grund av strukturen i livsmedelskedjan är det inte enkelt att kommunicera djurvälfärdsaspekter till konsument. Vilket merpris som svenskproducerade animalieprodukter kan erhålla beror på i vilken utsträckning konsumenterna kan bedöma vilka varor som är producerade med en större hänsyn tagen till djurvälfärd samt om de är villiga att betala för detta. I Sverige marknadsförs djurvälfärdsaspekter i stor utsträckning som en del av vad svenskproducerat innebär. I den mån svenska konsumenter betalar ett högre pris för svenskproducerade varor är det dock oklart i vilken utsträckning överväganden rörande djurvälfärd spelar roll för denna premie.

Eftersom djurskyddslagstiftningen omfattar all inhemsk produktion så är det problematiskt att erhålla ett högt merpris för de djurvälfärdsaspekter som regleras även om en stor andel av konsumenterna skulle

vara villiga att betala ett högt merpris. En avvägning mellan marknadsandelar och det merpris som kan erhållas måste alltid göras. Att vända sig till de konsumenterna som är villiga att betala en hög premie kräver någon form av tydlig differentiering utöver lagstiftade minimikrav. Eftersom djurvälstånd är ett mycket komplext begrepp måste vissa specifika aspekter lyftas fram, t.ex. att ägg kommer från frigående höns.

Importens andel av livsmedelskonsumtionen

Den svenska livsmedelsimporten har under de senaste 20 åren ökat snabbt och därmed har andelen av den svenska konsumtionen stigit, vilket framgår av Figur 2. År 2008 var 45 procent av den mat som svenska folket konsumerade importerad jämfört med 1988 när ca 25 procent av maten var importerad. Samtidigt har den svenska produktionen, främst i jordbruket, trängts undan. Startpunkten för importökningen var avregleringen i början av 1990-talet och efter EU-medlemskapet 1995 så förstärktes denna trend.

Den största delen av ökningen gäller varor som direkt konkurrerar med det svenska jordbruket, exempelvis kött och ost. Importen av sådana varor har sedan 1990 ökat från 12 procent av livsmedelskonsumtionen till 28 procent 2008. För varor med inte någon eller liten produktion i Sverige exempelvis fisk, sydfrukt, vissa grönsaker, kaffe, te och kakao – har importens andel ökat från 12 procent till omkring 17 procent av konsumtionen. I figur 3 visas hur importen i konsumentledet fördelar sig på olika varugrupper.

År 2008 var Sveriges totala import av varor som räknas som livsmedel och jordbruksprodukter sammanlagt 94 miljarder kronor. Därav avsåg 18 miljarder kronor varor som inte är livsmedel, t.ex. levande djur, djurfoder, jordbruksprodukter för tekniska ändamål, prydnadsväxter samt alkohol och tobak. Ytterligare 26 miljarder av importen avser sådana livsmedelsråvaror som används i tillverkningen av svenska livsmedel (t.ex. halvfabrikat, vissa fetter, kryddor, bagerijäst) eller som reexporteras. Sverige har också en omfattande import av livsmedel som efter mer eller mindre omfattande bearbetning exporteras till andra länder, främst EU-länder (t.ex. bananer, norsk odlad lax, kaffe).

Resterande 50 miljarder kronor var livsmedel för direkt konsumtion, dvs. sådana som undergår inte någon eller mycket begränsad förädling i Sverige, exempelvis färska frukter och grönsaker, färsk fisk, konsumentstyckat kött eller importerade

konserv. Där ingår även en del lågt förädlade livsmedel som når konsumenterna efter viss bearbetning, t.ex. grovstyckat kött eller råka för rostning och försäljning i Sverige. All färsk fisk ingår, även sådan som fileats eller röks i Sverige. Importerade livsmedel som ingår som en mindre beståndsdel i svenska livsmedel, exempelvis bagerimargarin eller bagerijäst och kryddor, konserveringsmedel har däremot inte beaktats. Det sistnämnda innebär att den totala importandelen i de livsmedel som konsumeras i Sverige i verkligheten är högre än ovan angivna 45 procent.

Det beräknade värdet i konsumentledet av importen har med hjälp av handels- och storhushållsmarginaler samt moms beräknats till 110 miljarder kronor. En del importerade livsmedel tillhörande dessa varugrupper förädlas i industrin eller i handeln (t.ex. färdigmat). För sådana varor underskattar beräkningen påslaget i Sverige. Även detta talar för att ovan nämnda importandel på 45 procent är en underskattning.

Den totala konsumtionen i Sverige av livsmedel (inklusive alkoholfria drycker) var 2008 enligt Statistiska centralbyråns (SCB) Nationalräkenskaper preliminärt följande (miljarder kronor):

Försäljning i detaljhandeln	179,8
Servering i restauranger och andra privata storhushåll	54,4
Servering i offentliga storhushåll (t.ex. skolor, sjukhus)	9,6
Summa	243,8

De två första posterna värderas till de priser som konsumenterna får betala, dvs. detaljhandelspriser respektive restaurangpriser. Den offentliga konsumtionen värderas till de priser som betalas av den offentliga sektorn, dvs. partipriser.

Importens beräknade konsumentvärde 110 miljarder kronor enligt ovan motsvarar 45 procent av den totala livsmedelskonsumtionen som är 243,8 miljarder kronor.

Beräkningarna är gjorda i löpande priser. Det innebär att den internationella prisuppgången 2007–2008 bidrog till att importandelen steg snabbt dessa år, men också till att uppgången dämpades 2009 enligt preliminära beräkningar.

Dessa beräkningar av importens andel av livsmedelskonsumtionen bygger på tillgänglig statistik kombinerad med vissa

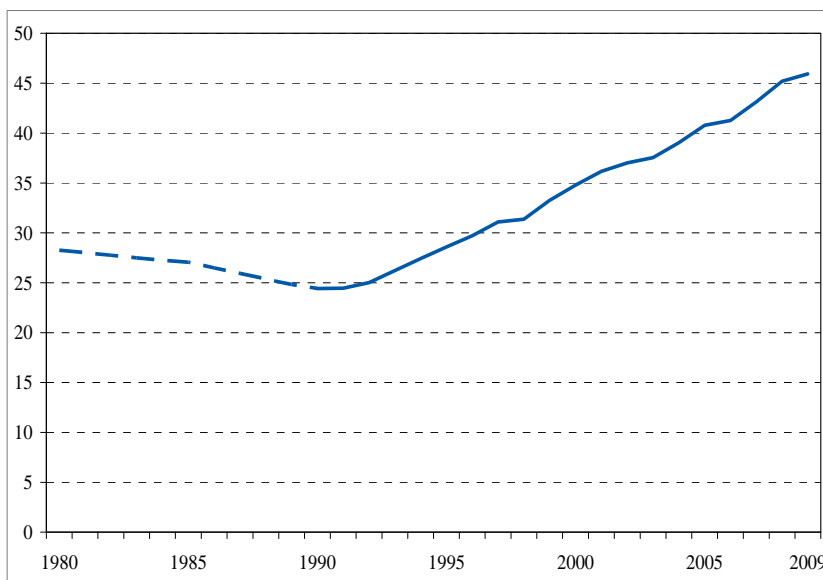
antaganden. Det statistiska underlaget medger inte några exakta beräkningar. De viktigaste antagandena är följande:

Importen har studerats på s.k. sexsiffernivå och endast nettoimport inom varje varunummer har beaktats. Det motiveras med att en del varor som importeras till Sverige reexporteras och ingår därför inte i den svenska konsumtionen. Det gäller t.ex. bananer och norsk lax.

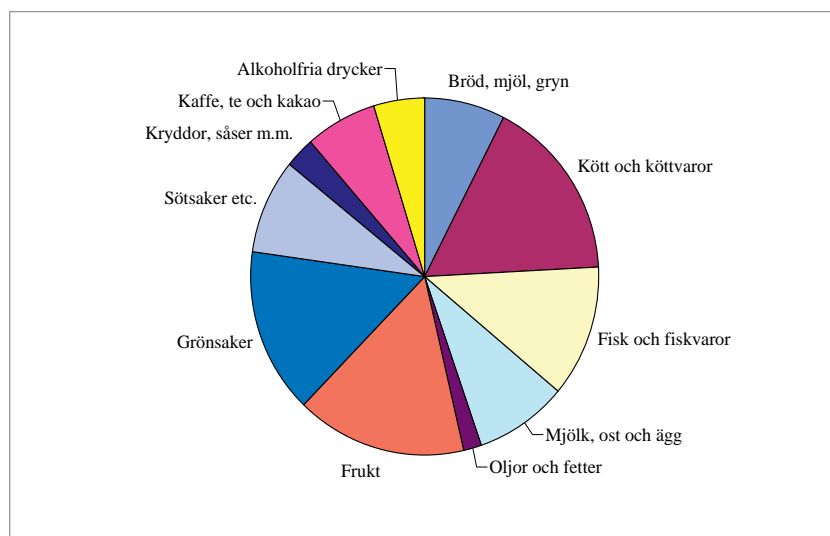
Handelsmarginaler (i parti- och detaljhandel) har antagits vara lika stora (i procent) för importerade varor som för svenska varor inom varje varugrupp. Uppgifter om olika varugrupper, enligt äldre material, har stämts av mot totaluppgifter för all parti- och detaljhandel enligt SCB:s undersökningar om företagens ekonomi.

Den första punkten innebär troligen att reexporten överskattas och därmed till att konsumtionens importandel underskattas.

Figur 2 Importens andel av livsmedelskonsumtionen, procent



Figur 3 De importerade livsmedlens fördelning i konsumentledet, i procent



Upphandling inom den gemensamma marknaden

Den offentliga sektorn är en mycket viktig aktör när det gäller att driva på för en hållbar utveckling. Den offentliga sektorn är också en mycket stor konsument och den offentliga upphandlingen beräknas omsätta ca 500 miljarder kronor årligen, varav ca 10 miljarder är livsmedel. Regeringen ser den offentliga upphandlingen som ett kraftfullt styrmedel för att nå en långsiktigt hållbar produktion och konsumtion och anser att den offentliga sektorn så långt som det är möjligt bör ställa miljökrav vid upphandling. Även EU har insett den stora roll som offentlig upphandling har för att främja en hållbar utveckling. EU:s upphandlingsdirektiv anger att en offentlig upphandlare både kan ställa krav på miljöhänsyn (inklusive djurvålfärd) och social (etisk) hänsyn. Detta har nyligen också införts i lagen om offentlig upphandling (2007:1091), vars 1 kap. 9 a § säger:

Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

Det är viktigt från kund- eller konsumentsynpunkt att det finns en effektiv konkurrens på livsmedelsområdet. Detta gäller inte minst vid kommunernas och landstingens inköp av livsmedel, bl.a. till skola, vård och omsorg. Dessa köp, som normalt ska föregås av en upphandling i konkurrens enligt upphandlingsreglerna, uppgår till stora belopp. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) uppgår kommunernas inköp av livsmedel på årsbasis till omkring 6 miljarder kronor. Här ingår inte inköp av färdiglagad mat från entreprenörer där uppgift saknas. På den berörda upphandlingsmarknaden råder en hög företagskoncentration. Konkurrensverket har erfarit att vid många upphandlingar kan en kommun få ett fåtal eller rentav endast ett anbud, dvs. här tycks konkurrensen inte fungera särskilt bra.

För handel inom EU:s inre marknad gäller principen om ömsesidigt erkännande för de sakområden som inte omfattas av ett gemensamt EU-regelverk. Principen lades fast i domen i målet angående *Cassis de Dijon* 1979 och innebär att handlare inom EU kan föra in alla slags varor med ursprung i ett annat EU- eller EES-land om varorna lagligen har tillverkats och saluförts i det andra landet. Man bör skilja denna princip från den som styr offentlig upphandling. Den senare berör frågan om vad en myndighet upphandlar, inte vad som får säljas på den gemensamma marknaden. Inom offentlig upphandling innebär principen om ömsesidigt erkännande att intyg eller certifikat som utfärdas av en medlemsstat ska gälla också i en annan medlemsstat.

Ett syfte med upphandlingslagstiftningen, som till större delen baseras på EU-regler, är främst att bidra till förverkligandet av den inre marknaden och att minska det allmännas kostnader för inköp av varor och tjänster. Detta ska bl.a. uppnås genom att inköpen föregås av en upphandling i fri konkurrens som ska ge företag, oavsett nationalitet, lika förutsättningar att vinna ett offentligt kontrakt. Därmed ges bättre möjligheter för en effektiv konkurrens vid den offentliga sektorns upphandling, vilket är en huvudförutsättning för att uppnå förmånliga inköpsvillkor till nytta för det allmänna, medborgare eller konsumenter. Sverige är på upphandlingsområdet även anslutet till ett internationellt avtal, General Procurement Agreement (GPA), med koppling till världshandelsorganisationen WTO.

Kommuner har vid upphandling av livsmedel i vissa fall krävt att dessa ska ha *producerats enligt den svenska djurskyddslagstiftningen*. Enligt Konkurrensverkets uppfattning får inte det kravet ställas

eftersom detta strider mot de EU-rättsliga principerna som reglerar offentlig upphandling och som handlar om icke-diskriminering och likabehandling av leverantörer.

Enligt Konkurrensverkets mening är det emellertid enligt upphandlingsreglerna tillåtet att *ställa krav på djurskyddshänsyn* vid offentlig upphandling, men då ska den upphandlande myndigheten bl.a. säkerställa att leverantörerna behandlas lika och ges lika förutsättningar att lämna ett anbud. Vidare ska de ställda kraven vara tydliga och förutsebara.

Myndigheten ska även kunna kontrollera att leverantören uppfyller kraven. Detta följer av ett beslut av EU-domstolen (C-448/01, Wienstrom GmbH mot republiken Österrike). Domen bör ses i ljuset av att om nämnda kontroll av leverantören inte sker så kan detta strida mot principen om lika behandling av leverantörerna. Det kan t.ex. handla om att en leverantör som inte uppfyller kraven får konkurrensfördelar framför en leverantör som uppfyller dem, dvs. här snedvrids konkurrensen.

Konkurrensverket anser att det är resurs- eller kostnadskrävande för en kommun eller ett landsting att kontrollera att leverantören uppfyller de ställda kraven på djurskyddshänsyn, men det främsta hindret för att utföra den nämnda kontrollen måste anses vara att distributionskedjan för animalieprodukter utgörs av flera handelsled. Konkurrensverket anser att det för närvarande gör det svårt – för att inte säga omöjligt – för den upphandlande myndigheten att kunna fullgöra kontrollen.

Kommerskollegium framhåller att internationell handel underlättas om den nationella lagstiftningen i olika länder harmoniseras i så stor utsträckning som möjligt. Detta gäller såväl den interna EU-handeln som handeln med tredje länder. Internationell harmonisering uppmuntras därför bl.a. av världshandelsorganisationen WTO. Djurskyddsområdet utgör ett område där den internationella harmoniseringen ännu så länge inte har kommit särskilt långt. Arbete i riktning mot en ökad internationell harmonisering på djurskydds- och djurvälståndsområdet pågår dock inom ramen för det internationella standardiseringsorganet på djurhälsoområdet OIE.

Miljöstyrstyrningsrådet är ett bolag som ägs gemensamt av staten (85 procent) och näringslivet. Rådets uppdrag är att ta fram och tillhandahålla verktyg för effektiv upphandling. Rådet har tagit fram kriterier som består av förslag till miljö- och andra hållbarhetskrav som kan ställas vid upphandling av varor och tjänster.

Under 2010 och 2011 har kommuner och landsting som genomfört upphandlingar fått dessa överklagade av några av parterna som har deltagit i upphandlingen. En del av kommunerna har använt sig av Miljöstyrningsrådets kriterier för att ställa krav på djurskyddsnivån för de varor som de vill upphandla. Det har kommit flera olika domar från olika rättsinstanser (Kammarrätten i Göteborg mål nr 2216_2221-10, mål nr 2921-2922-10, Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 4644-10, mål 46958-10.). Det finns också andra kommuner där kriterierna har använts i upphandling där processen har gått att slutföra utan några överklaganden.

På grund av det osäkra rättsläget som har uppstått kring dessa kriterier har Miljöstyrningsrådets beställt ett oberoende rättsutlåtande (Bruun N 2011). I rapporten görs en genomgång av den allmänna bakgrunden till regleringen av offentlig upphandling. Det konstateras att i det nya upphandlingsdirektivet från 2004, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster* (försörjningsdirektivet) Och *Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster* (upphandlingsdirektivet), ges medlemsstaterna utvidgade möjligheter att använda sociala och miljörelaterade kriterier och krav vid upphandling.

I rapporten görs också en genomgång av regleringen av den fria rörligheten av varor. Här framförs att det inte ännu finns någon praxis på hur *Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007* (Lissabonfördraget) förändrade bestämmelse i artikel 13 att unionen och medlemsländerna vid genomförande av sin politik *fullt ut ska ta hänsyn till välfärden för djur som kännande varelser* kommer att påverka rättsläget. I rapporten görs också en genomgång av de tre i ovan angivna domarna och sammanfattningsvis konstateras:

I vissa fall har man uppställt ett krav på att svensk djurskyddslagstiftning skall ha tillämpats vid tillverkning av kött. Detta har av domstolarna uppfattats som diskriminerande.

I andra fall har man definierat vissa allmänna kvalitetskrav som gällt djurhållningen i samband med tillverkningen av kött. Sådana allmänna krav har ansetts tillåtna.

I det tredje fallet har man uppställt krav som legat över EU:s minimumkrav avseende djurskyddsnivå. Detta har ansetts förbjudet av domstol bl.a. med hänvisning till EU domstolens dom i mål C-305/08. Dessutom har ett krav gällt transporttid till slakt. Det har ansetts obefogat. Vidare har man diskuterat om man i de kontrollerade fallen verkligen kan kontrollera att de uppställda kraven följs.

Slutsatsen i rapporten är att:

Det finns ett klart utrymme för djurskyddskrav vid offentlig upphandling inom EU. Den rättsosäkerhet som uppstått som en följd av de olika domsluten vid lägre instanser i Sverige visar dock att det föreligger vägande skäl för att försöka få till stånd klara riktlinjer och etablerade förfaranden i frågan. Det vore också viktigt att eventuella processer som går till högsta instanser bedrivs på ett professionellt och skickligt sätt så att alla rättsligt relevanta argument beaktas. Jag menar att det finns rättsliga förutsättningar för att här agera i syfte att påvisa och genomdriva möjligheterna att beakta det ostridiga konsumentintresset/upphandlingsintresset för hållbart producerade produkter och djurskyddsaspekter på bl.a. livsmedelsområdet.

Slakterier

Antalet slakterier med en produktion av minst 1 000 ton nöt- eller griskött har minskat från ca 40 stycken 1988 till 21 stycken 2010. Därutöver finns i dag ett 40-tal "småskaliga" slakterier som svarar för ca 1 procent av grisslakten, 6 procent av nötslakten samt 17 procent av får- och lammslakten.

År 2010 stod ett slakteri (Scan Kristianstad) för 37 procent av grisslakten och tillsammans med Scan i Skara svarade dessa två slakterier för 48 procent av grisslakten i landet. De sex största grisslakterierna har tillsammans hand om 86 procent av grisslakten.

Beträffande slakten av storboskap, så står Scans slakteri i Linköping för 26 procent och de fem största slakterierna står för 69 procent av storboskapsslakten.

Av 16 slaktkycklingslakterier slaktar i dag 98 procent av produktionen på ca 6–7 slakterier. Lantmännen Kronfågel som tidigare har haft 4 slakterier kommer 2011 att använda 1 slakteri. Fem slakterier hanterar över 1 miljon slaktkycklingar årligen och

slaktade tillsammans ca 73,5 miljoner kycklingar av de totalt 75 miljoner kycklingar som slaktades 2009.

Utvecklingen mot större men färre slakterier påverkar både transportavstånden och hanteringen av djuren i slakterierna i både positiv och negativ riktning. Utvecklingen medför längre transporter men även rationellare hantering på slakterierna, vilket innebär snabbare slaktprocess. Den medför även bättre förutsättningar för olika djurskyddsinsatser på slakterierna. Denna utveckling har också lett till att slakterierna inte längre tillhandahåller all den service som fanns förr när slakterierna drevs på ett mer småskaligt sätt, t.ex. att alla slakterier drev en nödslaktsverksamhet. EU:s bestämmelser om kontroll av livsmedel i *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurbälsa och djurskydd* (kontrollförordningen) och *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförande av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel* (särskilda kontrollförordningen), det s.k. "Hygienpaketet" styr kraven på slakterier utifrån folkhälsoskäl.

Livsmedelsverket har under 2009 kartlagt djurskyddet på 23 av landets största slakterier och presenterat resultatet i rapporten *Djurskydd vid slakt – ett kontrollprojekt*. I rapporten konstateras att resultaten generellt visar på ett gott djurskyddsläge vid de svenska slakterierna. Överbeläggning i stallar för nötkreatur och får samt för hård drivning av grisar och får förekommer endast i ringa omfattning. Bedövningsresultaten har varit goda för samtliga studerade djurslag.

Kartläggningen visar att det för att minska förekomsten av hård drivning så krävs det insatser vid flertalet studerade företag som slaktar nötkreatur. Några företag som slaktar grisar behöver vidta åtgärder för att minska förekomsten av överbeläggning i stallboxar eller förekomsten av hård drivning. Förhöjd frekvens av vingskador hos fjäderfä eller för lång tid mellan bedövning och avblodning hos får har enbart registrerats vid ett fåtal slakterier.

Slutsatserna som man drar i rapporten är att i Sverige är kraven i regelverket förhållandevis högt ställda och reglerna följs till stor del i den praktiska verksamheten. Direkta jämförelser med situationen i andra länder kan dock inte göras eftersom motsvarande under-

sökningar saknas. Det är viktigt att den positiva utvecklingen med ökade kunskaper från forskning om djurs välbefinnande får ett fortsatt genomslag i slakteriernas verksamhet. I *Jordbruksverkets föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2007:77) om slakt och annan avlivning av djur* (slaktföreskriften) finns det tydliga krav gällande djurhantering på slakterier och uppställning, samt för genomförandet av bedövning och avblodning. Dessa baseras delvis på gemensamma bestämmelser inom EU, vilka nyligen har reviderats och ändrats från *Direktiv 93/119/EG om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning* (slaktdirektivet) till *Förordning (EG) nr 1099/2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning* (slaktförordningen), varför vissa förändringar i de svenska föreskrifterna är att förvänta framöver.

Djurens rätt uppmärksammar två områden i rapporten *Djurskydd vid slakt – ett kontrollprojekt* som man anser är problemområden. Det ena är att i samband med besiktningen av slaktkropparna för gris så registrerades förekomsten av färskarivskador på svålen, vilket indikerar att djuren har varit i slagsmål, något som främst uppstår i samband med att grupper av obekanta grisar blandas med varandra på gården, vid transport eller på slakteriet. Totalt uppvisade 13,3 procent av djuren kraftig förekomst av färskarivår. Variationerna mellan de olika slakterierna var stora; vid ett slakteri påvisades inte några grisar med kraftig förekomst av rivskador medan ca 35 procent av grisarna vid tre andra slakterier uppvisade sådan kraftig förekomst.

Det andra problemet är andelen slaktkycklingar som påträffas döda i samband med att djuren lastas ut ur transportbehållarna på slakteriet. Detta benämns ofta som "transportdödlighet", men den omfattar även de fåglar som har dött under den tid när transportbehållarna har stått i slakteriets ankomsthall i väntan på slakt. Enligt rapporten kan denna dödlighet ses som en indikator dels på hur väl själva transporten och uppställningen i ankomststallet på slakteriet har skötts (främst med avseende på termisk komfort) och dels på hur väl kycklinguppfödaren har sorterat bort och avlivat sjuka eller skadade kycklingar före eller i samband med lastning på gården. Sådana djur ska ha kunnat avlivas i stället för att skickas med till slakteriet.

Sett i ett internationellt perspektiv anses transportdödligheten hos kycklingar vara relativt låg i Sverige och siffrorna i rapporten bekräftar det med ett medeltal på 0,13 procent. Man bör också

beakta att studien genomfördes under sommarhalvåret, dvs. den del av året när dödligheten kan förväntas vara något högre än under vinterhalvåret. Samtidigt framkom tydligt att transportdödligheten var betydligt högre vid två av de slakterier som ingick i studien jämfört med resterande anläggningar. Det förelåg inte någon skillnad i antalet timmar som fåglarna hade tillbringade i lådorna och som skulle kunna förklara detta utan orsakerna behöver utredas vidare.

Det är viktigt att försöka fastslå när i processen som denna dödlighet huvudsakligen uppstår, dvs. om den är kopplad till bristande gallring hos uppfödaren, brister i djurhanteringen i samband med infångandet och lastningen av fåglarna, alltför hög belägningsgrad i transportbehållarna (inte nödvändigtvis i förhållande till lagstiftningen, men i relation till vad djuren klarar av i relation till temperatur m.m.), brister i transporterna eller i uppställningen på slakteriet. En förklaring kan även vara skillnader i ålder och vikt hos kycklingarna eftersom olika slakterier tillämpar olika slaktvikter och det är känt att äldre kycklingar lättare drabbas av problem i samband med transporten.

Förvärvstillstånd

Bakgrunden till kravet på förvärvstillstånd var 1947 års jordbrukspolitiska beslut vars målsättning var att jordbrukarnas lönenivå skulle vara i nivå med industriarbetares. Detta innebar att mellankrigstidens prisreglering och importkontroll till stor del bevarades men det ansågs också vara nödvändigt att sänka produktionskostnaderna för jordbruket. Det skulle ske genom strukturrationalisering av jordbrukssektorn. Lantbruksnämnderna inrättades och en av deras viktigaste uppgifter var yttre och inre rationalisering samt ärenden enligt jordförvärvslagen. Den yttre rationaliseringen skulle komplettera inte bärkraftiga jordbruk så lantbruksnämnden förvärvade och förmedlade jord till intresserade jordbrukare. Dessa kunde även få lån och statliga bidrag. Verktyg som lantbruksnämnden hade till sin användning var förköpsrätt och expropriering.

Jordförvärvslagen (1979:230) ändrades i och med 1990 års beslut om ny livsmedelspolitik och de nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 1991. I propositionen till jordförvärvslagen (prop. 1990/91:155) uttalades att:

Jordförvärvslagen inte har varit något effektivt instrument för att uppnå de uppställda målen. Det framhölls också att det är viktigt att den lagstiftning som gäller för jordbruket inte utformas så att en marknadsanpassning av näringen försvåras. Rationaliseringssträvandena bör därför i fortsättningen i princip överlåtas till näringen. Departementschefen uttalade också att detta är en logisk följd av att brukningsplikten för jordbruksmark slopades. Mot den bakgrunden finns det inte längre något behov av någon generell förvärvsprövning med hänsyn till jordbrukets rationalisering. Prövningen såvitt avser rationaliseringen av jord- och skogsbruket, bör i stället begränsas till arronderingsförbättringar i starkt ägosplittrade områden, bland annat i Dalarna.

Däremot så ansåg departementschefen att möjligheterna att genom bestämmelser i jordförvärvslagen beakta glesbygdens intressen kunde användas som ett självständigt regionalpolitiskt instrument. Lagen borde inte enbart användas för att främja sysselsättningen utan också för bosättningen i glesbygden.

I dag krävs förvärvstillstånd om en lantbruksegendom förvärvas genom köp, byte eller gåva. Detta är huvudregeln men det finns vissa undantag.

Förändringen av reglerna innebär att rationaliseringsmomentet är borta ur lagen. I stora områden i landet behöver inte fysiska personer förvärvstillstånd liksom att juridiska personer, exempelvis ett aktiebolag, behöver inte heller tillstånd i vissa områden när man köper från annan juridisk person än dödsbo. Släktförvärven har alltid varit undantagna från kravet på tillstånd. Dessa förvärv är och har alltid i antal varit de allra flesta. Något krav på lantbruksutbildning/legitimation eller liknade finns inte och har aldrig funnits knutna till denna lagstiftning i Sverige till skillnad från t.ex. Danmark.

Numera betonas lagen sysselsättning och bosättning i glesbygden. Tidigare var rationaliseringsmomentet starkt, dvs. man försökte styra lämpliga fastigheter/arealer till utvecklingsbara företag för att de skulle få lämpligt arealunderlag och utformning av fastigheten. Detta är nu helt borta och rationaliseringen får företagen själva sköta om. Något av rationaliseringsmomentet finns dock kvar i ett fåtal mindre områden och där vad det gäller skogsmarken (omarronderingsområdena i Dalarna, Värmland och Västra Götalands län).

Flertalet etableringar sker i dag, liksom tidigare utan prövning enligt jordförvärvslagen genom släktförvärv, arrenden och förvärv av fysisk person i s.k. friområden.

Detta har öppnat upp för att fler som inte har någon anknytning till lantbruksproduktion kan förvärva fastigheter och starta olika former av animalieproduktion. Den anknytning som förvärv genom släktskap kan ge till den som förvärvar en lantbruks-egendom är givetvis inte någon garanti för att förvärvaren är insatt eller lämpad för att vara djurhållare. Däremot medförde denna anknytning i många fall ett socialt skyddsnät av personer med insikt i dessa frågor runt den nyblivne företagaren. Avsaknad av ett sådant skyddsnät ställer alltså högre krav på att det finns tydliga och tillgängliga regler för vilka krav som en animalieproducent måste uppfylla när det gäller djuromsorg.

Det uppfattas från många håll som ett problem att inte några dokumenterade förkunskaper om animalieproduktion eller andra garantier krävs när ett företag men sådan djurhållning startar.

Analys

Från avregleringen på 1990-talet och framåt så har det skett en minskning i den inhemska animalieproduktionen med undantag för lamm- och slaktkycklingproduktion. Samtidigt har köttkonsumtionen och importen av alla sorter av matvaror ökat. Betalningen som den svenska producenten får för sina produkter har minskat med i medeltal 0,2 procent per år under denna period. Samtidigt har kostnaderna för de produktionsmedel som köps ökat med i medeltal 3,1 procent. Detta har lett till en minskad lönsamhet för näringen.

I dag är 45 procent av den mat som vi äter i landet inte producerat i Sverige. Värdet av detta är 110 miljarder kronor i konsumentledet.

Den offentliga upphandlingen uppgår till 10 miljarder för livsmedel varje år. Enligt EU:s upphandlingsdirektiv kan den offentliga upphandlingen ta såväl miljöhänsyn (inklusive djurskydd) som social (etisk) hänsyn. Detta är också infört i det svenska regelverket om offentlig upphandling (Lagen om offentlig upphandling, 2007:1091). Utredaren anser dock att det framgår av de senaste årens händelser runt den offentliga sektorns upphandlingar av livsmedel att denna ofta inte fungerar som avsikten har varit från lagstiftarna sida, varken på lands- eller unionsnivå.

Slakterierna har på gris- och nötsidan gått från att vara ett 40-tal medelstora slakterier till att vara 20 medelstora, 6 stora gris-

slakterier, 5 stora nötslakterier och ett 40-tal ”småskaliga” slakterier. På slaktkycklingsidan finns det 16 slakterier där merparten av slakten sker på fem slakterier.

Livsmedelsverket har i sin kartläggning (Livsmedelsverkets 2010) av djurskyddet på slakterier konstaterat att djurskyddet är generellt gott. Att de svenska kraven i regelverket är relativt högt ställda och att de till stor del följs i praktiken. Samtidigt konstateras att det inte finns några jämförbara kartläggningar i övriga EU.

Det finns emellertid vissa områden där enskilda slakterier sticker ut och där det krävs insatser för att slakterierna ska leva upp till kraven.

De förlängda transporttider som strukturrationaliseringen har medfört verkar inte ha medfört några djurskyddsproblem utom eventuellt för slaktkycklingarna. Det slaktas 75 miljoner kycklingar per år och av dessa är 0,13 procent döda redan när de lastas av på slakteriet. Detta är enligt rapporten en låg siffra om man jämför med internationella siffror men den utgör ändå ca 97 000 djur om året. Det framgår tydligt av Livsmedelsverkets rapport att dödligheten har varit betydligt högre vid två av de slakterier som varit med i studien. Utredaren anser att det är mycket viktigt att det utreds vidare vilken orsaken är och att insatser sätts in på de aktuella slakterierna.

Trots att det i rapporten konstateras att bedövningsresultaten har varit goda för samtliga djurslag så uppmärksammas det (Tv4 29 augusti 2010) ändå ibland att djur inte bedövas eller slaktas på ett korrekt sätt. Det innebär t.ex. att kycklingar eller grisar kan skällas före avblodning. Även om detta är händelser som sker mycket sällan så anser utredaren att det är något som inte ska kunna ske. Oftast är det den ”mänskliga faktorn” som utpekats som orsaken. Det finns i dag utbildningskrav för personal på slakterierna och utredaren anser att vikten av rätt kompetens tydligt framkommer i denna fråga.

Slakteriernas rationellare hantering, som också är en effekt av strukturrationaliseringen, kan ha bidragit till den positiva trend om att utnyttja kunskap om djurens beteende som enligt rapporten har setts när det gäller djurhanteringen. Det är emellertid viktigt att nya forskningsresultat i framtiden får genomslag i slakteriernas verksamhet för att inte denna goda trend ska brytas.

Utredaren har dock inte kunnat konstatera några brister i själva lagstiftningen när det gäller slakteriverksamhet.

Ändringen i jordförvärvslagen innebar att rationaliseringen av jordbruken får företagaren sköta själv. Utredaren anser att detta gör att behovet av kompetens och utbildning blir ännu tydligare inom djurområdet.

3.2 Lantbruksdjur

Inom lantbruksdjursområdet har den rationalisering som man såg vid införandet av 1988 års djurskyddslag (1988:534) fortsatt och tagit ny fart de senaste åren. Detta har inneburit att det i dag finns färre besättningar än tidigare och att det nu finns fler djur i varje besättning. Denna utveckling har varit olika stark på olika områden.

Den negativa utvecklingen för djurens miljö som beskrevs i propositionen har till stora delar brutits tack vare de ansträngningar som näringen och myndigheterna har gjort gemensamt. Naringen har lagt mycket kraft, innovationstänkande, forskning och resurser på att utveckla och anpassa system som ska leva upp till de intentioner som den nya djurskyddslagen har. Samhället har genom införande av ett regelverk, som så långt som det är möjligt har byggt på vetenskap och beprövad erfarenhet och har hjälpt producenterna att se var gränsdragningarna går. Samhället har också skjutit till avsevärda medel för att få forskning till stånd på detta område.

Det är emellertid stora skillnader på hur olika producentgrupper har drivit arbetet för djurväl-färden inom sitt område. Fjäderfänäringarna kan nämnas som några av de näringar där stora och positiva förändringar har skett sedan den nya djurskyddslagen infördes.

Forskning

Naringen stöttar forsknings- och utvecklingsprojekt som rör djurhälsa och djurskydd ekonomiskt och vilka också syftar till förbättringar och/eller förenklingar i produktionen. Som exempel kan nämnas ett djurskyddsprojekt drivet av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som nyligen har avslutats gällande gummiklätt spaltgolv till ungnöt. Det drivs och har också drivits flera andra projekt gällande inhysning stall, utedrift respektive metoder för

parasitkontroll/-bekämpning på bete. Svensk Mjök har bedrivit ett omfattande djurvälfrädsprojekt, Valfärdsindikatorer – system för djurvälfrädd för användning i mjökproduktionen som hittills resulterat i två vetenskapliga publikationer.

Svenska Djurhälsovården (SvDhv) har under de senaste åren arbetat med två djurskyddsprojekt på Sveriges Nötköttproducenters initiativ. Det ena gäller kontrollprogram för utgångsdjur utan tillgång till ligghall och det andra gäller djurrelaterade välfärdsparametrar i besättningar med ungnöt till slakt. Kontrollprogrammet för utgångsdjur utan tillgång till ligghall godkändes av Jordbruksverket 2010.

När det gäller grisar arbetar SvDhv tillsammans med Svenska Pig i praktiskt inriktade försök och studier. Exempelvis har SvDhv genomfört ett stort nationellt projekt för att genom bättre utfodring och hull hos suggor minska förekomsten av bogsår. SvDhv samarbetar även med SLU i studier för att ta fram praktiskt fungerande alternativ för obedövad kastrering av grisar.

Det har också lagts stora resurser på forskning inom det övriga djurområdet. Det gäller främst utfodring och djursjukdomar som har kommit djurvälfräden till gagn.

Djurvälfräds-, djurhälso- och kvalitetsprogram

Näringen har också under de senaste 20 åren utvecklat det koncept med djurhälsoprogram som startade på 1980-talet. Dessa har till stor del bidragit till att djurhälsan inom lantbrukets djurhållning har blivit bland de bästa i världen. På vissa områden är en intresseorganisation från näringen huvudman för dessa program. Inom fjäderfäsektorn är det Svensk Fågel och Svenska Ägg som är huvudmän. På andra områden är det SvDhv, som ägs av Scan AB, Avelspoolen AB och KLS Ugglarps. SvDhv är ett veterinärt rådgivningsföretag som främst arbetar med djurhälsofrågor rörande uppfödning av grisar, nötkreatur för köttproduktion och får samt för frivilligt förebyggande salmonellakontrollprogram hos gris. Svensk Mjök är på motsvarande sätt huvudman för de som rör mjökkor. SvDhv är officiell huvudman för djurhälsoprogram rörande grisar, nötkreatur för köttproduktion och får, de är även huvudman för obduktionsverksamheten som är en viktig del av arbetet med djurhälsa och djurskydd, kontroll av maedi-visna hos får, paratuberkulos hos nötkreatur och får, kontroll av Verotoxin-

bildande *Escherichia coli*/enterohemorragiska *Escherichia coli* (VTEC/EHEC) hos nötkreatur, övervakning av resistens hos sjukdomsframkallande bakterier hos lantbrukets djur samt för kontroll av tuberkulos hos hägnad hjort.

Inom den officiella hälsokontrollen för grisar utfärdar SvDHSV försäljningstillstånd med hälsodeklaration med stöd av lagstiftningen för djurhälsoområdet. Hälsodeklarationen utfärdas för besättningar med tillfredsställande djurhälsa och hygien. Detta innebär att besättningar med bristfälligt djurskydd inte erhåller hälsodeklarationer. SvDHSV har ett nationellt uppdrag att sammanställa och utvärdera de sjukdomsanmärkningar som görs vid slakt. Detta har gjorts på besättningsnivå och för den nationella slakten av grisar sedan 20 år tillbaka i tiden. Genom dessa analyser finns officiella uppgifter om svansskador hos grisar och andra skador som har betydelse från djurskyddssynpunkt. Detta är såvitt känt unikt för svensk grisuppfödning. Under senare år görs också analyser av sjukdomsanmärkningarna även för slaktade nötkreatur och får. Svensk Fågel återkopplar sjukdomsregistrering och uppgifter om fothälsa noterade vid slakt till slaktkycklinguppfödare.

Det har tagits fram ett nytt hälsoprogram för klövhälsa hos får som drivs av SvDHSV.

SvDHSV arbetar också med djurhälsofrågor rörande bison och domesticerade exotiska hovdjur som alpaka och lamadjur och bedriver forskning och utvecklingsverksamhet, både på egen hand och i samverkan med SLU och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA).

Svensk Mjolk är officiell huvudman för Leukos- och BVD-programmen för landets nötkreatur. Sedan ett tiotal år är Svensk Mjolk också huvudman för det förebyggande salmonellakontrollprogrammet för nötkreatur. Detta program är i stora delar ett hygien- och smittskyddsprogram och minskar risken för spridning av inte bara salmonella utan även många andra sjukdomsframkallande mikroorganismer. Smittskyddet uppfattas av näringen som en viktig del av djurskyddet och därför pågår ett utvecklingsarbete för att höja biosäkerheten på landets gårdar mer generellt.

Inom mjölksektorn har det de senaste 25 åren utvecklats och använts förebyggande hälsoprogram för de stora sjukdomskomplexen hos landets mjölkkor. Ett exempel på detta är ett system för klövhälsovård som utnyttjar klövhälsoregistreringar på

260 000 verkade kor årligen. Systemet har möjliggjort att Sverige som första land i världen har kunnat börja avla för friskare klövar, vilket ger betydande djurvälståndsvinster hos mjölkorna.

Svenska Ägg driver följande frivilliga och förebyggande kontrollprogram; omsorgsprogram för värphöns, omsorgsprogram för unghöns, frivillig och förebyggande salmonellakontrollprogram, frivillig och förebyggande salmonellakontrollprogram för höns med utevistelse samt hälsokontroll för spolmask.

I Svensk Fågels regi drivs djuromsorgsprogram för slaktkyckling, omsorgsprogram för kalkon, frivilligt och förebyggande salmonellakontrollprogram, Koccidie/clostridie-program samt Campylobakterprogram. Svensk Fågel bedriver också ett frivilligt program för fothälsan hos kycklingar. Kycklingarnas fötter kontrolleras vid slakt och resultaten redovisas för uppfödaren och detta ligger till grund för vilken beläggning som tillåts vid efterkommande uppfödningssomgång. Sambandet är att bra miljö och skötsel ger bra fothälsa, vilket i sin tur ger möjlighet till differentierad beläggning utifrån djurskyddslagstiftningens krav.

Näringsens företag har sedan årtionden tillämpat olika frivilliga kvalitetsprogram för uppfödning av lantbrukets djur. Regelverken för sådana program, exempelvis BIS för grisuppfödningen, har inneburit förbättringar av djurskydd och smittskydd på gårdsnivå. Anslutning till sådana program har inneburit högre ersättning för djuren. Sedan början av 2010 tillämpar slaktbranschen ett program för *Grundcertifiering av gris*, vilket riktar sig till alla uppfödare som levererar grisar till slakt. Grundcertifieringen är ett krav för att få slakta grisar vid de slakteriföretag som ingår i branschöverenskommelsen, vilka motsvarar ca 99 procent av grisslakten i Sverige. Inledningsvis ges möjligheter för uppfödare med färre än 10 sugor eller mindre än 100 levererade grisar till slakt per år att stå utanför certifieringsprogrammet. För *Grundcertifiering Gris* gäller att uppfylla svensk djurskyddslagstiftning. Uppfödarna kan välja att ansluta sina besättningar till *Sigill Gris*, *EU-ekologisk uppfödning* eller *KRAV*, som alla innehåller krav som ligger utöver djurskyddslagstiftningen. Enligt uppgift från Svenska Pig finns ca 200 besättningar som är undantagna från branschens krav på grund av sin ringa storlek. Knappt 100 uppfödare har hittills valt att ansluta sina besättningar till program med mervärden. Det föreligger inte någon officiell sammanställning av resultatet av det inledande revisionsarbetet men enligt uppgift från Svenska Pig är anmärkningarna få. Parallellt införde Jordbruksverket en bestämmelse om

att en s.k. *Djurskyddsdeklaration* ska göras av veterinärer som har delegerat viss läkemedelsanvändning till grisuppfödare. Deklarationen är ett stöd för veterinären och ett kvitto för producenten på att djurskyddsnivån är acceptabel. Deklarationen ska göras vid varje besättningsgenomgång. Uppskattningsvis täcker sådana djurskyddsdeklarationer, minst 6 per år, mer än hälften av den svenska grisuppfödningen.

SvDHSV, Svensk Mjolk och Svensk Fågel håller också årligen ett stort antal kurser inom djurhälsa och djurskydd för såväl rådgivare som producenter och veterinärer. SvDHSV anordnar också kurser i villkorad läkemedelsanvändning.

Djurhälsoläget

En annan viktig åtgärd som näringen har gjort för djurhälsa och djurvälstånd är att i och med EU-inträdet bilda Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll (SDS). För fjäderfä finns bekämpnings-/övervakningsprogram i form av Stiftelsen veterinär fjäderfäforskning och Föreningen för smittskyddskontroll. Kläckerier, foderföretag och branschorganisationer är anslutna till programmen. Veterinärer, rådgivare och expertis från Jordbruksverket, SVA samt SLU sitter med i nämnderna. Bakgrunden till bildandet av stiftelsen och föreningen var EU-medlemskapet.

Tack vare nationella bekämpningsprogram, organiserad hälsokontroll och noggrann kontroll vid införsel av djur hade Sverige uppnått ett mycket gott djurhälsoläge. Många sjukdomar som är spridda inom EU fanns inte i Sverige vid förhandlingarna inför inträdet i EU-gemenskapen. Handelsreglerna inom EU begränsas till ett fåtal sjukdomar och kontrollen vid införsel av djur, sperma och embryon ansågs inte vara tillräckliga för svenskt vidkommande. För att djurhälsoläget skulle kunna bibehållas vid ett EU-medlemskap så bildades därför SDS efter beslut av samtliga berörda branschorganisationer. Bakom SDS står slakteri- och mejeriföretagen som genom branschöverenskommelser ställer krav på sina leverantörer att SDS regler måste följas. Övergripande beslut om verksamheten förankras i smittskyddsnämnden som består av representanter från Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Kött- och Charkföretagen, Svensk Mjolk samt SvDHSV.

I samarbete med smittskyddsexperter vid SVA tar SDS fram importkrav för livdjur, sperma och embryon för djurslagen

nötkreatur, gris, får, get och hjort. Dessa krav finns på intyg som skickas till exportlandet. När alla SDS:s krav är uppfyllda får importören ett godkännande av importen. SDS avråder från import av livdjur eftersom smittriskerna med denna typ av import är betydligt större än vid import av sperma eller embryon. Vidare tar SDS fram rekommendationer om hur smittspridning ska förhindras vid export av djur. SDS arbetar även med samordning av lantbruksnäringens beredskap vid utbrott av mycket smittsamma djursjukdomar, s.k. epizootier samt tar fram informationsmaterial om smittsamma sjukdomar.

Tillväxtbefrämjande medel och antibiotikaanvändning

Näringen tog 1985 avstånd från generell inblandning av antibiotika i foder i tillväxtbefrämjande syfte och sådan inblandning förbjöds 1986. Antibiotikatillsatsen användes också som maskering av dålig djurhållning och dålig djurhälsa. Det medförde, enligt näringen, att arbetet med att förbättra djurmiljöer och utveckla sjukdomsförebyggande åtgärder blev eftersatt. Sverige har ända sedan sitt inträde i EU 1995 kämpat för att införa ett liknande förbud där. År 2006 gav detta arbete utdelning och ett förbud mot sådana antibiotikatillsatser infördes i övriga EU. Det är såvitt känt fortsatt tillåtet i många andra länder utanför EU, exempelvis USA. I Sverige har näringen konsekvent argumenterat för restriktiv och kontrollerad antibiotikaanvändning till animalieproducerande djur.

Antibiotikaanvändningen har efter förbudet mot användande av detta som tillväxtbefrämjande medel sjunkit. Gruppbehandlingen genom inblandning i fodret har minskat med 38 procent och den totala antibiotikaförbrukningen har sjunkit med 18 procent de senaste 5 åren (SVARM 2010). Vid en jämförelse med de övriga EU-länderna 2007 så låg Sverige lägst när det gäller försäljning av antibiotika räknat per kg biomassa (gris, nöt och kyckling) (Grave et al. 2010). Det var endast Norge av de Europeiska länderna som låg lägre än Sverige.

Europaparlamentet utfärdade en resolution om antibiotikaresistens den 12 maj 2011. Huvudbudskapet i resolutionen är att det övergripande målet är att behålla antibiotika som ett effektivt verktyg när den behövs, både hos djur och hos människor, men att begränsa användningen till det strikt nödvändiga. I dag saknas jämförbara data och djupgående analys om när, var, hur och för

vilka djur som antibiotika egentligen förskrivs, detta måste enligt Europaparlamentet åtgärdas.

Vidare anges i resolutionen att bred forskning behövs om såväl nya antibiotika som andra alternativ (vaccinering, biosäkerhet etc.) och om strategier för att minska risken för sjukdom (genom t.ex. en god djurhållning). Medlemsstaterna behöver också bättre övervaka förekomsten av antibiotikaresistens hos djur, inklusive sällskapsdjur.

I resolutionen uppmanas EU-kommissionen att utarbeta en bred, flerårig handlingsplan mot antibiotikaresistens. Denna ska också omfatta samtliga djur som täcks av EU:s djurskyddsstrategi och därmed understryka sambandet mellan djurväl-färden, djurhälsan och folkhälsan.

Analys

Utredaren anser att den negativa utvecklingen för djurens miljö som beskrevs i propositionen till stora delar har brutits, bl.a. tack vare de ansträngningar som näringen och myndigheterna har gjort gemensamt. En bidragande orsak är de resurser som har lagts på forskning runt djurhälsa och djurskydd i syfte att förbättra och förenkla produktionen. De djurväl-färds-, djurhälso- och kvalitetsprogram som näringen har utvecklat har också bidragit i positiv riktning.

Utredaren bedömer att de krav som näringen på frivillig väg ställt gällande smittskydd vid import av djur efter EU-inträdet har gjort det möjligt att behålla det goda djurhälsoläge som rådde vid den tiden. Det goda svenska djurhälsoläget har också ytterligare förbättrats genom de nationella bekämpningsprogram som finns samt genom den organiserade hälsokontrollen.

Utredaren bedömer även att det förbud som infördes 1986 mot att använda antibiotika som tillsats i foder i tillväxtbefrämjande syfte också har bidragit till att utvecklingen av djurmiljöerna har blivit mer djurvänliga. Användning av antibiotika kan annars dölja en i grunden dålig djurhälsa eller djurhållning. Utredaren anser att det för såväl djur- som för folkhälsa är viktigt att antibiotikaanvändningen hålls nere så att resistensutveckling motverkas. Utredaren konstaterar att den svenska oron för vad en alltför frikostig antibiotikaanvändning kan leda till har spridit sig till

övriga medlemsstater i EU och att förändringar inom detta område är att vänta.

3.2.1 Gris

Strukturutveckling

Uppgifter om smågrisproduktionens struktur 1988 finns inte tillgängliga, men 1992 fanns 51 procent av suggorna i besättningar med minst 50 suggor. År 2007 hade denna andel stigit till 94 procent. Uppgifter om slaktsvinsproduktionens struktur 1988 finns inte heller tillgängliga, men 1996 fanns 45 procent av grisarna i besättningar med minst 750 djur. År 2007 hade denna andel stigit till 72 procent. Svenska grisbesättningar är emellertid fortfarande små vid jämförelser med besättningar i andra länder.

Sedan snart 20 år har uppfödningen av grisar skett enligt principerna planerad produktion med omgångsvis uppfödning av olika kategorier grisar och rengöring av stallarna mellan omgångarna. Detta uppfödningssystem gör det möjligt att tillämpa rutiner som gagnar smittskydd och skötsel. Inom grishållningen finns särskilda avels- och gyltproducerande besättningar som uppfyller specifika hälsokrav. I produktionsledet ökar konstant andelen slaktgrisar som föds upp integrerat, dvs. de stannar på samma gård under hela uppfödningstiden. Förmedlingen av smågrisar, från suggbesättningar till specialiserade slaktgrisuppfödare, utgörs nu av mindre än 50 procent av de producerade smågrisarna. Många producenter har extern integrerad produktion och mellangårdsavtal. Detta medför att smittrycket på slaktgrisarna minskar och det ger en bättre djurvälstånd.

En speciell form av grisuppfödning är den som kallas suggpooler eller suggringar. Det är för svenska förhållanden stora besättningar där insemination och hållande av dräktiga djur sker i centralenheter/nav. Grisning och uppfödning av smågrisar och slaktgrisar sker sedan i andra besättningar, s.k. satelliter. Det är innehavaren av centralenheten som äger suggorna och satellit innehavarna hyr djuren. Systemet innebär transporter av suggor över stora områden, vilket kan medföra en stor spridning av smitta, om en sådan kommer in i systemet. Jordbruksverket anser därför att alla satelliterna och navet tillhör en och samma epidemiologiska enhet. I Sverige har vi i dag ett 20-tal sådana suggpooler.

Utvecklingen av djurväl-färden i ett internationellt perspektiv

Utvecklingen av djurskyddet inom svensk grisuppfödning har skett på ett sätt som har medfört betydande skillnader jämfört med andra länders utveckling. Redan på 1970-talet förbjöds uppbindning av suggor. Djurägare tog själva initiativ till att utveckla hållande av dräktiga suggor i lösdrift på ströbädd. Det innebar att djurägarna ersatte s.k. bås för sinsuggor (suggor som är dräktiga och inte ger di åt några ungar) med halmförsedda, enkelt inredda utrymmen. Denna trend vann gehör under 1980-talet.

Medan den internationella utvecklingen gått mot sterila grismiljöer har de svenska uppfödarna strävat efter systemlösningar där grisarna kunnat förses med strömedel för sysselsättning. Sedermera har detta motiverats med grisens behov av sökande av föda, bearbetning och tillfredsställande av naturligt beteende. Tilldelning av strömedel har fått vägas mot tekniska förutsättningar för mekanisk utgödsling, arbetsinsatser och hygien. Miljöer med dålig hygien har varit en riskfaktor för smittsamma sjukdomar.

Nationell hälsokontroll

I Sverige har begreppen djurskydd och hälsa alltid varit tätt sammankopplade. Djurhälsofrågorna hos grisar har sedan mitten av 1900-talet varit en angelägen fråga och grunden för nationell organiserad djurhälsovård lades redan på 1940-talet genom enskilda initiativ av djurägare och slakteriföreningar. Dåvarande Slakteriförbundet organiserade en nationell hälsokontroll för grisar 1970, vilken i slutet av 1980-talet kompletterades med en särskild hälsokontroll för slaktgrisar.

Samhället, näringen och enskilda uppfödare i Sverige har en unik insyn i grisarnas hälsostatus genom systemet med officiell hälsokontroll. Anslutning till sådan kontroll är frivillig men hälsokontrollen har under senare år omfattat uppemot 90 procent av antalet slaktade grisar. Branschen har genom en samlad överenskommelse, sedan mitten av 1950-talet, förbundet sig att enbart förmedla hälsokontrollerade grisar. Kontrollen omfattar samtliga livdjursbesättningar och s.k. suggpools. Kontrollen omfattar besättningsgenomgångar av veterinärer, 1–4 gånger årligen.

Genom registrering av vissa anmärkningar som görs av officiell veterinär och assistenterna vid slakteri vid slakten så har man i Sverige underlag till en löpande uppföljning av nyckeltal för hälsa och djurvälstånd. Denna analys utförs varje kvartal av SvDHF:s veterinärer. Genom ett flaggningssystem fångas problembesättningar upp och får då gårdsspecifika åtgärdsprogram. Sannolikt är Sverige det enda land med modern grisuppfödning som har statistik över utvecklingen av sjukdomsanmärkningarna under en 20-årsperiod. Det anses att andelen grisar med anmärkningar på lungorna p.g.a. SEP, en mycoplasmainfektion, vid slakt har mer än halverats under en 20-årsperiod. Resultaten från denna uppföljning av nyckeltal har redovisats på ett flertal internationella vetenskapliga kongresser.

Det rapporteras också genom slaktanmärkningarna att ca 1,5 procent av grisarna har svansskador vid slakt, något som kan vara orsakat av svansbitning. Registreringen omfattar alla korta svansar, vilket innebär att i denna registrering ingår även skador som har uppstått genom klämning och s.k. svansnekroser som kan uppstå när grisen är mycket ung. Detta är en indikator på hur grisen har skötts under uppfödningstiden. Från näringens sida anses dessa skador ligga på en låg nivå, detta med beaktande av att svansarna på svenska grisar inte kuperas, vilket sker i många andra länder.

En undersökning inom EU (EFSA 2007 a) visade nyligen att svensk grisuppfödning tillhörde det fåtal medlemsstater där meticillinresistenta stafylokocker, s.k. MRSA, inte är påvisade. Under sommaren 2010 bekräftades dock det första fallet i en svensk grisuppfödning. Dessa resistenta bakterier utgör ett folkhälsoproblem i många länder och är relativt vanligt förekommande i andra EU-länders grisbesättningar.

Det är också visat att svenskt griskött är nästan helt fritt från salmonella. Två undersökningar inom EU (EFSA 2006, EFSA 2007 b) har också dokumenterat att Sverige har en mycket gynnsam salmonellasituation jämfört med t.ex. Danmark. På besättningsnivå har man i Danmark ca 10 gånger så mycket salmonella som här i landet.

Av de salmonellafall på gris av typen salmonella tyfimumium i Sverige mellan 2001 och 2010 har knappt 5 procent av bakterierna varit resistenta mot antibiotikan ampicillin och ca 3 procent mot tetracyklin. Motsvarande siffror i Nederländerna 2008–2009 var 48

och 63 procent och i Spanien 77 och 80 procent (SVARM 2010, DANMAP 2009).

I artikeln *Friska grisar – lönsamma och miljövänliga* (Wallgren P, Lundeheim N, Ehlorsson C-J 2011) pekar författarna på vad förbudet mot inblandning av lågdosantibiotika i foder innebar i konkreta produktionssiffror. Under de första åren ökade dödligheten efter avvänjning av smågrisarna i medeltal med 50 procent från 2,4 till 3,6 procent. Samtidigt så fördubblades antalet avvänjningsdiarréer. Detta bidrog till att styra produktionen till att inte blanda djur i olika åldrar och därmed minska smittrycket hos djuren. Produktionsresultaten har efter detta blivit bättre och vid sekelskiftet var de bättre än före förbudet och de har ytterligare förbättrat sedan dess. Sedan 1990-talet har uppfödningstiden minskat med 15 dagar i medelbesättningen och 10 dagar i de bästa besättningarna.

Författarna pekar också på den stora potentialen till effektivare produktion som finns genom att arbeta för ökad smågrisöverlevnad och sjukdomsförebyggande åtgärder. Enligt artikeln skulle den möjliga produktionsökningen kunna vara upp till en miljard kronor eller 7 449 kronor per sugga och år.

Utevistelse

Genom 1988 års djurskyddslagstiftning infördes det i förordningen att: om det är möjligt ska avelssvin sommartid ges tillfälle att vistas ute (12 §), svin ska hållas lösgående (14 §), fixeringsanordningar får inte användas annat än tillfälligtvis (§ 15), boxar för svin ska vara försedda med halm eller annat jämförbart material (16 §). Dessa bestämmelser på förordningsnivå har lett till många olika tolkningar.

Även om möjlighet till utevistelse för avelssvin främst har blivit verklighet i den ekologiska grisuppfödningen så har djurskyddslagstiftningen lett till att uppfödningssystemen i Sverige i många hänseenden har utvecklats åt ett annat håll än i övriga EU. Den har t.ex. stimulerat till att byggnadslösningar har tagits fram där utevistelse kan ingå i system för hållande av exempelvis sinsuggor.

Avel

Avelsarbetet har i många år inriktats mot att få så snabbväxande djur som möjligt. Sverige är dock ett av få länder som även har tagit med djurhälsoaspekter i avelsmålen för grisar, t.ex. motstånd mot stresskänslighet, hälsobefrämjande kroppsbyggnad och motståndskraft mot sjukdomar. Ändå behövs en anpassning av djurmaterialet i ekologisk produktionsmiljö för att undvika bl.a. leddskador. Forskning vid bl.a. SLU pekar mot att en gris som föds upp i ett konventionellt uppfödningssystem inte klarar av att röra sig så mycket utomhus som den ekologiska grisen får göra. Ensidig avelsinriktning har medfört att vissa konventionella grisraser får djurskyddsproblem i en i övrigt önskvärd utomhusmiljö.

Minskad produktion

I Sverige, som har särskilda djurskyddsbestämmelser utöver de gemensamma inom övriga EU, har grisuppfödningen minskat på grund av ökad konkurrens från andra länder. Samtidigt har uppfödningen av grisar återkommande blivit hårt granskad av djurrättsaktivister och journalister. Under flera år har grisuppfödningen inför julhelgen kritiserats av media.

Den svenska grisproduktionen har sedan EU-inträdet minskat med mer än 25 procent. Sverige har goda förutsättningar för att ha grisproduktion, bl.a. beroende på en hög hälsostatus och goda miljömässiga förutsättningar. Enligt näringen har Sverige skickliga grisbönder och en lagstiftning som vida övergår det som övriga EU har och därmed en för konsumenten tilltalande produktion. I Sverige produceras i princip också allt foder som de svenska grisarna äter, vilket är en stark miljöfaktor med färre transporter.

Rapporter från Jordbruksverket (Jordbruksverket 2005, Jordbruksverket 2010 a) och Agri Food (Agri Food Economics Centre 2010) visar att kostnaderna för att producera en gris är högre i Sverige än i de flesta andra EU-länder. Detta anges bero delvis på den högre nivån i djurskyddslagstiftningen, men till större delen på ökade kostnader för arbete och byggnader. I Agri Foods rapport konstateras att

Svensk slaktsvinsproduktion uppvisar en relativt sett hög tillväxt och bra foderomvandling. Svenska regler vad gäller ytkrav, golvtyp och tillgång på strömedel kan utifrån litteraturen förväntas ha en positiv effekt på tillväxten. Tillväxten på suggor och antal smågrisar per sugga

och år uppvisar dock inte samma tydliga fördel. Sverige är i dessa avseenden sämre än Danmark och Holland, men bättre än vissa andra länder.

Produktionskostnaderna i svensk grisproduktion är högre än i många andra länder (till exempel Danmark och Holland). Merkostnaden för svenska grisproducenter som kan hänföras till svensk djurskyddslagstiftning uppgår till cirka 4 procent. Vissa minimikrav påverkar dock produktionskostnaden positivt. Till exempel kan kraven rörande tillgänglig yta och golvtyp minska kostnaderna. Andra regler kan påverka smågrisproduktionen positivt men slaktsvinsproduktionen negativt eller omvänt. Krav på strömedel och förbud mot svanskupering är exempel på sådana regler.

Under våren 2010 har det framförts att starka prisfall har skett i den svenska grisköttssektorn jämfört med konkurrentländerna. Jordbruksverket har emellertid genom en jämförelse av offentligt redovisad statistik på europeisk nivå dragit den slutsatsen att det inte går att se att prisutvecklingen i Sverige avviker från konkurrentländerna (Jordbruksverket 2010 b). Prisförändringen i de olika jämförda länderna går i samma riktning även om styrkan i förändringen kan skilja mellan länderna. Om man ser till de allra senaste åren har utvecklingen i Sverige t.o.m. varit fördelaktigare i förhållande till de jämförda länderna, inte minst jämfört med Danmark.

Vidare föll priserna i konkurrentländerna under 2009 samtidigt som priserna steg i Sverige. En jämförelse av prisutvecklingen för griskött har gjorts med prisutvecklingen för svinfoder i de olika länderna. Ett sådant mått kan säga belysa lönsamhetsutvecklingen på kort sikt i länderna. Denna jämförelse visar att utvecklingen i Sverige enligt detta mått inte skiljer sig från utvecklingen i de redovisade konkurrentländerna.

I början av 2011 har noteringen för griskött i Sverige sjunkit relativt kraftigt och befinner sig i januari och februari 2011 på ungefär samma nivå som i Danmark, dvs. runt 10–11 kr/kg. Efter det har noteringarna åter gått upp från denna bottenivå.

I artikeln *Drömmer du om trettio avvanda grisar per årssugga?* (Simon Åkerblom 2011) framför författaren att hemligheten bakom att lyckas ha 16,5 levande födda grisar per omgång och 35 avvanda grisar per år är ett systematiskt användande av ett stort antal amsuggor och ett avelsmaterial som är bättre än det svenska. Det hänvisas till en undersökning som en tysk lantbruksorganisation genomförde 2008. Där jämfördes resultaten från

gyltor som hade inköpts från olika avelsbolag. Det klart bästa resultatet fick man från djur köpta från Danmark.

Jämförelse mellan svensk djurskyddslagstiftning och EU-direktivet

När ändringen av direktiv 91/630 EEG om fastställande av lägsta djurskydds krav vid svinhållning beslutades 2001 var bl.a. de redan existerande svenska djurskyddsbestämmelserna för hållande av sugor en förebild. Vid införandet av direktivet fick dock en del av det svenska regelverket modifieras i andra avseenden. År 2007 reviderades de svenska djurskyddsföreskrifterna gällande gris (*Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om djurbållning inom lantbruket m.m.* (lantbruksdjursföreskriften)) och på viktiga punkter skiljer sig i dag de svenska reglerna från övriga EU:s.

En sådan punkt är att det sedan djurskyddslagen började gälla 1988 är förbjudet att kuperas svansarna på grisar i Sverige. Enligt EU-lagstiftningen får detta göras under vissa förutsättningar, dvs. om det har konstaterats att vara ett problem med svansbitning och att andra miljöåtgärder har prövats men inte avhållt problemet. Kupering får alltså inte ske rutinmässigt enligt EU:s regler, trots detta kuperas enligt näringen det stora flertalet av grisarnas svansar i många andra EU-länder.

Problematiken kring svansbitning och kupering hänger ihop med grisars sysselsättningsbehov och denna fråga hänger i sin tur ofta ihop med utveckling av utgödslingssystem som inte kan hantera strömedel. Svenska bönder har visat att det går att använda strömedel och att få friska grisar utan svansbitning. I Sverige ska grisarna ha strömedel i den mängden att det tillfredsställer deras behov av sysselsättning och komfort. Detta anges även på likande sätt i EU:s regler som säger att svin ska:

ha ständig tillgång till tillräckligt med material som de kan undersöka sysselsätta sig med, material som halm, hö, trä, spån, svampkompost, torv, eller blandningar av dessa utan att äventyra djurens hälsa.

EU:s regler kan alltså tolkas som att vara minst lika långtgående som Sveriges på grund av lydelsen "ständig tillgång".

Enligt de svenska djurskyddsreglerna ska sugor också få möjlighet att utöva sitt bobyggnadsbeteende. Detta gäller också i EU-lagstiftningen men där finns ett undantag om det är så att den

tekniska lösningen för flytgödsel inte klarar att hantera den mängd halm eller annat material som krävs för att uppfylla lagstiftningen. I Sverige får suggor inte rutinmässigt hållas fixerade medan det enligt EU-reglerna endast är förbjudet att hålla dem uppbundna. Från den 1 januari 2013 måste dock alla suggor och gyltor som är dräktiga hållas i grupp enligt EU-regler (rådets *direktiv 2001/88/EEG av den 23 oktober 2001 om ändrar av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning* (svin-direktivet)). Det som då kommer att gälla är att suggor ska gå lösa från fyra veckor efter betäckning till en vecka före beräknad grisning. Denna förändring om att djuren ska hållas i grupp kommer att ge de svenska producenterna en fördel framför producenter i övriga EU eftersom detta krav har funnits i Sverige sedan länge.

Merparten av de europeiska suggorna kommer ändå att hållas fixerade före och efter grisningen även efter de kommande förändringarna av EU-lagstiftningen även om fler EU-länder än Sverige har strängare regler i detta avseende. Detta innebär att de inte har möjlighet att utföra sitt bobyggnadsbeteende. Här finns alltså en avgörande skillnad i suggornas välfärd i Sverige jämfört med många av de övriga EU-länderna.

Andra exempel på skillnader är att den svenska lagstiftningen också generellt sett kräver att grisarna hålls på något större ytor än vad EU-lagstiftningen kräver och att golven där de ligger ska vara hela i större utsträckning (inte gödseldrainerande spalt i samma utsträckning).

De ändringar som har gjorts i lantbruksdjursföreskrifterna under de senaste 10 åren avseende ytor, boxgolv och inredning m.m. har enligt näringen medfört en otrygghet inför investeringar hos uppfödarna. Omfattande diskussioner har förts om vilka merkostnader som dessa djurskyddsbestämmelser medför och den positiva ambition som präglade uppfödarna i slutet av 1900-talet har ersatts av pessimism. Detta styrks enligt näringen av att grisuppfödningen minskat sedan EU-inträdet.

Näringsen anser också att det har varit svårt att nå ut med information om djurskyddsbestämmelserna till uppfödarna. Ett exempel på detta är frågan om hur skyddsgrindar får användas, dvs. när och i vilken omfattning som suggor får fixeras.

Sverige har dock inte högst djurskyddskrav när det gäller alla aspekter i grisproduktionen. I Sverige är det tillåtet att kastrera smågrisar utan bedövning och det sker fortfarande rutinmässigt.

Ingreppet är givetvis mycket smärtsamt (EFSA 2004) och här har några andra länder kommit längre. I Nederländerna sövs grisarna med koldioxid före kastreringen och i Tyskland och Danmark behandlas grisarna med läkemedel avsedda för smärtlindring (Non-Steroidala Anti Inflammatoriska Drogar NSAID) efter ingreppet. I samtliga fall har förändringen åstadkommit av marknaden själv. I Nederländerna är det handeln som finansierar utrustningen för narkosen till grisarna. Det är endast i Norge och Schweiz, länder som inte är medlemmar i EU, som det har lagstiftats om att kastreringen av smågrisar ska ske efter bedövning.

Svensk griskäring var redan 2009 beredd att frivilligt införa smärtlindring (NSAID) efter ingreppet vid hangriskastration men avvaktade då på uppmaning från Svenska Djurhälsovården eftersom vissa frågor om effekt och säkerhet för grisen (blödningsrisken kunde öka med NSAID preparatet) inte var utredda. Det har i april 2011 antagits en branschöverenskommelse om att smärtlindring ska införas och nu har också ett NSAID-preparat som är godkänt för smågrisar registrerats. Det har också öppnats nya möjligheter för grisuppfödare för att få bedöva djuren själva under förutsättning att de genomgått en utbildning.

Inom näringen förs nu också diskussioner om de olika alternativ till kastrering som står till buds. Den svenska griskäringen har även ställt sig bakom det arbete som nu pågår inom EU och det frivilliga positionsdokument som många organisationer inom EU:s medlemsländer gemensamt har undertecknat. Detta dokument innebär att man efter den 1 januari 2012 inte ska kastrera utan bedövning eller smärtlindring (NSAID). Det innebär också att från den 1 januari 2018 ska inte kirurgisk kastration genomföras över huvud taget förutsatt att lösningar för detta finns.

Anledningen till att grisarna kastreras är den s.k. galtluktsom kött från okastrerade galtar kan avge, framför allt när köttet värms upp (Jordbruksverket 2007). Lukten upplevs av vissa konsumenter som mycket obehaglig och påverkar därför marknaden negativt. En annan anledning är djurskyddsskäl. Okastrerade grisar gör upp om rangordningen vid könsmognad, denna inträffar ofta före att de går till slakt. Detta innebär att de blir aggressiva och slåss med varandra.

Riksdagen gjorde ett tillkännagivande till regeringen den 27 april 2011 att kastrering av smågrisar utan bedövning bör förbjudas så snart som det finns alternativa metoder för att säkerställa kvaliteten på griskött och god djurhållning.

Kostnadsjämförelser med andra länder

Såväl Jordbruksverket (Jordbruksverket 2005, Jordbruksverket 2010 a) som Agri Food (Agri Food Economics Centre 2010) har undersökt de merkostnader som de svenska reglerna på djurskyddsområdet leder till. Deras rapporter visar dock att det är svårt att ge några entydigt svar på denna frågeställning. I Agri Foods rapport konstaterades dock att:

Kostnadsskillnader mellan Sverige och omvärlden kan endast till en del förklaras av skillnader i djurskyddslagstiftning. Högre transportkostnader, kostnader för salmonellakontroll, GMO-frihet och regler rörande aflatoxin samt skillnader i kvalitet är bidragande orsaker till högre foderkostnader i Sverige. Högre arbetskostnader förklaras främst av lägre arbetseffektivitet.

Jordbruksverket drar följande slutsatser i sin rapport *Kostnader och intäkter i svenskt jordbruk – en jämförelse med Danmark och Finland*.

Analysen visar att man i de flesta fall bygger något billigare i Danmark än i Sverige och Finland, räknat per djur. Byggnaderna i studien motsvarar de byggnader som verkligen byggs.(...) I praktiken kan det visa sig att ett land som har färre krav inte per automatik har lägre byggkostnader. Hade däremot dessa stallar varit projekterade efter nationella minimimått så hade förmodligen skillnaderna i byggkostnaderna blivit ännu tydligare.

Hur mycket av det danska försprånget i konkurrenskraft som beror på den högre produktionen per ytenhet och hur mycket som beror på stordriftsfördelar ger denna studie inte svar på. Det är emellertid troligt att båda faktorerna har stor påverkan. Det är också troligt att högre produktion per ytenhet också påverkar behovet av arbetskraft. En högre belägningsgrad kan dessutom påverka djuren negativt och ge upphov till fler skador och produktionsbortfall.

I Jordbruksverkets analys *De ekonomiska verkningarna av de svenska djurskyddsreglerna för grisar (Jordbruksverket 2011)* framförs följande:

En skillnad som kan beläggas är att avskrivningskostnaderna är högre i Sverige och att det därför även blir en större kapitalbindning i Sverige. En bearbetning av en rapport från Jordbruksverket visar en skillnad i byggkostnaderna som medför att kostnaden blir ca 0,75 kr/kg griskött högre i Sverige än i Danmark. Beräkningen av skillnaden i byggkostnader innehåller också skillnader mellan länderna i andra hänseenden än sådant som är relaterat till djurskyddsregelverk. Dock be-

döms att merparten av skillnaden är hänförlig till skillnader i djurskyddsregelverk. Dessutom kan det även finnas en skillnad i underhållskostnader. Till denna merkostnad ska också läggas högre räntekostnader med högst 0,64 kr/kg griskött. Det finns andra arbeten som stödjer denna slutsats.

Jordbruksverkets analys visar också att Sverige har en mycket lägre arbetsproduktivitet än Danmark har i alla produktionsgrenar. Detta gäller även t.ex. växtodling, vilket tyder på att skillnaden i lönsamhet till stor del måste ha med andra faktorer än enbart djurskydd att göra. I analyserna drar man också den slutsatsen att de ekonomiska verkningarna av olika skötselkrav har både fördelar och nackdelar och det går inte att påstå att nackdelarna är större än fördelarna eller tvärt om med den delvis högre svenska ambitionsnivån.

Den tidigare nämnda förändringen i svindirektivet (se tidigare i detta kapitel Jämförelse svenska djurskyddslagstiftning och EU-direktivet) kommer också att kräva att alla sinsuggor under viss tid av produktionscykeln ska hållas i grupp från 1 januari 2013 i hela EU. Detta plus de nya kraven på hur spaltgolv ska vara utformade och att alla grisar ska ha ständig tillgång till tillräckligt material som de kan undersöka och sysselsätta sig med kommer att ge svenska producenter en fördel eftersom de redan har anpassat grisproduktionen till dessa krav.

Analys

Utredaren kan konstatera att den svenska grisproduktionen har genomgått en kraftig strukturrationalisering men jämfört med andra länder så är besättningarna fortfarande relativt små. Stort fokus har lagts på djurhälsan genom att bl.a. införa systemlösningar med planerad produktion, nationella hälsokontrollprogram och djurvänligare system där djurens beteendebestånd har beaktats i större grad. Detta har medfört att de svenska grisproducenterna har en viss merkostnad för sin produktion jämfört med EU-lagstiftningen. Det har också medfört positiva effekter i form av friska djur med liten användning av läkemedel som antibiotika. Hur stora de sammantagna positiva ekonomiska effekterna är på grund av de högre djurskydds- och djurhälsokraven finns det dock inte någon samlad analys av. Enligt utredarens åsikt är djurhälsa, djurskydd och folkhälsa starkt sammanlänkade. I Sverige har vi ett

gott antibiotikaresistensläge när det gäller djur, bl.a. tack vare våra djurskydds- och djurhälsokrav. Ur ett samhällsperspektiv är detta av stor vikt och bör enligt utredaren värderas högre än vad det görs i dag.

Utredaren anser även att Jordbruksverkets analyser visar på att det också är många andra faktorer än djurskyddsreglerna som påverkar lönsamheten. Svenska producenter kommer också att ha en fördel av att de redan har ställt om till de nya regler som grisproducenter i övriga EU måste anpassa sin produktion till senast den 1 januari 2013.

Utredaren bedömer också att en viktig faktor för att öka och bibehålla den svenska grisproduktionen är att svenska konsumenter även i framtiden ges möjlighet att ha insyn i hur grisarna hålls och sköts i Sverige. Om konsumenten tvivlar på att svenska grisar har det bättre än grisar i Danmark eller Tyskland så anser utredaren att skälen för att välja svenskt, dyrare, griskött försvinner.

Utredaren anser också att ett område där djurskyddsarbetet inom grisproduktionen inte har kommit tillräckligt långt ännu är kastrering av smågrisar utan bedövning, vilket fortfarande görs.

3.2.2 Matfågel

Svensk Fågel, som är branschorganisation för kycklingproduktionen har lagt ner ett stort arbete som har gjort att uppfödningen av kyckling har gått från att ha varit en bransch med stora problem till att vara en av de ledande på området om att utveckla djurvelfärd. Ur ett EU-perspektiv är svensk kycklinguppfödning väl utvecklat både vad gäller djurhälsa, smittskydd och livsmedelssäkerhet.

Svensk Fågels medlemmar svarar för ca 99 procent av kycklingproduktionen och för 97 procent av kalkonproduktionen i Sverige. Branschorganisationen företräder hela produktionskedjan, dvs. avel för uppfödning och kläckäggsproduktion, kläckeri, uppfödare och slakterier samt fodertillverkare. Det omfattar emellertid inte framtagandet av avelsdjuren som köps som far- och morföräldrar från utlandet.

Strukturutveckling

I början av svensk slaktkycklingshistoria utgjordes kycklingstallarna av ombyggda stallbyggnader (t.ex. gamla kostallar) som inte var byggda för ändamålet att hysa kycklingar. Det innebar att många av dessa kycklingstallar erbjöd en ganska dålig djurmiljö. Under 1970-talet fanns det ett kraftigt ökat intresse för kyckling som livsmedel både hos konsumenter och hos uppfödare. Detta innebar att man byggde nya och mer ändamålsenliga stallar för slaktkycklingarna.

I de äldre omgjorda stallbyggnaderna var ofta såväl de hygieniska som miljömässiga förhållandena mindre goda. I propositionen till djurskyddslagen 1988 uppmärksammades bl.a. att djurmiljön uppvisade väsentliga skillnader, framför allt avseende luftkvaliteten. Det ansågs att ett sätt att lösa problemet var att införa differentierad beläggning beroende på djurhållarens kvalifikationer vad gäller skötsel och miljö. I och med införandet av den nya djurskyddslagstiftningen 1988 genomgick hållandet av kycklingar en omställning till differentierad och villkorad beläggning som det nationellt eller internationellt inte fanns någon motsvarighet till varken för andra djurslag eller för motsvarande produktion i utlandet. Branschen i Sverige hade under 1980-talet påbörjat arbetet med att ta fram det nuvarande djuromsorgsprogram som både beaktade djurmiljö och skötsel för att komma till rätta med de uppmärksammade missförhållandena. Man ansåg det vara viktigt att ta kycklingens hälsa som en indikator på optimal miljö och därmed infördes bl.a. en differentierad beläggningsgrad, framför allt baserad på djurens fothälsa. Detta har sedan tjänat som förebild för *rådets direktiv 2007/43/EG av den 28 juni 2007 om fastställande av minimi regler för skydd av slaktkycklingar* (slaktkycklingdirektivet).

I Sverige föds det i dag upp ca 75 miljoner kycklingar per år avsedd för matfågel. År 1985 producerades 38 698 ton fågelkött och 2008 redovisades en produktion på 115 500 ton. Mellan 2002–2008 har produktionen av matfågel i Sverige ökat med 4,5 procent. Importen har under samma period ökat med 50,1 procent. Av den totala konsumtionen står importen för ca 37 procent. Av den totala försäljningen av frysta kycklingprodukter är ca 50 procent svensk råvara. Resterande är införsel/importerat med främst Danmark och Tyskland som ursprungsland. Det egentliga ursprunget kan man dock inte fastställa eftersom det inte är reglerat på EU-nivå

angående ursprungsmärkning. På samma sätt är det även med fryst, färdiglagad kyckling där ca 50 procent är importerad. Ursprunget på dessa produkter är sannolikt att de i stor omfattning kommer från Thailändskt och Brasilianskt. Av kylda produkter är ca 95 procent svenskt.

Av den matfågel som används av restaurang och storhushåll är det ungefär 20 procent svenskt och 80 procent importerat. Här finns det ett mörkertal eftersom det inte finns något krav på att registrera införsel av produkter till Sverige om de har ett värde som understiger 4,5 miljoner kronor, detta motsvara ungefär 125 ton kycklingkött. Differensen mellan utförselsiffror från Danmark och införselsiffror till Sverige av kycklingprodukter belägger dessa siffror enligt näringen.

Förutom de uppfödare som föder upp föräldradjur finns det ca 120 kycklinguppfödare inom Svensk Fågel. Dessa svarar för 98 procent av kycklinguppfödningen i landet och djuren går uteslutande till produktion av fågelkött. Uppfödarna finns från Mälardalen och söderut, i anslutning till slakteriföretagen. Varje uppfödare har kontrakt med ett slakteri och vissa slakterier har också egen uppfödning.

Besättningarnas storlek varierar, men merparten av djuren kommer från uppfödare som föder upp mellan 20 000 till 120 000 kycklingar per omgång. Den genomsnittliga uppfödaren har ca 85 000 kycklingar per omgång, där kycklingarna är uppdelade i olika avdelningar. En uppfödare föder upp drygt 7 omgångar per år.

Djuromsorgsprogram

I Svensk Fågels regi driver branschen sedan slutet av 1980-talet ett officiellt djuromsorgsprogram godkänt av Jordbruksverket, dvs. ett s.k. kontrollprogram. Programmet omfattar hela uppfödningen på gård t.o.m. lastning, transport och slakt/avlivning. Uppfödare ansluts genom inbesiktning av stallar. Stallarna måste godkännas såväl ur ett djurskyddsperspektiv men också ur ett smittskyddsperspektiv enligt programmet för frivillig salmonellakontroll. Samtliga uppfödare inom Svensk Fågel är anslutna till programmen eftersom detta är ett krav för medlemskap. Inbesiktning och kontroll sker genom salmonellakontroll av veterinärer och Agrias riksläkare. Varje anläggning besiktigas av en riksläkare (likriktar standarden av kycklingstallar i riket) som är anställd av försäkrings-

bolaget Agria Djurförsäkring. Djuromsorgsprogrammet rapporteras halvårsvis av Agrias riksläkare till Jordbruksverket i en skriftlig rapport samt redogörs muntligt vid möten i Jordbruksverkets "Referensgrupp Matfågel". I referensgruppen ingår Jordbruksverket, Livsmedelsverket, SLU, SVA, Djurskyddet Sverige, Djurens Rätt samt näringen.

Kontrollprogrammet omfattar i dag 31 olika punkter fördelade på djurutrymme, ekonomiutrymme samt skötsel. Varje kontrollpunkt poängsätts och multipliceras med en faktor som varierar från 1–11. Störst betydelse tillmäts djurmiljö och djuromsorg.

Resultatet ligger till grund för godkännande av deltagande i programmet samt vilken beläggning som tillåts i stallarna. Besiktningssrapporten sänds efter besöket i kopia till berörd länsstyrelse.

Som ett mått på djurvälstånd bedöms vid slakteri vid varje omgång, inom programmet, varje flocks fothälsa under överinsyn av Livsmedelsverkets officiella veterinär. Förekomst av fotskador kontrolleras (100 fötter/flock).

Fothälsopoängen rapporteras till slakteriets djurskyddsansvarige och till uppfödaren som tillsammans med besättningsveterinär vid slakteriet utreder orsaken i de fall när alltför hög förekomst av fotskador registrerats vid slakt. Beroende av utfallet av fothälsokontrollen vidtas åtgärder enligt ett fastställt åtgärdsprogram som bl.a. innebär rådgivning, uppföljning och i förekommande fall sänkning av beläggningsgraden. I särskilda fall kan uppfödaren även uteslutas om inte något godkännande ges.

Revision av slakterierna

Varje slakteri inom Svensk Fågel genomgår årligen en oberoende revision av ett ackrediterat certifieringsföretag (Prosanitas). För slakterier som slaktar högst 1 miljon fåglar per år sker revision vartannat år under förutsättning att man har godkänts vid revisionen.

Revisionen omfattar samtliga moment i samband med lastning, transport samt slakt/avlivning vid slakteri och inkluderar både djurskyddslagstiftningen och branschens egna krav inom omsorgsprogrammet.

Djurhälsa och beteende

Mot bakgrund av förekomst av hälsostörningar hos högproducerande djur infördes i omsorgsprogrammet en målsättning om att djuren ska vara friska och starka. Djuren ska ha en fysik och hälsa som klarade av att uppfylla de krav och kriterier som programmet och den svenska lagstiftningen ställer. De kycklingar som levereras till uppfödarna ska vara robusta och ha antikroppar mot vissa i landet förekommande fjäderfäsjukdomar, t.ex. blåvingesjuka och smittsam hjärnhinneinflammation, (med sig från moderdjuren via äggen). Kycklingarna ska också vara fria från salmonella och andra bakteriella smittämnen som kan påverka kycklingens hälsotillstånd eller livsmedelskvaliteten negativt. Friska och starka djur innebär även att det inte ska behöva tillämpas en generell medicinering under uppfödningen.

I omsorgsprogrammet uppfylls kravet på att djuren ska få utlopp för sitt naturliga beteende genom att djurens miljö anpassas till deras biologiska förutsättningar. Djuren ges möjlighet att röra sig fritt i stallar samt kan picka, krafsa och sprätta i ströet för fodersök. Kycklingarna kan bilda småflockar, vilket ger komfort och en känsla av skydd mot yttre hot, även om inga predatorer förekommer i uppfödningssmiljön. Stallklimatet är anpassat till en miljö som så nära som möjligt påminner om kycklingarnas ursprungliga naturliga miljö, med lämplig temperatur, luftfuktighet och ventilation.

Andra kontroller av djurhälsa och djurvelfärd

Ytterligare kontroll än de som tidigare har nämnts och som görs av matfågeln och dess anläggningar är;

Slakt

Görs var 7:e vecka på kontrollslakteri och innebär att en officiell veterinär finns på plats vid levandedjursbesiktningen och under slakten. Varje flock besiktigas och eventuella kassationsorsaker inklusive sådana som kan kopplas till djurvelfärd registreras. I detta ingår också kontrollen av djurens fothälsa enligt fothälsoprogrammet.

Frivillig och förebyggande salmonellakontroll

I kontrollen ingår ett årligt besättningsbesök av salmonella-kontrollveterinär. Kontrollen omfattar en rad krav när det gäller byggnader, utrustning och skötsel, vilket är viktigt för såväl smittskydd som djurvälstånd.

Koccidie/Clostridie-program (KC-programmet)

Programmet omfattar övervakning av förekomsten av specifika bakterier och encelliga parasiter i kycklingarnas tarmar. Plan- och riktlinjer godkänns årligen av Jordbruksverket. Slumpvis utvalda besättningar testas 2 gånger per år under uppfödningen. Slaktdata med relevans för KC-kontrollen registreras vid slakteriet och officiell veterinär ansvarar för rapport till KC-nämnden som är den av Jordbruksverket utsedda grupp som följer upp inkommen information i programmet.

Koccidier är en sorts encelliga tarmparasiter, vilka i större antal kan ge upphov till sjukdomen koccidios. Det huvudsakliga symptomet är diarré som i grava fall är blodblandad och som kan vara dödlig. Om sjukdomen bryter ut drabbas vanligen ett stort antal av de jämgamla kycklingarna i en flock. Värphöns vaccineras mot koccidios men för slaktkycklingar, som riskerar att drabbas vid lägre åldrar, finns i dag inte något vaccin tillgängligt på marknaden. I stället ges i princip alla slaktkycklingar världen över (med undantag för dem som föds upp i nischproduktion eller ekologiskt) en antiparasitär substans i fodret. Denna benämns koccidiostatika och ges från uppfödningens start och fram till ett bestämt antal dagar före slakt. Koccidiostatika är en fodertillsats men har tidigare klassats som antibiotika och hade då en obligatorisk karenstid på 3 dagar som gällde i hela EU. Enligt gällande EU-direktiv i dag tillämpas det inte någon karenstid men branschorganisationen Svensk Fågel har valt att behålla karenstiden på tre dagar.

I Sverige används s.k. jonofora koccidiostatika. Det specifika vad gäller jonofora koccidiostatika är att dessa eller närbesläktade substanser inte används för behandling av människor. Jonofora koccidiostatika har även en något hämmande effekt på vissa typer av tarmbakterier och anses därför också i viss utsträckning minska risken för andra tarmrubbingar, främst s.k. nekrotiserande enterit, vilket ger bl.a. tarmlödningar hos kycklingarna. Den jonofora

koccidiostatikan kan därför uppfattas som ett tillväxtbefrämjande medel i detta sammanhang, vilket kan uppfattas som om att problem i djurens miljö döljs genom denna fodertillsatts.

Det finns även företag inom branschorganisationen som har valt bort att använda koccidiostatika. De har då en bevakning av tarmhälsan (till sin hjälp) för att tidigt upptäcka sjukdomstillstånd hos djuren. Detta gäller för alla som är anslutna till Svensk Fågel. Motsvarande förekommer inte på icke anslutna eller ekologisk produktion.

Campylobacterprogram

Programmets plan och riktlinjer godkänns årligen av Jordbruksverket. Varje flock provtas med avseende på campylobacterförekomst i samband med slakt. Noteras bör att förekomst av *Campylobacter*, vilket är en jordbakterie, inte primärt är ett djurskydds- eller djurhälsoproblem eftersom infektionen inte påverkar kycklingarna. Förekomsten har betydelse för livsmedels-säkerheten.

Avel

De svenska kycklingarna och kalkonerna härstammar från avelsdjur som importeras från Storbritannien och dessa avelsdjur köps som far- och morföräldrar (Grandparents/GP). Sverige har, i likhet med flertalet länder världen över, inte någon egen avel eftersom detta skulle kosta för mycket i förhållande till det antal djur som behövs. Näringen anger att de raser som används i dag har tagits fram genom ett långsiktigt avelsarbete med fokus på friska, starka djur med god köttansättningsförmåga och på ekonomisk avkastning. Näringen uppger också att djuren kontrolleras ytterst noga så att inte medfödda defekter, sjukdomar eller andra störningar, ska föras vidare i kommande generationer. Ett problem som kvarstår i viss utsträckning är att djuren är avlade för att vara snabbväxande, vilket kan medföra problem med ben och leder och därav följande rörelsestörningar. I en undersökning från 2007 (Waldenstedt 2007) sågs hos de två hybriderna (Ross och Cobb) som används i Sverige att 12 respektive 23 procent av djuren hade rörelsestörningar. Detta försöker man motverka genom att optimera fodersamman-

sättningen och på olika sätt stimulera djuren att röra sig genom att vidta andra miljöåtgärder. Vidare medför den snabba tillväxten att föräldradjuren måste hållas på en relativt restriktiv diet för att inte växa för snabbt eller att bli alltför tunga, särskilt under uppfödningensperioden. Denna foderrestriktion ger upphov till stress och frustration hos djuren (EFSA 2000). Dessa problem ser man också i ekologisk uppfödning eftersom de använder sig av samma raser som i den konventionella uppfödningen (Eriksson 2010).

En annan fråga som har väckt diskussion är att det har avlats fram så stora kalkonhannar i förhållande till honor att parning inte kan ske på naturlig väg utan stor skaderisk för honorna. Därför måste artificiell insemination användas och tuppar och honor hålls skilda åt under uppfödningen. En mindre tupp skulle gå att använda till naturlig parning med det skulle medföra en sämre tillväxt och därmed ett dyrare kött.

Ett annat problem är att det fortfarande förekommer hackning (kannibalism) och fjäderplockning hos kalkoner (Berg, Gunnarsson och Odén, 2003) och slaktkyckling eftersom de inte är anpassade att leva i stora grupper. För slaktkyckling gäller det framför allt föräldradjuren. Detta försöker man när det gäller slaktkyckling, att motverka genom att reducera ljuset i stallarna och sätta igen fönstren. Dessa åtgärder är inte tillåtna enligt djurskyddsförordningen (1988:539) eftersom det krävs att djurstallar ska vara försedda med fönster för dagsljusinsläpp. Näringen har initierat ett forskningsprojekt med en ny typ av belysning som mer ska likna dagsljus. I väntan på resultatet av detta projekt, beviljas de producenter som anser sig behöva det dispens från kravet på dagsljusinsläpp.

Kalkoner i större grupper har en hackningsbenägenhet som kommer till uttryck när tupparna börjar bli könsmogna. Då ska rangordning skapas och det kan hända att någon längst ner i rangordningen skadas av de övriga. Kalkoner som blir hackade tas då bort. Det är viktigt att hackning upptäcks i ett tidigt skede. Utomlands används näbbtrimning men det är endast i Finland, Norge och Sverige som detta inte är tillåtet enligt djurskyddslagstiftning. Branschen arbetar i stället förebyggande i Sverige och har lyckats minimera problemen. Det bästa sättet att förhindra hackning är dels att se till att kalkonerna har ett väl sammansatt foder och dels en stimulerande miljö. Kalkoner är nyfikna och aktiva djur som kräver mycket stimulans. Därför sätter man ut

halmbalar som de kan hoppa upp på, bollar de kan leka med och cd-skivor som drar till sig deras uppmärksamhet.

Djurmiljö

En fråga som särskilt nämndes i propositionen till den nya djurskyddslagen 1988 var att ammoniakhalten i höns- och slaktkycklingsstallar var alltför hög. I dag är halterna lägre i slaktkycklingsstallar genom en förbättrad ströbäddskvalitet och bättre ventilation.

För föräldradjuren till slaktkycklingarna och för värphönsen ansågs detta fortfarande vara ett problem in på 2000-talet och var en av de frågor som diskuterades när lantbruksdjursföreskrifterna för dessa djur reviderades 2005–2007. Den erfarenhet som fanns på området visade att daglig utgödsling var det mest effektiva och tillgängliga sättet vid den tiden att reducera ammoniakhalten. Värphönsnäringen förordade också denna lösning. Slaktkycklingsnäringen framförde redan vid revisionen av föreskriften att det måste vara målet, nämligen högst 25 ppm ammoniak, som är det viktiga från djurvälståndssynpunkt, inte hur man når dit. Myndigheten införde trots detta en regel som säger att vid ny-, till- eller ombyggnad av stallar måste mekaniskt utgödslingssystem införas. Det gjordes på grund av att man inte såg någon annan teknisk färdig lösning och eftersom problemet har kvarstått så länge trots att målet om högst 25 ppm ammoniak tydligt framgått under en längre tid.

Slaktkycklingsnäringen anser dock att man både av kostnads- och smittskyddsskäl i möjligaste mån måste undvika att införa genomgående öppningar in i stallarna. Näringen har därför inlett en nyteknikprövning av specialventilation i anslutning till det gödseldrainerande golvet utan mekanisk utgödsling. Förhoppningen i forskningsprojektet är att klara kraven för ammoniakhalten utan att installera utgödsling. Teorin är att i dagens välisolerade stallar så kan det åstadkommas en bättre djurmiljö genom modern ventilationsteknik. Med tillskottsvärme kan ventilationen ökas ytterligare även vintertid. Bra vattensystem minskar spill i gödselbingen och om gödseln torkar upp minskar volymen och avdunstningen av ammoniak. Ventilation påverkar ammoniaknivån över hela ytan medan utgödslingen endast påverkar ammoniaknivån i gödselbingen.

Ytterligare en fråga som näringen har lyft är att slaktkycklingsföräldrarna, av Jordbruksverket, anses omfattas av *rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999 om att fastställa miniminormer för skyddet av värphöns* (hönsdirektivet). Jordbruksverket har gjort detta ställningstagande eftersom dessa djur hålls i syfte att lägga kläckägg. Detta betyder bl.a. att även dessa höns ska ha tillgång till sittpinnar i en högre utsträckning än vad näringen förespråkar. Det finns också regler i Europarådets rekommendationer (*Recommendation Concerning Domestic Fowl, Adopted 1995, Appendix II: Additional provisions for poultry kept for meat production.*) som säger att det ska finnas tillräckligt med sittpinnar så att alla djur kan nattvila på dem.

Vikten av tillräckligt antal sittpinnar/plattformar under uppfödningen betonas i den rapport (EFSA 2010) om välfärd hos avelsdjur i slaktkycklingproduktionen som the European Food Safety Authority (EFSA) tog fram förra året. I denna poängteras att det är särskilt viktigt för de unga djuren att de tränas för att röra sig vertikalt så de kan sitta högt på pinne, hitta reden och mat senare under produktionsperioden, men också för att vertikalträningen förbättrar benhälsan och kan bidra till att hönorna på ett bättre sätt kan undvika överaktiva tuppar. I EFSA-rapporten framgår att det finns ett behov av att känna sig trygg men att det inte finns tillräcklig data kring användning och utformning av hur sittpinnar/sittyta ska se ut för att tillfredsställa behovet; *Broiler breeders have a need for physical environment that provide comfort and security. Perches and platforms may be a component of this but there is insufficient data on the use and design perches/platforms for broiler breeders* (EFSA 2010 s. 27).

Frågan är om de tunga hybrider som används inom slaktkycklingsaveln kan tillfredsställa sitt behov av att sitta på upphöjda strukturer på något annat sätt än genom tillgång till sittpinnar. Vikten av att slaktkycklingsföräldrar får möjlighet att använda pinnar eller andra upphöjda strukturer framhålls dock starkt (Esrevez. I, 2009). Jordbruksverket har gett dispens så att endast 75 procent av djuren behöver ha tillgång till sittpinnar.

Jämförelse svensk djurskyddslagstiftning och EU-direktivet

Den gällande lagstiftningen i Sverige i kombination med djuromsorgsprogrammet är mer långtgående jämfört med EU:s nya direktiv för kyckling. Det finns inte några motsvarande bestämmelser inom EU beträffande kalkon eller avelsdjuren. På ett antal punkter har Sverige strängare regler än vad som EU-direktivet föreskriver. Dessa är i korthet;

- Beläggningen
- Krav på dagsljusinsläpp.
- Mekaniskt buller får inte överstiga 65 dBA.
- Fothälsa
- Salmonella
- Förprovning
- Inte någon lagstiftning på avelsdjuren i EU
- Inte någon lagstiftning på kalkon i EU
- Tillåtet att näbbtrimma i EU

Analys

Utredaren kan konstatera att slaktkycklingsbranschen har varit en av de få näringar som stadigt har ökat sin produktion sedan införandet av den nya djurskyddslagen och EU-inträdet. Trots det är bara cirka hälften av det kycklingkött som vi konsumerar producerat i landet. På slutet av 1980-talet utvecklade näringen ett omsorgsprogram som är det första av Jordbruksverket godkända officiella kontrollprogrammet inom djurskyddsområdet. I programmet är djurhälsan en indikator på en bra djurmiljö och är grunden till en differentierad och villkorad beläggning i stallarna. Ett liknande program har också tagits fram för kalkon. Både nationellt och internationellt har detta varit en unik konstruktion där djurägaren som genom djurmiljöinsatser har kunnat påverka antalet djur som får inhysas i stallarna. Den svenska lagstiftningen med ett kontrollprogram blev också en förebild när slaktkycklingsdirektivet togs fram. En rad andra kontrollprogram för djurhälsa och djurvälstånd säkrar också välbefinnandet för djuren och är även

fördelaktigt för livsmedelshygienen. Djurhälsoläget är mycket gott och Sverige är ett av de få länder som har en i princip salmonellafri kyckling- och kalkonproduktion.

En faktor som gäller i hela fjäderfänaeringen är att det verkliga avelsarbetet sker utomlands och att det endast sker en uppförökning av redan utvalda avelsdjur i landet. Detta har medfört att den svenska näringen har haft svårt att påverka avelsarbetets utveckling. Djuren har framför allt varit framavlade för en snabb tillväxt, vilket har medfört problem med framför allt ben och leder. Detta försöker slaktkycklingsbranschen att motverka genom utveckling av fodersammansättningen samt stimulans för djuren att röra sig och andra miljöåtgärder. Från djurskyddshåll får dock slaktkycklingsbranschen hård kritik för avelsproblemen och det lidande som den snabba tillväxten hos kycklingarna kan medföra, se vidare *Avel som medför lidande för djur*.

Utredaren kan konstatera att den svenska lagstiftningen i kombination med djuromsorgsprogrammet är mer långtgående än EU:s slaktkycklingsdirektiv.

3.2.3 Värphöns

Ur ett EU-perspektiv är svensk äggproduktion på flera sätt unik med avseende på de omfattande satsningar som genom åren har gjorts för att utveckla djurvälstånd. Alltsedan 1950-talet har djurhälsan inom detta område utvecklats med avseende på salmonella och parasitproblem (salmonellakontrollprogram och hälsokontroll spolmask). Sedan 1990-talet har företagen inom svensk äggproduktion gjort omfattande nyinvesteringar i djurvänligare inhysningssystem där hönsen ges möjlighet att utföra naturliga beteenden genom att de får tillgång till rede, sittpinne och ströbad.

Ett flertal obligatoriska kontrollprogram kompletteras med frivilliga kontrollprogram, vilket bidrar till att utveckla, säkerställa och dokumentera djurvälståndet inom svensk äggproduktion. Kvalitetssäkring och utveckling av de frivilliga kontrollprogrammen sker i samråd mellan äggnäringen, myndigheter, forskare och djurskyddsorganisationer.

Strukturutveckling

År 1988 fanns 79 procent av alla värphöns i besättningar med minst 5 000 höns. År 2007 hade andelen stigit till 94 procent. Detta ger inte en rättvisande bild av besättningarnas storleksutveckling eftersom lantbruksstatistikens högsta gräns 5 000 höns är lågt satt i förhållande till vad som länge varit vanliga besättningsstorlekar inom äggproduktionen. Majoriteten av de svenska äggproducenterna har under början av 2000-talet gjort omfattande nyinvesteringar i djurvänliga inhysningssystem för värphöns. Det innebär att 54 procent av antalet anläggningar med frigående system är 6 år eller yngre. För höns i inredda burar är motsvarande siffra 83 procent (2010). Enligt näringen är det som utmärker svensk äggproduktion en hög kunskapsnivå, storleksrationalisering och tillgången till moderna rationella stallar. Enligt näringen är förutsättningarna för en djurvänlig och effektiv äggproduktion mycket god i Sverige.

Utveckling mot ökad djurvälstånd inom svensk värphönshållning

I djurskyddsförordningen från 1988 infördes förbud mot att inhysa höns för äggproduktion i burar med en övergångstid på 10 år. Resultaten från de inledande försöken med flervåningssystem i början av 1990-talet visade på stora problem med fjäderplockning, kannibalism, hög dödlighet och låg produktion. Vid mitten av 1990-talet fastslog de svenska forskarna att det från djurvälståndssynpunkt var viktigare för hönan att kunna värpa i rede, sitta på sittpinne och ströbada än att vara inhysta i ett visst specifikt system. Forskarnas ståndpunkt var att inredd bur och frigående system har för- och nackdelar, men att båda systemen uppfyller funktionskraven och djurskyddslagens krav på att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. (Ekstrand, C. och Keeling, L. 1994.).

Mot bakgrund av det vetenskapliga underlaget godkände regeringen 1997 inredda burar som ett tillåtet inhysningsalternativ. I den nya lydelsen i den svenska djurskyddsförordningen ställdes krav på att inhysningen skulle uppfylla hönsens behov av rede, sittpinne och ströbad.

Ny teknikprovning av flervåningssystem och inredda burar skedde därefter parallellt. På hösten 1998 godkändes flervånings-

systemen för frigående höns trots att en hel del problem med fjäderplockning och kannibalism fortfarande kvarstod och under 2000–2002 godkändes de inredda burarna.

Viss äggproduktion i oinredda burarna kunde ske i Sverige fram till januari 2004 när den sista dispensen löpte ut. Sverige är därmed det första landet inom EU som fullt ut har genomfört omställningen till mer djurvänliga inhysningssystem för värphöns.

Vetenskaplig bakgrund till godkännande av inredda burar

Enligt svensk djurskyddslagstiftning och hönsdirektivet är minimikravet för god hönsvälfärd tillgång till rede, sittpinne och ströbad. Både inredda burar och system för frigående höns uppfyller lagstiftningens krav på att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. De olika inhysningssystemen har olika för- och nackdelar.

Mot bakgrund av diskussionerna lämnade EU-kommissionen i uppdrag åt EFSA att avge ett vetenskapligt yttrande (EFSA 2005) om olika inhysningssystem för värphöns. EFSA konstaterade 2005 att det inte fanns någon accepterad metod att väga ihop olika välfärdsindikatorer. Därför redovisades för- och nackdelar med olika inhysningssystem för värphöns. EFSA tog således inte ställning till om det ena inhysningssystemet är bättre eller sämre än det andra.

Under den svenska omställningsperioden bedrevs en mycket omfattande forskning och den samlade kunskap som i dag finns om djurvälfärd och inhysning för värphöns i Sverige är unik i ett EU-perspektiv. Utveckling av välfärden för värphöns är fortsatt aktuella forskningsområden i Sverige och omfattar såväl inredda burar som system för frigående höns.

Slutsatsen är att både inredda burar och frigående system för höns uppfyller av forskarna uppställda funktionskrav om att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Vilket inhysningssystem som totalt sett är bäst för hönan är i stor utsträckning en värderingsfråga.

Utveckling mot ökad djurvelfärd inom EU

Enligt hönsdirektivet förbjuds inhysning av höns i traditionella oinredda burar från den 1 januari 2012. Direktivets minimikrav på god djurvelfärd för höns är tillgång till sittpinne, rede och ströbad, oberoende av inhysningssystem. Direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att enskilda medlemsstater kan ha strängare lagstiftning. Denna möjlighet utnyttjas av ett fåtal medlemsstater.

Många bedömare tvivlar på att omställningen inom EU kommer att vara slutförd till den 1 januari 2012. Skälet är bl.a. att inredningsföretagen inte anser sig ha kapacitet att tillverka, projektera och montera ny utrustning i den takt som skulle behövas eftersom många producenter har väntat in i det sista med att planera för omställningen. Därtill finns en mycket stor osäkerhet bland många av EU:s producenter huruvida marknaden och konsumenterna är beredda att betala ett högre pris för ägg som är producerade i alternativa inhysningssystem. EU-kommissionen har dock vid upprepade tillfällen slagit fast att förbudet mot konventionella burar står fast.

De svenska producenterna som redan har genomgått denna omställning kommer att ha en konkurrensfördel gentemot de producenter i övriga EU som inte har gjort det.

Läget i andra länder

Cirka 60 procent av hönsen inom EU hålls i dag i konventionella burar som saknar inredning. I Schweiz, som inte är ett EU-medlemsland, har däremot all burhållning av värphöns varit förbjuden i flera decennier. I vissa länder som Nederländerna, Österrike och Storbritannien, har en stark konsumentlobby drivit på utvecklingen mot frigående system trots att tvingande lagstiftning har saknats. Andra EU-medlemsstater som Tyskland har i stället i dag valt att inte tillåta den typ av inredda burar som är tillåtna i Sverige och enligt hönsdirektivet utan kräver i stället mer utrymme för djuren. I Danmark är de inredda burarna enligt hönsdirektivet tillåtet men där har man begränsat gruppstorleken till 10 hönor per bur.

Jämförelse svensk djurskyddslagstiftning och hönsdirektivet

På ett antal punkter har Sverige strängare regler än vad hönsdirektivet föreskriver. Dessa är i korthet;

- Eltrådar för att styra hönsens beteende är förbjudet.
- Unghönsen ska födas upp i system som förbereder dem för det system som de ska hållas i som vuxna.
- Detaljerade krav på hur ströbaden och redena i inredda burar ska vara utformade och skötta.
- Näbbtrimning är förbjudet.
- Krav på dagsljusinsläpp.
- Mekaniskt buller får inte överstiga 65 dBA.
- Krav på täta mellanväggar i de inredda burarna.
- Högst 16 höns per inredd bur.
- Högst 7 höns/m² tillgänglig yta i flervåningssystem för frigående djur.
- Högst 9 höns/m² tillgänglig yta i envåningssystem för frigående höns.
- Högst 9 höns/m² tillgänglig yta i flervåningssystem i de fall som äggproducenten deltar i kontrollprogrammet och fått öka till den högsta tillåtna beläggningen.
- Högst 3 våningar i bursystem.

Näbbtrimning är vanligt förekommande i övriga EU-länder men är sedan länge förbjudet i Sverige. Näbbtrimning innebär att större eller mindre delar av näbben tas bort, vilket görs i förebyggande syfte för att minska problem såsom fjäderplockning, kannibalism och dödlighet. Näbbtrimning är en metod som väsentligt minskar de djurvälfrädsproblem som i högre utsträckning förekommer i frigående inhysningssystem.

Det kan konstateras att den svenska djurskyddslagstiftningen i ett flertal fall ligger långt fram jämfört med vad EU-direktivet föreskriver.

Djurvälfärdsprogram

Ett flertal frivilliga kontrollprogram bidrar till att utveckla, säkerställa och dokumentera djurvälferden inom svensk äggproduktion. Kvalitetssäkring och utveckling av de frivilliga kontrollprogrammen sker i samråd mellan äggnäringen, myndigheter, forskare och djurskyddsorganisationer.

Svenska Ägg driver följande frivilliga och förebyggande kontrollprogram;

- Omsorgsprogram för värphöns
- Omsorgsprogram för unghöns
- Frivilligt och förebyggande salmonellakontrollprogram
- Frivilligt och förebyggande salmonellakontrollprogram för höns med utevistelse
- Hälsokontroll av spolmask

Den svenska äggbranschen driver sedan 1997 ett frivilligt och förebyggande djuromsorgsprogram för värphöns. Målsättningen med programmet är att säkerställa en hög och jämn kvalitetsnivå med avseende på djurskydd, djurhälsa, foderhygien och livsmedelshygien i svensk äggproduktion. Omsorgsprogrammet för värphöns omfattar 25 kontrollpunkter som regelbundet, var tredje hönsomgång, kontrolleras av en riksläkare, ofta i samverkan med kontrollpersonal från länsstyrelsen. I nuläget är det två riksläkare varav den ena är anställd av Svenska Ägg och den andra är en fristående konsult.

År 2009 var 80 procent av hönsplatserna i företag med mer än 350 hönsplatser anslutna till omsorgsprogrammet där följande områden bedöms och poängsätts: djurbedömning och omsorg, hygien och smittskydd, livsmedelshantering, byggnad och inredning.

Omsorgsprogrammet är knutet till djurskyddslagstiftningen där möjlighet ges att tillämpa en högre djurbeläggning i flervånings-system jämfört med icke-anslutna besättningar. Programmet är granskat och godkänt av Jordbruksverket, efter samråd med forskare och djurskyddsorganisationer. Även anläggningar med inredda burar kan ingå i omsorgsprogrammet, dock utan koppling till belägningsgraden. Under 2009 tillkom ytterligare en del i det

frivilliga djuromsorgsprogrammet och då riktat specifikt till unghönsuppfödningen.

Näringsen anger att i ett internationellt perspektiv så är höns hälsan i Sverige unik. Läkemedelsanvändningen är mycket låg (i praktiken endast vaccinationer) och utbrotten av sjukdomar mycket få i ett EU-perspektiv. Höns hälsan kontrolleras bl.a. genom myndigheternas obligatoriska hälsoövervakning av vissa höns sjukdomar och genom branschens frivilliga och förebyggande kontrollprogram.

Utöver den obligatoriska salmonellakontrollen så driver äggbranschen sedan 2008 ett frivilligt och förebyggande smittskyddsprogram, där den frivilliga salmonellakontrollen ingår. Totalt 78 procent av antalet värphöns i besättningar med mer än 350 höns är anslutna till den frivilliga salmonellakontrollen (2009). Övriga besättningar med fler än 200 hönsplatser omfattas av den obligatoriska salmonellakontrollen.

År 2009 godkände Jordbruksverket ytterligare ett frivilligt kontrollprogram som har tillkommit på näringsens initiativ: en frivillig salmonellakontroll riktad till besättningar med höns med utevistelse. Syftet med programmet är att främja det systematiska arbetet med smittskydds-förebyggande åtgärder inom alla produktionsformer.

Sedan 2009 driver Svenska Ägg också ett frivilligt och förebyggande hälsokontrollprogram med avseende på spolmask. Förekomsten av spolmask hos värphöns har ökat sedan introduktionen av stora frigående värphönsbesättningar. Programmet syftar till att begränsa spridning och infektionstryck av spolmask i unghöns- och värphönsbesättningar. Programmet innehåller riktlinjer för provtagning, avmaskning av smittade flockar och sanering av djurutrymmen. År 2001 var 87 procent av alla hönsplatser anslutna till programmet.

Avel

Föräldradjur (Parents) importeras framför allt från Tyskland och Holland. Dessa korsas i Sverige för att ge våra brukshöns. De raser som används i dag har enligt näringsen tagits fram i ett långsiktigt avelsarbete med fokus på friska, starka djur med hög äggproduktion och god ekonomisk avkastning. Liksom i allt avelsarbete kontrolleras djuren noga så att inte medfödda defekter,

sjukdomar eller andra störningar ska föras vidare i kommande generationer.

Djuren härstammar från djungelhöns som lever i små flockar. Ett problem som kvarstår i viss utsträckning är att hönsen inte är avlade för att inhysas i frigående system där många djur går tillsammans. Detta medför att hackning och fjäderplockning förekommer och i Europa motverkas detta genom näbbtrimning. Detta är dock inte tillåtet i Sverige, Norge eller Finland eftersom det är ett operativt ingrepp som endast får göras när det finns veterinärmedicinska skäl för det och det orsakar dessutom lidande för hönsen. I stället försöker man motverka fjäderplockning genom olika typer av berikning. På SLU pågår också studier om hur tillgång på grovfoder och strö kan inverka på hönsens benägenhet till fjäderplockning.

Vid utbrott av fjäderplockning försöker man dämpa hönsens aktivitet genom att dämpa belysningen. Man undviker även ojämnt dagsljusinsläpp eftersom starka solfläckar tros kunna utlösa stress med fjäderplockning som konsekvens. Det är inte tillåtet enligt djurskyddsförordningen att inte ha dagsljusinsläpp. I dagsläget medger dock Jordbruksverket dispens från detta krav på grund av problematiken med hackning och fjäderplockning. Samtidigt genomför näringen tillsammans med SLU och Jönköpings Tekniska Högskola ett forskningsprojekt med fokus på hur ett optimalt dagsljusinsläpp skulle kunna utformas samt vilka alternativa belysningskällor som kan finnas.

Aktuell djurskyddsbefrämjande forskning

Provning och utvärdering av nya typer av artificiellt ljus i hönsstallar 2009–2011

Ett flertal äggproducenter skärmar helt eller delvis av dagsljusinsläpp för att motverka beteendestörningar såsom fjäderplockning, hackning och kannibalism. Detta är inte tillåtet enligt djurskyddsförordningen men minskar problemet med plockningen och därmed också lidandet för djuren.

Jordbruksverket beviljade 2009 forskningsmedel för ett projekt med titeln *Provning och utvärdering av nya typer av artificiellt ljus i hönsstallar*. Branschorganisationen Svenska Ägg ansvarar för projektet, som finansieras genom Jordbruksverkets anslag för

djurskyddsfrämjande åtgärder. Pågående forskningsprojekt består av fyra delar; en litteraturstudie, en kartläggning av ljusförhållandena i befintliga stallar, en ny teknikprovning av HATO-belysning och en ny teknikprovning med att utrusta och utvärdera stall med diodbelysning.

Målet med all ny teknikprovning är att se om det går att få fram eller använda nya metoder eller utrustning till djuren och samtidigt behålla eller förbättra djurskyddsnivån. Resultaten i ny teknikprovning används ofta som underlag till ändringar i det befintliga regelverket.

Effekt av ströbäddsskötsel på fjäderplockning, hackning och andel fellagda ägg hos värphöns 2010–2011

Från djurvälståndssynpunkt är det viktigt att hönsen håller en så bra fjäderdräkt som möjligt eftersom grav fjäderplockning ibland övergår i aggressiv hackning eller kannibalism. Jordbruksverket beviljade 2010 forskningsmedel för ett projekt med titeln *Effekt av ströbäddsskötsel på fjäderplockning, hackning och andel fellagda ägg hos värphöns*. Projektet finansieras genom Jordbruksverkets anslag för djurskyddsfrämjande åtgärder och branschorganisationen Svenska Ägg är medfinansierad.

Förhoppningen är att studien ska bidra till ny kunskap om sätt att minska problemet med fjäderplockning/hackning hos värphöns. Från djurskyddssynpunkt har frågan stor relevans i Sverige eftersom näbbtrimning inte är tillåten här av djurskyddsskäl. Detsamma gäller i Norge och Finland. Näbbtrimning i sig reducerar normalt graden av hackning/plockning men innebär samtidigt att man inte angriper problemet utan symptomen. Att finna andra alternativ är därför angeläget.

Högsta tillåtna antalet värphöns per bur

Enligt nuvarande lantbruksdjursföreskrifter så är antalet värphöns per bur begränsat till 16 stycken. Denna begränsning infördes i föreskrifterna 2003 och byggde på dåvarande kunskapsläge och dåtidens hybrider. Ledande hönsforskare i Sverige var helt överens om att en begränsning behövdes, bl.a. mot bakgrund av de mycket

allvarliga djurskyddsproblem som uppträdde i de s.k. storburarna som provades under 1970- och 80 talen.

Svensk Ägg framför att senare tids forskning och erfarenheter pekar på att högsta tillåtna antalet höns per bur troligtvis kan höjas utan att djurskydd och djurhälsa äventyras. Detta framgår bl.a. av den forskningsrapport från SLU (Wall och Tauson, 2010) som nyligen har presenterats och som har titeln *Utformning av inredda burar med fokus på alternativa gruppstorlekar, reden och ströbad*. I rapporten konstateras bl.a.;

- att produktionen var jämn och tycks vara opåverkad av burmodell och gruppstorlek,
- att det är svårt att dra någon generell slutsats om huruvida dödligheten ökar med gruppstorleken
- att djurmaterialet i många avseende spelar en minst lika stor roll eller rent av större än gruppstorlek/burmodell för egenskaperna i fråga.

I 20- och 40-burarna, siffran syftar på gruppstorleken i buren, ökade andelen fellagda ägg för framför allt bruna hybrider och detta antogs vara en bidragande orsak till att äggkvaliteten försämrades. Dessa negativa effekter torde dock ha en större inverkan på produktionsekonomin än på djurskydd och djurhälsa. Noterbart är också att användandet av ströbadet var störst i 20-buren.

Det finns även svenska erfarenheter av 20-burar i praktisk drift i och med att ett antal länsstyrelser vid förprovning har godtagit sådana burar. Håkanstorps Ägg är exempel på ett företag som fått tillstånd att installera 20-burar.

Enligt Svenska Äggs uppfattning så finns det i dagsläget inte några starka djurskydds- och djurhälsoskäl att hålla fast vid en övre gräns på 16 höns per bur. De anser att både vetenskap och beprövad erfarenhet visar att gränsen kan höjas. Svenska Ägg vill därför att Jordbruksverket ändrar på föreskrifterna för burhöns och ökar högsta det tillåtna antalet höns per bur och anpassar föreskrifterna för ströbad till de nya och större burmodellerna. Svenska Ägg anser också att de preliminära resultaten för 60-burar, som det redovisas om i ovan nämnda rapport, är helt godtagbara från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Näringen uttalar också att behovet av en övre gräns inte föreligger, vilket de anser också ligger

i linje med EU-direktivet. För äggproducenter i Sverige är den önskade modifieringen av stor vikt från konkurrenssynpunkt.

Jordbruksverket konstaterar att deras bedömning bygger på den forskning som har bedrivits om inredda burar de senaste decennierna, vilket klart visar att det finns en ökad risk för försämrat djurskydd vid större gruppstorlekar i bur. Denna forskning är sammanställd bl.a. i EU:s s.k. Lay-Wel projekt (<http://www.laywel.eu>), där den också har utvärderats av vetenskaplig expertis.

När det gäller den ovan hänvisade forskningsrapporten (Wall och Tauson, 2010) framför Jordbruksverket att rapporten konstaterar att det för många av de studerade parametrarna är större skillnader mellan bruna och vita hybrider än mellan gruppstorlekar. (De gruppstorlekar som studerats är 8, 10, 20 respektive 40 hönor. Även 60 höns har studerats i en fristående studie, vilken dock inte är färdigbearbetad.) Forskarna påpekar även att själva burarnas utformning också skiljer sig åt.

Det finns intressanta skillnader gällande t.ex. att färre ägg läggs i redena och sämre hygien i 20- och 40-hönsburarna. Dåligt utnyttjande av redena och äggkvaliteten kan vara en indikation på att störningsnivån är hög och detta kan på sikt ha flera ogynnsamma effekter på hönsens hälsa och välfärd. Det kan också bero på att hönsen misstar ströbadet för rede eftersom dessa påminner om varandra till högre grad i de större burarna.

Forskarna tar själva upp att det har förekommit fler aggressiva hackningar hos vita höns i de större grupperna men skillnaden är liten och enbart signifikant i en av de två studerade omgångarna. Utnyttjandet av redet och ströbadet kan också bero på att utformningen av ströbadet och tillgängligheten på redet skiljer sig åt mellan burstorlekarna.

Forskarna anser inte heller att det går att dra några säkra slutsatser gällande dödlighet och befjädring eftersom skillnaden mellan hybrider är större än mellan gruppstorlekar. Detta betyder dock inte att det inte finns skillnader mellan gruppstorlekar utan att upplägget i studien är sådan att man inte kan dra några slutsatser om detta.

Jordbruksverket har i frågan framfört att det är av större intresse att se på större jämförande studier såsom de i LayWel-projektet. Forskarna i LayWel-studien drar bl.a. den slutsatsen att det finns djurvälståndsrisker med system där gruppstorlekar större än 10–15 djur används. Riskerna som de ser är fjäderplockning,

hackning och kannibalism. Forskarna ser även risk för ökad dödlighet. Jordbruksverket har också framfört att uppföljning i fält är en mycket viktig del av bedömningen av hur ett system fungerar och om eventuella föreskriftsändringar ska göras. Denna uppföljning/utvärdering måste göras under överinseende av vetenskaplig expertis i form av ny teknikprovning.

Rättsprocesser

Det pågår också rättsprocesser i Sverige med hänvisning till EU:s regler om marknadens fria rörlighet. I flera län har man på länsstyrelsenivå tillåtit användning av en typ av inredda burar på ett sätt som är förbjudet i Sverige. Dessa burar har samma antal hönor per tillgänglig yta men fler hönor per bur och ströbad i form av en "scratching area" bestående av en turfmatta med strö ovanpå.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG (förordningen om tekniska regler) handlar om ömsesidigt erkännande på djurområdet. Detta direktiv styr när och hur tekniska produkter direkt ska anses uppfylla andra medlemsländers lagstiftning. Den syftar till att värna om den EG-rättsliga principen om ömsesidigt erkännande, dvs. att en vara som lagligen saluförs i en EU-medlemsstat även ska få saluföras i samtliga andra medlemsstater. I förordningen regleras när en myndighet kan fatta beslut som begränsar en varas fria rörlighet inom EU. Den innehåller också bestämmelser om under vilka förutsättningar som förordningen ska användas, bl.a. att myndighetsbeslutet ska baseras på en teknisk regel och vara riktad till en ekonomisk aktör.

De tekniska regler som finns inom djurområdet reglerar enbart användning av produkter. Ett exempel på denna sorts regler är bestämmelsen i 6 kap 18 § lantbrukdjursföreskrifterna att högst 16 värphöns får hållas i en bur.

Sedan förordningen om tekniska regler trädde i kraft den 13 maj 2009 har frågan aktualiserats om den är tillämplig på en produkt specificerad av lantbrukdjursföreskrifterna. I några ärenden har äggproducenter ansökt i sina förprovningar till länsstyrelsen för stallbyggnation om att få hålla 20 värphöns i en bur av typ Big

Dutchman 20 som är konstruerad i Tyskland och där lagligen saluförs för inhysning av 20 hönor.

Förordningen om tekniska regler är svårtolkad och eftersom den är ny finns det ännu inte någon rättspraxis på området. Jordbruksverket har frågat Kommerskollegium, som är kontaktpunkt för förordningen, om hur den ska tolkas. Kommerskollegium har lämnat ett yttrande till Jordbruksverket och med det som grund har Jordbruksverket kommit till ställningstagandet att en användare enligt lantbruksdjursföreskrifterna inte kan anses vara en ekonomisk aktör i förordningens mening. Därmed är inte förordningen tillämplig på beslut som rör användning av en produkt specificerad av lantbruksdjursföreskrifterna.

Jordbruksverket har dragit den slutsatsen av detta att det är tillåtet att använda Big Dutchman 20-buren för inhysning av hönor men med högst det antal som medges i lantbruksdjursföreskrifterna, dvs. 16 och att även övriga regler i föreskriften ska uppfyllas. I sammanhanget kan påpekas att lagstiftningen i Danmark tillåter maximalt 10 hönor per bur (*Bekendtgørelse om beskyttelse af æglæggende høner*). Andra länder såsom Norge har däremot inte någon begränsning på gruppstorleken i burarna (*Forskrift om hold av høns og kalkun FOR-2001-12-12-1494*).

Analys

Utredaren konstaterar att den svenska värphönsproduktionen till stor del består av relativt nybyggda stallar med inhysningssystem i form av inredda burar eller frigåendesystem. Sverige blev det första landet i EU där omställning till nya inhysningssystem genomfördes. Detta har fört med sig att en omfattande strukturrationalisering samtidigt har genomförts i branschen. Konsekvensen av den tidiga omställningen kommer att bli att svenska värphönsproducenter kommer att få en konkurrensfördel gentemot de producenter i övriga EU som måste genomföra omställningen till den 1 januari 2012.

Värphönsnäringen har också en lång tradition av att utveckla olika frivilliga och obligatoriska kontrollprogram som på olika sätt säkerställer djurhälsa och djurvälstånd. Resultatet är bl.a. en produktion som är fri från salmonella. Det kan också konstateras att den svenska lagstiftningen på en del punkter ligger på en högre nivå än EU-lagstiftningen.

Eftersom avelsarbetet med värphönsen sker utomlands så har de svenska producenterna inte den övergripande kontrollen på avelsarbetet och avel mot hackning och fjäderplockning har inte prioriterats. Avel mot hackning och fjäderplockning har inte tidigare prioriterats eftersom man i större delen av Europa näbbtrimmar hönsen. I dag pågår dock en sådan forskning mot hackning och fjäderplockning (pers. med. Preisinger, chefs-genetiker Lohmann Tierzucht 110513). Utredaren anser att det är angeläget att sådan avel görs eftersom detta är viktiga välfärdsproblem för hönsen.

Gällande användandet av Big Dutchman 20-buren gör utredaren samma bedömning som Jordbruksverket att den får användas om den uppfyller lantbruksdjursföreskrifterna krav, dvs. gällande antal och funktion. Om man kommer fram till något annat i rättsprocessen får detta givetvis konsekvenser för annan svensk särslagstiftning som är kopplad till fysisk utrustning för djurhållningen.

När det gäller antalet höns kan utredaren konstatera att man i storleksbegränsningen i den svenska nationella lagstiftningen kanske borde ha stannat på en ännu lägre nivå än de 16 hönor per bur som nu är tillåtna. Forskningen i LayWel-studien pekar på att djurvälfärdsriskerna ökar i gruppstorlekar med fler än 10–15 höns. Samtidigt har Tauson och Wal, 2010 konstaterat att det är större skillnad mellan hybriderna än mellan gruppstorlekarna i detta avseende.

3.2.4 Nötköttproduktion

Strukturutveckling

Svensk nötköttsproduktionen är i hög grad integrerad med mjölkproduktionen. Det svenska nötköttet kommer till ca 25 procent från mjölkkor, ca 35 procent från kött-raser/korsningar och ca 40 procent från mjölkrasungnötkreatur. Totalt finns det ca 22 000 företag som har nötkreatur, därav är knappt 6 000 mjölkproducenter och ca 12 000 företag har tillsammans totalt ca 185 000 dikor. Även specialiserade ungnötsbesättningar ökar i storlek.

Dikoantalet var 1988 endast ca 56 000 och det fanns fortfarande inte så mycket erfarenhet av det produktionssystemet. I samband

med en ny jordbrukspolitisk inriktning, ”Omställning 90”, ändrade många lantbrukare från spannmålsodling till vall och dikor och dikoantalet ökade från ca 75 000 1990 till 157 000 1995. Antalet dikor har därefter ökade kontinuerligt fram till det senaste året när antalet i stället har minskat som en följd av svag lönsamhet och ändrade villkor gällande betesmarkerna. Även det faktum att det s.k. handjursbidraget ska avskaffas 2012 har säkert spelat sin roll i denna minskning.

Många f.d. mjölkföretag har genom åren gått över till dikalvsproduktion eller uppfödning av mjölkkrasugnöt. Det har ofta varit en övergångsfas som har följts av avveckling av djurhållningen av ålders- eller strukturskäl.

Förhållandevis få gårdar har nötköttsproduktion som dominerande produktionsgren i företaget. Många företag utnyttjar befintliga resurser i form av betesmarker, hela eller del av åkerarealen och lämpliga hus för det djurantal som ”ryms”. Det kombineras med annan lantbruksproduktion, skogsbruk och/eller annan yrkesverksamhet. Många företag använder också arrenderad (eller hyrd) åker och betesareal som kan utgöras av många olika skiften och då ofta på långt avstånd från den egna gården.

Nötköttsproduktionens struktur är präglad av en blandning av stora och medelstora producenter och många små besättningar där producenterna inte har någon egentlig kontakt med rådgivning eller ”producentnätverk”. Att nötköttsproduktion går bra att driva som deltidsföretag bidrar positivt till den totala volymen i näringen och till att många marker kan användas som bete i stället för att omvandlas till skog.

Vid omläggning från mjölk till nötköttsproduktion används främst gamla mjölkstallar. I övriga fall så har andra byggnader gjorts om till ligghallar alternativt har nya enkla ligghallar byggts.

I uppfödningen av tjurar har användningen av spaltgolv tidigare varit vanlig. Användningen av spaltgolv har varit positiv från arbetsmiljö-, (säkerhets-), effektivitets- och miljösynpunkt men sämre från djurskyddssynpunkt. Komforten och möjligheten för djuren att röra sig är sämre än i djupströ- respektive liggbåssystem. Vid nybyggnationer har framför allt det senare blivit dominerande.

Utveckling av produktionen

Nötköttproduktionen har utvecklats för att skapa förutsättningar för bevarande av natur- och kulturvärden, för levande landsbygd, god boendemiljö, service, turism och rekreation. Enligt näringen sköter nötkreaturen ca 80 procent av alla betesmarker. Utan ett tillräckligt antal betesdjur blir det t.ex. omöjligt att klara det politiskt beslutade miljökvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Där ingår bl.a. som ett delmål att befintliga permanenta betesmarker som finns i landet, ca 450 000 ha 2009, ska skötas så att natur- och kulturvärden bevaras och förstärks.

Att sköta betesmarker mot ersättning är en viktig intäkt och miljöersättningarna tillsammans med LFA-stöd (Less Favoured Areas support – Kompensationsbidrag) och gårdsstöd anges ha avgörande betydelse för lönsamheten i nötköttsproduktionen. Av totalintäkterna i produktionen kan EU-ersättningar utgöra 30–70 procent beroende på produktionsform och var i landet man finns.

Införandet av tvärvillkor, dvs. regler som ska följas för att få ut full betalning av jordbrukarstödet har ökat djurägarnas oro för att eventuella avvikelser ska rapporteras och leda till betydande avdrag på gårdsstöden. Oron som nämns består i att man kan få avdrag direkt i det fall som avvikelser finns och man ges då inte möjlighet att rätta till det som behövs. Tvärvillkorsavdragen kan vara mycket kännbara för uppfödaren.

Andra förändringar som näringen upplever är att det i dag är mycket större krav på marknadsanpassad slakt (vikt, slaktkropps-kvalitet, slakttidpunkt) än på 1980-talet.

Det rör sig också i dag om mycket större betesareal totalt. Miljöersättningskrav och samhällets önskemål beträffande avbetning kan skapa, verklig eller upplevd, målkonflikt gentemot djurskyddets krav.

Näringen anger att det också är större risk för parasitangrepp än på 1980-talet eftersom fler djur går på marker där parasitförekomsten är större. Exempelvis förekommer leverflundra, lungmask, fästingar, etc. Många fler besättningar är ekologiska och i dessa är regelmässiga förebyggande parasitbehandlingar inte tillåtna.

Näringen anger också att det nya stödsystemet som har införts i EU, det s.k. gårdsstödet, har medfört inlåsningseffekter som kan göra det svårt att skapa rationella betesområden nära gården. Ju längre bort som betesmarkerna ligger från gården desto svårare

upplevs det att kunna ordna med en tillsyn på ett tillfredsställande sätt.

Trots att strukturomvandlingen inte har gått lika långt på detta område som på många andra områden inom animalieproduktionen så finns det i dag många fler stora besättningar av såväl dikor som ungnöt än tidigare. I dag finns t.ex. 4 gånger så många dikor som det fanns 1988.

Det finns dock fortfarande många små besättningar utan samma lönsamhetskrav som de större. Här förekommer flera olika produktionstyper, både totalt sett och ofta på samma gård. Det har också blivit ett bättre smittskydd och därmed bättre djurhälsa genom att det, enligt uppgift, inte längre finns livdjursauktioner och att mellangårdsavtal används i stället för kalvförmedling i väldigt stor utsträckning. Dikalvarna säljs oftast efter avvänjning (från ca 6 mån ålder), vilket också minskar risken för hälsoproblem efter försäljningen. Antalet mellangårdsavtal ökar men den traditionella kalvförmedlingen pågår fortfarande. Drivkraften för denna ökning är framför allt bättre hälsa hos kalvarna. Ett annat skäl är att statliga stöd vid salmonellautbrott kan utebli om man har djur från för många besättningar.

Djurhållning

Den övervägande delen av djuren är lösgående. Lösgående djur möjliggör naturligt beteende men ställer också större krav på fungerande hanteringssystem och på producenten att vänja djuren vid att bli hanterade och inte vara skygga för människor. Näringen framför att det i dag finns färre isolerade stallar och fler kalla lösdrifter än tidigare, vilket minskar risken för bl.a. luftvägsinfektioner men också ökar risken för pälsätare (parasit i pälsen). Kalla stallar gör det också i princip omöjligt att tvätta stallarna med vatten mellan omgångar av djur vintertid.

Eftersom lönsamheten har varit dålig har ofta enkla byggnader eller äldre ombyggda byggnader använts.

På initiativ av Sveriges Nötköttproducenter har SvDHF drivit ett projekt gällande kontrollprogram för utgångsdjur som inte har tillgång till ligghall. Programmet har drivits en säsong och har utvärderats och analyserats av Jordbruksverket under våren 2011 för att fånga upp erfarenheter till kommande säsongen.

Det framförs från branschens sida att det krävs mer rådgivning angående djurhållning i liggbåssystem, framför allt beträffande dikor. Kunskap saknas även för hållande av ungnöt i ”nya system”, t.ex. system med liggbås och gummispalt.

Näringsen anger också att även i besättningar där uppfödningssystemer med hög tillväxt används så har i dag vallfoder och även majs en central roll och traditionell ”gödtjursuppfödning”, som innebar fri tillgång till kraftfoder, har i princip försvunnit. Detta tillsammans med nya utfodringsmetoder betyder att foderstaterna är balanserade och andelen leverbölder sannolikt är lägre än på 1970–80 talet.

Alltför hög kvalitet på dikors vallfoder i kombination med fri tillgång kan dock göra dem alltför feta, vilket kan öka risken för kalvningsproblem.

Avel

Näringsen anger att kötttrasdjuret i dag är mer funktionella och har en högre kalvöverlevnad än tidigare genom den målinriktade aveln som har skett. En väsentlig utveckling har skett sedan 1988 och man har t.ex. inom kötttraser framgångsrikt kunnat minska problemet med svåra kalvningar. Detta trots att man avlat på bättre tillväxt. I urvalet av avelsdjur så gallrar man bort djur med dåliga ben, klövar eller dåligt temperament.

Ett problem är dock att vissa uppfödare blandar in genetiskt material från rasen Belgisk Blå i konventionella nötraser. Undersökningar i lantbrukspressen (Torbjörn Esping, Belgisk Blå? Ja, tack”, ATL 4 maj 2007) från 2007 och framåt visar att det finns ett nätverk av svenska köttdjursbönder som systematiskt försöker att öka köttansättningen på djuren genom användning av sperma från rasen Belgisk Blå. Den för rasen Belgisk Blå karakteristiska muskelansättningen, som kallas muskelhypertrofi eller dubbellår. Genen har funnits naturligt i många raser men i de flesta har man försökt eliminera djur med dubbellår på grund av olika sjukdomsproblem. Djuren hade inte bara svårt för att kalva, de hade ofta respirationssjukdomar och var allmänt mindre motståndskraftiga mot sjukdomar. Dessa praktiska iakttagelser har sedan verifierats, framför allt i belgisk forskning. Om man korsar renrasig Belgisk Blå-tjur med kor av andra raser får kalvarna endast anlaget i enkel uppsättning och då har den inte någon egentlig

effekt på vare sig kalvningsförlopp eller muskelansättning. Därför fungerar Belgisk Blå bra i korsning med andra raser. Om man däremot fortsätter att avla på korsningskvigor med renrasig Belgisk Blå-tjur kan man räkna med att hälften av kalvarna får muskelhypertrofi. Eftersom mödrarna har genen endast i enkel uppsättning fungerar det oftast men i nästa led har hälften av mödrarna dubbellår och trånga bäcken och i dessa fall kan också kalvarna ha muskelhypertrofi. Risker är då mycket stor för att kalven måste förlösas med kejsarsnitt.

Slakterierna som ingår i Kött och Charkföretagen (KCF) har en gemensam branschpolicy där det ingår att inte slakta djur som helt eller delvis är av rasen Belgisk Blå. Dessa slakterier representerar 93,7 procent av storboskapslakten (2010).

Djurhälsa

I dag förekommer kalvningsperioder flera tider på året medan det förut nästan bara var vårkalvning. En bättre fungerande kalvningsperiod nås genom en mer samlad betäckningsperiod.

Genom att Bovin Virus Diarré (BVD) har utrotats genom ett konsekvent genomfört kontrollprogram har kalvhälsan generellt förbättrats inom nötköttsproduktionen och användning av antibiotika har minskat. Däremot har förekomsten av smittsam lunginflammation orsakat framför allt av virus ökat. Detta liksom vissa klövproblem och kalvdiarréer anses ha komplexa orsakssammanhang och kan inte relateras till specifika inhysningssystem.

Analys

Utredaren konstaterar att nötköttsproduktionen har ökat kraftigt sedan 1988 och antalet dikor har fyrdubblats. Under de senaste åren har dock antalet djur minskat något på grund av ändrade bidragsvillkor.

Trots ökningen av antalet djur så finns många små besättningar eftersom denna produktion är möjlig att kombinera med annan lantbruksproduktion eller annan yrkesverksamhet. Detta innebär att kunskapen inom näringen är mycket varierad. Vissa producenter har inte någon kontakt med rådgivning eller andra producenter.

Produktionen går också att bedriva i befintliga byggnader som anpassas efter behov eller med mycket enkla byggnader och där djuren går på bete större delen av året.

Utredaren anser att det är oroande att kompetensen hos producenterna inom denna näring är så varierad. Näringen har själv framfört att när det gäller lösgående djur krävs ett bra "management", djuröga och funktionella hanteringssystem för att få ett bra djurskydd

Gällande avelsarbetet så anser utredaren att det är oroväckande att vissa uppfödare vill blanda in rasen Belgisk Blå i andra nötraser eftersom det i förlängningen kan leda till svåra kalvningar och sjukdomsproblem hos avkomman. Enligt näringens branschpolicy ska inte djur få slaktas som har inblandning av rasen Belgisk blå. Detta kringgås dock eftersom det inte finns någon specifik kod att registrera korsningsdjur som det ingår rasen Belgisk Blå i och för övrigt information om djuren till slakteriet är en försäkran som djurägaren själv fyller i. Läs vidare i *Avel som medför lidande för djur*.

3.2.5 Mjölkkor

Strukturutveckling

Inom den svenska mjölksektorn har en stor strukturomvandling skett sedan 1988. År 1988 fanns 14 procent av alla mjölkkor i besättningar med minst 50 kor. År 2007 hade denna andel stigit till 65 procent. År 2007 fanns nästan en tredjedel av korna i besättningar med minst 100 kor, jämfört med 3 procent 1988.

I dag har Sverige något fler än 5 000 mjölkföretag jämfört med över 28 000 företag år 1988. På drygt tjugo år har antalet mjölkföretag därmed minskat med 77 procent. Under samma period har den genomsnittliga mjölkavkastningen per ko ökat med 36 procent, från 6 100 kg mjölk per ko 1988 till 8 300 kg mjölk per ko 2009.

Svensk Mjölk som bildades 1998 är mejeriindustrins branschorganisation och ägs av landets sju största mejeriföreningar, tre husdjursföreningar, två avelsföretag och nio ras- och intresseföreningar. Mejeriföreningarna står tillsammans för över 99 procent av Sveriges mjölkproduktion. Organisationen ägnar sig bl.a. åt forskning och att utveckla service och rådgivning på uppdrag av medlemsföretagen.

Antalet stora mjölkbesättningar blir stadigt fler och står för en allt större andel av den producerade mjölken. Svensk Mjolk har sedan 1995 följt strukturutvecklingen i den svenska mjölksektorn. År 1995 fanns det omkring 100 mjölkbesättningar med mer än 100 kor som då svarade för fyra procent av landets totala mjölkproduktion. Förra året hade antalet mjölkbesättningar över 100 kor ökat till runt 600 och 2009 producerades 32 procent av landets mjölmängd av dessa besättningar.

Produktionen av mjölk passerade en topp 1985 och har sedan 1988 minskat med drygt 17 procent till 2010. Samtidigt har ny teknik införts i många mjölkföretag, inte minst s.k. robotmjölkning (Automatic Milking Systems AMS). I dag finns omkring 1 000 mjölkningsrobotar fördelade på ca 570 mjölkföretag. Allt fler kor går också i lösdrift. År 2010 gick ca 51 procent av korna i lösdrift varav mer än 75 procent i varm lösdrift.

Djurens Rätt har lyft fram som ett problem att många kor fortfarande står i uppbundna system. Förbundet anser inte att det kan vara förenligt med den nuvarande djurskyddslagstiftningen. För de uppbundna korna innebär det att de inte kan vända sig om och har svårt att klia sig på bakkroppen, de kan bara stå upp och ligga ner. De får heller inte någon motion på hela inomhussäsongen som är mellan 8 och 10 månader lång beroende på var i landet de finns. Vidare får de mycket begränsade möjligheter till sociala kontakter (Jensen 1993). Detta gäller dock inte ekologiskproduktion där det finns krav på motion för uppbundna kor.

Djurvälfärd

Enligt näringen har traditionellt starka djurvälfärdsområden i Sverige varit klövar/ben, kalvdödlighet, antibiotikaresistens och smittläge samt betesgång och avel för friskare djur. I dagsläget är 62 procent av de verkade mjölkorna utan anmärkning i samband med klövverkning, ett värde som har legat stabilt de senaste 5 åren, men ca 10 procent av de verkade korna har eksem och 6 procent klövsulesår. Kalvdödligheten mellan dag 1–180 är 4,2 procent (här räknas inte dödfödda kalvar in), vilket enligt näringen är en låg nivå i ett internationellt perspektiv.

Resistensläget i produktionen är mycket gott på grund av användning av enbart penicillin vid de flesta sjukdomsbehandlingar med antibiotika. Endast ett fåtal besättningar är smittade med

salmonella och svenska nötkreatursbesättningar är i stort sett fria från BVD. Ytterligare nyckeltal från vilka man kan avläsa läget är tankcelltal (som är 207 000 cell/ml), behandlingsfrekvenser (33 procent), fruktsamhetsindex (40) och andelen självdöda/avlivade kor (ca 6 procent).

För några av dessa mått kan avläsas en svag negativ trend över tid som är klöveksem, kalvdödlighet och tankcelltal. Val av ras, besättningsstorlek och övergång till lösdrift är det som tydligast driver förändringen i negativ riktningen. Behandlingsfrekvensen ligger på 33 procent och är i sig själv oroande hög. Rekryteringsgraden ligger på motsvarande nivå, vilket i och för sig är i nivå med Finland men lägre än i både Norge och Danmark.

Välfärdstjänster

Under de senaste åren har svensk forskning kring djurvälfärd resulterat i olika rådgivningstjänster. Svensk Mjölks har på senare tid knutit samman den förebyggande djurhälsovården till fyra djurvälfärdstjänster. Dessa är *Signaler djurvälfärd*, *Fråga kon*, *Fokuskurser* och *Hälsopaket mjölk*.

Signaler djurvälfärd är ett webbaserat system där mjölkföretagaren får en pedagogisk återkoppling på hur besättningens djurvälfärd är utifrån alla de välfärdsindikatorer (fruktsamhet, dödlighet, behandlingar m.fl.), vilka vetenskapligt har visats sig ha koppling till djurvälfärd och/eller produktionsekonomin på gårdsnivå och som finns i kodatabasen. Mjölkföretagaren har även möjlighet att jämföra sina egna resultat med andra besättningar i samma storlek, ras, mjölksystem, stalltyp eller produktionsform. Tjänsten utnyttjas av majoriteten av svenska mjölkföretag i dag.

Fråga kon är en tjänst där en kalibrerad djurbedömare åker till mjölkgården och med djurbaserade mått beskriver det faktiska djurvälfärdsläget hos både mjölkkor, kalvar och ungdjur. Till denna tjänst är det kopplat en enklare rådgivning för förbättring av identifierade svagheter.

Mjölkföretagen erbjuds i dag ett omfattande utbud av interaktiva s.k. *Fokuskurser* där en kursledare utbildar mjölkföretagaren och personal i förebyggande djurhälsovård och djurvälfärd, exempel på ämnesområden är *Nykalvade kor*, *Robotmjölkning*, *Smittskydd och farsoter*.

Hälsopaket mjölk är en veterinär strategisk djurhälsorådgivning för mjölkföretaget. Rådgivningen genomförs i två steg där man först undersöker besättningens hälsoprofil och i nästa steg utformar konkreta mål för förbättringar samt vilka åtgärder som behövs för att nå målen. Detta görs tillsammans med mjölkföretagaren och hans/hennes personal.

Kontrollprogram

Svensk Mjolk är huvudman för Salmonellakontrollprogrammet som syftar till att minska risken för introduktion och spridning av salmonella. Sedan en tid tillbaka så arbetar Svensk Mjolk med att skapa ett generellt hygien- och smittskyddsprogram som bl.a. ska bestå av smittskyddssäker livdjurshandel och minskat behov av inköp av djur till mjölkgårdar. Detta ska uppnås genom rådgivningsinsatser kring livdjurshandel, fruktsamhet och djurens hållbarhet. En viktig del i arbetet är att rådgivning kring smittskydd i samband med förprovningen nu utformas tillsammans med Jordbruksverket.

Svensk Mjolk är huvudman för bekämpningsprogrammet mot BVD och har också varit huvudman för bekämpningsprogrammen för Leukos och IBR (Infektiös bovin rhinotracheit). Dessa virussjukdomar är nu utrotade, förutom BVD där en handfull besättningar är under sanering. Inte minst bekämpandet av BVD har märkbart förbättrat hälsoläget hos landets nötkreatur. Infektionen har följts av besvärande bakteriella sekundärinfektioner som har orsakat diarréer och lunginflammation.

Bete

Näringsen har framfört att bete har en positiv inverkan på kors hälsa och de anser att det är av stor vikt att bevara och utveckla den svenska beteslagstiftningen. Näringsen anser dock att det i en tid med snabb strukturomvandling och teknikutveckling är angeläget att regelverket för bete kontinuerligt anpassas för att ytterligare underlätta en effektiv och rationell betesplanering. Det uppges därmed vara viktigt att regelverket anpassas så att mjölkproducenten kan följa de bestämmelser som finns.

Svensk Mjölks inställning i betesfrågan klargjordes våren 2008 genom följande uttalande.

Bete bidrar till bra djurvälstånd och till den goda bilden av svensk mjölkproduktion. Regler och tillämpningar för bete ska ha djuren i fokus och möjliggöra ett modernt och flexibelt mjölkföretagande.

Det pågår ett arbete med att ta fram forskningsunderlag för att kunna modifiera betesreglerna. Detta för att ge möjligheter åt framför allt de stora producenterna att utnyttja betesmarken på ett optimalt sätt.

Lagkravet om bete för mjölkkor är fortfarande unikt för Sverige, 22 år efter införandet. Beteskravet omfattar dock inte tjurar och kalvar utan här finns ett krav på bete *eller* att de på annat sätt ges tillfälle till att vistas ute under sommartid. Detta gör att de ofta står inne större delen av året. Djurens Rätt m.fl. har påpekat att detta är ologiskt eftersom det är samma djurslag och bör ha samma sorts behov av naturligt beteende som mjölkkorna.

Avel

Avelsarbetet inom mjölkkraserna har i en internationell jämförelse tagit stor hänsyn till fruktsamhets- och sjukdomsresistens-egenskaper. Med Svensk Mjölks kodatabas har sjukdoms-, kalvnings- och fertilitetsdata samt klövhälsoregistreringar möjliggjort en avel för friskare djur. I många delar har detta varit unikt för Sverige och de nordiska länderna.

Analys

Utredaren har funnit att en stark strukturomvandling har skett inom mjölksektorn. Medelbesättningarna och antalet stora besättningar har ökat, besättnings- och ko antalet har minskat men medelproduktionen per ko har ökat med mer än en tredjedel sedan 1988. Den totala produktionen har minskat med 17 procent sedan 1988.

Utredaren anser dock att en behandlingsgrad på 33 procent är oroande hög. Ett annat nyckeltal som det har framförts farhågor om är den höga rekryteringsgrad som förekommer inom mjölkproduktionen. I princip byts en tredjedel av mjölkbeståndet ut

varje år och även om detta är i nivå med Finland och lägre än i både Norge och Danmark så är det ändå att betrakta som högt. Frågan är om dessa siffror orsakas av den höga produktion som våra djur har avlats fram för att leverera och om det verkligen finns någon ekonomi i detta. Nyrekrytering och sjukdomsbehandling är två av de stora kostnaderna för mjölkproducenten. Utredaren anser att det här är ett område som näringen borde se över.

I de större besättningarna är lösdrift det enda förekommande inhysningssystemet. Detta har tydliga djurvälståndsfördelar eftersom djuren har större möjligheter att bete sig naturligt och kan ha sociala kontakter samt att få motion i dessa system. Trots detta står i dag fortfarande mer än 40 procent av korna uppbundna. Sedan 2007 har lösdrift varit det enda tillåtna systemet vid nybyggnation och utredaren anser att branschens utveckling tyder på att uppbundna system kan fasas ut utan att näringen hotas, se vidare *Utredarens övriga överväganden*.

Det höga antalet stora besättningar har också föranlett att forskning pågår för att se om betesreglerna ska kunna modifieras. Detta ska ge producenterna möjlighet att utnyttja sina betesmarker optimalt.

3.2.6 Får

Strukturutveckling

Den svenska fårnäringen har även den genomgått en struktur-omvandling sedan djurskyddslagen 1988. Till skillnad från flera av de andra djurslagen så har denna inneburit att antalet vuxna djur har mer än fördubblats i landet sedan slutet av 1980-talet. Medelstorleken på besättningar har också fördubblats under samma tid från 16 till 31 djur. De besättningar som har fler än 50 vuxna djur har också blivit dubbelt så många under denna tid. Det finns ca 253 000 vuxna får i Sverige i dag men uppgifterna om antalet getter är osäkra eftersom färsk statistik saknas.

Totalt finns det ca 8 200 gårdar som har får och som producerar produkter i form av lammkött, ull, skinn och/eller mjölk och ost. Trots att besättningarna har ökat både i antal och i storlek under de senaste åren så är det i dag under stor del av året en större efterfrågan än tillgång på svenskt lammkött.

År 2009 hade LRF ungefär 4 900 medlemmar som angav att de hade får i sin verksamhet.

Produktionsutveckling

I början på 1990-talet upphörde det statliga s.k. infrysningsbidraget. Detta var ett bidrag som möjliggjorde att delar av det kött som producerades på hösten efter avslutad betessäsong kunde frysas in för försäljning under andra delar av året. För att erbjuda konsumenterna färskt svenskt lamm året om så behövdes det en förändring inom produktionen. Infrysningsbidraget ersattes således av en engångssumma för att med statliga pengar stimulera svensk lammproduktion till att erbjuda konsumenterna färskt svenskt lamm året om.

Detta gjorde att näringen gick från att i princip ha varit helt inriktad på höstslakt till att producera lamm året om. Andelen lamm som föddes upp under vinterhalvåret ökade därmed från att endast funnits i liten skala tidigare.

I dag tillämpas såväl produktion av vårlamm som sommarlamm och vinterlamm tillsammans med de mera traditionella höstlammerna. Årstiden i de olika begreppen anger vilken del av året som djuret ska slaktas.

Djurhållning

I dag är majoriteten av lammerna fortfarande uppfödda på traditionellt sätt, dvs. lamning på våren och slakt efter avslutad betessäsong. Alla djur går på bete under sommarhalvåret och betesperioden är i många fall längre än vad lagen kräver, eftersom fåren är viktiga landskapsvårdare. Vinterlammerna är födda under sen vår eller sommar, går på bete och stallas därefter in för att slaktas under vintern. Dessa djur blir några månader äldre än lamm som slaktas under andra årstider.

Under de senaste årtiondena har näringen utvecklats kompetensmässigt inom alla delar av den svenska lammproduktionen. Uppfattningen inom näringen är i dag att svenska lammproducenter är duktiga på att föda upp lamm inomhus. Det svenska klimatet gör att inomhusmiljön för lammerna är bra eftersom svenska vintrar är kalla och torra i stället för varma och

fuktiga. Detta ger ett gott djurhälsoläge i inomhusproduktionen av lamm. Minskade problem med parasiter jämfört med de djur som går ute är ett exempel på hälsomässiga fördelar med inomhusproduktion av lamm.

Däremot höjdes det röster mot att lamm föds upp inomhus utan möjlighet att gå ut. Debatten dog ut när sakförhållandet framkom att lammen hålls skyddade inne under vinter och att det finns samma krav på att djuren ska få gå på bete sommartid för får som för mjölkkor i lantbruksdjursföreskrifterna. Här finns inte några undantag för lamm utan de hålls ute under betessäsongen.

Lamning året om har fördelar för lammproducenten som näringen också uppger är positiva för djurskyddet. Genom att sprida ut den intensiva och koncentrerade arbetsinsatsen vid lamning och slakt till flera perioder under året, möjliggörs en bättre arbetssituation för den som sköter djuren. Utnyttjandet av stallarna uppges också att bli förbättrade på ett för både djur och skötare positivt sätt. Dessutom ökar möjligheten för konsumenten att även under vinterhalvåret kunna köpa svenskt lammkött i stället för importerat lammkött, vilket också medför djurskyddsvinster.

Konsumtion

Får- och getnäringen genererar fem produkter; kött, skinn, ull, mjölk och landskapsvård. Efterfrågan ökar stadigt på såväl lammkött som på skinn samt på produkter baserade på får- och getmjölk.

På senare år har konsumenterna visat allt större intresse för lammkött och konsumtionen ökar. Trots detta är den svenska konsumtionen av lammkött fortfarande låg och var under 2009 ca 1,6 kg per person och år. Ungefär 65 procent av konsumtionen importeras och då framför allt från Nya Zeeland men även från Irland. Konsumtionsökningen är större än produktionsökningen, vilket gör att importen ökar.

Efter det svenska EU-inträdet så har efterfrågan på lammkött stigit och det ökade intresset från slakterinäringen att sälja lammkött har haft betydelse både för omfattningen och för kompetensutvecklingen inom näringen. I dagsläget är också lammskinn en efterfrågad produkt medan det däremot är svårt att få avsättning för ullen.

Bete

Lammproduktionen anses också vara viktig för ett öppet landskap. Får har möjlighet att beta även på de marker som är otillgängliga och svårarvända, vilket gör dem attraktiva som landskapsvårdare. I Sverige är det endast ca 7,5 procent av landarealen som är jordbruksmark och ca 1,5 procent av landarealen som är permanent betesmark. Detta är en liten andel jämfört med andra länder. Näringen framför att svenska betesmarker anses av många innehålla höga natur-, kultur- och skönhetsvärden och skapar attraktiva landskap att bo och vistas i

Kompetensutveckling

I takt med att näringen i allt större utsträckning har blivit mera yrkesmässig så har intresset för fårskötsel ökat. Många lammproducenter i dag är relativt nya inom näringen och har ofta liten erfarenhet av traditionell livsmedelsproduktion, inräknat djurskötsel.

Svenska Fåravelsförbundet (SF) är en organisation för svenska får- och getägare och har ca 3 000 medlemmar. Inom SF arbetar man för att hålla den etiska diskussionen fortlöpande aktiv. Man eftersträvar funktionella och friska djur som ger en ekonomisk produktion. Förbundet har en etisk policy som antogs 2002 och som ska visa konsumenterna på den sunda och miljövänliga fårhållning som bedrivs i Sverige.

Det ökade intresset har också gjort att statusen inom näringen har höjts. Från att under många år ha varit en näringsgren som det i princip inte talades om så har lammproduktionens status höjts genom en aktiv producentgrupp med stort djurintresse och engagemang för att utveckla sin näring.

Efterfrågan på kunskap är mycket stor och en intensiv kunskapsförmedling sker i de lokala distriktsföreningarna inom SF. Såväl slakteribranschen som LRF, SF och SvDHFV är engagerade i kompetensförsörjning i olika former till lammproducenter. Det startar nu också en ny yrkesutbildning på Gotland med särskilt fokus på just lammproduktion. Näringen påtalar också att det finns ett stort intresse inom näringen för förebyggande djurhälsa och gott djurskydd. Inom LRF gjordes en marknadsundersökning bland svenska lammproducenter i samband med att en omfattande

utvecklingsinsats för lammproduktion inleddes 2008. Denna undersökning visar på ett stort intresse för ny kunskap inom alla områden men särskilt inom området djurhälsa.

För närvarande pågår ett antal lammprojekt för att gynna företagsutveckling och kompetensförsörjning för svenska lammproducenter. Dessa drivs i samarbete mellan LRF och SF och SvDHV står för den veterinära kompetensen. Projekten finansieras av LRF, Jordbruksverket och SvDHV. Projekten syftar till att skapa verktyg för lammproducenterna att kunna öka sina kunskaper om utfodring, skötsel, djurhälsa och avel för att på så sätt utveckla sitt lammföretagande på gårdsnivå.

Rådgivningstjänster

Fårhälsovården inom SvDHV startade i slutet av 1980-talet och har vuxit i omfattning. Sedan 2005 erbjuds olika servicepaket för lammproducenter där en regelbunden besättningskontroll görs med avseende på hälsa och skötsel. I dag är närmare 1 900 besättningar anslutna till någon form av förebyggande djurhälsovård inom ramen för SvDHV:s erbjudanden. Inom ramen för detta förebyggande djurhälsoarbete togs 1 588 träckprover under 2009 i syfte att kontrollera parasitläget i besättningarna.

Kontrollprogram

SvDHV arbetar med att bekämpa fotröta på besättningsnivå. Fotröta är vanligt förekommande i många lammproducerande länder. I Sverige diagnostiserades fotröta för första gången i en svensk fårbesättning hösten 2004. Under 2005–2006 diagnostiserades sjukdomen i ytterligare 30 svenska fårbesättningar. Tillsammans med fårnäringen utarbetade Fårhälsovården riktlinjer för att förhindra smittspridning genom försäljning av livdjur. En djurägarförsäkrans där djurägaren bl.a. intygar att inte några tecken på att fotröta har upptäckts i besättningen det senaste året infördes som krav vid försäljning av baggar på baggauctioner. Rekommendationer för smittskyddsrutiner vid riskbedömning, livdjursförsäljning, baggauctioner, fårklippning och vallhundstävlingar togs fram.

Forskningsprogram finansierade av Stiftelsen Svensk Fårforskning och Landsbygdsprogrammet har också genomförts (*”Fotröta i svenska fårbesättningar 2007–2008, sanering och friskförklaring*). År 2009 beviljades också SvDHSV statliga medel för att utveckla och driva ett kontrollprogram för fotröta.

I andra länder är fotröta ett stort djurskyddsproblem. Arbete med att kontrollera och förhindra smittspridning av fotröta är en av de viktigaste djurskyddsbefrämjande åtgärderna inom svensk lammproduktion.

Analys

Utredaren kan konstatera att djurantalet och medelstorleken på besättningarna har fördubblats under de senaste åren. Det är också många nya producenter som har börjat produktion med får. Samtidigt har en omställning till året-om-produktion gjorts för att bättre möta de svenska konsumenternas efterfrågan.

Trots detta har efterfrågan på svenskt lammkött inte kunnat mötas, vilket har medfört att importen av lammkött också har ökat trots ökningen av den inhemska lammköttproduktionen. Den svenska produktionen skulle alltså mycket väl kunna fortsätta att öka om svenskt lammkött fortsätter att efterfrågas.

I dag finns många lammproducenter som varken är medlemmar i Fåravelsförbundet eller är knutna till någon rådgivningstjänst. Samtidigt utvecklas den traditionella produktionen och tekniken snabbt, vilket skapar ett behov av kunskapsspridande inom näringen som själv har påtalat detta behov. Utredaren anser att kompetensförmedling är en av näringens största utmaningar inom detta område. Utan ökad kompetensförmedling finns det risk för att den kunskap som behövs för att tillgodose djurs behov inte återfinns hos alla producenter.

3.2.7 Pälsdjur

Strukturutveckling

Med pälsdjursnäring avses i dag i Sverige uppfödning av mink och chinchilla för skinnproduktion. Tidigare fanns även rävuuppfödning men i och med förändringen i djurskyddsförordningen som fastställde att rävar skulle kunna röra sig, gräva och umgås med

artfränder så upphörde rävuppfödning i Sverige. Förändringen trädde i kraft 1996 och hade en övergångstid fram till 2001 för befintliga anläggningar. Inte någon bur eller hållningsform i denna produktion kunde fylla kraven.

Inom pälsdjursnäringen är minknäringen i särklass störst och uppfödning av mink för pälsproduktion har skett i Sverige sedan mitten av 1920-talet. Den strukturomvandling som har skett inom minknäringen sedan den nya djurskyddslagen infördes 1988 har inneburit att ca 90 procent av farmerna har försvunnit och i dag finns endast ca 70 stycken farmer kvar (Jordbruksverket). Dessa farmer är betydligt större i medeltal i dag och producerar ungefär 40 procent av den totala mängd skinn som producerades i slutet av 1980-talet. I dag har en medelproducent 2 500 avelshonor och storlek spannar ifrån ca 100 till 15 000 avelshonor.

I utredningen *Djurens välfärd och pälsdjursnäringen* (SOU 2003:86) uppgavs det att det fanns ca 15 chinchillafarmer för skinnproduktion och dessa producerade ca 2 000 skinn om året. I dag finns det enligt uppgift från näringen endast två chinchillafarmer kvar som det bedrivs verksamhet på.

Historik mink och chinchilla

År 1990 konstaterade Sveriges Veterinärmedicinska Sällskaps (SVS) pälsdjursutredning att minkhållning i Sverige inte till fullo uppfyllde djurskyddslagens 4 § vad avser möjligheten för mink att bete sig naturligt. Regeringen beslutade den 16 december 1999 att uppdra åt Jordbruksverket att utvärdera tillgängliga forskningsresultat beträffande minkar, se över befintligt regelverk och om möjligt föreslå förbättringar i minkhållningen. Jordbruksverkets rapport *Hållande av mink för pälsproduktion* överlämnades 2002 till regeringen. Slutsatsen i rapporten var densamma som dragits av SVS.

Gällande chinchilla gav regeringen den 6 april 2000 Jordbruksverket i uppdrag att kartlägga förekomsten av chinchillafarmer för pälsproduktion i Sverige och behovet av föreskrifter på området. Syftet var att säkerställa att hållandet av chinchilla var i enlighet med djurskyddslagens krav.

Jordbruksverket redovisade uppdraget i slutet av november 2000 (Jordbruksverket 2000) och konstaterade att djurhållningen inom chinchillauppfödningen för pälsproduktion endast till vissa delar

(utfodring och tillgång till gnagmaterial) uppfyllde Europarådskonventionens krav. Reglerna för sandbad, burstorlek, burgolv, burinredning, bäddmaterial, bolåda och en för sysselsättning berikad miljö uppfyllde däremot sannolikt inte konventionens krav. Slutsatsen var att mer detaljerade föreskrifter borde utformas eftersom Sverige hade ratificerat Europarådets konvention och rekommendation rörande pälsdjur från den 22 juni 1999 (*Standing Committee of the European Convention for the Protection of Animals Kept for Farming Purposes (T-AP) Recommendation Concerning Fur Animals adopted on 22 June 1999.*) (pälsdjurskonventionen) och dessa krav därför måste följas.

I april 2001 uppdrog regeringen åt Jordbruksverket att utarbeta detaljföreskrifter om hållande av chinchilla för pälsproduktion. De föreskrifter som arbetades fram byggde delvis på pälsdjurskonventionen, delvis på den då gällande föreskriften, *Jordbruksverkets föreskrifter om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby* (SJVFS 1999:110) (gamla sällskapsdjursföreskrifterna). De nya föreskrifterna (*Statens jordbruksverks föreskrifter om hållande av chinchilla som föds upp eller hålls för produktion av skinn eller på annat sätt hålls i farm* (SJVFS 2003:45)) (chinchillaföreskriften) beslutades den 24 juni 2003, men fick inte något datum för ikraftträdande.

Djurens välfärd och pälsdjursnäringen (SOU 2003:86)

I pälsdjursnäringens utredningen konstaterades det att minkens hälsa var god men att stereotypier förekom och att hållandet inte kunde anses vara förenligt med kravet på naturligt beteende.

Utredningen framförde bl.a. att:

(...)det bakomliggande materialet ger en samstämmig bild av att problemet är att de (minkarna) i alltför hög grad utövar stereotypier. Det som orsakar det stereotypa beteendet är inte den begränsade ytan i burens i sig utan att burmiljön inte erbjuder tillräcklig stimulans och att djuren utfodras restriktivt under vissa delar av året. Beteendet indikerar att 4 § djurskyddslagen inte är uppfylld för minkar.

Det är dock vidare klarlagt att det finns åtgärder som begränsar det stereotypa beteendet. Ett problem är att åtgärderna och effekterna av dem först behöver studeras i fält och utvärderas (...)

Den sammantagna slutsatsen blir därmed att det finns indikationer om att minknäringen inte uppfyller djurskyddslagen för närvarande, men att den möjligt efter förändringar kan komma att uppfylla lagen i framtiden (...)

Utredningens slutsats ur ett rent djurskyddsperspektiv är att minknäringen inom en begränsad tid skall ha förbättrat förhållandena för minkarna. Målsättningen är att det stereotypa beteendet inom denna tid skall förekomma i acceptabel utsträckning. En utvärdering bör ske inom snar framtid. Om förhållandena vad avser efterlevnaden av 4 § djurskyddslagen inte förbättras bör minknäringen läggas ner (...)

Vi föreslår att djurhållningen för minkar utvecklas på sätt som även skett för andra djur, exempelvis hönsen. Djurhållningen måste bättre anpassas till djurens behov och ge dem utökad möjlighet på sätt som anges i 4 § djurskyddslagen att bete sig naturligt. En skillnad mellan minkar och övriga husdjur inom lantbruket är att ett sådant utvecklingsarbete för minkar knappt påbörjats medan det för andra djur pågått under en lång tid. Det betyder att utvecklingsarbetet för minkar måste bedrivas skyndsamt.

Det är viktigt att notera att ansvaret för att förbättra förhållandena för minkarna i dess helhet vilar på minknäringen. Vi utgår också från att det ligger i näringens intresse att se till att indikationerna om att djurskyddslagen inte är uppfylld upphör. Som framgått anser vi att näringen skall läggas ner om inte förbättringar sker. En nedläggning skulle medföra mycket stora ekonomiska konsekvenser för minknäringen.

Ett vidare problem är dock att det krävs ytterligare forskning om minkarnas beteende för att anvisa på vilket sätt förhållandena för minkarna skall förbättras. Utredningens slutsats är att en förutsättning för att minknäringen kan anpassas till djurskyddslagen är att sådana forskningsprojekt kommer till stånd.(...)

Vi anser sammantaget att indikationerna om att 4 § djurskyddslagen inte är uppfylld bör ha upphört till slutet av år 2010. Om så inte har skett bör minknäringen helt eller delvis läggas ner.

Den målsättning som vi anser att minknäringen skall ha uppfyllt till år 2010 är att det stereotypa beteendet skall ligga på en acceptabel nivå. I princip uppvisar alla djurslag i fångenskap någon form av stereotyp beteende för att bemästra stress. Det är därför inte möjligt att kräva att det stereotypa beteendet helt skall upphöra utan en rimlig målsättning är att det stereotypa beteendet begränsas till en acceptabel nivå.

Djurskyddsmyndighetens föreskrifter om mink

Med utgångspunkt i pälsdjursnäringens utredningens förslag bedömde Djurskyddsmyndigheten att mer preciserade detaljföreskrifter behövdes för att säkerställa ett gott djurskydd när det gäller pälsdjurhållning i Sverige.

Djurskyddsmyndighetens förslag till föreskrifter på området byggde på pälsdjurskonventionen, rapporten om pälsdjurens välfärd från EU:s Scientific Committee on Animal Health and Welfare (EFSA 2001) och befintliga föreskrifter om pälsdjur (chinchillaföreskrifterna, lantbruksdjursföreskrifterna).

De föreskrifter som arbetades fram gällde hållande av chinchilla, kanin, iller, mink och räva. Kravet på tillgång till badvatten för mink diskuterades och ansågs av företrädare för minknäringen vara orealistiskt. Det förslag som Djurskyddsmyndigheten sände ut på remiss innehöll inte några krav på badvatten men däremot miljöberikning där bad kunde användas.

Föreskrifterna antogs dock inte av Djurskyddsmyndighetens styrelse. I protokollet från den 11 februari 2005 anfördes följande:

Efter diskussion konstaterar ordföranden att det inte finns någon majoritet i styrelsen för att begära regeringens medgivande. Ärendet återgår därmed till myndigheten för fortsatt handläggning.

Forskning

Enligt pälsdjursnäringen har det sedan 1988 gjorts en mängd studier och dessutom har de enskilda farmarna arbetat för att förbättra minkens generella välfärd. Detta gäller bl.a. utveckling av foderstat i samverkan med SVA, forskning på minkens beteende av SLU och erfarenhets- och kunskapsutbyte med övrig europeisk expertis. Samtidigt har avelsarbetet i Sverige varit inriktat mot en lugnare och mer harmonisk mink. Näringen uppger också att flertalet farmare har gått före lagstiftningen och miljöberikat minkens bur med redskap och ligghyllor, vilka inverkar positivt på djurens välfärd.

Sveriges Pälsdjursuppfödare Riksförbunds (SPR) forskningsfond har finansierat ett forskningsprogram om mink i Sverige som inleddes 2004 och som SLU har genomfört. Studien har bestått av både litteraturstudier, examensarbeten och doktorandstudier med syftet att forskningen har varit att undersöka förekomsten av

stereotypier och pälsbitning hos svenska minkar och vilka effekter som berikning av inhysningssystemen i Sverige får på beteende, hälsa och pälskvalitet.

De forskningsresultat som pälsdjursnäringen har redovisat (Axelsson et al 2009, Lidfors et al. 2010, Reepalu E 2008,) visar bl.a. att avelsdjuren har stereotypier. Uppvisande av stereotypt beteende under 3 vintermånader (december–februari) och ca 10 procent av sin vakna tid. Nio av dessa 10 procent var direkt relaterade till utfodringen. Däremot visade inte valparna några tecken på stereotypier men dessa hålls inte heller under vintermånaderna. Studierna visar att utfodringsrutinerna har påverkan på förekomsten av stereotypier. Det är under vintern när honornas vikt reduceras som stereotypier är mest frekventa. Minkhonor som används i aveln reduceras i vikt under vintern genom begränsning av energi- och fodertillgång. Det beteende som uppvisas är uppreparande relativt likformiga sekvenser av rörelser, exempelvis att gå i ett bestämt mönster, trampa av och an på stället eller utföra cirkulerande rörelser med huvudet. Beteendet har inte någon funktion i sig själv utan är djurets sätt att hantera stress.

Forskning visar också på att fri tillgång på foder ledde till färre stereotypier (Hansen et al 2003, Lidfors et al. 2010) och att stereotypa beteenden förekommer mer frekvent före utfodring, jämfört med efter utfodring (Axelsson et al 2009)

Studier visar att minkhonor i berikade etageburar har färre stereotypier än de i standardburar (Lidfors et al. 2010) men också att berikning inte alltid är tillräckligt för att minska eller avbryta stereotypa beteenden som djuren har utvecklat i standardburar under vintern (Axelsson et al 2009). Minkvalpar som hålls i etageburar med berikning visar också på lägre grad stereotypa beteenden än de valpar som hålls i standardburar utan berikning (Reepalu E 2008).

En annan studie visar att berikning resulterade i lägre grad svansbitning och färre stereotypier. (Hansen et al 2007).

Studier av användningen av simvatten och springhjul visade att minkar använder båda men att beteende ändå styrs av olika motivationer. Springhjulet användes framför allt under den aktiva tiden på dygnet medan simvatten i första hand användes på morgonen vid påfyllning av vatten och när djuren hade utfodrats. Simvatten och springhjul verkar därför inte kunna ersätta varandra (Hansen och Jensen 2006 a, b).

Ett antal studier har behandlat frågan om nödvändigheten av simvatten för mink. Resultaten har varit motstridiga och kan kortfattat summeras (Vinke et al 2008):

- minkens användande av vattenbad verkar i första hand vara relaterat till födosöksbeteenden,
- om minken inte är uppfödd med simvatten så leder inte avsaknad av detta till några större förändringar i graden av stereotypa beteenden
- när mink har erfarenhet av vattenbad kan borttagande av denna resurs framkalla kortvarig stress,
- minkar är lika starkt motiverade att få tillgång till vattenbad som till springhjul,
- andra burberikningar såsom ”tunnlar” (t.ex. rör) och föremål som djur kan bita i är också viktiga för miljöberikningen,
- det finns individuella skillnader i hur mycket simvatten uppskattas och
- simvatten är troligen inte ett medfött behov utan snarare ger tillgången till simvatten en stimulans som framkallar ett behov av simvatten

Det konstateras att lekbeteendet hos unga minkar ökar när de har tillgång till simvatten. Resultaten tyder på att tillgång till simvatten erbjuder djuren stimulans som påverkar utvecklingen av djurens beteende att leka. Lek framställs som en positiv indikator på djurvälstånd (Vinke et al 2005).

Den internationella organisationen European Fur Breeder's Association (EFBA) startade 2009 ett projekt kallat WelFur. Projektet genomförs i samarbete med flera olika universitet och experter. Syftet är att ta fram välfärdsparametrar för pälsdjur. Välfärd för de viktigaste farmuppfödda pälsdjuren mink, räv och mårddhund har vetenskapligt studerats i 25 år. Man gör jämförelser med det EU-finansierade Welfare Quality projektet som har utvecklat generella principer och kriterier för djurvälståndsp parametrar på gårdsnivå för lantbrukets djur som exempelvis bra utfodring, bra inhysning, bra hälsa och djurens beteende. Detaljerade checklistor för välfärdsbedömning, som har vetenskaplig grund, har tagits fram för flera lantbruksdjur.

Det allmänna målet för WelFur-projektet är att för farm-uppfödda pälsdjur ta fram ett projekt liknande EU:s Welfare Quality. Det viktigaste resultatet kommer att vara checklistorna för välfärdsbedömning för mink och räva i en första fas och för mårhund i andra fasen. Projektet räknar med att kunna publicera resultaten under 2011.

Djurvälfärd

Enligt pälsdjursnäringens utredning skulle näringen till utgången av 2010 utveckla nya system för att hålla mink som tillgodosåg deras behov av naturligt beteende. Åtgärder skulle tas fram för att minska stereotypierna.

År 2009 gjorde Jordbruksverket en utvärdering om vad som hade gjorts när det gällde såväl mink som chinchilla och köttkanin. Syftet var att utvärdera situationen och bedöma om och i så fall vilka ändringar i regelverket som behövdes. I augusti 2010 redovisades missförhållanden i minkhållningen i media och med anledning av detta genomförde Länsstyrelserna i Blekinge, Jönköpings, Kalmar, Västra Götalands och Skåne län ett stort antal oanmälda kontrollbesök på ca 40 procent av landets minkanläggningar. Syftet med besöken var att få en aktuell lägesbild av djurvälferden på landets minkfarmer.

Länsstyrelsens kontrollanter fann brister gällande miljöberikningen, vassa kanter på grund av slitage, stereotypier, smutsiga burar och skadade eller döda djur. Skadade eller döda djur var dock inte vanligt förekommande och på många platser bedömde länsstyrelserna att djuren var lugna och i fin kondition. Journalföring över döda djur saknades dock i många anläggningar.

Sammantaget rapporterade länsstyrelserna en låg förekomst av skador på djuren. De vanligaste anmärkningarna gällde skador och slitage på äldre burar och inredning samt enstaka döda djur i burarna. Däremot saknade 28 procent av de 39 besökta anläggningarna tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen och 41 procent (av 34 som kontrollerades) hade inte fört journaler över döda djur. Vidare hade ungefär 85 procent otillräcklig tillgång till föremål för sysselsättning, vilka är en del i miljöberikningen.

Jordbruksverkets bedömning utifrån dessa kontroller var att bilden av utbredd vanvård inte kunde bekräftas och att djuromsorgen inte var dålig generellt. Ett antal allvarliga brister kunde

ändå konstateras såsom avsaknad av tillstånd och brister i miljöberikning på många farmar. Jordbruksverket ansåg att förbättringar behövde ske, framför allt gällande miljöberikning som är viktig för att undvika stereotypa beteenden.

Minkhälsan

SPR presenterade vid årsskiftet 2010–2011 ett omsorgsprogram, den s.k. Minkhälsan, som ska hjälpa producenterna att leva upp till djurskyddslagstiftningen. Programmet är utarbetat i samarbete med SVA och SLU. Minkhälsan är obligatorisk för SPR:s medlemmar. Minkhälsan kommer att få hjälp från SVA i form av veterinär- och agronomtjänster.

Minkhälsan lägger fokus på tre områden, djurskydd, djurskötsel och djurhälsa. Vidare är den uppdelad i åtta fokusområden och programmet strävar efter att säkerställa minkens hälsa genom minskad risk för sjukdom, ökat välbefinnande samt tillgång till mera miljöberikning.

Medlemmarna genomför årligen ett egenkontrollprogram enligt framtagna riktlinjer i samarbete med hushållningssällskapen. Vidare är det knutet en veterinär till varje besättning genom ett hälsoavtal. Veterinären ska genomföra fyra årliga besök på farmerna. Det kommer också att läggas stor vikt vid utbildning inom programmet.

Djuromsorgsprogram är ett av näringen initierat, frivilligt program som ska vara till hjälp för producenterna att bibehålla eller förbättra djuromsorgen och gå utöver lagstiftningens krav. Ett djuromsorgsprogram är inte reglerat i någon lagstiftning eller godkänt av någon myndighet.

Om däremot programmet är godkänt av en myndighet och formellt knutet till en lagstiftning, t.ex. djurskyddslagstiftningen så benämns detta kontrollprogram. Kontrollprogrammet innebär att djurhållaren åtar sig extra skötselåtgärder eller på annat sätt ligger över djurskyddslagstiftningens miniminivå och kan i gengäld omfattas av särskilda djurskyddsbestämmelser. Deltagande i kontrollprogram kan också innebära att en djurhållare undantas från vissa specifika delar av djurskyddslagstiftningen och att man tillåts att uppfylla målet i dessa delar på annat sätt och att man dessutom kan dokumentera och visa på att djurskydd och djurhälsan i besättningen är god och helt i nivå med vad som

lagstiftningen kräver (Jordbruksverket 2008 a). I dagsläget finns inte något intresse från SPR att ta fram ett kontrollprogram.

Chinchilla

Den slutsats som pälsdjursnäringens utredningen (SOU 2003:86) drog om hållandet av chinchilla var att hållandet skulle uppfylla djurskyddslagen om chinchillanäringen följde Jordbruksverkets chinchillaföreskrifter. Några ytterligare åtgärder framstod inte som nödvändiga.

Det är vår uppfattning att det inte kan ankomma på utredningen att överpröva Jordbruksverkets beslutade föreskrifter. Vi kan därför inte ge en bedömning om samtliga föreslagna åtgärder verkligen var nödvändiga eller inte. Med hänsyn till att det ännu inte beslutats när föreskrifterna skall träda i kraft föreslår vi dock en förhållandevis lång övergångstid om det bedöms som möjligt. Som tidigare framgått innebär de nya föreskrifterna omfattande förändringar. Det framstår därför som rimligt att näringen och tillsynsmyndigheter ges tid att utveckla nya system. Det är enligt vår uppfattning också viktigt att dessa nya system utvärderas (...)

Utredningen har utifrån dagens kunskapsläge dragit den slutsatsen att chinchillanäringen framöver kommer att uppfylla djurskyddslagen (...)

Jordbruksverkets chinchillaföreskrifter beslutades den 24 juni 2003 med ikraftträdande vid en senare tidpunkt som Jordbruksverket bestämmer. Stallar och anläggningar som är i bruk vid ikraftträdandet får användas för hållande av chinchilla t.o.m. den senare tidpunkt som Jordbruksverket bestämmer utan hinder av måttföreskrifterna.

Övriga Norden

När det gäller Norge, Danmark och även Finland så har en utveckling skett i pälsdjursuppfödningen. Danmark har t.ex. en ny föreskrift för pälsdjur som trädde i kraft under 2007 (*Bekendtgørelse om beskyttelse af pelsdyr*). Den innehåller bl.a. tydlig reglering av restriktiv utfodring, vilket är det som verkar orsaka mycket stereotypier.

I Danmark har system arbetats fram som löpande ska säkra övervakning och hantering av eventuella djurväl-färdsproblem.

Fokus har lagts på tre insatsområden; lagstadgad utbildning för minkuppfödare, branschkodex om bra praxis för farmernas djurvård och obligatoriska avtal om välfärds- och hälsorådgivning mellan pälsdjursuppfödare och veterinär. Avtalen innebär bl.a. fyra besättningsbesök hos varje minkfarm förlagda till årets olika produktionscykler. Dessa system har enligt den danska näringen införts från hösten 2010 (<http://www.kopenhagenfur.com/da/ansvarlighed/dyrevelfaerd/tjek-paa-farmen>).

Under 2009 beslutades i Danmark att farmuppfödning av räv skulle förbjudas och den nuvarande produktionen avvecklas. Beslutet innebär att rävuppfödare får fortsätta sin verksamhet fram till den 31 december 2016. De som försörjer sig på heltid med rävuppfödning kan fortsätta fram till den 31 december 2023.

I Norge beslutades om nya pälsdjursbestämmelser (*Forskrift om hold av pelsdyr*) den 17 mars 2011. Föreskriften innebär förändringar vad gäller krav på bl.a. kompetens hos skötarna, flexibla bursystem, skärpta krav på miljöberikning, möjlighet till social kontakt mellan djuren, ligghylla, avel på djur som är tillitsfulla mot människor samt reglering av restriktiv utfodring. Kraven skärps också för tillsyn, inhysning och behandling av sjuka och skadade djur.

Under 2010 har de norska pälsdjursuppfödarna (Norges Pelsdyrslag) beslutat om en 5-punktsplan för att förbättra djurvården i de norska pälsdjursfarmerna. Planen innebär bl.a. fyra obligatoriska veterinärbesök per år och obligatorisk certifiering för att få vara medlem i Norges Pelsdyrslag och för att få omsätta skinn genom Oslo Skinnauksjoner. Avsikten är att planen kommer att införas under första halvåret 2011 (<http://www.norpels.no/xp/pub/topp/hovedside>).

Finland har ett regelverk som motsvarar pälsdjurskonventionen. Frågan är aktuell även där på grund av avslöjade missförhållanden under hösten 2010 och utökade kontroller har genomförts. I Finland finns sedan 2005 ett certifieringssystem som utvecklats av Finlands Pälsdjursuppfödare förbund (FPF). Certifieringen innehåller över 30 punkter inom de sju olika områdena djurens hälsa och välbefinnande, farmningsförhållanden, foderförsörjning, förädling, miljövård, hygien samt utbildning. Certifieringssystemet är frivilligt. (http://translate.google.se/translate?hl=sv&langpair=en%7Csv&u=http://www.stkl-fpf.fi/direct.aspx%3Farea%3Dpage%26prm1%3Detusivu_en).

Andra länder

Italien har strikta bestämmelser för pälsdjur som innebär att mink bl. a. ska ha tillgång till en 2 x 2 två meter stor och minst 50 cm djup vattenbassäng. Djuren ska hållas i inhägnader som ska förses med grenar att klättra i och manipulerbara föremål. Det ska finnas en bolåda för varje djur med mått om minst 50 x 50 cm.

Schweiz har strikta regler för uppfödning av pälsdjur, vilket innebär att mink endast får hållas i hägn som är markbundna. Djuren ska även ha en simbassäng på ca 1 m² med en vattendjup på 20 cm.

Nederländerna har förbud mot att föda upp rävm.

England och Nordirland har ett förbud mot att hålla djur i syfte att avliva dem för skinnets skull.

Österrike har ett förbud att hålla djur i syfte att avliva dem för skinnets skull.

Kroatien har förbud mot all uppfödning av djur för pälsproduktion.

I Israel har ett lagförslag som innebär ett förbud mot all produktion, import och försäljning av päls lagts fram.

Jordbruksverkets pälsdjursföreskrifter

Jordbruksverket sände den 10 maj 2011 ut en remiss om ett förslag på nya föreskrifter om uppfödning och hållande av pälsdjur (pälsdjursföreskrifterna). Förslaget innehåller allmänna bestämmelser om uppfödning av mink, chinchilla och rävm. För mink och chinchilla innehåller även förslaget särskilda bestämmelser. Under 2010 har verket också utvärderat näringens djuromsorgsarbete, tagit del av ny forskning på området och även tagit del av rapporter från länsstyrelserna.

Verkets slutsats var att regelverket behövde kompletteras för att stärka djurvården. I förslaget föreslås förändringar på områden som utfodringsrutiner, utformning av burar och miljöberikning. Många av förslagen syftar till att komma till rätta med stereotypier och andra onormala beteenden som förekommer i för stor utsträckning hos djuren. De viktigaste förslagen är:

- Större burar genom att en andra våning läggs till ovanpå standardburen. Denna s.k. etagebur ska ha en hylla på varje

våning för att ge djuren möjlighet att röra sig på flera plan och utöva sitt naturliga beteende att klättra.

- Skärpta krav på hur utfodring ska ske inför parningsperiod och under valpperiod.
- Den som ansvarar för skötseln av djuren måste genomgå en utbildning med godkänt resultat. Utbildningen ska vara godkänd av Jordbruksverket.
- Varje besättning ska besökas regelbundet av en veterinär, som i sin tur ska samarbeta med en etolog.
- För chinchillor innebär förslaget att de föreskrifter som redan finns får ett datum för ikraftträdande. Förslaget innebär ett krav på betydligt större burar.

Verket bedömer att förslaget kommer att innebära att möjligheten för djuren att utöva sitt naturliga beteende ökar och risken för stereotypa beteenden minskar. Om djuren uppvisar stereotypier eller andra onormala beteenden så ska djurägaren tillsammans med veterinär eller etolog ta fram en åtgärdsplan. Om åtgärderna inte sänker nivån på de onormala beteendena till en acceptabel nivå måste djurhållningen upphöra. Verket planerar att besluta pälsdjursföreskriften under början av 2012.

Analys

Utredaren kan konstatera att förändringar inom pälsbranschen har inneburit att 90 procent av minkfarmerna som fanns 1988 har försvunnit. De återstående 70 farmerna producerar dock 40 procent av den mängd skinn som tillverkades 1988. Farmerna har alltså blivit mycket större. Vidare finns det endast två chinchillafarmer och inte några rävfarmar kvar.

Utredarens bedömning är att pälsdjursbranschen är den djurhållningsbransch som har ifrågasatts mest när det gäller att leva upp till kravet på naturligt beteende för djuren. Mot bakgrund av de rapporter och utredningar som har gjorts på området anser utredaren att kritiken har varit befogad. Flera undersökningar och utredningar har konstaterat att åtgärder måste sättas in för att säkerställa djurens välfärd. Om inte det sker så bör minknäringen helt eller delvis läggas ner. Utredaren delar denna syn.

Jordbruksverkets nya föreskrifter bygger på den senaste forskningen och en lägesbild av näringen från 2010. Pälsdjursföreskrifterna har nya krav som ska kunna ge djuren en bättre miljö och större möjligheter att utföra sina naturliga beteenden. Om resultatet av genomförandet av de nya reglerna inte blir den förväntade sänkningen på andelen av djurens uppvisande av onormala beteenden då kräver föreskrifterna att en åtgärdsplan tas fram. Om inte heller denna sänker nivån på de onormala beteendena till en acceptabel nivå måste den enskilda farmen upphöra med sin produktion. Detta innebär att endast anläggningar som håller djuren på ett ur djurskyddsperspektiv acceptabelt sätt kommer att kunna fortsätta med sin produktion. Utredaren stödjer Jordbruksverkets förslag till nya pälsdjursföreskrifter.

3.3 Sällskapsdjur

När det gäller sällskapsdjuren så har utvecklingen varit en annan än för lantbrukets djur. Hållandet av sällskapsdjur skiljer sig också i de flesta fall från hållande av lantbruksdjur genom att djuren hålls i ägarens bostad. Undantag från detta är givetvis hästar som av naturliga skäl inte kan hållas på samma sätt som många andra sällskapsdjur utan måste hållas i stall. Mellan hästen och människan finns emellertid oftast en personlig relation som mer liknar den som brukar finnas mellan människan och övriga sällskapsdjur än den som en producent av lantbruksdjur har till sina djur.

Det är också många enskilda personer som äger ett eller ett fåtal djur som de tar hand om och har i sin vård. På sällskapsdjursområdet finns inte och har inte funnits någon sammanhållande näring som har kunnat tillvarata sina intressen och utvecklat hållandet utifrån en affärsmässig verksamhet. Däremot har det inom de olika områdena funnits intresseorganisationer som har arbetat med sina medlemmars bästa för ögonen. Inom delar av hästsporten finns också olika näringsgrenar med stora ekonomiska intressen som drivkraft.

Tävlingsverksamheten när det gäller framför allt häst men även hund har expanderat i stor utsträckning sedan början av 1980-talet. Både när det gäller antalet tävlingar men också när det gäller antalet olika sorters tävlingar.

Avelsverksamheten har också ökat kraftigt i takt med att artificiell insemination har utvecklats och kunnat användas på flera

djurslag. Möjligheterna att resa utomlands med djuren utan att detta innebär att de behöver tillbringa lång tid i karantän för att bli återinförda till landet har också bidragit till ökat avelsutbyte.

Intresset för att ha smådjur och sällskapsdjur i allmänhet ökar kontinuerligt i landet. En tydlig trend som kan skönjas under senare år är att sällskapsdjur får en alltmer central plats i hemmet som familjemedlemmar. Detta gör också att synen på våra sällskapsdjur förändras. Det är tydligt att det finns en villighet att spendera mer på kvalitativa produkter, premiumfoder, försäkringar etc.

Förmänskligande av våra sällskapsdjur har på gott och ont blivit en tydlig faktor på 2000-talet. Branschen talar t.ex. om "Paris Hilton-effekten" där intresset för modeprylar, kläder och accessoarer till våra sällskapsdjur har blivit en viktig del av handeln, vilket också driver på tillväxten inom zoologisk fackhandel i Sverige och i övriga Västeuropa. Det finns tydliga signaler på att statusänkande och mode kommer att prägla sällskapsdjursbranschen alltmer. Djurägarna är samtidigt beredda på att lägga mera pengar på sina sällskapsdjurs välmående och hälsa.

Inom EU har diskussioner förts om det borde tas fram gemensamma regler för hållande av sällskapsdjur på EU nivå. Något ställningstagande i denna fråga har ännu inte gjorts.

Analys

Utredaren anser att utvecklingen under de senaste 30 åren för våra sällskapsdjur skiljer sig från det som har skett på lantbruksdjursidan. Sällskapsdjur hålls i dag framför allt inomhus i våra bostäder (undantaget häst) och det läggs alltmer pengar på deras välbefinnande. Vissa arter av sällskapsdjur har i allt större utsträckning utvecklats mot att behandlas mer och mera som en familjemedlem. Det läggs också mer pengar på tävlings-, utställnings- och avelsverksamhet med sällskapsdjur. Trenden går också mot en ökad utseendefixering hos djurägarna som synliggörs hos vissa djurarter gällande ras och utrustning till djuren. Vissa arter av sällskapsdjur har i allt högre utsträckning utvecklats mot att vara en prydnadsattraktör för ägaren.

3.3.1 Häst

Hästen kan betraktas som både ett bruksdjur och ett sällskapsdjur och den utför fortfarande många uppgifter i människan tjänst. Utredaren har valt att beskriva hästen under sällskapsdjursavsnittet i stället för under lantbruksdjuren eftersom en stor del av hästpopulationen i dag är ett sport-, hobby- och sällskapsdjur.

Strukturutveckling

Hur många hästar som det har funnits i landet vid olika tidpunkter är osäkert. Ett antagande som har gjorts är att det på 1970-talet fanns 70 000 hästar i landet. I Jordbruksverkets hästundersökning 2010 skattades antalet till 362 700. Det genomsnittliga antalet hästar per 1 000 invånare uppgår till 39 stycken. Endast sex län har en lägre siffra. Ett av dessa är Stockholms län med 22 hästar per 1 000 invånare. Eftersom detta län också har störst befolkning så påverkas uppgiften för hela riket kraftigt av detta.

Gotlands län ligger allra högst med 180 hästar per 1 000 invånare. Gotlands låga befolkningstal gör att uppgiften på riksnivå påverkas relativt lite. Näst högst ligger Blekinge län med 74 hästar per 1 000 invånare.

Antalet platser med hästar har skattats till 77 800. Antalet hästar per plats är i genomsnitt 4,7. Undersökningen visar att 74 procent (268 400) av alla hästar och 68 procent (18 480) av alla platser med hästar finns inom större tätorter och tätortsnära områden.

Förändringen av hästens användningsområde

Även om det finns många områden där hästen ingår i en näringsverksamhet så har utvecklingen gått från att hästen hållits som utpräglad arbetshäst till att den har blivit framför allt ett "upplevelse/hobbydjur". Hästar i näringsverksamhet återfinns i dag framför allt i tävlingsverksamhet av olika slag, ridskoleverksamhet eller uthyrningsverksamhet. Få hästar används i dag enbart i jordbruks- eller skogsbruksverksamhet.

När den nya djurskyddslagstiftningen kom 1988 hade detta skifte redan skett och en del nya problem hade uppmärksammats. I den nya lagen infördes exempelvis tillståndsplikt för viss djurhållning där ridskoleverksamhet ingick. Det infördes också att

vid tävling och träning med djur får dessa inte utsättas för lidande, dopning eller andra otillbörliga åtgärder som påverkar deras prestation eller temperament. Dessa regler har under årens lopp utvecklats utifrån de behov som har uppmärksamats.

Hästen används i dag som sällskapsdjur till motion och hobby av framför allt många ungdomar. Det har också vuxit fram en stor tävlings- och avelsverksamhet som omsätter mångmiljonbelopp både nationellt och internationellt.

Hästens betydelse för sysselsättning och landsbygdsutveckling

Enligt en rapport (SLU 2004) från SLU 2004 genererar hästnäringen i Sverige ca 28 000 helårsarbeten inom olika sektorer och en samhällsekonomisk omsättning på ca 48 miljarder kronor. Staten får årligen in över fyra miljarder kronor från hästnäringen. En mycket stor del av det arbete som läggs ner inom hästsektorn är ideellt. Med hästnäringen avses alla aktiviteter som baseras på användning och innehav av hästar omfattande såväl hobby som professionella verksamheter samt omsättningen av hästrelaterade varor och tjänster.

Hästen är också en viktig del i utvecklingen av en levande landsbygd. Den ger viktiga inkomster vid sidan av det traditionella lantbruket och ger möjlighet för människor att kunna bo kvar och verka aktivt på landsbygden. Här ingår uthyrning av stall, mer traditionell ridskoleverksamhet, stuterier men också turridding och annat som ingår i en turistnäringens verksamhet. Hästnäringen är det svenska jordbrukets fjärde största inkomstkälla. Hästarna bidrar också på ett aktivt sätt till att uppnå jordbrukspolitikens mål med att bevara ett öppet odlingslandskap, framför allt när det gäller kulturbetesmarker. Genom att betande hästar ökar i antal så hålls många hektar mark öppna. Välbetade hagmarker betraktas som ett viktigt svenskt kulturarv och en god landskapsvård kräver välskötta beten.

Alla som driver yrkesmässig verksamhet eller verksamhet i större skala med hästar ska ha tillstånd enligt § 16 i djurskyddslagen. Från näringens sida har det framförts att denna tillståndsgivning upplevs som ett hinder för utvecklingen av många hästhållare.

Travhästen

Travsporten är den tävlingsform som förknippas med den största omsättningen av pengar både för dem som tävlar och för den publik som kan spela på hästarna. Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG) ägs av Svensk Travsport (ST) och Svensk Galopp (SG) tillsammans.

Det finns dock internetbaserade spelbolag som arrangerar spel på hästar utan att bolagen har tillstånd, dvs. de ligger utanför statens kontroll. Dessa återför inte något tillbaka till hästnäringen eller till statskassan. Någon lösning på detta problem finns inte men från politiskt håll är samtliga partier överens om att det är oacceptabelt. Det sätt på vilket spelmarknaden regleras är alltså kopplat till finansieringen av forskning, utbildning m.m. inom hästnäringen eftersom mycket av den nuvarande finansieringen av detta kommer från ATG:s överskott.

Den stora omsättningen av pengar sker inte bara vid tävling. De hästar som presterar bra är också värdefulla som avelsdjur efter avslutad tävlingskarriär. Avelsverksamheten inom travsporten är en stor verksamhet som involverar många intressenter. Det finns ett stort antal stuterier i dag där den huvudsakliga verksamheten består i att avla fram nya tävlingshästar. Att hålla travhäst är i dag vanligt även av personer som inte är aktiva inom sporten och det beräknas finnas ca 62 000 travhästar registrerade i Sverige.

Ridhästen

Ridning i olika former uppges av näringen att vara den näst mest populära ungdomssporten. Bland flickor är det den största sporten och för många unga flickor är stallet och ridskolan som ett andra hem eller en fritidsgård. Omkring 500 000 svenskar rider regelbundet och av dem är 85 procent kvinnor och flickor. Många av dessa ryttare är engagerade i de ca 1 000 ridklubbar som finns över hela landet.

Det finns ca 550 ridskolor varav hälften erbjuder handikappridning. Handikappridningen är den största handikappidrotten med ca 4 000 utövare. Inom ridsporten har flera nya tävlingsformer utvecklats och introducerats i landet, t.ex. westernridning. Den internationella inverkan på hästsporten är stor och ny utrustning, nya träningsformer eller andra företeelser introduceras snabbt i

landet. Ofta sker dock detta utan någon föregående granskning av om de uppfyller de krav och intentioner som djurskyddslagstiftning har.

Utbildning, forskning och utveckling

Från näringens sida anges att behovet inom hästsektorn av såväl grundläggande kunskap som forskning och utveckling ökar. Det finns i dag både speciella gymnasie- och högskoleutbildningar inriktade på hästhållning.

Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS) är samverkansorganet för organisationerna inom svensk hästsektor. Speciellt intresse ägnas åt utbildning och avel/uppfödning samt forskning och utveckling via Stiftelsen Hästforskning. (SHF) som finansieras av näringen genom anslag från ATG, djurförsäkringsbolaget Agria och Stiftelsen lantbruksforskning (SLF). ATG:s överskott, ca 1,7 miljarder kronor om året, går tillbaka till sporten och näringen. Av dessa går bl.a. ca 6 miljoner till olika och utvecklingsprojekt i HNS:s regi och 29 miljoner till utbildning och stöd till hästnäringens riksanslagningar, något som kommer hela hästhållningen till godo. Staten medfinansierar forskningen genom forskningsrådet Formas med minst motsvarande summa som näringen bidrar med. Från 2012 är det dock klart att det inte kommer att finnas något statligt bidrag till bl.a. hästforskningen, eftersom den återföring av handelsgödselskatter som hittills finansierat stor del av lantbruks- och hästforskningen försvinner.

HNS har också det övergripande ekonomiska och organisatoriska ansvaret för riksanslagningarna Flyinge, Strömsholm och Wången, som är "utbildnings- och utvecklingsmotorer" för svensk hästnäring.

Avel

Sverige har av tradition haft en stark reglering på avelsområdet både när det gäller djurskydd, avelsvärdering och stambokföring. Syftet har bl.a. varit att inte avla på djur på ett sådant sätt att det medför ett lidande eller påverkar djurens naturliga beteende negativt. Regleringen har också syftat till att styra aveln i en önskad riktning.

Efter EU-inträdet 1995 har det tillkommit ny lagstiftning som reglerar aveln och dessutom spelar EU:s frihandelsregler in på detta område. Inom EU har man gått mot ett allt tydligare producent- och djurägaransvar på området. I Sverige fanns t.ex. ett förbud mot avel med hingstar som inte hade genomgått en svensk premiering (hingstbesiktningstvånget). Vissa djurägare med utländska raser eller utlandsregistrerade hästar uppfattade detta som diskriminering och anmälde detta till EU-kommissionen som fört ärendet vidare till EU-domstolen. Efter en lång process har Sverige ändrat på lagstiftningen så att dessa regler har tagits bort. Hingstbesiktningstvånget, som funnits sedan 1914, togs bort 2005.

Tidigare var det även förbjudet att sprida anlag för ärftliga defekter vidare i populationen. Bärare av denna typ av anlag fick inte verka i avel. I dag får bärare av recessiva anlag för ärftliga defekter verka i aveln om det sker under kontrollerade former. Recessiva anlag är ett anlag som måste finnas i dubbel uppsättning, från både mamman och pappan, för att avkomman ska uppvisa defekten. Djuren får verka i aveln under förutsättning att en avkomma med denna ärftliga defekt inte föds. Här har också ett ansvar lagts över på djurägaren för att undvika att avla på djur som bär på anlag för ärftliga defekter.

Olika berörda hästorganisationer har framfört att de inte är nöjda med hur föreskrifterna ser ut i dag. De vill ha en återgång till ett tydligt förbud att använda anlagsbärare i avel och på så sätt minska spridningen av anlagen i populationen. En önskan att återinföra hingstbesiktningstvånget finns också.

Djurhållning

Föreskrifterna om hållande av häst har återfunnits i lantbruksdjursföreskrifterna fram till 2007. Då lyftes de ut till en egen föreskrift som bara gäller hästar, *Djurskyddsmyndighetens föreskrifter om hästhållning* (DFS 2007:6) (hästföreskrifterna). Det finns bl.a. en

EU-reglering om animalieproduktionens djur och till dessa kan de hästar som slaktas räknas. Samma förhållande råder också när det gäller Europarådets konvention om animalieproducerande djur (*European Convention for the Protection of Animals kept for Farming Purposes*(87)). EU:s regelverk och Europarådets konventioner för transporter (*European Convention for the Protection of Animals during International Transport*(65)) och vid slakt och avlivning av djur gäller däremot också alltid för häst.

Djurens Rätt har lyft frågan om hållande av häst i spilta. Enligt den gällande föreskriften får redan godkända spiltor fortsätta att användas för att hålla hästar uppbundna. Detta tycker inte organisationerna kan anses acceptabelt annat än i undantagsfall och då av veterinärmedicinska orsaker. De anser inte att djuren kan utföra sina naturliga beteenden eller ha de sociala kontakter som de behöver om de hålls uppbundna.

Analys

Utredaren kan konstatera att antalet hästar har ökat kraftigt under de senaste 30–40 åren och uppskattas ha femdubblats sedan 1970-talet. Hästen har gått från att vara en utpräglad arbetshäst till att vara en sällskaps- eller tävlingshäst. Denna stora förändring hade redan skett före det att den nya djurskyddslagen skrevs 1988 och en del nya problemställningar hade redan uppmärksamats i denna. Nya regler för tillståndsplikt för viss hästverksamhet och för träning och tävling med djur fanns därför med i lagen. Regelverket har också förändrats under åren utifrån den utveckling som har skett på området.

Utredarens bedömning är att den snabba utvecklingen inom denna sektor har gjort att utbildning och spridandet av kompetens är en stor utmaning för branschen.

Sverige har haft en stark reglering inom avelsområdet på häst med hingstbesiktningstväng och förbud att sprida ärftliga defekter. Efter EU-inträdet har frihandelsregler och ny lagstiftning inom gemenskapen på avelsområdet gått mot ett tydligare djurägaransvar. Här har den svenska lagstiftningen tvingats anpassa sig och lagt över ett tydligare ansvar på djurägaren att ta hänsyn till avelsmål och djurskyddsaspekter även vid avel på individnivå. Mer om detta kan läsas i utredningens kapitel *Avel som kan medföra lidande för djur*.

Utredaren anser att användandet av spiltor för att hålla hästar uppbundna ska fasas ut. I dag får hästar hållas uppbundna i spilta utan möjligheter att få utlopp för många av de beteendebestånd som de behöver, vilket utredaren inte anser är acceptabelt. Visserligen får inte hästar stå uppbundna i spilta mer än 16 timmar per dygn men utredaren anser att alla djur ska hållas lösgående. Dagens regler anger att i nya stallbyggnader som har uppförts efter 2007 ska djuren stå i box eller hållas i lösdrift och utredaren anser att ett hållande av häst i spilta bör fasas ut, se vidare i *Utredarens övriga överväganden*.

3.3.2 Hund

Strukturutveckling

Hundantalet i Sverige har varit stabilt över en längre tid. Undersökningar som gjordes på 1980- och 90-talen indikerade att det då fanns ca 800 000 hundar och i den senaste stora undersökningen som gjordes av SCB 2008 visade det sig att det finns ca 730 000 hundar i ca 560 000 hushåll. Detta innebär att hund finns i 12,8 procent av hushållen.

Svenska Kennelklubben (SKK) anger att behovet av jakthundar fortfarande är stort i landet. Antalet jakthundar skattas till minst 100 000 hundar och även denna siffra har varit konstant över tiden. Däremot sker ett visst skifte mellan de olika jakthundraserna beroende på vilttillgången. För t.ex. 20 år sedan var antalet älghundar fler eftersom avskjutningen av älg var betydligt större än den är i dag.

Samhället äger ca 1 000 tjänstehundar och har också kontrakt på några tusen hundar till i hemvärdet som räddningshundar m.m. Inom åldringsvården växer det fram nya uppdrag och hundar används också i allt större utsträckning vid olika typer av funktionshinder.

Från SKK:s sida anges dock att den stora andelen hundar är och troligen alltid kommer att vara sällskapshundar.

De tydliga trenderna som har uppmärksamats under de sista 10 åren är:

- flera äldre personer köper hund, 40-talisternas utfasning ur arbetslivet möjliggör ofta ett hundköp

- andelen dvärghundar ökar, oftast med yngre personer som ägare
- hundar som ”vapen” ökar. En påtaglig och oroväckande utveckling ses i de tre storstadsområdenas förorter. Ägarna till dessa hundar är oftast yngre män med relativt stor kriminell belastning.

Trots detta anges det från SKK att den största hundägargruppen fortfarande är barnfamiljer med minderåriga barn. Hund finns i 19 procent av hushållen med barn, genomsnittet är ca 1,3 hundar per hushåll. Fördelningen i landet är att det finns flera hundar per hushåll på landsbygden, mindre och medelstora orter än i storstäderna. Valet av boendeform har en påverkan på om man har hund eller inte.

De två största målgrupperna som äger hund i mindre omfattning än det genomsnittliga hushållet är yngre ensamstående personer samt även äldre personer över 70 år. Det finns även en tydlig skillnad mellan hushåll med hund eller inte beroende på om man är född svensk eller nysvensk där den senare gruppen har ett påtagligt mindre innehav av hundar.

Trots det försämrade ekonomiska läget i landet så har SKK för femte året registrerat över 60 000 hundar.

Införsel

SKK anger att den svenska hundägaren lägger ner mycket tid, pengar och omsorg på sin hund. Det har inneburit ett avsevärt större utbud av tv-program om hundar samt en ökad marknad för hundmat, hundtillbehör, kurser och hundaktiviteter. SKK ser detta som positivt så länge som det kommer hunden, hundägaren och i förlängningen samhället till gagn.

Däremot behöver inte ökad popularitet alltid enbart vara positivt för hundarna. När efterfrågan på vissa hundraser är större än tillgången så ökar den oseriösa hundhandeln och smugglingen. Tullverket har tidigare gjort en stor satsning för att få bukt med hundsmugglingen men det projektet är nu nedlagt, med osäkra framtida effekter.

På vårvintern 2011 hittades det första fallet av rävens dvärgbandmask, *Echinococcus multilocularis*, i en räv som hade skjutits under december 2010. SVA undersöker varje år ett antal rävar i syfte att övervaka förekomsten av parasiten. I den utökade

undersökningen som har genomförts på drygt 3 000 rävar har ytterligare tre smittade rävar påträffats. En kom från samma område som den första räven, en från Sörmland och en från Dalarna. SVA kommer att gå vidare med undersökning av räv och hundavföring samt undersökningar av smågnagare. Dvärgbandmask är en parasit som inte har funnits i Sverige och som vi därför haft tilläggsgarantier för. Det innebär att vi har kunnat kräva att alla hundar som förs in i landet avmaskas mot parasiten före införseln. Huvudvärd för parasiten är rävar eller andra hunddjur som får i sig smittan när de äter smågnagare. Genom gnagarnas avföring sprids äggen till naturen. Människan kan smittas genom att äta bär eller troligare att smittade hundar har ägg i pälsen. Fall hos människa i annat land där smittan förekommer är ovanligt men allvarligt eftersom sjukdomen är svårbehandlad. Sverige kommer till följd av förekomsten av dvärgbandmask i landet att ändra kraven vid införsel. Det betyder att Sverige tar bort kravet på avmaskning mot parasiten vid införsel av hund från den 1 januari 2012.

Det finns också en ökad marknad för s.k. hundoptioner; organisationer som säljer utländska gathundar till Sverige. Från smittskyddssynpunkt kan det vara ödesdigert att importera sjuka eller undermåligt vaccinerade hundar eftersom dessa kan sprida nya sjukdomar till de svenska hundarna och även till andra djur samt till människor. SKK arbetar hårt för att marknadsföra svenska hundar från seriösa uppfödare; hundar med dokumenterad bakgrund.

I människans tjänst

Den nytta som hunden gör för människan i olika situationer är känd och väldokumenterad. Polishundar, narkotikahundar, jakthundar osv. är självklara inslag i samhället. Det finns också flera nya användningsområden där hundar har visats vara viktiga, t.ex. inom sjukvården. Enligt *Manimalis* (Man and Animal in Society) rapporten 2009 ligger Sverige fortfarande efter andra länder när det gäller att ta till vara sällskapsdjurens positiva effekter för oss människor. I rapporten finns en sammanställning av forskning som är genomförd, pågående eller planerad inom området djurs påverkan på människans välbefinnande. Som framgår av sammanställningen pågår flera svenska projekt där interaktionen mellan människor och djur studeras. I rapporten dras den slutsatsen att

djur används alltmer inom vården och omsorgen i Sverige, inte minst inom äldreomsorgen.

Bristen på utbildade assistanshundar har dock uppmärksamats och i 2009 års budget fanns statliga medel avsatta för assistanshundar. Under tre år kommer staten att genomföra ett försöksprojekt där fler service- och signalhundar utbildas. Målsättningen är att dessa hundar ska jämföras med ledarhundar för synskadade. SKK har också under ett flertal år samlat in och skänkt pengar till utbildning av assistanshundar.

Djurhälsa

Hundars hälsa har varit föremål för diskussioner, debatt och ett flertal möten och konferenser inom SKK:s organisation. SKK uppger att svenska rashundar tillhör de friskaste i världen och att detta bl.a. är på grund av att SKK har en rad rekommenderade och i vissa fall obligatoriska tester, kontroller och hälsoprogram för att få bukt med genetiskt betingade sjukdomar. Trots detta uppger SKK att den seglivade myten om att blandrashundar är friskare fortfarande lever vidare. Denna myt bottenar troligen i att rashundar undersöks i stor omfattning och det finns statistik över deras hälsa och sjukdomar. Blandraser undersöks däremot i princip endast när de har kliniskt konstaterade problem. Något som talar för att korsningshundar har ett ärftligt och mer gynnsamt hälsoläge än renrasiga hundar är den s.k. heterosiseffekten och att inavelsgraden hos hundarna sänks. Heterosiseffekten är något som utnyttjas i bl.a. korsningsavel med grisar. Teorin bakom är att djuret erhåller fler gener och att möjligheten för en positiv kombination av gener som ger en positiv effekt på individen ökar. Resultatet är ett friskare djur.

I landet finns en mycket stor andel veterinärvårdsförsäkrade hundar. Enligt uppgift från SKK så är mer än 80 procent av hundar försäkrade. Det har skapat bra möjligheter till både en väl spridd veterinärvård som att hundägare har ekonomiska möjligheter att behandla sina hundar vid behov.

Avel

I SKK *Särskilda Rasspecifika Domaranvisningar* uppges om det finns en ökad risk för sjukdom och skada på grund av hundrasens exteriör och de uppsatta avelsmålen. I 46 av de ca 300 hundraserna som finns representerade i Sverige så har det konstaterats en sådan ökad risk. Kartläggningen är ett resultat av synpunkter inhämtade från veterinärer, hunddomare och rasklubbar

SKK rapporterar att krafttag har tagits för att komma tillrätta med detta problem både genom uppfödarna och genom domarkåren. Samarbete pågår också med de nordiska kennelklubbarna samt (som tidigare nämnts) företrädare för den internationella hundorganisationen Federation Cynologique Internationale (FCI) som SKK tillhör. I FCI har man den regeln att varje hemland ansvarar för hur rasstandarden skrivs som FCI sedan fastställer. SKK ansvarar därmed enbart för standarden för svenska raser. I Sverige är rasansvaret delegerat från SKK centralt till respektive special- eller rasklubb. Det åligger klubben att i nära samarbete med uppfödarkåren och ägare av hanhundar skapa övergripande riktlinjer i avelsarbetet inom ramen för SKK:s *Avelspolicy*. Både SKK:s centralt och klubbarna har som en av sina viktigaste uppgifter att arbeta för att uppfödare och hanhundarnas ägare får tillgång till adekvat information som underlag inför avelsbeslut. Inte någon av de sex svenska raser som SKK ansvarar för internationellt finns med på listan i *Särskilda Rasspecifika Domaranvisningar* över raser med ökad risk vid avel.

Ett internationellt samarbete bedrivs bl.a. för att påverka hur rasstandarderna ska utformas så att inte en extrem avel premieras i utställningssammanhang.

Lagen om smällare

Från SKK har framförts en önskan om att lagen om förbud mot smällare ska följas i betydligt större utsträckning än vad som görs. Trots förbudet som infördes 2000 uppges det att lagen kringgås. Handeln följer inte lagen genom att fortsätta sälja de förbjudna smällarna och några straffpåföljder utdöms sällan eller aldrig. Smällandet orsakar stort obehag och lidande för många hundar och varje år skadas dessutom ca 300 människor allvarligt, framför allt barn och ungdomar.

Analys

Utredaren kan konstatera att hundantalet har varit stabilt över tiden och att det fanns 2008 ca 730 000. Trots det försämrade ekonomiska läget i landet så har också SKK för femte året registrerat över 60 000 hundar.

Av hundarna är det stora flertalet rena sällskapshundar och bland de raser som ökar i antal återfinns dvärghundarna.

Att vissa raser fått ökad popularitet har dock inte enbart varit positivt utan har lett till ökningarna inom den oseriösa hundhandeln och smugglingen av hundar. Utredaren bedömer att detta inte endast har lett till lidande för många hundar utan också har orsakat att dvärgbandmask har förts in i Sverige. Utredaren konstaterar att till följd av att dvärgbandmask har hittats i landet så har Sverige tagit bort kravet på avmaskning mot parasiten vid införsel av hund från den 1 januari 2012. Följden av detta kommer på sikt att bli en ökad förekomst av parasiten i landet med ökad risk för sjukdomsfall på människa.

När det gäller aveln så arbetar SKK aktivt med avelsfrågorna inom landet men vissa problem kvarstår fortfarande. Mer om utredarens syn på avelsfrågor finns i *Avel som medför lidande för djur*.

3.3.3 Katt

Strukturutveckling

Antalet katter i Sverige 2009 uppgavs i *Manimalisrapporten* (Manimalisrapporten 2009) vara ca 1,3 miljoner.

År 2005 kom SCB fram till att det fanns 1,2 miljoner katter men i dessa siffror är antalet förvildade katter inte medräknade. Det är också osäkert i vilken grad som ladugårdskatterna var medräknade i dessa siffror. Detta gäller troligen också för de siffror som *Manimalis rapport* har redovisat.

Enligt SCB:s enkät var 22 procent av de 1,2 miljonerna katter i Sverige 2005 märkta. Av dessa märkta katter var dock 38 procent inte registrerade i SKK:s register. I en fördjupad telefonintervju framgick dock att 18 procent var osäkra på om deras katt var registrerad eller inte. En förklaring som angavs var att detta kunde bero på att en del kattägare som hade köpt ID-märkta katter tänkte ha dem som innekatter och därför inte ansåg att risken för att de

skulle komma bort var särskilt stor. En annan förklaring som framfördes var att det fortfarande fanns gamla katter som var märkta med länsstyrelsens gamla nummerserier som användes före SKK:s registers start. Detta är dock inte särskilt troligt i dag.

Av de ca 1,3 miljonerna katter i landet uppges 13,4 procent vara raskatter, dvs. katter med stamtavla. Antalet registrerade raskatter ökar för varje år och 2008 registrerades 11 199 katter av Sveriges Kattklubbars Riksförbund (SVERAK). Detta är en ökning med 86 procent jämfört med 1998. Mellan 1980 och 2009 registrerades 224 912 raskatter.

Över en miljon katter (81 procent) lever tillsammans med två vuxna eller i barnfamilj. Av ensamhushåll har vart tionde hushåll katt. Nästan var fjärde barnfamilj har katt och äldre människor anger att de föredrar katt framför hund. Antalet katter per hushåll med katt är 1,7 katter och andelen hushåll som har katt är 16,8 procent. Ensamstående personer är den största enskilda gruppen som alltså äger katt i mindre omfattning än det genomsnittliga hushållet (9,3 procent). Fördelningen inom landet är att det finns färre hushåll med katter i våra tre storstäder än i övriga landet (11,2 procent), dvs. att det är fler katter per hushåll i storstäderna (1,92 katter) och de är oftare innekatter som får sitt sociala sällskap i hemmet.

Allt fler människor har allergier av olika typer och kattallergi anses vara en av de vanligare. Därför är det inte lika vanligt att katter finns inom exempelvis äldreården där det är vanligare med hundar.

Intresset för raskatter har stadigt ökat såväl för sällskap som till utställning men det finns också ett ökat intresse av att ställa ut huskatter. Det uppges i *Manimalisrapporten* (Manimalisrapporten 2009) att det också finnas ett markant ökat allmänt intresse för katt och kattfrågor från media och allmänhet.

Vanligaste sällskapsdjuret

Med undantag från akvariefiskar så är katten det vanligaste av våra sällskapsdjur i Sverige i dag. I *Manimalisrapport* (Manimalisrapporten 1999) från 1999 drogs den slutsatsen att antalet katter inte har visat någon större förändring under de senaste 30 åren. Kattens roll i samhället har däremot ändrats från bruksdjur/råttfångare till sällskapsdjur. Katten har gått från att vara en

skadedjursbekämpare i framför allt stallar men också bostäder till att vara en familjemedlem som man värnar om på olika sätt. Från att vara ett djur som stödutfodrades för att den skulle känna var den hörde hemma till att vara ett djur som står för 60 procent av försäljningen av all hund- och kattmat som säljs i dagligvaruhandeln.

ID-märkning

I dag finns inte något krav i lagstiftningen på identitetsmärkning (ID) men ett sådant krav finns inom SVERAK. År 2003 införde SVERAK ett krav på att samtliga katter som används i avel och/eller ställs ut ska vara ID-märkta. Sedan den 1 januari 2009 ska även samtliga katter som överlåts till nya ägare vara ID-märkta. SVERAK har ett ID-register med extern åtkomst för polis, tull och andra myndigheter. För närvarande finns det ca 65 000 katter registrerade där.

SKKs ID-register för katt byggdes upp i mitten av 1990-talet när SKK tog över länsstyrelsernas ID-register för katter som de förde på begäran av dåvarande Lantbruksstyrelsen för att möjliggöra en kontroll vid införseln för tullen. Registret omfattar i dag ca 625 000 katter och nyregistrerade katter per år är ca 50 000 katter.

Djurskyddet Sverige har liksom SVERAK lyft frågan om obligatorisk ID-märkning av katter som den viktigaste statushöjande åtgärden som bör vidtas.

Vildkattshybrider

År 2003 gav Jordbruksverket tydliga anvisningar om att inte tillåta vildkattshybrider av namngivna raser. Detta klarläggande gjorde att SVERAK har drivit frågan om vildkattshybrider och i dag finns det restriktioner även inom de internationella kattförbunden.

Avel

Även på kattområdet har det förkommit extremavel som har lett till katter med problem på grund av sin exteriör. Exempel på detta är att som hos vissa hundraser så har katter inom vissa raser som

Perser och Exotic avlats för att få fram en katt med ett runt platt ansikte. Ur ett morfologiskt perspektiv betyder det att ansikte såväl som kranium förkortas och kraniet ökar i höjd. Framför allt minskar nosens längd, vilket påverkar näshålan och begränsar möjligheten för luften att passera (Künzel et al. 2003).

Med detta platta eller trubbnosiga ansikte följer en mängd problem såsom bettfel andningsbesvär, infektioner i luftvägar och ögon, trånga tårkanaler och rinnande ögon. Dessa katter har också förlossningssvårigheter och en stor andel dödfödda kattungar (Hobson 1995, Breit et al. 2003, Steiger 2007).

Inom SVERAK finns regler för avel och uppfödning och de uppger att de bedriver ett aktivt arbete för ett ansvarstagande i aveln. Exempel på detta är att uppfödare som bryter mot dessa regler blir avstängda från avelsverksamhet inom förbundet. Uppfödare som är medlemmar i SVERAK erbjuds olika former av utbildning, bl.a. kan man bli diplomerad uppfödare. SVERAK:s hälsokommitté arbetar också för att ta fram hälsoprogram för de raser där detta behövs. I hälsoprogrammen beskrivs vilka tester som ska göras, vilka avelsprinciper som gäller samt att kattköpare ska informeras om sjukdomar och hälsoprogrammet som är av intresse för den aktuella rasen.

Kattens status i dag

Enligt uppgift från *Manimalisrapporten* väljer också allt fler att försäkra sin katt för att ha en god möjlighet att ge den rätt vård om det blir nödvändigt. Intresset för att delta i utställningar ökar också markant enligt rapporten, både för raskatter och för huskatter.

Registreringen av raskatter har ökat med 86 procent under en tioårsperiod. Inom SVERAK måste uppfödaren uppfylla vissa åtaganden mot katten och köparen. Exempel på detta är att katten vid leverans måste vara minst 12 veckor gammal och fullt vaccinerad mot kattpest och kattsnuva. Katten ska följas av SVERAK:s stamtavla och av giltigt besiktningsintyg utfärdat av veterinär.

Trots signaler om att samhället tar bättre hand om katter än tidigare genom bl.a. ökad förekomst av registrering och försäkring så är problemet fortfarande att katter har låg status.

En katt kan i dag fås gratis eller till ett mycket lågt pris och det krävs sällan att några större ansträngningar läggs på dess underhåll.

Från SVERAK påpekas att denna låga status gör att huskatter ofta nekas veterinärvård, vaccinerings, ID-märkning och näringsriktig mat av sina ägare. De tillåts också att föröka sig okontrollerat för att värdet som de har tilldelats är lägre än kostnaden för en kastrering. Deras ungar är många gånger inte välkomna och många avlivas ibland med billiga, plågsamma och olagliga metoder. Andra släpps ut på gatan eller i naturen och förvildas eller dör av svält eller av köld.

En problematik kring katten är att katten är det enda husdjur som människan släpper ut helt lös. Inte någon släpper lös en hund, marsvin, undulat, kanin eller chinchilla och räknar med att de ska klara sig själva hela dagarna.

Från SVERAK uppges också att det finns en okunskap om att katten är ett husdjur sedan tusentals år tillbaka och att den härstammar från öknen och inte alls hör till Sveriges fauna. Den enda vilda kattart som finns i Sverige som klarar vårt klimat är lokatten, alla andra är förvildade tamkatter. Ändå tror många att katten klarar sig själv på egen hand ute utan omsorg av människor, sommar som vinter.

SVERAK uppger att många tusentals katter beräknas vara hemlösa. Av dessa har de flesta en gång varit ett älskat husdjur som någon har tröttnat på eller inte har orkat ta ansvar för. Som SVERAK ser det är detta ett stort djurskyddsproblem kopplat till kattens låga status.

SVERAK har också framfört ett antal förslag för att komma till rätta med problemet. Ett av dessa är att införa samma regler för katt som för hund, dvs. krav på ID-märkning, registrering och ägaransvar. Ett annat är att införa krav på att utegående katt, som inte hålls under direkt uppsikt eller går i koppel, ska vara kastrerad/steriliserad. Det kan också genomföras "kastningskampanjer" med infångande och omplacering i nya hem av övergivna katter. Den s.k. TNR-metoden anser SVERAK är ett sätt att ta itu med problemet med förvildade katter. Metoden kallas internationellt TNR, vilket står för *trap-neuter-return* och innebär att katter fångas in, kastreras och släpps tillbaka på samma plats. En del av dessa TNR-program innebär att katterna får tillsyn med mat och veterinärvård efter det att de åter har släppts men graderna av detta varierar och vissa program fokuserar endast på kastrering/sterilisering. Metoden har använts och används i t.ex. Sydafrika, Danmark, Storbritannien, Kanada och USA (Levy & Crawford 2004, Robertson 2008). TNR-metoden är starkt

omdiskuterad och detta beror delvis på olika syn på hur effektiv den är och delvis på olika syn på hur djurskyddsvänlig den är. Endast i extrema fall anser SVERAK att katterna bör avlivas.

Analys

Utredaren kan konstatera att katten är det vanligaste sällskapsdjuret med undantag från akvariefiskarna. Antalet katter i landet har dock inte ökat nämnvärt de senast 30 åren men katten har gått från att vara ett bruksdjur och skadebekämpare till att vara en "familjemedlem" som man lägger ner stora resurser på.

I dag håller vi också allt fler raskatter men ändå har inte kattens status ökat något nämnvärt. Fortfarande skaffar människor katt som de sedan överger när de inte orkar, kan eller vill ha den längre. Utredaren anser att detta är oacceptabelt och har i kapitlet om övergivna djur föreslagit ett antal olika åtgärder för att minska detta problem.

En av anledningarna till att katter överges är troligtvis att det finns en föreställning om att katten kan klara sig själv på ett sätt som många katter inte kan. Denna föreställning bygger troligen på att våra huskatter är de enda sällskapsdjur som vi släpper ut ensamma och vi förväntar oss att de ska ta vara på sig själva hela dagen och även fånga sina egna byten.

I och med att vi låter katter gå vind för våg utomhus möjliggörs också att katterna förökar sig okontrollerat. Detta gör att vissa kattungar föds upp i förvildat tillstånd dels att antalet kattungar blir så många att en katt alltid skapar problem med ett alltför stort antal kattungar, dels gör att kattungar alltid kan erhållas gratis eller mycket billigt. Allt sammantaget leder till att det finns alltför många övergivna och förvildade katter, vilket utredaren inte anser är acceptabelt.

SVERAK arbetar aktivt med avelsfrågorna men har inte kommit lika långt som man har gjort på hundsidan. Man har dock tagit fram hälsoprogram som för de raser där SVERAK anser det behövas för att stödja avel av sunda djur, se vidare i *Avel som medför lidande för djur*.

3.3.4 Övriga sällskapsdjur

Strukturutveckling

Det finns få uppgifter på hur utvecklingen av hållandet av övriga sällskapsdjur har varit sedan 1988. *Manimalisrapporten* från 1999 bygger på uppskattningar som har gjorts av marknadsundersökningar, foderproducenter, myndigheter och föreningar. Rapporten kommer fram till att det fanns 3,26 miljoner övriga sällskapsdjur, akvariefiskar inte medräknade (4,5 miljoner akvariefiskar). I rapporten uppskattades att det fanns sällskapsdjur i 35 procent av Sveriges hushåll, hund och katt medräknade. I samma rapport angavs att 1991 hade 15 procent av de svenska hushållen hund och 19 procent katt. Samma siffror presenteras i 2003 års rapport

Zoobranschens Riksförbunds (Zoorf) uppfattning om att det inte har skett några påtagliga förändringar av antalet mindre sällskapsdjur bekräftas av den undersökning som publicerades av *Manimalis* i februari 2005. Undersökningens uppgifter om antalet sällskapsdjur kommer från en sammanslagning av två undersökningar, den ena är genomförd av Masterfoods AB och den andra av Agria djurförsäkringar, SKK och SLU.

Manimalisrapporten från 2009 bygger på en undersökning av SCB. Enligt denna fanns det sällskapsdjur i 9,5 procent eller ca 470 000 av hushållen eftersom hund, katt och häst inte var medräknade.

I rapporten uttalade Zoorf att den gångna perioden (sedan 2005) hade varit mycket positiv för branschen och svensk zoologisk fackhandel hade haft en tillväxt med i snitt 2–4 procent årligen.

År 2008 omsatte zoofackhandeln (ca 650 butiker) i Sverige ca 2,1 miljarder svenska kronor exklusive moms. I denna siffra ingår en väsentligt ökad försäljning av utrustning till sällskapsdjuren.

Manimalisrapporten uppger att den vanligaste gruppen av övriga sällskapsdjur är akvariefiskar och dessa finns i ca 173 000 av de svenska hushållen. Näst vanligast är kanin som finns i ca 86 600 hushåll tätt följd av fåglar som förekommer i ca 83 300 hushåll. Marsvin finns i ca 43 100 hushåll, reptiler i ca 15 100 mus eller/och råtta i ca 14 700, och sköldpaddor i ca 11 000. Bland de övriga ingår

höns, ankor, påfågel, vessla, dammfiskar, får, getter och minigris och dessa finns totalt i ca 14 700 hushåll.

Några tillfälliga trendbrott kan ses under åren, bl.a. genom mediernas påverkan. Ett sådant exempel är att guldfiskkupor blev vanligare när de hade förekommit i underhållningsprogram och att efterfrågan på kakaduor ökade efter deckarserien *Baretta* på 1970-talet.

Internethandel

Zoorf anger att föreningsverksamheten och möjligheterna att genom Internet få kontakt med uppfödare ger större möjligheter för människor att skaffa djur än tidigare. Detta gäller t.ex. illrar som hade en kort popularitetsperiod under början av 1990-talet men som i dag i stort sett inte säljs inom zoofackhandeln. I dag är intresset att köpa iller i butik blygsamt och djuren säljs främst av uppfödare direkt till djurägaren. Att köpa djuren direkt från uppfödaren gäller i dag även i viss utsträckning ormar, ödlor, kaniner och smågnagare.

Kaniner och gnagare

Arterna har en bakgrund som produktionsdjur (kaniner, marsvin, chinchilla) eller försöksdjur (råttor, möss, hamstrar, gerbiler). Under senare hälften av 1900-talet blev det populärt att hålla kaniner och gnagare även som sällskaps- och hobbydjur.

Enligt *Manimalisrapporten* från 2009 säljs ett stort antal dvärghamstrar, men det djurslag som ökar mest i antal är kaniner och i synnerhet dvärgkaniner såsom dvärgvädur och hermelin.

Enligt branschföreträdare är en avgörande faktor för omfattningen av försäljningen tillgången på djur och den har på senare tid blivit ett problem. Intresset för kaniner och marsvin är säsongsbetonat (april–juni/nov–dec) och detta gör att försäljningen under dessa perioder blir begränsad till den aktuella tillgången. Antalet svenska uppfödare anges också ha blivit färre och eftersom kvaliteten på importerade djur anses vara dålig så ligger importen på en låg nivå. Följden är att t.ex. chinchillan har tappat i popularitet och detta hänförs i första hand till den begränsade tillgången.

Akvariefiskar

På 1950-talet blev akvariefiskar ett vanligt hobbydjur. Även i dag är de den vanligaste gruppen av övriga sällskapsdjur.

Enligt Zoorf är köparna av akvariefiskar till största delen hänvisade till zoofackhandeln. Denna erbjuder ett stort urval av såväl djur som växter och tillbehör. Enskilda uppfödare är i regel specialister på enstaka arter och därmed mest intressanta för likasinnade kollegor.

På senare år har en svag ökning av intresset för saltvattens-akvaristik noterats. Detta ser näringen som både positivt och negativt eftersom kunskapen om skötsel av akvariet och fiskarnas behov fortfarande är begränsad hos konsumenter och försäljare.

Fåglar

Fåglar har länge varit sällskaps- och hobbydjur i stora delar av världen. I Sverige har sällskaps- och hobbyfågelhållningen förekommit under 500 år i högre ståndsmiljöer, men hos allmänheten främst från början av 1900-talet. Intresset inom fågelhållningen har varierat mycket under olika perioder, både vad gäller inriktning (sällskapsdjur eller hobbydjur) och fågelarter. Störst utbud av olika arter fanns under 1960-talet och början av 1970-talet. Under 1980-talet var hobbyuppfödning av bl.a. de större papegojarterna stor, men efterfrågan sjönk dramatiskt under 1990-talet, vilket gjorde att vissa hobbyuppfödare slutade med sin hobby medan andra ändrade inriktning på uppfödningen. Enligt Zoorf är i dag fågelhållningen av s.k. sällskapsfåglar tämligen liten och några få arter dominerar. Inom fågelhobbyn finns fortfarande entusiaster som håller och föder upp ett bredare spektrum av arter.

Zoorf uppger att en viss nedgång har noterats inom zoofackhandeln när det gäller försäljning av fåglar. Många zooaffärer har valt att minska sortimentet av fåglar och därmed även försäljningen. En anledning till detta anges vara de regler som kom 2003 om burars storlek. På grund av vissa affärers begränsade yta kan inte alla sorters fåglar hållas längre.

Zoorf uppger vidare att en förstärkning av djurskyddet är något som gagnar såväl djur som ägare och den yrkesmässiga handeln. De framför också att alltför detaljerad reglering i förlängningen skulle kunna verka menligt på människors möjlighet att hålla sällskaps-

djur samt gör det svårare att hålla intresset för hobbyn levande. Enligt Zoo rf har detta varit särskilt tydligt när det gäller burfåglar där trenden fortfarande är nedåtgående. Zoo rf menar att dagens detaljeringsgrad på regelverk gör det allt svårare att hålla exotiska fåglar för sällskap och hobby. I synnerhet har tidigare vanliga fågelslag som finkar och kanariefåglar tappat i popularitet. Det är dock möjligt att försäljningen inte minskat i sig utan endast förflyttats till uppfödarna.

Reptiler

Zoo rf uppger att intresset för reptiler har varit relativt konstant. När importrestriktionerna släpptes 1995 blev det en påtaglig uppgång av försäljningen, men den har nu stabiliserats.

Importförbudet togs bort 1995 och då tilläts det införsel av reptiler efter ansökan om införseltillstånd från Jordbruksverket och krav på att importören skulle vara registrerad. År 1996 ersattes tillståndskravet med ett krav på registrering av importen och 1999 medgavs att enstaka, dock högst tre, groddjur, ormar, ödlor eller sköldpaddor fick föras in fritt från EU/EFTA-länder. Från tredje land krävs fortfarande införseltillstånd. En viss andel av reptilerna säljs genom zoofackhandeln, men troligtvis sker största delen av försäljningen mellan reptilhobbyister.

I *Manimalisrapporten 2005* (Manimalisrapporten 2005) konstaterades ”*Ovanliga djur är just... ovanliga och här finns inga trender.*” Samtidigt så har zoofackhandeln konstaterat att en uppgång av försäljningen av kräldjur från det att importrestriktionerna släpptes. Även här kan en relativt stor försäljning förkomma direkt från privatpersoner. En tendens som Jordbruksverket tycker sig skönja är att önskan att hålla ovanliga djur ökar.

Levande djur i butik

Zoo rf uppger att försäljningen av levande djur i butik har totalt sett minskat något. Detta bl.a. på grund av att det är både kostsamt och personalkrävande. Detta till trots väljer flertalet zoobutiker att ha levande djur i butiksmiljö och fortsatt försäljning av sällskapsdjur. Parallellt ökar dock även antalet temabutiker utan djur. De fokuserar uteslutande på försäljning av foder och tillbehör.

Avel

För övriga sällskapsdjur är få avelsproblem rapporterade som viktiga djurskyddsproblem. Många av de djurarter som föds upp och hålls som sällskaps- och hobbydjur är inte domesticerade och inte avlade på i samma utsträckning som djur som har hållits av människan under längre tid. Ett undantag från detta är akvariefisk där branschorganisationerna själva påpekat en negativ avelsutveckling. Tropikföreningen Amazonas har beskrivit utvecklingen som direkt osmaklig med avel som ger fiskar med missbildningar som dubbla fenor, saknade fenor, gravt deformerade kroppar (ballong och golfbollstyper) eller ögon som vänts uppåt och/eller är starkt uppsvållda.

Analys

Utredaren kan konstatera att akvariefisken är det till antalet vanligaste av alla sällskapsdjur med ca 4,5 miljoner individer men akvariet som företeelse är inte lika vanligt eftersom det oftast hålls många individer i samma akvarium. De kommer efter både katten och hunden men före kaninen om man ser till i hur många hushåll som de finns. Kaninen är den näst vanligaste av de övriga sällskapsdjuren tätt följd av fåglar och sedan kommer marsvin, möss och råttor.

Intresset för de olika sällskapsdjuren har varierat över tiden. Detta verkar till stor del styras av tillgång men också av efterfrågan. När importförbudet för reptiler togs bort i mitten på 1990-talet så blev det en påtaglig ökning av försäljningen. När efterfrågan av stora papegojor sjönk kraftigt under samma period så ställde många inhemska uppfödare om eller slutade med uppfödningen av papegojor.

Internet och den handel och kontakt som lätt kan skapas där gör att det är mycket svårare att veta hur stor handeln med olika djur är. Mycket av den handel som förr gick genom zoobutikerna kan nu ske direkt från uppfödare eller importör till djurägarna. När det gäller akvariefiskar finns det en ständigt stor tillgång eftersom detta är de enda djur som får säljas, trots att de är vildfångade, till sällskap och hobby och det sker en stor import av dem.

Utredaren anser att ett problem som uppstår när försäljningen av sällskapsdjur inte sker i zoobutik är att informationsplikten till

de nya ägarna försvinner. Detta betyder i förlängningen att kunskapsnivån hos dem som köper nya sällskapsdjur sjunker, vilket utredaren anser vara oacceptabelt, se vidare i om kunskapskrav i *Utredarens övriga överväganden*.

Jordbruksverket har angett att verket ser en ökande trend mot att ovanliga djur blir allt mer populära. Detta anser utredaren är oroande eftersom kunskapen om och förutsättningarna för att hålla dessa djur ofta är dåliga. Riskerna är att djuren får en dålig välfärd som inte uppfyller djurskyddslagen. Branschen har exempelvis själv noterat problem när det gäller hållande av fisk i saltvattensakvarium på grund av begränsad kunskap bland många saltvattensakvarister.

Utredaren anser att avelsutvecklingen av vissa akvariefiskar är osmaklig med avel mot osunda fiskar som inte är funktionella, se vidare i *Avel som medföra lidande för djur*.

3.4 Försöksdjur

Lagstiftningens utveckling och myndighetsansvar

Under 1970-talet växte en allmän opinion mot djurförsök fram som resulterade i att riksdagen 1976 yttrade sig till regeringen i en skrivelse angående att kontrollen av försöksdjursverksamhet borde ses över. I skrivelsen angavs också att de etiska aspekterna borde ses över samt att alternativa och kompletterande metoder till djurförsök också borde beaktas inom forskningen. Lantbruksstyrelsen fick därefter i uppdrag att utreda åtgärder för dessa frågor.

Utgångspunkten i 1944 års djurskyddslag var att den ende som kunde och borde bedöma nödvändigheten av djurförsök var forskaren själv. Denna uppfattning hade kommit att ifrågasättas alltmer i den allmänna debatten. Lantbruksstyrelsen konstaterade därför att även om forskarna inte hade missbrukat förtroendet fanns det alltid en risk för att varje yrkesutövare blir blind för den egna verksamheten. Det skulle därför vara lämpligt att forskaren rådfrågade någon före att försök påbörjades och för etiska bedömningar borde även lekmän rådfrågas. Lantbruksstyrelsen föreslog därför 1977 att det skulle inrättas nämnder för etiska bedömningar av djurförsök.

Ett lagförslag om etisk prövning av djurförsök antogs av riksdagen och bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1979. En

etisk nämnd för djurförsök inrättades i varje högskoleregion – Göteborg, Linköping, Malmö/Lund, Stockholm, Uppsala och Umeå. De djurförsöksetiska nämndernas beslut var rådgivande.

Samtidigt inrättades Centrala försöksdjursnämnden vars roll var att samordna och ge råd samt verka för en minskad användning av försöksdjur. Detta gjordes bl.a. genom att ge stöd till forskning om alternativa metoder till djurförsök. Lantbruksstyrelsen var huvudman för nämnderna och utfärdade detaljföreskrifter om deras verksamhet.

Den 1 mars 1998 blev de djurförsöksetiska nämndernas beslut bindande och möjliga att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Detta var följden av bl.a. Sveriges inträde i EU och genomförandet av rådet direktiv 86/609/EEG av den 24 november 1986 om tillnärmningar av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skydd av djur som används för försök och andra vetenskapliga ändamål. Enligt detta direktiv måste en medlemsstat kunna förbjuda ett enskilt försök och kunna vidta rättsliga eller administrativa åtgärder om ett djurförsök inte är av tillräcklig vikt för att tillgodose de grundläggande behoven hos människor eller djur.

På djurförsöksområdet har flera utredningar gjorts *Etisk prövning av djurförsök* (SOU 2002:86), *Etisk prövning av djurförsök – genteknik och bioteknik på djur* (SOU 2003:107) och *Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning* (SOU 2007:57). I dessa har de djurförsöksetiska nämndernas arbetsätt tagits upp och det har bl.a. påpekats att det krävs mer resurser, vägledning och likriktning från den samordnande myndigheten.

Centrala försöksdjursnämnden lades ned 2004 när Djurskyddsmyndigheten inrättades, bl.a. för att man ville ha ett centralt ansvar för alla djurskyddsfrågor. I Djurskyddsmyndighetens budget ingick en omfattande satsning på hjälp till och likriktning av de djurförsöksetiska nämnderna. Den 30 juni 2007 lades Djurskyddsmyndigheten ner och djurskyddsfrågorna fördes över till Jordbruksverket.

I november 2008 presenterade kommissionen ett förslag på ett nytt direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. Syftet med förslaget var att harmonisera lagstiftningen om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål och att stärka djurskyddet. I december 2009 nåddes en överenskommelse mellan ministerrådet och Europaparlamentet gällande direktiv-

förslaget. Detta lede till att *Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU av den 22 september 2010 om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål* (nya försöksdjursdirektivet) antogs. Förslaget innebär att krav på etisk prövning av djurförsök kommer att finnas i hela EU samt att det införs bindande bestämmelser för hur djuren ska hållas och skötas. Förslaget innehåller också bl.a. bestämmelser om godkännanden av anläggningar, personer och projekt, klassificering av djurförsöks svårighetsgrad, återanvändning av försöksdjur, tillsyn och alternativa metoder till djurförsök.

Det medför även att utbildnings- och kompetenskrav införs för personal som arbetar med försöksdjur. Direktivförslaget innebär också att lagstiftningen gällande försöksdjur samordnas mellan medlemsländerna.

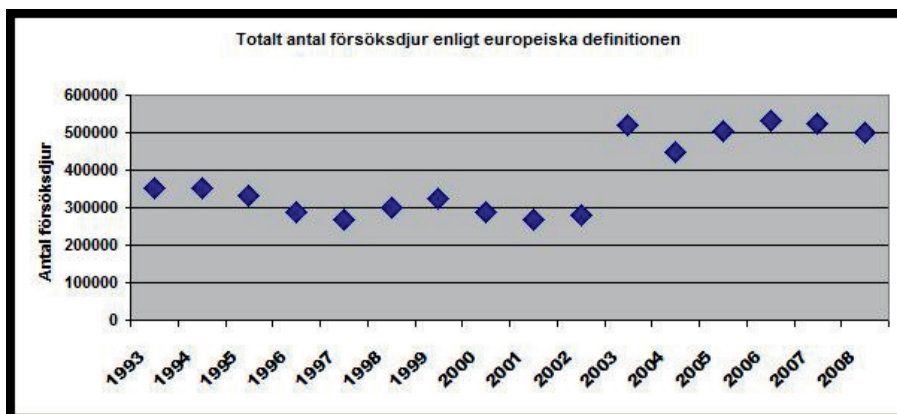
Användningen av försöksdjur i Sverige

I Sverige samlas det varje år in statistik över det antal försöksdjur som använts under föregående år. Syftet med detta är dels att kunna rapportera användningen av försöksdjur till kommissionen och Europarådet, dels för att kunna följa och övervaka utvecklingen i Sverige.

Den svenska definitionen av vad som är ett djurförsök skiljer sig från den europeiska. I Sverige räknas alla djur som används i vetenskapligt syfte som försöksdjur medan det enligt den europeiska definitionen endast är djur som utsätts för ingrepp som räknas som försöksdjur.

Enligt den svenska försöksdjursdefinitionen användes 2008 totalt 6 806 721 försöksdjur. Av dessa var 5 776 550 fiskar som hade fiskats upp för att undersöka fiskebestånden och 501 499 djur som var försöksdjur även enligt den europeiska definitionen. Sedan 1993 har användandet av försöksdjur i Sverige enligt den europeiska definitionen varit ganska konstant, se figur 4. Den ökning som skett från 2004 och framåt beror på att märkning av fisk numera också är inkluderat.

Figur 4 Totalt antal försöksdjur enligt den europeiska definitionen. Källa Jordbruksverket. Användningen av försöksdjur i Sverige under 2008



Utvecklingen inom läkemedelsindustrins användning av försöksdjur

Läkemedelsindustriföreningen har för utredaren beskrivit en omfattande utveckling i användandet av försöksdjur under de senaste 20–30 åren. Utvecklingen gäller t.ex. avseende teknisk utrustning, vetenskaplig metodik och syn på djurhållning. Nedan följer utredarens sammanställning av de uppgifter som läkemedelsindustrin har delgett utredaren.

Hållande av försöksdjur

Under de senaste 20 åren har läkemedelsindustrin i Sverige (AstraZeneca) investerat i nya djurhållningsanläggningar och ny och bättre utrustning för ca 1,5–2 miljarder kronor. I dessa ny- och ombyggnader har de senaste rönen inom materialval, ventilationslösningar, m.m. inkorporerats och hänsyn har tagits till djurens behov och hälsostatus i t.ex. utformningen av djurrum, laboratorier och hygienlokaler.

Stor vikt och mycket arbete har lagts på olika miljöåtgärder som t.ex. att reglera och separera ventilationen till olika djurrum, reglering av temperatur, relativ luftfuktighet, ljus och transportflöden för att skilja smutsigt och rent material.

Detta anges ha bidragit till en bättre och stabilare djurmiljö och en bättre djurhälsa men också till bättre och mer reproducerbara djurförsök. Djurrumsventilation och ventilerade arbetsytor tillsammans med skyddskläder och bättre rutiner har också minskat exponering för allergener och kemiska ämnen vid försöksarbete.

Djuren har också fått en större kontroll över sin livsmiljö och ett ökat välbefinnande genom ökad användning av lösdrift/golvhållning i grupp och en mer komplex miljö i form av olika typer av berikning. Förståelse för betydelsen av acklimatisering till ny miljö liksom socialisering och träning inför försökssituationer har också ökat, vilket har lett till minskad stress vid interaktion med människor och försöksutrustning. Etologer har också använts för att utvärdera hållningen och träningsrutiner. Större och effektivare isolatorer och användning av individuellt ventilerade burar (IVC-system) har bidragit till minskad smittspridning och möjliggjort hållande av stammar med nedsatt immunförsvar, vilket har ökat bredden på den biomedicinska forskningen.

Läkemedelsindustrin uppger också att på hälsoområdet har stora vinningar skett med fastställda hälsokrav enligt rekommendationer från Federation for Laboratory Animal Science Associations (FELASA), ackreditering av hälsoinventeringsprogram och av laboratorier och analyser. De flesta använder också djur som är uppfödda under strikt kontrollerade former, vilket har förbättrat hälsostatusen på djuren och minskat överskottet av djur som inte har kunnat användas.

Genmodifierade djur

Möjligheten att kunna modifiera den genetiska uppsättningen hos framför allt möss har inneburit en stor förändring i möjligheterna att kunna identifiera sjukdomars orsak och behandling. Genmodifierade djurs välfärd är en omdiskuterad fråga i försöksdjurs-sammanhang men läkemedelsindustrin menar att samma välfärds-kriterier gäller för dessa djur som för alla andra djur. En noggrann kartläggning sker av hur genmodifieringen yttrar sig i djurets kropp.

Utbildning

Läkemedelsindustrin uppger också att det har skett en markant förändring i synen på personalens kompetenskrav inom försöksdjursarbete. Djurtekniker deltar i dag i försöksarbetet på ett helt annat sätt än på 1980–90-talen och det är i dag självklart att all personal är välutbildad och kompetent för de arbetsuppgifter som de har. Detta ger djuren bästa möjliga behandling före, under och eventuellt efter försök. Även den etiska diskussionen anges ha fått en större plats än tidigare. AstraZeneca har t.ex. utvecklat utbildningsprogram för sina anställda men även utvecklat verktyg som kan användas i diskussioner och i undervisning.

Utveckling av de 3R:n (Replace, Reduce och Refine)

Principen för 3R:n (på svenska ersätta, minska och förfina) har existerat sedan 1950-talet men har under de senaste 20 åren blivit en integrerad del av den djurexperimentella forskningen. I dag inkluderas de 3R:n rutinmässigt i den vetenskapliga diskussionen och är en självklar del i försöksplaneringen. AstraZeneca har lokala, regionala och globala nätverk för 3R-diskussioner och kunskapsförmedling, distribuerar internt månatliga sammanställningar av publicerad, relevant 3R-forskning och har lokala och ett globalt 3R-pris.

Näringslivet uppger också att under de senaste 20 åren har såväl forskningsmetodik som medicinteknik och IT-teknologi förändrats. Utvecklingen inom molekylärbiologin har möjliggjort att många djurförsök har kunnat ersättas med in vitro-försök. Modern bilddiagnostik, mikro- och nanotekniker och förbättrade analys-tekniker har t.ex. gjort att ett och samma djur kan följas i ett helt fysiologiskt eller patologiskt förlopp och medfört att färre djur behövs för att få samma eller t.o.m. mer kunskap än tidigare. Ett bättre användande av statistiska metoder har också lett till bättre försöksupplägg och minskad djuranvändning. Ny kunskap om djurs nervsystem, smärtupplevelse och smärtbeteende har ökat möjligheten till förbättrad smärtlindring.

Analys

Utredaren kan konstatera att antalet använda försöksdjur har varit relativt konstant sedan början på 1990-talet. Generellt har ökningen gått mot ökat användande av fisk och genmodifierade möss medan användningen av arter som råtta och kanin har minskat.

I och med det nya försöksdjursdirektivet kommer en harmonisering av försöksdjursverksamhet inom EU att ske. Det nya direktivet innebär att Sverige i sin lagstiftning i framtiden inte får införa nya mer långtgående regler. Sådana bestämmelser som är mer långtgående än direktivets och som fanns på plats då direktivet trädde i kraft får dock bibehållas.

Enligt utredarens åsikt innebär det nya försöksdjursdirektivet att försöksdjursanvändarna måste ta ett ännu större ansvar när det gäller att upprätthålla och stärka djurskyddet för försöksdjuren. Utredaren anser att Sverige har en av tradition god och etisk hantering av försöksdjursfrågor och anser också att det är av stor vikt att denna bibehålls.

3.5 Kontroll

Utformningen av tillsynen i 1988 års djurskyddslag

Enligt 1944 års lag skulle miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen utöva tillsynen över djurens vård och behandling. Nämnden skulle utse en eller vid behov flera tillsyningsmän. Vid tillsynen skulle distrikts- eller stadsveterinären medverka. Länsstyrelsen skulle se till att nämnden, tillsyningsmännen och veterinärerna fullgjorde sina åligganden. Lantbruksstyrelsen hade ansvaret för den centrala tillsynen.

I propositionen till 1988 års djurskyddslag gav departementschefen följande motivering till varför förändring i tillsynsorganisationen föreslogs.

För att få en fungerande djurskyddslag är det viktigt att också ha en fungerande tillsyn. Åtskillig kritik har riktats mot den tillsyn som sker för närvarande. Det har gjorts gällande bl. a. bristande resurser och bristande kompetens framför allt hos miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Tillsynen över djurskyddslagstiftningen har också blivit alltmer komplicerad på grund av att utvecklingen inom animalieproduktionen har gått mot allt större enheter med specialiserad uppfödning. Det är uppenbart på det sättet att den lokala tillsynen

många gånger är otillräcklig. Jag ser det därför som en angelägen uppgift att med olika medel stärka denna.

Det förslag som lades fram var att den centrala tillsynen över djurskyddslagen också i fortsättningen borde vila på Lantbruksstyrelsen. I Lantbruksstyrelsens tillsynsansvar borde det ingå att utfärda allmänna råd beträffande tillsynsarbetet i övrigt, att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet samt att arbeta för att en enhetlig praxis utbildas vid tillämpningen av tillsynsbestämmelserna. Förslaget visade att även att miljö- och hälsoskyddsnämnden inom varje kommun borde ingå bland tillsynsmyndigheterna och hantera frågor som rörde den omedelbara tillsynen. Vidare skulle det vara möjligt för regeringen att föreskriva att den omedelbara tillsynen skulle utövas på annat sätt.

Departementschefen uttalade att:

... djurskyddet är en naturlig del av miljö- och hälsoskyddsnämndernas arbetsuppgifter och jag ställer mig därför tveksam till att – som lantbruksstyrelsen föreslagit – i lag ange att del skall finnas särskilda befattningshavare för djurskyddsfrågorna. Fråga är om det inte bör ankomma på varje kommun att själv efter en bedömning av de lokala förutsättningarna och behoven ordna tillsynen och skapa en organisation som kan anpassas till ett växlande tillsynsbehov.

Departementschefen påpekade också att det fanns möjlighet att stärka tillsynen om djurskyddstillsynen ordnades genom mellankommunal samverkan. Detta borde kommunerna prova på i större omfattning.

Vidare underströk han att det var viktigt att djurskyddstillsynen förstärktes och att Lantbruksstyrelsen därför borde ges i uppdrag att ytterligare utreda vissa frågor. En av dessa var om det borde finnas särskilda befattningshavare för djurskyddsfrågorna. En annan fråga var om vem som skulle utöva tillsynen vid offentlig tävling med djur på permanent tävlingsbana med totalisatorspel eller vid annan tillsyn som ställer krav på speciella kunskaper eller av praktiska skäl är svårgenomförbar, t.ex. tillsynen av offentlig förevisning av djur på cirkus eller i djurparker.

Frågan om hur tillsynen skulle ordnas i dessa fall var emellertid beroende av hur tillsynen i övrigt var uppdelad mellan myndigheterna. I avvaktan på detta arbete ansåg departementschefen att den nuvarande uppdelningen av tillsynsfunktionerna på regional och lokal nivå borde bibehållas. Den regionala tillsynen utövades av länsstyrelsen och den lokala av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Departementschefen ansåg dock att det borde ankomma på regeringen att besluta om vilka myndigheter som skulle utöva den regionala tillsynen.

Vidare föreslogs att det borde vara möjligt att ta ut avgift för tillsyn enligt djurskyddslagen. Samtidigt klargjorde departementschefen att ett sådant bemyndigande borde tas in i den nya lagen även om frågan om avgift inte torde aktualiseras förrän det fanns ett förslag från Lantbruksstyrelsen om förstärkning av tillsynen. Före det att ett sådant förslag fanns var det inte heller möjligt att ange närmare riktlinjer för hur ett eventuellt avgiftssystem skulle vara utformat. Avsikten var emellertid inte att avgiftsbelägga tillsyn annat än när denna ställde särskilda krav på sakkunskap eller det i övrigt fanns särskilda skäl.

Slutligen framförde han också att om det införs förprövningskyldighet för ny teknik så borde det också vara möjligt att ta ut avgift i sådana ärenden. Bemyndigandet borde omfatta även sådana avgifter.

Riksdagen följde departementschefens förslag och den lokala tillsynen fick ligga kvar på kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. I avvaktan på ytterligare utredning av Lantbruksstyrelsen föreskrevs det inte heller vilken kompetens som kommunerna skulle ha för denna uppgift. Länsstyrelsen pekades inte ut som den regionala tillsynsmyndigheten utan detta överläts till regeringen att bestämma.

Förprövningsplikt för ny teknik infördes i den nya djurskydds-förordningen och ett bemyndigande att ta ut avgift för tillsyn och i ärenden enligt lagen fanns i 1988 års djurskyddslag.

Frikommunförsöket

Redan 1986 infördes en försöksverksamhet med ökat kommunalt självstyre, det s.k. frikommunförsöket. Inom djurskyddsområdet innebar detta bl.a. att den eller de kommunala nämnder som fullgjorde uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet i försökskommunerna kunde ha samma befogenheter som länsstyrelserna i vissa situationer, dvs. meddela förbud att ha hand om djur och besluta att djur skulle omhändertas. Försöksverksamheten förlängdes i flera omgångar. I den enkät som Jordbruksverket sände ut 1992 till de då berörda 37 kommunerna för att utvärdera verksamheten framkom att endast 4 kommuner hade

utnyttjat de ökade befogenheterna. Mot bakgrund av detta så förlängdes försöksverksamheten ytterligare på detta område till utgången av 1994.

Lantbruksstyrelsen rapport (1988:9) om tillsyn

I Lantbruksstyrelsens rapport (1988:9) om tillsyn enligt djurskyddslagen lade man fram förslag om hur tillsynen av lagen skulle ordnas och förstärkas. En enkät om djurskyddstillsynen hade genomförts i landets samtliga 284 kommuner. Av denna framgick att tillsynen var otillräcklig.

Lantbruksstyrelsens överväganden och förslag gjordes med utgångspunkt i att en anpassning av husdjursskötseln till nya och djurvänligare produktionsmetoder i enlighet med den nya djurskyddslagen skulle genomföras successivt under en tioårsperiod. Detta kunde inte enbart ske genom en kontrollerande tillsynsfunktion. Dessutom krävdes att insatserna när det gäller information och rådgivning förstärktes.

Styrelsen fann att kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder även i fortsättningen borde vara lokala tillsynsmyndigheter för animalieproduktionens djur. Ett primärt krav var att tillsynsorganisationen skulle förfoga över kvalificerad personal så att förutsättningarna för en ändamålsenlig och en så långt som möjligt likformig tillsyn i hela landet skapades. Styrelsen föreslog att det i djurskyddsförordningen borde införas en skyldighet för kommunerna att utse tillsyningsmän med lämplig utbildning. Vidare ansåg arbetsgruppen att tillsynen borde kunna ges en något ändrad inriktning genom s.k. riktad tillsyn, projektverksamhet och anmälningsärenden.

Enligt styrelsens uppfattning borde länsstyrelserna även i fortsättningen som regional tillsynsmyndighet se till att miljö- och hälsoskyddsnämnderna, tillsyningsmännen och veterinärerna fullgjorde sina uppgifter vad gällde tillsynen av att djurskyddslagen efterlevdes.

Förslaget utmynnade i en proposition (1989/90:118) om tillsyn enligt djurskyddslagen m.m. där följande förslag till åtgärder för att förstärka djurskyddstillsynen lämnades.

Utbildningsinsatser görs för miljö- och hälsoskyddsinspektörerna. Vissa ändringar föreslås också i djurskyddslagen (1988:534). Bl.a. införs krav på att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall ha tillgång

till personal med utbildning på djurskyddsområdet. Kommunerna skall själva få bestämma vilken avgift som skall tas ut för tillsynen.

Vidare föreslås, för att stärka skyddet för sällskapsdjur, att skötselråd skall kunna krävas vid yrkesmässiga överlåtelse.

Propositionen antogs och lagförändringarna infördes 1990.

Jordbruksverkets bildande

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 11) föreslog regeringen för riksdagen att en ny myndighet, Statens jordbruksverk, skulle inrättas den 1 juli 1991. Enligt förslaget skulle samtidigt Lantbruksstyrelsen och Statens jordbruksnämnd upphöra som myndigheter.

Vidare hade regeringen i prop. 1990/91:87 *Näringspolitik för tillväxt* föreslagit att Jordbruksnämndens uppgifter på fiskets område överförs till Fiskeristyrelsen och att namnet på Fiskeristyrelsen ändras till Fiskeriverket.

Regeringens proposition 1990/91:99 innehöll de förslag till ändringar i ett flertal lagar som behövdes om förslaget skulle genomföras.

Riksdagen antog förslagen och Jordbruksverket bildades den 1 juli 1991. Jordbruksverket tog över Lantbruksstyrelsens och Jordbruksnämndens uppgifter förutom Jordbruksnämndens uppgifter på fiskets område som överfördes till Fiskeriverket.

Djurskyddsmyndighetens (DSM) bildande

Riksdagen beslutade den 13 februari 2003 om lagändringar som behövdes för att inrätta en ny djurskyddsmyndighet. Regeringen ville inrätta en ny djurskyddsmyndighet och ge den ett övergripande ansvar för djurskyddet. Enligt regeringens förslag skulle den nya myndigheten ansvara för skyddet av djur som inte producerar livsmedel, t.ex. sällskapsdjur, försöksdjur och pälsdjur. Riksdagen gav, med anledning av motionsförslag, regeringen i uppdrag att låta myndighetens ansvar omfatta även livsmedelsproducerande djur. Ansvaret för allt djurskydd skulle alltså flyttas till Djurskyddsmyndigheten som inrättades den 1 januari 2004. Regeringen angav också i det regionalpolitiska beslutet (prop.

2002/03:1) att myndigheten skulle lokaliseras till Skara, vilket också blev fallet.

Jämfört med de resurser som tidigare hade avsatts till Jordbruksverket för djurskyddsarbete, fick Djurskyddsmyndigheten avsevärt mer resurser, ca 60 miljoner kronor för första budgetåret. På Jordbruksverket hade ca 13 årsarbetskrafter arbetat med djurskyddslagstiftningen och till Djurskyddsmyndigheten kunde ca 30 personer rekryteras 2004. I detta ingick även administrativ personal.

Samtidigt som Djurskyddsmyndigheten inrättades infördes det en möjlighet att överklaga de kommunala nämndernas beslut i djurskyddsärenden.

Vidare antogs förslaget om ett tillägg till bestämmelserna om förprovning av åtgärder som vidtas på stallar och andra förvaringsutrymmen för djur. Länsstyrelsen ålades att förbjuda användningen av stallar som inte har förprovats, om inte åtgärderna godkänns i efterhand.

Bättre och effektivare lokal tillsyn

Efter det att den nya djurskyddslagen hade tillkommit 1988 uppmärksammades det i olika utredningar att det fanns ett behov av en bättre, effektivare och mer likriktad tillsyn inom djurskyddsområdet. Riksdagens revisorer påpekade bl.a. i rapporten *Tillsyn av djurskydd* (1993/94:RR8) 1994 att det fanns en mängd olika problem med tillsynen och att de resurser som avsattes till djurskyddstillsyn i kommunerna verkade vara otillräckliga. I ett betänkande från samma år uttalade jordbruksutskottet (bet. 1994/95:JoU1) att om djurskyddslagstiftningen ska få genomslag i det praktiska arbetet så krävs det bl.a. en effektiv och målmedveten djurskyddstillsyn. Utskottet anförde att regeringen borde återkomma med ett förslag till riksdagen om de ytterligare åtgärder som var nödvändiga för att handläggningen i djurskyddsärenden skulle uppfylla de grundläggande kraven och ambitionerna i djurskyddslagen. Riksdagen beslutade därefter i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1994/95:32).

Efter detta gav regeringen en utredare i uppdrag att redovisa och utvärdera hur tillsynen enligt djurskyddslagen fungerade. Utredningens (SOU 1996:13) slutsats var att djurskyddstillsynen fortfarande var otillfredsställande på en rad punkter. Detta gällde

bl.a. tillsynsintervall, register, kompetensen hos kommunernas personal och samarbete mellan kommuner och veterinärer. Utredningen föreslog bl.a. att vissa tillsynsobjekt som kräver särskild kompetens av tillsynspersonal skulle föras över från kommun till länsstyrelse.

Även Riksrevisionen har granskat djurskyddstillsynen. I en rapport 2003 (RiR 2003) uppmärksammas framför allt brister i Jordbruksverkets samordning av tillsynen.

Mot bakgrund av dessa betänkanden, rapporter och tillkännagivanden så arbetade Jordbruksdepartementet fram en promemoria, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn* (Ds 2004:11). I denna lämnades förslag och gjordes bedömningar som syftade till att stärka den lokala djurskyddstillsynen inom ramen för nuvarande tillsynsorganisation. Det framfördes även att Djurskyddsmyndighetens ansvar för att leda och samordna tillsynen borde tydliggöras och stärkas. Som exempel angavs det att det i myndigheternas centrala tillsynsuppgifter borde ingå att med bindande föreskrifter styra hur den operativa tillsynen skulle bedrivas och att myndigheten med rådgivning och utbildningsinsatser skulle stödja och följa upp länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn. Det föreslogs vidare att bestämmelser som underlättar samverkan mellan kommuner borde införas för att ytterligare förbättra förutsättningarna för en effektiv kommunal tillsyn. Vidare föreslogs det att regeringen, på ansökan av en länsstyrelse, skulle kunna besluta om att tillsynen över en verksamhet skulle kunna föras över till länsstyrelsen om en kommun grovt eller under en längre tid hade åsidosatt sina tillsynsskyldigheter. Förslaget genomfördes och trädde i kraft den 1 juli 2005.

Förändringar i avgiftsbeläggningen av kontrollen

Den 8 juni 2006 beslutade riksdagen att ändra på hur avgifterna för kontrollen enligt djurskyddslagstiftningen skulle tas ut. Enligt detta beslut borde en fast årlig avgift tas ut från djurhållare m.fl. kontrollobjekt för den ordinarie kontrollen. Djurskyddsmyndigheten fick i uppgift att utarbeta en schablon för olika verksamheters kontrollbehov. Schablonen skulle baseras på bl.a. verksamheternas omfattning och risk. Djurskyddsmyndigheten skulle också, till vägledning för kommunerna, publicera schablonen i allmänna råd.

Enligt beslutet skulle kommunerna bestämma en timtaxa baserat på principen om full kostnadstäckning. Djurskyddsmyndigheten skulle genom allmänna råd ge kommunerna vägledning gällande dels hur kommunernas taxa borde beräknas, dels om en lämplig lägsta nivå för timtaxan. Kommunerna skulle fastställa den årliga avgiften med utgångspunkt i det av Djurskyddsmyndigheten uppskattade kontrollbehovet och den beslutade timtaxan. Djurskyddsmyndigheten gavs också bemyndigande om att föreskriva hur statliga kontrollmyndigheters och kontrollorgans kontrollavgifter skulle beräknas.

I beslutet angavs också att kontrollavgifterna borde kunna sättas ned för vissa verksamheter. Detta gällde verksamheter som var lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar, för verksamheter som bedrevs med traditionella metoder samt, under det första verksamhetsåret, för nystartade verksamheter.

Enligt beslutet borde kontrollmyndigheterna börja tillämpa avgiftssystemet senast den 1 januari 2011. Denna avgiftsändring hann alltså aldrig träda i kraft före det att förändringar gjordes på kontrollområdet.

Nedläggningen av Djurskyddsmyndigheten

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr. 23 s. 50) att Djurskyddsmyndigheten skulle avvecklas fr.o.m. den 1 juli 2007. Anledningen var att den statliga administrationen skulle effektiviseras och myndighetsarbetet organiseras så att det kunde bedrivas mer kostnadseffektivt. För att målet ett gott djurskydd skulle kunna uppfyllas med bibehållen hög kvalitet skulle verksamhetsområdet djurskydd inordnas under Jordbruksverket.

Jordbruksdepartementet lät genomföra en analys av bl.a. formen för en överflyttning av Djurskyddsmyndighetens verksamhet till Jordbruksverket, annan statlig myndighet eller annan huvudman. Analysen presenterades den 14 december 2006 i promemorian *Djurskydd med helhetssyn* (dnr Jo2006/3300).

De slutsatser som drogs i analysen var bl.a. att huvuddelen av Djurskyddsmyndighetens uppgifter borde föras över på Jordbruksverket. Uppgiften att fördela medel till forskning och utveckling borde däremot överföras till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas). En annan slutsats var att

all verksamhet som skulle bedrivas av Jordbruksverket skulle vara lokaliserad i Jönköping. Jordbruksverkets uppdrag skulle vara att utifrån ett helhetsperspektiv arbeta för ett gott djurskydd och en god djurhälsa. Begreppet djurskydd skulle innefatta avel, miljö, smittskydd, foderfrågor och andra frågor av betydelse för djurvälståndet. Denna helhetssyn skulle komma till uttryck i föreskrifter, i tillsynens inriktning och i annan myndighetsutövning gällande djurhälsa och djurskydd. Det som efterfrågades var en väl genomförd integrering där olika synsätt och kompetenser skulle tas till vara. Detta skulle ge en ökad effekt för djurskyddet.

Även huvudmannaskapet för de djurförsöksetiska nämnderna och arbetet med att stödja dem skulle föras över på Jordbruksverket i avvaktan på resultatet av pågående utredningsarbete. Detsamma skulle gälla uppgiften om att förordna tävlings- och banveterinärer.

I analysen föreslogs även att SLU skulle få ett nationellt uppdrag att svara för frågor om forskning och utbildning i djurskyddsfrågor.

Merparten av förslagen genomfördes och regeringen gav i uppdrag åt Jordbruksverket att vidta de åtgärder som behövdes för att inordna den djurskyddsverksamhet som hade bedrivits av Djurskyddsmyndigheten i Jordbruksverket. Även förslaget som berörde SLU genomfördes och Nationellt centrum för djurvälstånd inrättades.

Djurskyddet åter på Jordbruksverket

Organisationen

Jordbruksverket genomförde inordningen av djurskyddsverksamheten i projektform. Ett som hanterade de tekniskt ekonomiska delarna och ett som hanterade organiseringen av djurfrågorna på verket efter överföringen.

Organisationen av djurfrågorna leddes av en verksamhetsgrupp av chefer från Jordbruksverket och Djurskyddsmyndigheten. Till sin hjälp hade de personalrepresentanter från de båda myndigheterna. En gemensam målbild och tre olika förslag på organisation med olika grad av integrering arbetades fram. Med detta och Riksrevisionens tidigare rapport om djurskyddet, samt regeringens uppdrag om ny organisation som grund, togs den slutliga

organisationen fram. Arbetet präglades av ett försök till en bättre helhetssyn och integrering än tidigare på området samt ett försök att stärka Jordbruksverkets expertprofil i djurarbetet.

Den organisation som infördes hösten 2007 har genomgått en mindre förändring. I denna finns horisontella, mer övergripande enheter och fyra vertikala mer kundinriktade djurslagsenheter. De mer kundinriktade djurslagsenheterna hanterar de frågor och lagområden som rör de aktuella djurslagen. Organisationen innehåller också tre huvudprocesser djurskydd, smittskydd, och kontroll som verkar över enhetsgränserna. I dessa processer finns särskilda processchefer tillsatta samt processansvariga jurister. Ansvar för övriga frågor hanteras inom ramen för de olika enheterna.

Vissa uppgifter som Jordbruksverkets Djuravdelning eller Djurskyddsmyndigheten har haft flyttades till andra avdelningar på Jordbruksverket. Detta gjordes både utifrån ett integrerings- och profileringsperspektiv och innebar t.ex. att alla informationsfrågor fördes till en särskild djurinformationsgrupp på Informationsenheten. Vidare flyttades de frågor som Djurskyddsmyndighetens FrontDesk hanterat, framför allt vanliga frågor om djurskydd som upprepas ofta och ställs på telefon, in i Jordbruksverkets Kundtjänst och anställningar av ban- och tävlingsveterinärer fördes bort från det egentliga djurarbetet i avvaktan på Tävlingsveterinärutredningens resultat.

Bemanning

Vid tiden för flytten av djurskyddsverksamheten arbetade det 51 tillsvidareanställda personer på Djurskyddsmyndigheten. Förslaget i *Djurskydd med helhetssyn* (dnr Jo2006/3300), var att driva verksamheten med ca 30 årsarbetskrafter, dvs. en minskning med ca 21 årsarbetskrafter. Det var också denna storlek på tillskottet som Jordbruksverket fick för personalkostnader till den nya verksamheten.

Därutöver tillkom ett antal årsarbetskrafter som helt hade finansierats med externa avgifter, exempelvis från anställningar av ban- och tävlingsveterinärer. Den möjlighet till besparing som det hade räknats med var framför allt för administrativa tjänster som redan fanns på Jordbruksverket.

Forskningsmedel

Ett av de förslag som inte genomfördes i sin helhet var att Formas skulle fördela alla medel till forskning och utveckling och borde få minst 20 miljoner kronor till detta.

Djurskyddsmyndigheten fick 15 miljoner kronor 2005 till fördelning till projekt för utveckling av alternativa metoder för djurförsök och 10 miljoner kronor till djurskyddsbefrämjande forskning och utveckling. Samma år kunde emellertid myndigheten dela ut 27 miljoner kronor till projekt för utveckling av alternativa metoder för djurförsök förutom de 10 miljoner kronor till djurskyddsbefrämjande åtgärder. Man disponerade alltså över resurser som kunde användas till att bevilja stöd utöver den budgeterade nivån.

Första året efter flytten, dvs. 2008, fick både Formas och Jordbruksverket medel att fördela till projekt för utveckling av alternativa metoder för djurförsök. Formas fick 3 miljoner kronor att dela ut och Jordbruksverket fick 5 miljoner kronor och fördelningsprocessen genomfördes gemensamt.

År 2008 fick Jordbruksverket också 5 miljoner kronor att fördela till djurskyddsbefrämjande forskning och utveckling.

I oktober 2008 lades forskningspropositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) fram. Regeringen lämnade i propositionen sin syn på forsknings- och innovationspolitikens inriktning under perioden 2009–2012. I denna framkom att regeringen bedömde att forskningssatsningar är bland det viktigaste som Sverige kan göra för att långsiktigt stärka konkurrenskraften och bidra till en hållbar tillväxt. I budgetpropositionen för 2009 höjdes därför anslagen till forskning och utveckling med 2,4 miljarder kronor 2009. Medel till forskning om djurskydd, inklusive forskning om alternativa metoder till djurförsök, föreslogs också uppgå till 30 miljoner kronor fr.o.m. 2009.

Vidare angavs att av anslaget för forskning och forskningsinformation till Vetenskapsrådet skulle årligen 13 miljoner kronor användas för forskning om alternativa metoder till djurförsök fr.o.m. 2009. Av anslaget för forskning och samfinansierad forskning till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande skulle årligen 12 miljoner kronor användas för forskning och utveckling om djurskydd fr.o.m. 2009. Utlysningar

och utvärderingar av Formas skulle ske efter samråd med Jordbruksverket.

För en fortsatt satsning på djurskyddsforskning fick även Sveriges lantbruksuniversitet 5 miljoner kronor fr.o.m. 2009. I djurskyddsforskning ingår dock även tillämpade studier om t.ex. inhynings- och skötselsystem för djur, liksom provning från djurskydds- och djurhälsosynpunkt av nya tekniska lösningar inom djurhållningen. Eftersom sådan kunskap är av stor betydelse för det förebyggande arbetet och upprätthållandet av ett gott djurskydd avsattes ytterligare 6 miljoner kronor till Jordbruksverket för att möjliggöra studier av detta slag.

År 2010 fick Vetenskapsrådet inte några öronmärkta pengar som skulle fördelas för forskning om alternativa metoder till djurförsök men i årsredovisningen för 2009 anges att totalt 12,1 miljoner har lagts på försöksdjursforskning. Formas fick 12 miljoner kronor för forskning och utveckling om djurskydd. Samma år fick Jordbruksverket 6 miljoner kronor till fördelning för forsknings- och utvecklingsverksamhet rörande djurskydd samt till provning av nya tekniska system i djurstallar.

År 2011 fick Vetenskapsrådet 13 miljoner kronor för forskning om alternativa metoder till djurförsök, utlysningen av medlen ska ske efter samråd med Jordbruksverket, och Formas fick 12 miljoner kronor för forskning och utveckling om djurskydd. Samma år fick Jordbruksverket 6 miljoner kronor till fördelning för forsknings- och utvecklingsverksamhet rörande djurskydd samt till provning av nya tekniska system i djurstallar. Det har framförts farhågor från olika håll om att samordningen av forskningen inte skulle bli så bra och därmed effekten av resurserna om fördelningen av forskningspengarna splittras upp på flera myndigheter.

Vidare har vikten av att Jordbruksverket har medel för att kunna underbygga de föreskriftsändringar som myndigheten eller näringen vill genomföra framförts. Anledningen är att föreskriftsändringar, så långt som möjligt, ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Det kan t.ex. vara så att det behövs mer tillämpade undersökningar som inte ligger inom Forskningsrådets område.

I 2012 års budget har medlen för djurskyddsforskning till Jordbruksverket försvunnit, verket får alltså inte några medel alls till djurskyddsforskning. Vetenskapsrådet får som tidigare 13 miljoner kronor för forskning om alternativa metoder till djurförsök, utlysningen av medlen ska ske efter samråd med

Jordbruksverket. Formas får lika stort totalbelopp som 2011 till forskning.

I budgeten för 2011/2012 (Budgetprop. 2011/2012) skriver regeringen.

Det är viktigt att allmänheten har förtroende för och accepterar användandet av försöksdjur, i de fall det är nödvändigt för att rädda liv och minska mänskligt lidande. Regeringen kommer även fortsättningsvis lyfta fram betydelsen av att, i de fall där det är möjligt, utveckla och validera alternativ till djurförsök. (...)

Regeringen avser även att ge Formas ett ökat ansvar i fråga om djurskyddsforskning av behovsmotiverad karaktär.

Hur detta ökade ansvar för Formas ska tydliggöras går i dagsläget inte att säga eftersom deras regleringsbrev för 2012 ännu inte är färdigt och några andra signaler från regeringen för närvarande inte har kommit.

Statlig kontroll

Djurskyddsmyndighetens rapport

Trots förstärkning av den kommunala och centrala djurskyddskontrollen visade en rapport från Djurskyddsmyndigheten 2006 att det fortfarande fanns allvarliga brister i kontrollen. Djurskyddsmyndighetens rapport om den offentliga djurskyddskontrollen visade bl.a. att det fanns brister i kontrollens omfattning och kvalitet samt i de resurser som avsattes för kontroll. Många kommuner saknade en fullständig inventering av vilka gårdar m.m. som fanns i kommunen och som skulle kontrolleras. Ungefär hälften av kommunerna nådde inte heller upp till de rekommenderade kontrollfrekvenserna som var i de flesta fall en kontroll vart tredje år. Det faktiska genomsnittliga kontrollintervallet var i stället en kontroll vart femte år. I 13 procent av kommunerna saknades även bedömningar av vilket behov som det fanns av kontroll samt planer för hur kommunen avsåg att genomföra kontrollen (kontrollplaner). Vissa kommuner bedrev endast djurskyddskontroll efter anmälan.

Rapporten konstaterade vidare att flera kommuner visade bristande kunskaper i juridik och i hur beslut ska utformas samt

brister i handläggningsrutinerna. Ett antal kommuner, 18 stycken, hade inte fullföljt sin rapporteringsplikt, trots påminnelser.

Djurskyddsmyndigheten bedömde att den kommunala kontrollen av lag efterlevnaden inte uppfyllde de krav på enhetlighet och rättssäkerhet som kan ställas på en kontrollmyndighet och att kommunerna inte i tillräckligt stor omfattning använde sig av de möjligheter och verktyg som finns i djurskyddslagstiftningen. Behovet av vägledning och likriktning i kontrollen bedömdes vara mycket stort om Sverige skulle kunna efterleva kraven i kontrollförordningen.

Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågors (FVO) rapporter

På djurskyddsområdet finns det i dag ett flertal direktiv, bl.a. om djurskydd för kalvar och värphöns, men även vissa EG-förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsländerna, t.ex. om djurtransporter. Sedan införandet av kontrollförordningen 2006 så ställer gemenskapens regelverk dessutom specifika och på vissa punkter detaljerade krav på utförandet av den offentliga kontrollen på bl.a. djurskyddsområdet.

Kommissionen utför genom Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) kontroller i medlemsländerna med syftet att undersöka hur behöriga myndigheter genomför och tillämpar EG-lagstiftningen på området. I Sverige har tre sådana kontroller genomförts för att kontrollera efterlevnaden av gemenskapens djurskyddslagstiftning. En av dessa genomfördes under 2000 angående gris och kalv, en under 2003 angående djurtransporter och skydd av djur vid slakt samt en under våren 2007, främst angående gris och värphöns. (Rapporter från FVO:s inspektioner i Sverige den 27 mars till den 31 mars 2000 (DG[SANCO]/1101/2000), den 29 september till den 3 oktober 2003 (DG[SANCO]/9210/2003), den 19 mars till den 23 mars 2007 (DG[SANCO]/7336/2007) samt den 12 till den 21 oktober 2010 (DG[SANCO]/8391/2010).

FVO har i samband med dessa kontroller riktat kritik mot bl.a. den svenska förvaltningsmodellen för att den inte har kunnat tillförsäkra en likformig tillämpning av EG-bestämmelserna över landet. FVO observerade brister i koordineringen, samarbetet, rapporteringen samt uppföljningen och återkopplingen mellan de olika myndighetsnivåerna.

I FVO-rapporten 2007 konstaterades att de lokala inspektörerna inte hade prioriterat att delta i de utbildningar som tillhandahållits beträffande djurskyddsinspektioner. I rapporten konstaterades också de brister som Djurskyddsmyndigheten har redogjort för i sin rapport gällande för låg kontrollfrekvens och bristande administrativa rutiner.

FVO konstaterar i sin rapport från 2010 års inspektion att:

Revisionen har visat att systemet för offentlig djurskyddskontroll fortfarande är i ett övergångsskede. Till följd av den nyligen genomförda administrativa omorganiseringen utförs ett minskat antal offentliga djurskyddskontroller på gårdarna och det görs mycket få kontroller av djurtransporter. Brister upptäcks oftast framgångsrikt vid kontrollerna på gårdarna, men verkställighetsåtgärderna kan ta mycket lång tid att genomföra, även om de i allmänhet ger resultat. (...)

Djurskyddsstandarden på gårdarna och under transport är trots detta, enligt vad revisionsgruppen erfarit, tillfredsställande eller god.(...)

Även om den centrala behöriga myndigheten inte har kunnat se till att personalen har fått särskilt mycket specialutbildning om djurskydd sedan FVO:s föregående kontrollbesök, på grund av förebereelserna för att överföra djurskyddsansvaret från kommunerna till länsstyrelserna, uppvisade majoriteten av den personal som revisionsgruppen träffade tillräcklig kompetens när det gällde att utföra offentlig kontroll på gårdarna såsom det krävs enligt artikel 6 b i förordning (EG) nr 882/2004. Åtgärder har vidtagits för att följa FVO:s rekommendation om utbildning från föregående besök, men den har ännu inte uppfyllts när det gäller offentlig kontroll av transporter.

Länsstyrelsernas bristande förmåga att utföra ett tillräckligt antal rutinkontroller på gårdarna och av transporter beror enligt den behöriga myndigheten på att det är svårt att utföra dessa kontroller med nuvarande personalresurser samtidigt som man måste ta hand om de klagomål som anhopats när djurskyddsansvaret överförts från kommunerna.

Regeringens proposition 2007/08:63 Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi

I regeringens proposition 2007/08:63 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi* föreslog regeringen att djurskyddskontrollen skulle flyttas från kommunerna till länsstyrelserna.

Mot bakgrund av vissa återkommande brister i den offentliga djurskyddskontrollen har regeringen funnit ett behov av att bättra

kunna styra, samordna och följa upp kontrollen. Bristerna rör bl.a. likvärdigheten i den kommunala kontrollen och möjligheten att garantera att den Europeiska gemenskapens bestämmelser om offentlig kontroll efterlevs. I propositionen föreslås därför att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd ska flyttas över till länsstyrelserna. Det föreslås vidare att kommunernas ansvar för att pröva tillstånd till yrkesmässig verksamhet med bl.a. sällskapsdjur enligt 16 § djurskyddslagen ska flyttas från kommunerna till den myndighet som regeringen bestämmer. Detta innebär att kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet kommer att upphöra.

Det föreslås också att kommunernas ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen ska föras över från kommunerna till länsstyrelserna.

Vidare bedömer regeringen att den offentliga kontroll som länsstyrelserna utför enligt djurskyddslagen, livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter ska bekostas av allmänna medel. De extra kontroller som utförs på grund av bristande efterlevnad av lagstiftningen ska dock, enligt gällande EG-lagstiftning, finansieras med avgifter.(...)

Kommunerna har i dag rätt att besluta hur den offentliga djurskyddskontrollen ska finansieras. En stor andel finansieras med kommunala skattemedel och endast en mindre del av kontrollen finansieras med avgifter som djurägarna betalar. Graden av avgiftsfinansiering i djurskyddskontrollerna varierar dock mycket från kommun till kommun. I vissa kommuner tas över huvud taget inte ut någon avgift för offentlig kontroll och i andra kommuner tar man ut avgifter som sätts per år, per besök eller per timme eller som en kombination av dessa. Avgifternas storlek varierar också beroende på antalet djur och djurslag. Dessutom förekommer av nödvändighet en viss schablonisering av avgiften. Denna ojämnhet över landet innebär att en djurhållare i en viss kommun kan få betala en relativt hög avgift för djurskyddskontrollen medan grannen, som bor i en annan kommun, kanske inte behöver betala något alls för kontrollen. Ett sådant system kan naturligtvis upplevas som djupt orättvist och har också kritiserats från djurhållarnas sida. (...)

Ett nytt avgiftssystem för djurskyddskontrollen ska tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2011. I förarbetena (prop. 2005/06:128, s. 173 f.) anförts att utgångspunkten är att djurskyddskontrollen så långt som möjligt ska finansieras med avgifter och att dessa ska baseras på principen om full kostnadstäckning. (...)

Regeringen har som målsättning att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft och dess möjligheter att bidra till tillväxten i hela landet. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att minska de avgifter som betalas av näringen. Som har angetts ovan kommer djurskyddskontrollen, enligt nu gällande lagstiftning, att finansieras i sin helhet med avgifter från år 2011, vilket kommer att leda till avsevärda höjningar av kostnaderna för många djurägare. Detta eftersom väldigt få kommuner i dag tar ut avgifter som kommer i

närheten av full kostnadstäckning. En fortsatt avgiftsfinansiering av kontrollen skulle därför inte vara förenlig med målet att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft. (...)

Finansieringen av den offentliga kontrollen bör ske över länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Fördelningen mellan länsstyrelserna av dessa medel har kommenterats av flera länsstyrelser. Dessa anser att medlen bör fördelas efter antalet kontrollobjekt, avstånd i länet och liknande parametrar. Det ankommer på regeringen att besluta om hur dessa medel ska fördelas mellan länsstyrelserna. Regeringen anser dock att inga skäl talar för att frångå den gällande fördelningsmodellen mellan länsstyrelserna.

Sådan extra kontroll som blir aktuell när företagaren har brutit mot regelverket ska, enligt artikel 28 i kontrollförordningen, bekostas med en avgift som erläggs av det företag som föranleder kontrollen. Detta innebär att kostnader för uppföljning av eventuella anmärkningar som har konstaterats vid ett ordinarie kontrollbesök ska debiteras den som kontrolleras. Avgiften bör tas in av länsstyrelsen som även bör få disponera avgiftsintäkterna. Regeringen föreslår därför att regeringen får disponera avgiftsintäkterna för extra kontroll som utförs av länsstyrelserna enligt djurskyddslagen, livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

För tydlighets skull bör det anges i djurskyddsförordningen, i enlighet med vad *Jordbruksverket* föreslår, att bestämmelserna om avgifter för extra kontroll i artikel 28 i kontrollförordningen även omfattar sådana företagare som inte håller livsmedelsproducerande djur. Regeringen anser vidare, liksom *Jordbruksverket* och *Länsstyrelsen i Blekinge län*, att samma finansieringsmodell bör gälla oavsett om djurhållaren är företagare eller inte. Regeringen har därför för avsikt att i djurskyddsförordningen föreskriva om sådan avgiftsskyldighet för andra djurhållare än företagare. Det bör nämnas att det av kontrollförordningen följer att kostnader för sådan extra kontroll som är resultatet av obefogade klagomål inte ska belasta den som kontrolleras.

Riksdagen antog förslaget och det genomfördes i sin helhet.

Finansiering

I 2008 års budgetproposition aviserade regeringen att 118 miljoner kronor skulle tillföras länsstyrelsernas förvaltningsanslag för att finansiera djurskyddskontrollen samt kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen fr.o.m. 2009. De aviserade medlen byggde på ett antal överväganden.

I den dåvarande kommunala djurskyddskontrollen användes totalt 182 årsarbetskrafter beräknat enligt Djurskyddsmyndig-

hetens rapportering. Detta inkluderade såväl chefer som handläggare. Den genomsnittlige tjänstemannen som arbetade med djurskyddsfrågor på kommunal nivå beräknades enligt samma rapport lägga ungefär 35 procent av sin tid på detta sakområde. Resursbehovet för kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen i statlig regi beräknades av Livsmedelsverket och Jordbruksverket till ungefär 10 årsarbetskrafter.

Vid offentlig kontroll i statlig regi beräknades kostnaden per inspektör till drygt 600 000 kronor per år, inklusive resor och utbildning. Beräkningarna avsåg kostnaderna för kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen, men bedömdes inte skilja sig mellan de olika kontrollområdena.

I 2008 års budgetproposition avsattes också 10 miljoner kronor för att finansiera förprovningen av djurstallar med allmänna medel. Verksamheten sysselsatte sammanlagt 18 årsarbetskrafter vid länsstyrelserna, vilket innebar en kostnad per årsarbetskraft om ungefär 555 000 kronor. Den personal vid länsstyrelserna som utförde arbetet med förprovning av djurstallar bedömdes ha ungefär samma kompetensnivå som de inspektörer som skulle utföra kontroll av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen. Inspektörerna bedömdes dock ha något högre reskostnader varför en kostnad om drygt 600 000 kronor per årsarbetskraft föreföll vara rimlig.

En del remissinstanser framförde synpunkter på hur kostnaden per årsarbetskraft hade beräknats. Flera länsstyrelser ansåg att summan var för låg medan ett antal remissinstanser, däribland *Malmö, Helsingborgs och Ystads kommuner*, bedömde att medlen per årsarbetskraft var tillräckliga. Flera länsstyrelser ansåg att ytterligare medel, utöver de som aviserades, måste tillföras länsstyrelserna för att de skulle kunna utöka kontrollerna.

Den kommunala djurskyddskontrollen var dock delvis avgiftsfinansierad. Av kommunerna uppgav 88 procent att de hade en avgiftsfinansiering som låg under 50 procent av kostnaderna medan 38 procent av kommunerna tog ut avgifter motsvarande upp till 10 procent av kostnaderna. I genomsnitt beräknades att 25 procent av kontrollen var finansierade med avgifter, resterande delar finansierades med kommunala skattemedel. Den kommunala kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen var också avgiftsfinansierad.

Det har efter genomförandet av flytten framförts från många olika håll att de avsatta pengarna inte räckte till den kontroll-

frekvens som krävs utifrån en riskbedömning av kontrollobjekten. Det har också efter hand gjorts dels omfördelningar av medlen och dels i omgångar tillförts mer medel från stadsbudgeten till verksamheten.

Länsstyrelsernas organisation och personal

Varje länsstyrelse valde själv hur den skulle organisera sig för att hantera de nya kontrolluppgifterna. De flesta länsstyrelser har kombinerat djurskyddskontrollerna med veterinärfunktionen men inte alla. Det varierar också mycket var och hur veterinärfunktionen är placerad i organisationen.

Flytten genomfördes genom verksamhetsövergång. Detta innebar att den personal som hade djurskyddskontrolluppgifterna hos kommunen blev erbjuden att fortsätta arbeta med motsvarande uppgifter på länsstyrelsen. Verksamhetsövergången av djurskyddsinspektörer från kommun till länsstyrelse kom dock att täcka endast delar av det totala personalbehovet. Länen i södra Sverige fick till största delen sina behov täckta via verksamhetsövergångar medan däremot flera norrlandslän behövde rekrytera ny personal. Målet var att bli klar med all bemanning den 1 mars 2009.

Enkel och likvärdig offentlig kontroll (ELOF)

Enkel och likvärdig offentlig kontroll (ELOF) var ett myndighetsövergripande projekt där Jordbruksverket och länsstyrelserna arbetade tillsammans för att skapa förutsättningar för att offentliga kontroller av djurskydd samt foder i primärproduktionen skulle bli effektiva, likvärdiga, rättssäkra och riskbaserade. Även Sveriges Kommuner och Landsting samt representanter från kommunerna deltog i projektet.

Projektet skulle bl.a. stödja länsstyrelser och kommuner så att nödvändig information kunde föras över till länsstyrelserna. Projektet tog fram hjälpmedel som vägledning, beslutsmallar och IT-stöd i form av djurskyddskontrollregister, djurförbudsregister och ärendehanteringssystem för de kontroller som hade flyttats till länsstyrelsen.

En särskild arbetsgrupp inom projektet ELOF ansvarade för implementering, dvs. information, utbildning och stöd till dem som arbetar med djurskyddskontrollerna.

I delprojektet *metod för att mäta kvalitet och effektivitet av offentlig kontroll av djurskydd* analyserades viktiga nyckeltal i kontrollarbetet, vilket kunde ligga till grund för en utvärdering av kontrollerna.

Trots denna utveckling med att få kontrollen samlad på färre myndigheter och att underlätta för dessa att samarbeta och samordna sig har det ifrågasatts om behandlingen av djurhållarna är likvärdig och rättssäker.

Under 2010 påträffades flera fall av vanvård av djur än tidigare år. Många länsstyrelser hann nästan bara med anmälningssaker men inte den planlagda kontrollen. Anledningen till detta är oklar. Många orsaker kan ligga bakom. Några av följande förslag kan ha haft betydelse för denna utveckling. Efter flytten vet allmänheten vart de ska anmäla djurskyddsärenden, alternativt att man anmälde saker igen som man inte ansåg hade blivit åtgärdade när kommunen hanterade frågan. Länsstyrelserna fick överta ärenden som inte hade slutförts av kommunen. Nu i en statlig regi måste handläggarna följa de regler som styr myndigheternas arbete för att resultatet ska bli rättssäkert, rättvist, likriktat och transparent. Detta var inte alltid fallet förut. Nya administrativa system, på grund av flytten, kräver en inkörningsperiod för att bli effektiva.

Åsikten att om bara kontrollen var mer frekvent så skulle situationen för djuren också bli bättre, detta framförs allt som oftast.

Utvärdering av djurskyddskontrollen

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera om och i så fall i vilken utsträckning som de eftersträvar förändringarna med omorganisationen av djurskyddet – en mer effektiv och likvärdig offentlig djurskyddskontroll i hela landet – har uppnåtts sedan ansvaret för djurskyddskontrollen överfördes från kommunerna till länsstyrelserna. Om brister upptäcks ska Statskontoret lämna förslag till förbättringar.

Uppdraget omfattar också att bedöma om avsatta resurser för kontrollen är tillräckliga och om nödvändigt föreslå hur resurserna

kan användas mer effektivt. Uppdraget redovisades den 1 oktober 2011

Detta är stadskontorets samlade bedömning.

I en decentraliserad kontrollorganisation och med den ramlagstiftning som gäller för djurskyddet bör styrningen från den centrala nivån bli starkare för att uppnå en över landet enhetlig och likvärdig tillämpning. Det svenska regelverket och EU:s skiljer sig till viss del och Jordbruksverket behöver därvid kunna bistå med att ge en tydlig vägledning i avvägningen mellan de båda. Den stora mängden av kontrollobjekt i djurskyddet och bulken av oavslutade eller ej påbörjade ärenden har minskat utrymmet för att planera och arbeta proaktivt och förebyggande. Ett IT-stöd med bristande anpassning och funktion har samtidigt ökat tiden för handläggning och administration till men för effektiviteten i verksamheten. En till övervägande delen reaktiv kontrollverksamhet i kombination med ett ännu svagt fungerande planeringssystem riskerar att hejda utvecklingen mot en mer effektiv kontrollverksamhet. I avsaknad av en tydligare styrning från Jordbruksverket riskerar djurskyddskontrollen att utvecklas olika i olika delar av landet. Otydligt och på sina håll svagt stöd från arbetsgivare och politisk ledning ger svaga incitament till utveckling och effektivisering.

För att kontrollverksamheten ska kunna fortsätta att utvecklas i önskad riktning krävs insatser för att få bort hinder och utnyttja möjligheter till förbättring. Vi har under vårt utredningsarbete identifierat att det krävs åtgärder för att

- öka och förtydliga styrningen mot gemensamma mål,
- skapa utrymme för strategisk planering, utveckling och förebyggande arbete,
- öka samverkan och utbyte mellan länen, samt
- förbättra kommunikation och information gentemot omvärlden.

Regeringen förfogar här i första hand över styrning och återkoppling i instruktioner, regleringsbrev eller andra former av styrdokument. Riksdagen avgör hur mycket resurser myndigheterna har att förfoga över. I övrigt är det främst myndigheterna själva som avgör vilka åtgärder man ska göra för att styra och förändra verksamheten. Jordbruksverket har därvid en avgörande roll.

Djurskyddskontrollen på slakterier

I och med att EU:s särskilda kontrollförordning träde i kraft, utpekades både Livsmedelsverket (SLV) och länsstyrelserna, tidigare kommunerna, som ansvariga myndigheter för djurskydds-

kontrollen på slakterierna. Detta skapade en osäkerhet om vilket ansvarsområde som låg på de olika myndigheterna.

Jordbruksverket konstaterade vid en genomgång av nationell lagstiftning och de artiklar och de delar i bilagan i särskilda kontrollförordningen som räknas upp i regeringens tillkännagivande (2007:118) om de EG-bestämmelser som kompletteras av djurskyddslagen samt med beaktade av skrivningar i regeringens proposition 2005/06:128 att ansvaret för att utöva offentlig kontroll på slakterier är delat mellan länsstyrelsen och Livsmedelsverket (officiell veterinär/officiell assistent)

Utförande av kontroller

Länsstyrelserna har det primära ansvaret för kontroller av djurskydd vid slakterier och ansvarar bl.a. för att utföra de revisionsuppgifter som anges i särskilda kontrollförordningen, artikel 4, punkten 9. Livsmedelsverket ansvarar för att utföra kontroller av den löpande verksamheten i form av inspektionsuppgifter enligt artikel 5 punkten 1 c i särskilda kontrollförordningen.

Beslut i djurskyddsfrågor

Länsstyrelsen är den myndighet som ska fatta nödvändiga beslut enligt 26 § djurskyddslagen, oavsett om det påvisade problemet har uppstått inom primärproduktionen, inklusive under transport, eller inom slakteriet. Syftet med de beslut som den officiella veterinären ska fatta enligt bilaga I, avsnitt II, kapitel IV särskilda kontrollförordningen är jämförbart med syftet med beslut enligt bestämmelsen i 32 a § djurskyddsförordningen. Bestämmelserna inskränker således inte det ansvar för djurskyddskontroll på slakteriet som länsstyrelsen har utan möjliggör att den officiella veterinären kan agera i de situationer som beskrivs i 32 a §.

Underrättelse till behörig myndighet

Där det framgår av särskilda kontrollförordningen att officiell veterinär ska underrätta behörig myndighet är det länsstyrelsen som avses. Detta gäller när det identifierade problemet har uppkommit i primärproduktionen, inklusive i samband med transport

av djur. Som exempel kan nämnas kraftigt avmagrade djur respektive överskridande av lagstadgade transporttider.

Underrättelse (anmälan) ska också ske när det identifierade problemet har uppstått vid slakteriet i de fall som den officiella veterinären, enligt särskilda kontrollförfordningen, bilaga I, avsnitt II, kapitel IV, punkten 1, har sökt men inte kunnat nå rättelse genom de åtgärder som beskrivs i punkten 2, bilaga I, avsnitt II, kapitel IV särskilda kontrollförfordningen. Anmälan görs enligt särskilda kontrollförfordningen, bilaga I, avsnitt II, kapitel IV, punkten 3. Som exempel kan nämnas användning av elektrisk pådrivare utöver vad som i lagstiftningens mening är att betrakta som undantagsfall.

Underrättelse (anmälan) ska vidare ske när problemet vid ett slakteri är av systemkaraktär och inte kräver omedelbart ingripande. Detta kan exempelvis vara aktuellt vid återkommande problem med överbeläggning i stallet. I sådana, icke-akuta fall är det svårare för den officiella veterinären att nå rättelse genom inspektion/uppföljning eller genom beslut enligt 32 a § i djurskyddsförordningen eftersom dessa beslut avser omedelbara åtgärder. Om ett problem, som kräver omedelbara åtgärder, t.ex. problem med bedövningsutrustningen, uppkommer på nytt och länsstyrelsen inte har hunnit agera på anmälan ska nytt beslut enligt 32 a § djurskyddsförordningen tas av den officiella veterinären och denne ska då återigen underrätta länsstyrelsen. Detta måste upprepas till dess att bristen har åtgärdats.

Åtalsanmälan

När det gäller åtalsanmälan enligt 24 b § djurskyddslagen så har länsstyrelserna ansvaret för att anmäla förhållanden som har uppstått inom primärproduktionen inklusive under transport. Livsmedelsverket ansvarar för åtalsanmälan vid förhållanden som uppstår inom slakteriets område inklusive de förhållanden som den officiella veterinären direkt observerar vid avlastning av djur vid slakteriet.

Jordbruksverket planerar att i samråd med Livsmedelsverket och länsstyrelserna arbeta fram kontrollvägledning för respektive myndighets kontroller av djurskydd på slakteri.

En samrådsgrupp på nationell nivå för frågor som gäller kontroll av djurskydd på slakteri har skapats. I den återfinns representanter för Jordbruksverket, länsstyrelserna och Livsmedelsverket.

Jordbruksverket framhåller att en bra dialog på lokal nivå mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna kring kontrollverksamheten på slakteriet är en viktig faktor för att arbetet ska fungera bra.

Polismyndighetens roll i djurskyddsärenden

Polismyndigheten åläggs vissa arbetsuppgifter enligt djurskyddslagens bestämmelser. Enligt 27 a § djurskyddslagen har polismyndigheten en allmän skyldighet att lämna den hjälp som behövs för utförande av offentlig kontroll eller verkställighet av beslut enligt djurskyddsbestämmelserna. Detta innebär bl.a. att polismyndigheten ska bistå länsstyrelsen med handräckning och även verkställa länsstyrelsens beslut om omhändertagande enligt 31 § och i samband med vad som ska ske med omhändertagna djur enligt 34 §. Detta innebär att det faktiska omhändertagandet, den efterföljande förvaringen och hanteringen av djuren därefter sker antingen hos polisen, eller genom insatser av polispersonal eller på t.ex. ett djurpensionat på polisens bekostnad. Polismyndigheten har även befogenhet att besluta om att djur som är utsatta för lidande omedelbart ska omhändertas med stöd av 32 § djurskyddslagen.

I betänkandet *Polisverksamhet i förändring* (SOU 2002:117) gjordes en översyn av polisens arbetsuppgifter. I betänkandet lämnas vissa förslag på polismyndighetens framtida arbetsuppgifter i djurskyddsärenden. Bland annat föreslogs att verkställighet av omhändertaganden skulle överföras till länsstyrelsen eftersom denna uppgift inte ansågs vara polisiärt relevant. Länsstyrelsen skulle enligt förslaget få en möjlighet att i samråd med polismyndigheten helt eller delvis överlåta verkställighetsuppgifter till polismyndigheten, bl.a. i syfte att hitta lokala lösningar för att uppnå en effektiv resursanvändning. Utredningen föreslog vidare att polismyndigheten skulle bistå länsstyrelsen med den hjälp som behövs vid omhändertaganden och att länsstyrelsen skulle få ta över ansvaret för att verkställa beslut om att sälja eller att avliva djur. Polismyndigheten skulle, enligt vad som föreslogs, fortfarande ha kvar vissa arbetsuppgifter enligt djurskyddslagen, såsom skyldigheten att bistå med handräckning vid kontroll,

möjligheten att avliva svårt skadade djur samt rätten att besluta om omedelbara omhändertaganden av djur som är utsatta för lidande.

Förslagen i SOU 2002:117 i ovan nämnda delar har inte lett till någon lagstiftning. Frågan om polismyndighetens uppgifter enligt djurskyddslagen är dock alltså aktuell och Rikspolisstyrelsen har bl.a. framfört att den nuvarande ordningen där omhändertagande av djur beslutas av länsstyrelsen men verkställs genom polismyndighetens försorg inte är ändamålsenlig. Såväl länsstyrelserna som polisen framhåller också att det finns stora problem med att polismyndigheten har ansvar för de slutliga kostnaderna i samband med omhändertagande av djur.

LRF:s roll i djurskyddsärenden

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) bedriver verksamhet med stöd och hjälp för de lantbrukare som hamnar i en situation där de får svårt att leva upp till det åtagande som man har tagit på sig som djurägare. Sedan 2005 finns det omsorgsgrupper i samtliga LRF:s 17 regioner. I de flesta regioner har denna verksamhet funnits under betydligt längre tid. Varje region har en eller två ansvariga tjänstemän. I vissa fall finns en uppdelning mellan djuromsorg och bondeomsorg. Därutöver är det 10–30 personer i varje region, totalt ungefär 400, som ska kunna vara samtalspartner eller förmedla kontakter till lantbrukarna. Regionerna arbetar dels med att stödja lantbrukaren som person, dels med att samla resurser för att stötta lantbrukaren arbetsmässigt. Regelbundna utbildningsträffar genomförs för omsorgsgrupperna och det finns en tjänst med samordningsansvar på central nivå hos LRF.

LRF uppger att det har varit viktigt att så långt som möjligt förebygga så att vanvårdsfall inte uppstår. LRF:s omsorgsarbete syftar till att ge stöd och inte att ta över ansvaret från företagaren. Arbetet syftar inte heller till att ta över sådant ansvar som ankommer på myndigheter eller att arbeta inom de områden som samhället ska ta ansvar för. Genom det kontaktnät som finns genom LRF:s över 1 000 lokalavdelningar finns kännedom om hur djurhållare har det och detta sociala nät fångar upp mycket information. Tydligt är att de områden som har ett bra samarbete mellan myndigheter och LRF kan hantera problem bättre.

Omsorgsgruppernas målsättning är att kunna vara ett stöd för lantbrukare som har hamnat i olika krissituationer. Gruppen

arbetar förebyggande genom stöd och rådgivning till djurägare som har fått problem med djurskötseln eller med sin egen hälsa. Arbetet bygger på frivillighet. Gruppen ska också vara ett kontaktorgan mellan dem som arbetar och kommer i kontakt med djur- och omsorgsfrågor i länen.

Den hjälp som gruppen kan bistå med kan vara samtalshjälp, professionell sådan eller samtal kollegor emellan, ekonomisk utredning, kontakt med rådgivare, jurister eller andra aktörer inom näringen. Medlemmar kan ta kontakt med någon i en omsorgsgrupp och kontaktuppgifter hittar man på regionkontorets hemsida eller genom någon som sitter i regionstyrelsen.

Antalet omsorgsärenden bedöms av LRF:s regioner ha varit oförändrat under de senare åren. Det finns dock regioner som har en markant ökning och vissa regioner uppger även att det kan finnas en viss minskning. LRF uppger att verksamheten tar mycket tid och mycket arbete utförs även ideellt. Det finns inte någon samlad ekonomisk redovisning för vad omsorgsarbetet innebär för LRF i direkta kostnader.

Det har samtidigt framförts att LRF:s stöd till medlemmar som inte klarar av sin djurhållning på ett tillfredsställande sätt har förändrats i vissa regioner. Grundprinciperna och målsättningarna för arbetet är detsamma för hela landet men det finns vissa olikheter i regionerna. Nedanstående citat kan man läsa på Skaraborgsregionens hemsida (<http://www.lrf.se/medlem/regioner/skaraborg/omsorgsgrupper/>) om omsorgsgrupper:

Policy för bonde- och djuromsorgsarbete

LRF Skaraborg har sedan i slutet på 90-talet arbetat aktivt med att stötta och hjälpa lantbrukare där det finns risk för att det skall uppstå bristfällig djurhållning. När vi har utvärderat omsorgsarbetet har vi kommit fram till att ändra arbetssättet för att skapa större medlemsnytta.

Det finns ett antal ärenden som egentligen aldrig kan sluta på ett bra sätt, hur gärna omsorgsgrupperna än vill. De kan vara lantbrukare som under flera år ibland upp till 10 år inte har klarat av att följa de regler och lagar som samhället och föreningarna kräver. Tyvärr ser vi att när vi går in i den typen av ärenden blir det inte bra medlemsnytta. Vi vill kunna minska människors och djurs lidande. Oftast slutar det med missnöjda bönder och omsorgsgruppen känner att de inte räckt till.

Omsorgsgruppens arbete skall vara en tillfällig stöttning och hjälp till LRF-medlemmar vid krissituationer. Exempelvis ska man hjälpa och

stötta medlemmar som drabbats av brand, olycksfall, fysisk sjukdom och dödsfall, zoonoser eller djurrättsaktivister. Vidare hjälper och stöttar man medlemmar som ber om hjälp till avveckling men inte själva orkar med det. Man medverkar även om räddningstjänst, polis eller myndighet efterfrågar omsorgsgruppens kompetens och i undantagsfall även när det finns särskilda omständigheter som kräver stöttning för näringsens goodwill.

Jordbruksverkets sammanställning och analys av länsstyrelsernas djurskyddskontroll 2010

Sammanställningen visar att sammanlagt ca 12 900 kontroller genomfördes. Det är ungefär lika många som under 2009 som var länsstyrelsernas första år som ansvarig myndighet för djurskyddskontrollerna

(<http://www.jordbruksverket.se/formedier/nyheter/nyheter2011/effektivaredjurskyddskontrollharlettillfleratgardermotbristeridjurhallning.5.e01569712f24e2ca0980001002.html>).

När kommunerna tidigare ansvarade för kontrollen var det stora skillnader i arbetssätt och bedömning mellan kommunerna. Med länsstyrelserna som huvudman har kontrollerna blivit mer likvärdiga och rättssäkra.

En tydlig skillnad mellan 2009 och 2010 är att antalet förelägganden, dvs. beslut om att djurägaren ska åtgärda brister i djurhållningen samt omhändertaganden av djur har ökat väsentligt. Antalet förelägganden ökade från 1 070 till 1 452 medan antalet omhändertaganden steg från 629 till 970.

Siffrorna visar att länsstyrelserna har höjt kvaliteten och effektiviteten i sitt kontrollarbete genom att upptäckta fall som också har åtgärdats.

Ungefär 60 procent av de genomförda kontrollerna är en följd av anmälningar som kommit in till länsstyrelsen. I ungefär två tredjedelar av dessa fall hittar länsstyrelsen brister. Många anmälningsärenden gäller sällskapsdjur. Framför allt finns det en överrepresentation av ärenden som gäller övergivna och/eller förvildade katter.

Andelen planerade kontroller har ökat jämfört med 2009, men de behöver fortfarande bli fler.

Jordbruksverket drar den slutsatsen i sin sammanställning över djurskyddskontroll som utfördes 2010 att kvalitet och effektivitet i länsstyrelsernas djurskyddskontroller har förbättrats sedan

föregående års kontrollarbete. Antalet åtgärder i form av förelägganden och omhändertaganden till följd av brister i djurhållningen har ökat väsentligt. Sammantaget bedöms dock inte djurhållningen generellt i landet ha blivit sämre utan först nu har det arbetet för en enhetlig och likvärdig djurskyddskontroll i hela landet börjat få ett bättre genomslag.

Utveckling av kontrollen

Jordbruksverket har som central myndighet ansvar för att vägleda och samordna de operativa kontrollmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna och Livsmedelsverket så att djurskyddskontrollerna är så likvärdiga, effektiva och rättssäkra som möjligt. Kontrollvägledning till de operativa myndigheterna i form av utbildning, skriftliga checklistor och dokument är ett kontinuerligt arbete.

Jordbruksverket har av regeringen anvisats 5 miljoner kronor under budgetåret 2011 och länsstyrelserna har fått 25 miljoner kronor för att stärka djurskyddskontrollen. För Jordbruksverkets del kommer dessa pengar att kanaliseras i ett särskilt projekt som bl.a. syftar till att likrikta och effektivisera djurskyddskontrollen. Projektet benämns OSKAR och står för Offentlig Samsyn Kontroll Analys och Rutiner. Projektet startade hösten 2010. I arbetet ser verket sig som en katalysator för att skapa en närmare samverkan mellan länsstyrelserna. I arbetet ingår att arbeta fram en gemensam målbild för djurskyddskontrollen, skapa samsyn, sprida "best practise" och genomföra utveckling av IT-stöd. Målen för djurskyddskontrollen ska belysas beträffande omfattning, riskklassificering, kompetens, effektivitet, kvalitet, uppföljning och utvärdering. Samsynen gäller frågor runt genomförande, bedömning, administration och handläggning. Kontrollvägledningar och checklistor revideras också i detta arbete beträffande innehåll, omfattning och kvalitet. I projektet kommer det också att tas fram förslag till förebyggande arbete och informationsaktiviteter. Projektet planeras löpa t.o.m. 2011. Länsstyrelsen deltar med 1,5 årsarbetskrafter i projektet under 2011.

Jordbruksverket har också årligen kontroll dagar för länsstyrelserna där man tar upp olika frågor för att bl.a. få samsyn och likriktning inom olika kontrollområden på djursidan. Flera utbildningsinsatser, djurskydd gris, djurskydd nöt, djurtransporter

och tvärvillkor djurskydd, den senare med kontroller på plats i djurstallar.

Nationellt centrum för djurvälstånd (SCAW) genomför tillsammans med Svensk Mjolk och 5 länsstyrelser under våren 2011 ett pilotprojekt *Djurbaserade djurvälståndsmått* i den offentliga djurskyddskontrollen av svensk mjölkproduktion. Pilotprojektet kommer att använda sig av tre befintliga bedömningssystem. Den offentliga kontroll som utförs i dag. Fråga om som är Svensk Mjölks system. Welfare Quality® applied to dairy cows som är det system som tagits fram i ett EU-projekt (se vidare *Lagstiftningens detaljeringsgrad och struktur*). Syftet med studien är att jämföra WQ® och Svensk Mjölks "program" utfall av djurvälstånd/djurskydd med den ordinarie kontrollens. Frågan är om djurbaserade, jämfört med resursbaserade mått, eller kombinationen ger en bra och rättssäker djurvälståndsbedömning?

SKK uppger att deras kennelkonsulenter genomförde 1 852 besök 2010 och att deras ambition är att öka detta antal till 3 500 besök till 2013. Dessa besök gör hos de personer som har registrerats som kennel hos SKK. Inom andra branscher finns motsvarande "frivilliga" kontroller som rätt använda av samhället skulle vara till en god hjälp vid riskbedömningen som länsstyrelserna ska göra och vart de ska styra sina kontrollinsatser.

Analys

Utredaren kan konstatera att alltsedan 1988 års djurskyddslag trädde i kraft så har kritik riktats mot kontrollen av efterlevnaden av lagen. Olika förslag har också lagts om hur en bättre, effektivare, mer likriktad och rättssäker kontroll kan erhållas.

År 2009 förstatligades kontrollen och flyttades från kommunerna till länsstyrelserna. Efter genomförandet av flytten har det från många olika håll framförts att de avsatta pengarna inte räcker till för den kontrollfrekvens som krävs utifrån en riskbedömning av kontrollobjekten. Det har också efter hand gjorts dels omfördelningar av medlen och dels i omgångar tillförts mer medel från stadsbudgeten till verksamheten.

Utredaren är också medveten om att trots att kontrollen nu är samlad på färre myndigheter än förut så finns det ändå kritik som gäller att behandlingen av djurhållarna inte är likvärdig och rättssäker.

Nu, i den statliga regin, måste handläggarna följa de regler som styr myndigheternas arbete för att resultatet ska bli mer rättssäkert, rättvist, likriktat och transparent än tidigare. Nya administrativa system på grund av flytten kräver dock en inkörningsperiod för att bli effektiva.

Utredaren vänder sig emot synen att om bara kontrollen var bättre så skulle situationen för djuren också bli bättre. Enligt utredarens åsikt är det alltid djurägaren eller djurhållaren som har ansvaret för djurens välfärd. Kontrollen är endast en försäkran om att detta fungerar.

Tidigare var rekommendationen att en animalieproducent skulle ha ett kontrollbesök vart tredje år. Efter flytten till länsstyrelsen så ska kontrollen vara riskbaserad utifrån en riskvärdering som görs på varje länsstyrelse. Att ett kontrollbesök med tre års mellanrum skulle hindra katastrofer med vanvård och eventuellt döda djur som ofta kommer mycket snabbt anser utredaren inte är rimligt. Enligt utredarens åsikt går det aldrig att ta bort djurägarens ansvar genom att skylla på för långa intervall mellan kontrollbesöken. Utredaren anser också att frivillig kontrollverksamhet som t.ex. den som SKK:s kennelkonsulenter gör bör utnyttjas i en offentlig kontroll. Detta kan göras genom att den ingår som underlag i den riskbedömning som länsstyrelserna ska göra.

Djurskyddslagen har ett förebyggande syfte och ambitionerna med djurskyddsarbetet bör i första hand ta sin utgångspunkt utifrån ett förebyggande perspektiv. Utredaren anser att LRF:s omsorgsgrupper har en viktig roll att fylla i detta sammanhang, eftersom en djurägare av en eller annan anledning inte klarar av sin djurhållning. Utredaren vill framhålla betydelsen av att sådan stödverksamhet finns att tillgå för djurhållare och att en utveckling av denna verksamhet bör stimuleras. Det har framförts att det stöd som LRF ger sina medlemmar har förändrats i vissa regioner. Enligt utredarens mening är omsorgsgrupperna en viktig resurs som måste tas till vara på bästa sätt och här borde det vara möjligt att utveckla denna verksamhet ytterligare genom samarbetsavtal eller liknande mellan LRF och berörda myndigheter.

Både FVO och Jordbruksverket ser klara förbättringar av 2010 års kontrollarbete jämfört med tidigare år. FVO konstaterar att den offentliga kontrollen fortfarande är i ett övergångsskede till följd av den genomgångna omorganiseringen från kommunal till statlig kontroll. De verktyg och regelverk som behövs för att genomföra kontrollerna finns. Majoriteten av personalen har också den

kompetens som krävs. Till följd av omorganiseringen så har länsstyrelserna ännu inte utfört tillräckligt många inspektioner utifrån de riskvärderingar och kontrollplaner som de har upprättat.

Jordbruksverket drar den slutsatsen i sin analys av 2010 års djurskyddskontroll att det har blivit en bättre kvalitet och en effektivare kontroll samtidigt som djurskyddsläget i landet inte har försämrats. Utredaren delar denna slutsats.

Utredaren konstaterar också att satsningen på forskning inom djurskyddsområdet inte verkar prioriteras. Detta är mycket olyckligt eftersom utredarens förslag utifrån kommittédirektivet för utredningen bygger på att alla förändringar i den nya lagstiftningen ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

3.6 Referenser

Agri Food Economics Centre 2010, Djurvälstånd och lönsamhet – var står vi i dag (Rapport 2010:4).

Axelsson et al 2009, Axelsson H.M.K., E. Aldén, L. Lidfors, 2009. Behaviour in female mink housed in enriched standard cages during winter. *Appl. Anim. Behav. Sci.* 121, 222–229.

Berg, Gunnarsson och Odén, 2003, Djurhälso- och djurskyddsaspekter på inhysning av avelskalkoner, SLU, Skara, Specialarbete 20.

Bruun N 2011, Externt rättsutlåtande om djurskyddskrav i offentlig upphandling, Miljöstyrningsrådet Rapport 2011:1.

Budgetprop. 2011/2012, utgiftsområde 23 sid 56.

DANMAP 2009; EFSA journal (2010) 8(7):1658.

Ds 2004:11, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.

EFSA 2000, European Commission (2000) The Welfare of Chickens Kept for Meat Production (Broilers). Report of the Scientific Committee on Animal Health and Animal Welfare.

EFSA 2001, The Welfare of Animals Kept for Fur Production, Report of the Scientific Committee on Animal Welfare Adopted on 12–13 December 2001, European Commission, Health and consumer Protection Directorate-General, Directorate C – Scientific Opinions.

EFSA 2004, Scientific Panel for Animal Health and Welfare (2004) Welfare Aspects of the Castration of Piglets. *The EFSA Journal* 91: 1–18.

EFSA 2005, *The EFSA Journal* 2005 197, 1–23, The welfare aspects of various systems of keeping laying hens.

EFSA 2006, Report of the Task Force on Zoonoses Data Collection on proposed technical specifications for a co-

ordinated monitoring programme for Salmonella and Campylobacter in broiler meat in the EU Scientific Report of EFSA – Published: 9 November 2006.

EFSA 2007a, Report of the Task Force on Zoonoses Data Collection on a proposal for technical specifications for a baseline survey on the prevalence of Methicillin Resistant Staphylococcus aureus (MRSA) in breeding pigs [1] Scientific Report of EFSA – Published: 26 November 2007

EFSA 2007b, Report of the Task Force on Zoonoses Data Collection on a proposal for technical specifications for a baseline survey on the prevalence of Salmonella in breeding pigs [1] Scientific Report of EFSA – Published: 2 May 2007

EFSA 2010, Scientific Opinion on the welfare aspects of the management and housing of the grand-parent and parent stocks raised and kept for breeding purposes, EFSA Journal 2010; 8(7): 1667.

Ekstrand, C. och Keeling, L. 1994. Modified cages and get-away cages for laying hens. Rapport 34. Institutionen för husdjurshygien, SLU, Skara.

Eriksson, M. 2010, Protein Supply in Organic Broiler Production Using Fast-Growing Broilers – Welfare and Performance Aspects. Doctoral Thesis Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala.

Esrevez. I, 2009. Behaviour and environmental enrichment in broiler breeders. In: Biology of breeding poultry. CABI, Wallingford, UK.

Grave et al 2010, JAC

Hansen et al 2003, Hansen, S.W., Clausen, T.N. , Malmkvist, J., Damgaard, B.M., 2003. Fibres in mink feed in the winter period. NJF-seminar n.354, Lillehammer, Norway, October 8th –10th

- Hansen et al 2007, Hansen S.W., Malmkvist J, Palme R, Damgaard, B.M., 2007. Do double cages and access to occupational materials improve the welfare of farmed mink? *Animal Welfare* 2007, 16: 63–76.
- Hansen och Jensen 2006 a, Hansen, S.W., Jensen, M.B., 2006a. Demand for swimming water and running wheel with 1 min of access per reward. *Appl. Anim. Behav. Sci.* 98 (1–2), 145–154.
- Hansen och Jensen 2006 b, Hansen, S.W., Jensen, M.B., 2006b. Quantitative evaluation of the motivation to access a running wheel or a water bath in farm mink. *Appl. Anim. Behav. Sci.* 98 (1–2), 127–144. Lidfors, L.
- Hobson 1995, Breit et al. 2003, Steiger 2007, Hobson HP. Brachycephalic syndrome. *Semin Vet Med Surg (Small Anim)* 1995; 10: 109–14.
- Jensen P. 1993, Djurens beteende och orsakerna till det. Natur och Kultur, LT:s förlag. Stockholm.
- Jordbruksverket 2000, Uppdrag om hålland av chinchilla för pälsproduktion, dnr 34-2197/00.
- Jordbruksverket 2005, Merkostnader och mervärden i svenskt jordbruk (Rapport 2005:3).
- Jordbruksverket 2007, Redovisning av uppdrag om kastrering av smågrisar, dnr 31-9289/07.
- Jordbruksverket 2008, Mervärde för svenskt kött (Rapport 2008:5).
- Jordbruksverket 2008 a, Ett djurskydd i förändring. Jordbruksverkets (Rapport 2008:24)
- Jordbruksverket 2009, Merbetalning för kött – var hamnar de? (Rapport 2009:1)
- Jordbruksverket 2010 a, Kostnader och intäkter i svenskt jordbruk – en jämförelse med Danmark och Finland (Rapport 2010:18).

- Jordbruksverket 2010 b, Priserna till de svenska grisköttsproducenterna utvecklar sig som i konkurrentländerna, 2010-04-27.
- Jordbruksverket 2011, De ekonomiska verkningarna av de svenska djurskyddsreglerna för grisar 2011-02-23.
- Künzel et al. 2003, Künzel W, Breit S, Oppel M. Morphometric investigations.
- Levy & Crawford 2004, Levy, J. K., and P. C. Crawford. 2004. Humane strategies for controlling feral cat populations. *Journal of the American Veterinary Medical Association* 225:1354–1360.
- Lidfors et al. 2010, Lidfors, L., Axelsson, H., Thierfelder, T., Hansen, S.W. & Aldén, E. 2010. Effects of increased fibre content and enriched climbing cages to female mink during the winter. *Proc. NJF Seminar no. 440, 29 September–1 October 2010, Oslo, Norway.*
- Livsmedelsverkets 2010, Djurskydd vid slakt – Ett kontrollprojekt (Rapport 16 – 2010)
- Manimalisrapporten 1999, SLU och Zoobranschens Riksförbund (ZOORF).
- Manimalisrapporten 2005, www.manimalis.se.
- Manimalisrapporten 2009, www.manimalis.se.
- Prop. 2002/03:1, Proposition 2002/03:1 prop 2002/03 1 d21
- Reepalu E 2008, Reepalu E., 2008. Minkvalpars beteende i större och berikade burar vid olika gruppstorlek. Examensarbete 2008:76 ISSN 1652-8697, Uppsala 2008, Sveriges Lantbruksuniversitet.
- RiR 2003, Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- Robertson 2008, Robertson, S.A. (2008) A review of feral cat control. *Journal of Feline Medicine and Surgery*, 10(4), 366–75

- SLU 2004, Hästen i Sverige – betyder mer än du tror, Nationella stiftelsen för hästhållningen främjande.
- SOU 1996:13, Offentlig djurskyddstillsyn
- SOU 2002:86, Etisk prövning av djurförsök
- SOU 2002:117, Polisverksamhet i förändring
- SOU 2003:86, Djurens välfärd och pälsdjursnäringen
- SOU 2003:107, Etisk prövning av djurförsök – genteknik och bioteknik på djur
- SOU 2007:57, Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning
- SVARM (Svensk Veterinär Antibiotika Resistens Monitorering) 2010, rapport 2010
- Waldenstedt 2007, En kartläggning av rörelsestörningar och benhälsostatus hos svenska kycklingar. Slutrapport Jordbruksverket;
- Wall och Tauson, 2010, Utformning av inredda burar med fokus på alternativa gruppstorlekar, reden och ströbad.
- Wallgren P, Lundeheim N, Ehlorsson C-J 2011, Friska grisar – lönsamma och miljövänliga, Svensk veterinär tidning 5 april 2011.
- Vinke et al 2005, Vinke C.M., van Leeuwen J., Spruijt B.M, 2005. Juvenile farmed mink (*Mustela vison*) with additional access to swimming water play more frequently than animals housed with a cylinder and platform, but without swimming water. *Animal Welfare* 14: 53–60.
- Vinke et al 2008, Vinke C.M., Hansen S.W., Mononen J., Korhonen H, Cooper J.J., Mohaibes M., Bakken M., Spruijt B.M., 2008. To swim or not to swim: An interpretation of farmed mink`s motivation for a water bath. *Appl. Anim. Behav. Sci.* 111, 1–27.

Åkerblom S 2011, Drömmer du om trettio använda grisar per årssugga? www.grisforetagaren.se/?p=20841.

4 Etiska utgångspunkter för en ny djurskyddslagstiftning

Utredaren anser att djur har moralisk status och ska visas hänsyn. Att förfoga över djur medför skyldigheter och ansvaret för ett djurs välfärd vilar på den som äger, sköter, håller eller på annat sätt förfogar över djuret. Utredaren anser att vetenskap och beprövad erfarenhet ska ligga till grund för bestämmelser i djurskyddslagstiftningen och för de avvägningar mellan ekonomi och djurvälfärd som måste göras. Gränsen för vad som är acceptabel djurhållning anges i djurskyddslagstiftningens bestämmelser och dessa ska enligt utredaren vara en produkt av en dialog mellan myndigheter, forskare samt bransch- och intresseorganisationer.

Utredaren anser att i frågor där kunskapsläget är osäkert så ska försiktighetsprincipen gälla för djur likaväl som i dag gäller för t.ex. miljö. Utredaren föreslår att fokus i djurskyddslagstiftningen bör inriktas mer mot en god djurvälfärd än endast frånvaro av lidande. Utredaren anser att begreppet djurvälfärd innehåller alla olika aspekter som påverkar djurets välbefinnande, dvs. inkluderar såväl hälsa och biologisk funktion som beteendebestånd och känslor.

4.1 Människan och de andra djuren

4.1.1 Människans moraliska särställning

Ur ett naturvetenskapligt perspektiv är människan (*Homo sapiens*) en art bland de andra djuren och tillhör familjen hominider och ordningen primater. Inom många kulturer och religioner har dock människan getts en moralisk särställning och vad som skiljer

människan från de andra djuren (i fortsättningen endast angivna som djuren) har diskuterats inom moralfilosofin under lång tid. Inom etiken används ofta begreppet *moralisk status* när frågan om vilka hänsyn som människor ska visas diskuteras. Inom etiken utgår man från att människor är *moraliska aktörer*, vilket betyder att de har ansvar för hur de agerar i olika situationer. Att ha moralisk status och vara en moralisk aktör måste dock inte vara sammankopplat. Ett spädbarn eller en dement människa har moralisk status och är någon som andra människor tar hänsyn till. Däremot är de inte några moraliska aktörer med ansvar för sina handlingar. På samma sätt skulle djur kunna ha moralisk status även om de inte är moraliska aktörer. Etiska frågor är därför om djur kan anses ha moralisk status och om människan ska anses ha en högre moralisk status än djuren?

Historiskt sett har ett antal olika skäl framförts för att motivera att människan ges en högre moralisk status än djur. Inom judendom, kristendom och islam anses exempelvis människan vara skapad till Guds avbild. Människor har också vissa egenskaper eller förmågor som skiljer dem från djuren. Exempel på sådana förmågor som har lyfts fram är människans förmåga till ett komplicerat språk, till ett abstrakt tänkande och till ett självmedvetande. Filosofer som Aristoteles (384–322 f.Kr.) och Kant (1724–1802) ansåg att det mänskliga förnuftet var grunden för rätt att göra moralisk skillnad mellan människor och djur.

Andra filosofer som t.ex. Bentham (1748–1832) har dock ifrågasatt att just dessa egenskaper skulle vara det avgörande för om djur har moralisk status eller inte. Enligt Bentham är det inte förnuft eller kommunikationsförmåga som är avgörande för om djuren ska ges moralisk status och bli visade hänsyn. I stället ansåg han att det var djurens förmåga att lida som skulle vara avgörande. (*“The question is not, can they reason? nor, can they talk? but, can they suffer?” Bentham, 1823*).

Uppfattningar om vilken moralisk status som djuren bör ges kan ses som något på en skala mellan två ytterligheter. Den ena ytterligheten är att ge djuren jämförbar hänsyn som människan, den andra, att djur inte har någon moralisk status och att människan därför inte behöver visa djur någon hänsyn för djurens egen skull. Att visa djur hänsyn ansåg dock t.ex. Kant borde göras för djurägarens skull och för att inte människor skulle bli avtrubbade mot mänskligt lidande.

Uppfattningen att djur inte har några rättigheter och människan inte några skyldigheter mot dem anser vissa forskare ha varit dominerade i ett historiskt perspektiv (Carruthers 1992). Andra forskare ifrågasätter dock ett sådant synsätt och anser att det har funnits en mer djurvänlig syn inom både teologi och filosofi genom den västerländska historien (Preece 2005, Röcklinsberg 2001, 2002, Spalde och Strindlund 2005, Einarsson 2005).

Bland dem som har uppfattningen att djur har rättigheter på samma sätt som människor kan aldrig djurens lidande uppvägas av mänsklig nytta. Så argumenterar t.ex. Regan, som menar att kännande djurs inneboende värde ska respekteras och allt användande av djur går emot detta (Regan 1999). Singer använder inte termen rättigheter men anser att alla kännande varelsers intressen ska hanteras med samma hänsyn. Jämlika intressen ska visas jämlig hänsyn (Singer 1999, 2002). Att sätta människans intressen före djuren är en form av artpartiskhet som kan likställas med rasism (Singer 1999, 2002, Regan 1999).

Mellan dessa ytterligheter på skalan finns uppfattningen om att människan har rätt att använda djuren så länge som människan tar hänsyn till djurens välfärd i den utsträckning som djuren har förmåga att lida (Cohen 1994). Andra forskare betonar vikten av att djuren ges möjlighet att utföra naturligt beteende och ges ett långt gott liv (Röcklinsberg 2001, 2002). En annan uppfattning är att människan får använda djur men endast för viktiga ändamål och att gränser för detta användande ska sättas med hänsyn till djurens intresse (Midgley 1983, Nordgren 2010).

4.1.2 Synen på djur och deras välfärd över tid

En del historiker och andra forskare inom humaniora och samhällsvetenskap har målat upp en bild av att det västerländska bondesamhället i historisk tid hade en rå och okänslig syn på djur. Enligt dessa var det den borgliga eliten på 1700-talet som införde en ny syn på djur som varelser med ett egenvärde. Bönder och adel vid denna tid ansåg däremot ha en mer nyttopräglad syn på djur (Thomas 1988, Tester 1991). Enligt historikern Franklin var orsaken till skillnader mellan de olika grupperna beroende av avståndet till djur. Bönderna levde nära sina djur och var beroende av dem, vilket enligt Franklin gjorde att det var nödvändigt att

upprätthålla skillnaderna mellan djur och människa (Franklin 1999).

Denna syn ifrågasätts dock av andra forskare som anser att det finns en benägenhet hos människor att framställa synen på djur som grymmare i förfluten tid än i dag (Cserhalmi 2004, Dirke 2000). Cserhalmis studier av bl.a. domar från tiden 1860–1925 visar att djurens välfärd var viktig och att allmänheten reagerade på när djur for illa.

Vissa anser att också att den historiska bonden visade mer hänsyn och omsorg om sina djur än vad som görs i dag. Filosofen Singer redogör t.ex. i sin bok *Animal Liberation* för den industrialiserade djuruppfödningen i USA under senare årtiondena av 1900-talet och dess avsaknad av omsorg för det individuella djuret, liksom på senare tid även Foer (2009). I Sverige har också vissa författare lyft fram att omsorgen om det individuella djuret i det småskaliga lantbruket i historisk tid var större än den ofta är i dagens större och mer rationella lantbruk (Lindgren & Forslund 1990, Paulsen & Andersson 1993).

I det moderna västerländska samhället lever många människor utan kontakt med djur. Enligt Cserhalmi (2004) visar dagens samhälle upp en kliven inställning till djuren som innebär ett ”förgulligande” av vissa djur och ett förtingligande av andra djur. Debatter i media visar att många människor har lättare för att känna empati med vissa djur såsom sälar eller grisar än andra som fiskar och ryggradslösa djur. Ett exempel på detta är den samhällsdebatt som fördes kring användande av levande fiskar som agn under 2006. I denna framställdes hänsyn till fiskens lidande ofta som löjeväckande. I andra samhällsdebatter kring t.ex. sälungar (1989) eller grisar (2010) framställdes i stället hänsyn till deras lidande som något självklart.

4.1.3 Synen på djur och deras välfärd i internationell djurskyddslagstiftning

Europeiska unionens grund för djurskyddslagstiftning

Under de senaste 20–30 åren har det på EU-nivå såväl som i enskilda länder i Europa tagits en mängd initiativ till en förbättrad djurvälfärd. Före Lissabonfördraget (2009) vilade grunden för EU:s djurskyddspolicy först på Romfördraget (1957) och sedan även på

ett protokoll för djurskydd och djurvelfärd som introducerades i en bilaga i Amsterdamfördraget (1999) (Horgan & Gavinelli 2006).

I Romfördraget framgår att förbud mot eller restriktioner för export, import eller transitering får tillåtas om de grundas på hänsyn till bl.a. allmän ordning, allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv. I bilaga I till fördraget över de produkter som fördragets jordbruksbestämmelser gäller ingår bl.a. levande djur. I bilagan till Amsterdamfördraget fastslogs bl.a. att djur är "kännande varelser" och att alla europeiska institutioner fullt ut ska ta hänsyn till djurens välfärd när gemenskapslagstiftning formulerades och genomfördes. Fördraget tillät också medlemsstater att ha restriktioner på rörlighet av varor rättfärdigat på allmän moral (Horgan & Gavinelli 2006).

I Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, har erkännandet av djur som kännande varelser fått en mer synlig plats i själva kärnan av EU:s lagstiftning genom placeringen av texten i artikel 13. Mycket talar för att detta var en effekt av ett ökat engagemang för djurs välbefinnande bland EU:s invånare (Tjärnström 2010).

Artikel 13

Vid utformning och genomförande av unionens politik i fråga om jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning och teknisk utveckling samt rymden ska unionen och medlemsstaterna fullt ut ta hänsyn till välfärd för djuren som kännande varelser samtidigt som unionen och medlemsstaterna ska respektera medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv.

Enligt den Europeiska kommissionen intresserar sig konsumenterna alltmera för hur djuruppfödning och djurhantering går till (Horgan och Gavinelli 2006). Konsumenternas fokus har skiftat från att endast undvika djurplågeri och djurlidande till att främja djurs välbefinnande och tillgodose deras viktigaste behov. Detta måste djurskyddslagstiftningarna inom gemenskapen ta hänsyn till.

Djurskyddslagstiftningen vilar på naturvetenskap och etik

De initiativ som har tagits på EU-nivå och i de enskilda EU-medlemsstater har till stor del sin bakgrund i en växande kunskap om djurs välfärd. När djurs välfärd ska bedömas baseras detta dock på en mängd antaganden som också har en etisk bas. Hur ska

djurvälfärd definieras? Vad är utgångspunkten i bedömningen av vad som är moraliskt accepterad djurvälfärd? Vilka uppfödning/produktionssyften är berättigade? Vilka kompromisser är acceptabla? (Lassen et al. 2006).

Forskarna Lassen, Sandøe och Forkman menar att om det finns olika synsätt i de etiska frågorna som innebär att allmänhetens syn på djurvälfärd skiljer sig från lantbrukarens så kan detta leda till problem. I en intervjustudie konstaterade de att allmänheten anser att en mängd olika faktorer ingår i djurvälfärd såsom t.ex. möjlighet till ett naturligt beteende och tillgodoseende av artspecifika behov. Detta kontrasteras starkt mot synen hos en del producenter att friska djur och avsaknad av lidande är det som är viktigast för djurvälfärden (Lassen et al. 2006).

Den norska djurskyddslagstiftningen

I Norge har en omarbetning av djurskyddslagstiftningen nyligen gjorts och resulterat i *Lov om dyrevelferd*. När Norges nya djurvälfärds lag trädde i kraft den 1 januari 2010 gick Norge från att ha en djurskyddslag till att ha en djurvälfärds lag. I motiven till lagen (*Odelstingsproposisjonen nr 15 (2008–2009) om loven om dyrevelferd*) skriver Lantbruks- och matdepartementet att begreppet djurvälfärd handlar om hur det enskilda djuret har det medan begreppet djurskydd handlar om vad människan gör för att bevara djurvälfärden. Genom att använda djurvälfärd i stället för djurskydd så önskar departementet fokusera på att lagen ska sätta hänsynen till djuret i centrum. I tidigare lagstiftning har djurskydd traditionellt fokuserat på skydd såsom misshandel, vanskötsel och lidande.

Den norska regeringen överlämnade under 2003 skrivelsen *Om dyrehold og dyrevelferd nr. 12 (2002–2003)* till Stortinget. Den innehöll en rad överväganden om åtgärder på djurvälfärdsområdet. Stortinget biföll skrivelsen och den ligger till grund för den nya lagen. Där beskrivs den etiska plattform som lagen ska vila på. Plattformen består av följande punkter:

- Djur har ett egenvärde. Hantering av djur ska ske med omsorg och respekt för djurets egenvärde. Detta innebär att man ska ta tillräcklig hänsyn till djurs naturliga behov och aktivt förebygga sjukdom, skador och smärta.

- Personer som har djur i sin vård ska ha kunskap om djurets beteendebestod och dess krav på foder, social och fysisk miljö. Personer som har hand om djur har ansvar för att djuret får sina grundläggande behov tillgodosedda och att det får adekvat hjälp vid sjukdom och skada.
- Djur ska hållas i miljöer som ger god livskvalitet.
- Friska djur, fysiskt och psykiskt, ska vara en förutsättning för all avel.
- Det ska säkerställas att nya tekniska lösningar inte ska medföra sänkt djurvålfärd. Nya driftsformer ska belasta djuren så lite som möjligt.

Det anges också i skrivelsen att det finns två långsiktiga mål som den norska regeringen vill uppnå för alla typer av djurhållning. Det ena är att utformningen av miljön ska möta djurens beteendestyrdade behov. Det andra är att djuren inte ska belastas i onödan.

För att nå dessa överordnade mål så har den norska regeringen utformat konkreta långsiktiga målsättningar för olika djurslag och för vissa centrala områden som berör flera djurslag. I tillägg har den definierat följande strategier att fokusera på:

- Kompetens hos djurägaren.
- Kunskapsutveckling och kunskapsförmedling.
- Väl avvägt regelverk och kompetent tillsyn.
- Insyn och konsumentkommunikation.
- Internationellt samarbete.

I moderniseringen av den norska djurskyddslagstiftningen ändrades bl.a. syftet med lagen från att främst vara inriktad på att skydda djur från lidande till att främja god djurvålfärd och respekten för djur. I linje med att införa respekt för djur inkluderades även ett erkännande i lagen om att djur har ett egenvärde förutom nyttovärdet för människan. Vikt lades också på att lagen ska utgå från sakkunskap och med utgångspunkt i vad som är i djurets intresse.

I proposition till lagen *Om lov om dyrevelferd* (Ot. prp. nr. 15) anges bl.a. att tradition, kultur och religion inte ensamt kan få avgöra att vissa handlingar ska vara tillåtna om de framstår som

djurskyddsmässigt oförsvarbara. Tankarna bakom förändringarna uppges dels vara baserade på att det har skett en betydande kunskapsutveckling om djurs behov, dels vara baserade på ett ökat intresse och engagemang från allmänheten om hur djur ska behandlas. De anges i propositionen att de betraktar en god djurvälstånd som en kollektiv samhällsnytta.

4.2 Vad är egentligen djurvälstånd?

Definitioner på djurvälstånd

Enligt vissa forskare var den s.k. Brambellkommissionen 1965 först med att vetenskapligt försöka definiera djurvälstånd (Keeling & Jensen 2009). Kommissionen anses idag ha varit framsynt eftersom den:

1. fokuserade mer på djurens beteende i stället för att nästan enbart fokusera på hälsa, 2. underströk vikten av vetenskapliga studier av djurvälstånd och 3. accepterade att djur har känslor. Kommittén införde även de fem friheterna som sedan dess har modifierats och ändrats på olika sätt. I huvuddrag innebär de fem friheterna:

Frihet från hunger, törst och undernäring.

Frihet från obehag genom lämpligt skydd och bekväm viloplats.

Frihet från smärta, skada och sjukdom genom förhindrande av detta eller genom snabb diagnos och behandling.

Frihet att utföra normala eller naturliga beteenden.

Frihet från rädsla och oro.

Sedan dess har många forskare försökt att definiera djurvälstånd. Definitionerna kan delas in i två kategorier där en kategori lägger huvudvikten på den biologiska funktionen, dvs. hälsa, fortplantning osv. och en lägger huvudvikten vid djurets subjektiva upplevelse, dvs. lidande, lycka osv. (Keeling & Jensen 2009).

Till den första kategorin hör Brooms definition där han menar att ett djurs välfärd beror på hur väl den är kapabel att hantera sin miljö (*The welfare of an animal is its state as regards its attempt to cope with its environment*, Broom 1996). Genom att mäta beteende, fysiologi och hälsa kan man se hur djuret klarar av sin miljö. Det finns dock svårigheter med att veta hur dessa mått förhåller sig till varandra och hur de bör värderas (Keeling & Jensen 2009).

Till den andra kategorin hör Duncans definition på djurvälstånd där han menar att välfärd handlar om vad djuret känner (*Welfare is all to do with what the animal feels*, Duncan 1996). Många andra forskare anser också att bry sig om djurens välfärd är detsamma som att bry sig om djurs subjektiva känslor (Dawkins 1980, 1988, Baxter 1983b, van Rooijin 1984, Zayan and Duncan 1987). Med Duncans definition följer att djur har utvecklat förmåga till känslor för att detta har ökat deras överlevnad och fortplantning. Som exempel kan nämnas att det ur ett evolutionärt perspektiv är fördelaktigt för ett djur att känna smärta eftersom det hindrar dem från att göra sådant som orsakar dem skada eller död. Positiva känslor kan å andra sidan i stället fungera som en belöning och detta kan se till att ett djur upprepar något som är bra för djurets överlevnad eller reproduktion.

Fördelarna med detta sätt att definiera djurvälstånd är att det innehåller faktorer som man vet är viktiga för välfärd hos människor. Nackdelen är att det inte finns metoder att mäta djurs känsloliv (Keeling & Jensen 2009).

Lidande kan orsakas av fysiska och psykiska faktorer

Lidande kan orsakas både av fysiska faktorer som t.ex. skador och av psykiska faktorer som t.ex. rädsla, stress eller understimulering. Den form av lidande som orsakas av t.ex. en fysisk skada brukar beskrivas som "smärta". En erkänd definition på smärta är: en obehaglig sensorisk och emotionell upplevelse associerat med faktisk eller potentiell vävnadsskada, eller beskriven som en sådan skada (International Association for the Study of Pain, ursprungligen Merskey 1964, på engelska *an unpleasant sensory and emotional experience associated with actual or potential tissue damage, or described in terms of such damage*").

I dag anser många forskare och EFSA (Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet) att alla ryggradsdjur (dvs. fiskar, groddjur, reptiler, fåglar och däggdjur) har förmåga att känna smärta (Rose & Adams 1989, Bateson, 1991, Smith & Boyd 1998, EFSA 2005, Broom 2007, EFSA 2009). Även vissa ryggradslösa djur anses kunna känna smärta som t.ex. bläckfiskar. För många av de andra ryggradslösa djuren är det mer osäkert om de kan känna smärta och ett fåtal eller inte några vetenskapliga studier har gjorts för att undersöka detta hos många arter (EFSA 2005).

Den djurgrupp som har diskuterats mest i dessa sammanhang under de senaste åren är fisk. På uppdrag av den Europeiska kommissionen publicerade därför EFSA en rapport 2009 där relevant forskning på området har sammanställts. Det som EFSA konstaterade var att det finns vetenskapligt stöd för att säga att de grupper av fiskar som har studerats (dvs. ett antal olika fiskarter inom gruppen benfiskar) känner smärta och möjligen även rädsla och ångest. Det finns dock i dag över 20 000 olika fiskarter och på de flesta av dessa har det inte gjorts några smärtstudier. Få studier finns t.ex. gjorda på broskfiskar och EFSA uttalade sig därför endast om de arter där de ansåg att det fanns vetenskapliga bevis. Några av de kriterier som används i bedömningen om ett djur kan känna smärta är: hjärnans och nervsystemets fysiologi och funktion, tecken på smärta och obehag, tecken på medvetande, komplexitet i djurets liv och beteende och inlärningsförmåga (Broom 2007).

På uppdrag av Jordbruksverket yttrade sig Nationellt centrum för djurvälstånd (SCAW) vid Sveriges lantbruksuniversitet i juni 2011 om fiskars förmåga att känna smärta eller annat lidande. Slutsatsen i rapporten var att djurvälstånd och djurskydd är relevanta begrepp i fråga om fisk. Enligt rapporten drar majoriteten av de forskare som utför såväl fysiologiska som beteendemässiga studier på olika fiskarter den slutsatsen att fiskarna kan uppleva smärta och anpassa sitt beteende till andra individers beteende eller till situationer. Fiskar har också minne eftersom de kan reagera utifrån erfarenheter av tidigare upplevelser (Jamlöv et al. 2011).

Förmågan att känna smärta är mycket viktig för ett djurs överlevnad och hos människor som är oförmögna att känna smärta (*Congenital Insensitivity to Pain*) är allvarliga skador och en tidig död vanligt förekommande (Rollin 2008). Forskare som bl.a. Rollin har konstaterat att människors kunskap om djurs förmåga att känna smärta har växt fram i takt med att allt större likheter har hittats mellan människans och övriga ryggradsdjurs nervfysiologi. Enligt Rollin går det inte att ur ett evolutionärt perspektiv förklara att djur skulle ha utvecklat en nervfysiologi som först hos människan skulle ha någon egentlig funktion, dvs. att uppleva smärta och därför skydda sig från sådant som gör ont.

Djur anses även kunna lida psykiskt. Psykiskt lidande kan t.ex. uppstå när ett djur är motiverat att göra något som det förhindras att göra, se kapitlet Naturligt beteende. Dawkins (1988) föreslår att psykiskt lidande hos djur kan indelas i följande två kategorier:

- Lidanden orsakade av närvaron av vissa förhållanden eller viss behandling som ett djur vill slippa undan men inte kan (aversion).
- Lidanden orsakade av avsaknaden av vissa förhållanden där ett djur vill utföra ett beteende men hindras på grund av fysiska begränsningar eller avsaknad av lämpliga faktorer eller stimuli (deprivation).

I både aversion och deprivation är djuret motiverat att göra något men är förhindrad att göra det. Enligt Dawkins (1988) innebär detta ett lidande och hur starkt lidandet är beror på hur stark motivationen för djuret är för att utföra beteendet. Vissa beteenden som har en stark koppling till djurens överlevnad kan antas orsaka en stark obehagskänsla om djuret inte får utföra beteendet (Dawkins 1988).

Medvetande

Exakt hur djur och andra människor upplever fysiskt eller psykiskt lidande är svårt att veta eftersom mentala processer är svåra att mäta och bedöma. Även om man i dag vet mycket om hur hjärnan fungerar så vet man inte hur dessa nervceller skapar ett "medvetande" varken hos människor eller hos djur (Dawkins 2006). Klyftan mellan hjärnan och medvetandet har kallats för 'the hard problem' (Chalmers 1995) och medför att man inte vet vad man ska leta efter hos djur när man ska undersöka om de har ett medvetande. Detta gör att det saknas både bevis för att djur har ett medvetande och för att de *inte* har det (Dawkins 2006).

Forskare anser dock att det i hundratals år funnits acceptans för att andra djur än människan har ett medvetande (Preece 2005, Duncan 2006). Skrifter och konstverk från Leonardo da Vinci, Erasmus, Thomas Moore, Montaigne, Shakespeare, Francis Bacon m.fl. har tolkats som att det var allmänt accepterat att djur har någon form av medvetande (Preece, 2002). I skrifter från veterinärer på 1800-talet talas det också med viss självklarhet om att djur har medvetande och känslor och att de visar på egenskaper som vishet, förmåga att minnas och föreställa sig samt på förmåga till mod, vänskap och lojalitet (Youatt 1839 in Duncan 2006).

Även om vissa filosofer som Decartes (1596–1650) ansåg att djur fungerade som maskiner ansåg andra filosofer, som t.ex.

Hume, att djur har medvetande. Hume (1711–1776) yttrade bl.a. i *A Treatise of Human Nature* (1739–1740, utredarens egen översättning): *Ingen sanning verkar för mig mer uppenbar än att djur är utrustade med tankar och förstånd likaväl som människan. Argumenten är i detta fall så uppenbara att de inte ens undgår den mest ointelligenta eller ignoranta.*

För Charles Darwin var det också utom allt tvivel att andra djur än människan var kännande och medvetna. I *The Descent of Man and Selection in Relation to Sex* (Darwin 1871) skrev han att det är uppenbart att djur har känslor som behag och smärta, glädje och lidande. I *In The Expression of the Emotions in Man and Animals* (Darwin 1872), katalogiserade han de olika sätt som djur uttrycker känslor som rädsla, ilska och affektion samt underströk den evolutionära kontinuiteten mellan människor och andra djur. Att djuren inte endast beter sig känslomässigt utan också upplever dessa känslor ansåg han som självklart.

I dag diskuteras frågan om djurs medvetande av forskare inom olika områden som t.ex. filosofi, etologi, evolutionsvetenskap och neurovetenskap. Argument mot att djur skulle ha ett medvetande kommer bl.a. från filosofer som menar att det finns en typ av kognitiv förmåga som indikerar medvetande som endast människor har. Detta är förmågan att ha s.k. ”Higher Order Thoughts”, dvs. tankar om tankar eller reflektioner (Rosenthal, 1993, 2004, Genarro, 2004). Vissa filosofer lyfter också fram förmågan till språk som särskiljande mellan människan och de andra djuren (Carruthers 1992, 2000). Båda dessa argument är dock ifrågasatta eftersom det saknas bevis för att det är just dessa egenskaper som bevisar ett medvetande. Dessutom anser vissa forskare att många djurgrupper har ett relativt avancerat språk (Dawkins 2006, Nordenfelt 2006).

Argumenten för att djur har ett medvetande kommer från t.ex. filosofer, neurobiologer och evolutionärbiologer (exempelvis Crisp 1990, Ng 1995, Panksepp 1998, Dawkins 2006, Nordenfelt 2006, Griffin & Speck 2008). Några av dessa är följande:

1. Om man accepterar att andra människor har ett medvetande så bör man acceptera att andra djur har ett medvetande eftersom det inte finns mer bevis för att andra människor har medvetande än djur.
2. Genom att se på hur djur beter sig och reagerar på sin omgivning kan man konstatera att de gör medvetna val och drar

slutsatser utifrån tidigare händelser. Genom observation av djurs beteende är det uppenbart att de har subjektiva upplevelser.

3. Det finns stora likheter mellan människans och övriga ryggradsdjurs hjärnor i hur de t.ex. är organiserade och dess funktion. Det finns inte någon unik del i det centrala nervsystemet hos människan som skulle kunna förklara att endast människan skulle ha ett medvetande. Hela hjärnan är delaktig även om vissa delar av hjärnan är mer involverade i känsloupplevelser. Studier av hjärnaktiviteten hos djur visar också att den liknar den som finns hos människor.
4. Att ha ett medvetande har troligen varit lika avgörande för överlevnad hos djuren som hos människan. Det vi i dag vet om evolution stödjer att medvetenhet inte uppstått först hos människan.
5. Det är funktionellt att ha emotionella eller känslomässiga system och dess existens kan förklaras av evolutionen. De emotionella centra som finns i hjärnan har spelat en viktig roll i att synkronisera neurala händelser och koordinera människans och djurens beteende i respons till överlevnadsproblem, t.ex. att fly vid rädsla, att attackera vid ilska eller söka socialt stöd vid oro.
6. Studier inom neurofarmakologin visar att beteendeförändringar hos djur och människa är mycket lika. De subjektiva reaktionerna hos människor är helt parallella till beteendereaktionerna hos andra djur.

4.3 Utredarens överväganden och förslag

Djur har moralisk status

Utredaren anser att djur har moralisk status och ska visas hänsyn. Djur kan däremot inte anses vara moraliska aktörer med ansvar för sina handlingar.

I propositionen till gällande djurskyddslag (1988:534) anges bl.a. att djurskydd är en viktig etisk fråga med bred och djup

förankring i människors medvetande. Att djur ska garanteras skydd anges också vara en del av vårt kulturarv. Utredaren delar denna syn. Människor har vårdat och brukat djur i mer än 10 000 år och i dag används djur för en mängd olika syften. För att användningen av djur ska vara etiskt försvarbar anser utredaren att hänsyn måste tas till djurens behov och förutsättningar.

Den som förfogar över ett djur är ansvarig för dess välfärd

Att förfoga över djur medför skyldigheter och ansvar. Utredaren vill särskilt markera att ansvaret för att ett djur hålls på ett ansvarsfullt sätt och ges en god djurvälfärd vilar på den som äger, håller, sköter eller på annat sätt förfogar över djuret. Denna person är därför också skyldig att ha tillräcklig kunskap om djurets behov och hur dessa ska uppfyllas. Samhällets ansvar är däremot bl.a. att tillförsäkra att lagstiftningen på området är tydlig och ändamålsenlig. Det är också samhällets ansvar att ingripa om det brister i den enskildes ansvar.

Synen på djur ska grundas på kunskap

Utredaren kan konstatera att människor förhåller sig till olika arter av djur på olika sätt. Dessa skillnader kan t.ex. bero på faktorer som kultur, tradition, religion, förmåga till empati eller erfarenhet av djur. Hur människor ser på en djurart verkar också i hög grad påverkas av hur människor tolkar djurens signaler. Människor har exempelvis lättare att tolka en hunds gnällande och kroppsspråk vid smärta än hos en fisk som varken kan ge ifrån sig ljud eller uppvisa ansiktsmimik.

Utredaren anser att synen på djur ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. För att ge alla djur en god djurvälfärd krävs kunskap om olika djurarter och deras behov. Forskning under de senaste decennierna har dock ökat kunskapen om djuren avsevärt. Förutsättningarna för att kunna ge djuren en god djurvälfärd är i dag mycket goda. Utredaren anser att det är av stor vikt att denna kunskap tas till vara och att viktiga ställningstagande på djurområdet baseras på kunskap. I utredarens lagförslag finns därför uttalat att bestämmelser som vilar på lagen ska vara baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet. Utredaren har också

föreslagit att ett vetenskapligt råd ska kopplas till Jordbruksverkets arbete med djurskyddsföreskrifterna, se *Lagstiftningens detaljeringsgrad och struktur*.

På områden där det saknas nödvändig kunskap för att ge djuren en god djurvälstånd bör forskning initieras och forskningsmedel bör avsättas. Detta gäller även forskning gällande etiska aspekter kring hur människan använder och hanterar djur.

Utredaren anser också att i frågor där kunskapsläget är osäkert så bör försiktighets principen gälla för djur likaväl som det i dag gäller för miljö. Vid tveksamheter bör man alltså hellre ge djuren ett för stort skydd än ett för litet.

Djurskyddslagstiftningen bör inriktas mot djurvälstånd och respekt för djur

Utredaren anser att moderniseringen av den norska djurskyddslagstiftningen är intressant även ur ett svenskt perspektiv. Synen på djur är likartad i Norge och Sverige men i Sverige ligger fokus i djurskyddslagen fortfarande främst på frånvaro av lidande och sjukdom. Utredaren föreslår att detta ändras och att fokus i stället läggs på en god djurvälstånd. Att sätta djurens välfärd i fokus ligger mer i linje med den djurvälståndsforskning som bedrivs i dag och täcker bättre in samtliga aspekter av djurs välbefinnande.

I den norska djurskyddslagstiftningen anges också att syftet med lagen är att främja respekten för djur och att djur har ett egenvärde utöver det värde som de har för människan. Utredaren föreslår att även detta införs i den svenska djurskyddslagstiftningen.

Utredarens syn på djurvälstånd

Utredaren anser att begreppet djurvälstånd innehåller alla olika aspekter som påverkar djurets välbefinnande, dvs. inkluderar såväl hälsa och biologisk funktion som beteendebehov och känslor. I den vetenskapliga forskningen finns i dag ett gott stöd för att alla ryggradsdjur, dvs. fisk, groddjur, kräldjur, fåglar och däggdjur kan känna smärta. Det finns också stöd för att dessa djur kan ha ett medvetande i någon form och förmåga att uppleva känslor. Från ett etiskt perspektiv måste man ta hänsyn till detta och utredaren anser

att ett djurvälståndsbegrepp måste omfatta att djuren mår bra såväl fysiskt som psykiskt.

Exempel på etiska avvägningar

När djur används för mänskliga syften finns det en risk för att det uppstår en konflikt mellan människans och djurets olika intressen. Utredaren anser att när det ska avgöras vad som är etiskt acceptabelt så måste många faktorer vägas in. En sådan faktor är samhällsnyttan men även nödvändigheten och möjligheten till andra alternativ bör också finnas med i avvägningarna. Som exempel kan nämnas att hållande av djur för sällskap och hobby ger många människor en högre livskvalitet och bidrar till deras välbefinnande. Nyttan eller värdet med att hålla djuren kan därför anses vara stor. Denna nytta kan dock fås utan att djurens behov behöver åsidosättas om valet av djurart eller djurras anpassas. Utredaren anser därför inte att det är etiskt försvarbart att hålla djur vars behov är svåra eller omöjliga att tillgodose. Alla djur är därför t.ex. inte lämpliga att ha som sällskapsdjur.

Utredaren anser inte heller att det etiskt går att försvara att önskan om ett visst utseende hos ett djur medför lidande för djuret. Den nytta människan får ut av att hålla ett sådant djur skulle i stället kunna erhållas från ett djur av en frisk och sund ras.

När det gäller produktion av livsmedel vägs ofta samhällsnyttan och ekonomiska aspekter mot den belastning som hållandet eller användandet utsätter djuren för. Utredaren anser att avvägningar mellan ekonomi och djurens välfärd ofta är oundvikliga. Vad som ska anses vara acceptabelt måste dock, enligt utredarens syn, alltid utgå från vad man vet om djurarten och dess behov. Som utredaren ser det är inte någon djurhållningsform självklar utan måste leva upp till den standard som samhället anser vara acceptabel. Var gränsen går för vad som är acceptabel djurhållning anges i djurskyddslagstiftningens bestämmelser. Dessa är, och bör enligt utredarens mening, vara en produkt av den dialog som förs mellan myndigheter, forskare, bransch- och intresseorganisationer i dessa frågor. I arbetet med bestämmelserna görs de avvägningar som är nödvändiga och gränser dras för vad som ska anses vara acceptabelt från djurskyddssynpunkt.

4.4 Referenser

- Bateson, P. 1991. Assessment of pain in animals. *Animal Behaviour*. 42, 827–839.
- Bentham, J. 1823. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Clarendon Press, Oxford.
- Broom, D.M. 1996. Animal welfare defined in terms of attempts to cope with the environment. *Acta Agric. Scand. Sec. A. Anim. Sci. Suppl.*, 27, 22–28.
- Broom, D.M., 2007. Cognitive ability and sentience: Which aquatic animals should be protected? *Diseases of Aquatic organisms*. Vol. 75: 99–108.
- Carruthers, P. 1992. *The Animal Issue: Moral Theory in Practice*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Carruthers, P. 2000. *Phenomenal Consciousness*. CUP.
- Chalmers, D.J., 1995. The puzzle of conscious experience. *Scientific American*. 273(6):80–86.
- Cohen, C. 1994. The Case for the Use of Animals in Biomedical Research. Erwin, E., Gendin, S., Kleiman, L. (eds) *Ethical Issues in Scientific Research. An Anthology*. New York: Garland Publishers 253–266.
- Cserhalmi, N. 2004. *Djuromsorg och djurmisshandel 1860–1925*. Doktorsavhandling. Sveriges lantbruksuniversitet. Uppsala.
- Crisp, R. 1990. Evolution and psychological unity. In Bekoff, M. and Jamieson, D. (eds) *Interpretation and Explanation in the Study of Behavior*. Vol 1. Westview Press Boulder, Colorado, 394–413.
- Danbury, T.C., Weeks, C.A., Chambers, J.P. et al., 2000. Self-selection of the analgesic drug carprofen by lame broiler chickens. *Veterinary Record*. 146:11, 307
- Darwin, C. 1871. (Reprinted 1981). *The Descent of Man and Selection in Relation to Sex*. Princeton University Press.
- Darwin, C. 1872.(Reprinted 1965). *The Expression of the Emotions in Animals and Man*. Chicago University Press.

- Dawkins, M.S. 2006. Through animal eyes: What behaviour tells us Applied Animal Behaviour Science. 100. Issues 1–2: 4–10.
- Dirke, K. 2000. De värnlösa vännerna: [den svenska djurskydds rörelsen 1875–1920] Stockholm : Almqvist & Wiksell International.
- Duncan, I.J.H. 1996. Animal welfare defined in terms of feelings. Acta Agri. Scand., Sec. A, Anim. Sci., Suppl. 27, 29–35.
- Duncan I.J.H. 2006. The changing concept of animal sentience. Applied Animal Behaviour Science, 100, Issues 1–2: 11–19.
- EFSA Journal 2005. Aspects of the biology and welfare of animals used for experimental and other scientific purposes. 292: 1–136
- The EFSA Journal 2009. Scientific opinion General approach to fish welfare and to the concept of sentience in fish. 954: 1–27
- Einarsson, T. 2005. Paradiset åter: djurrätt och vegetarianism i kristen tro och tradition. Skellefteå: Artos.
- Foer, S. J. 2009. Eating animals. London. Penguin Books.
- Franklin, A. 1999. Animals and Modern Cultures. London. Sage.
- Gennaro, R.J. 2004. Higher-order thoughts, animal consciousness and misrepresentations: a reply to Carruthers and Levine. In: Gennaro, R.J. (Ed.), Higher-Order Theories of Consciousness. An Anthology. John Benjamins, Amsterdam and Philadelphia. 45–66.
- Griffin, D.R. & Speck, G.B. 2008. New evidence of animal consciousness. The animal ethics reader. Second edition. Routledge. London and New York.
- Jalmlöv, M., Steen, M. och Röcklinsberg, H. 2011. Kan fiskar känna smärta och/eller uppleva lidande? Nationellt centrum för djurvälstånd. Sveriges lantbruksuniversitet.
- Horgan, R. & Gavinelli, A. 2006. The expanding role of animal welfare within EU legislation and beyond. Livestock Science 103: 303–307.
- Keeling, L., & Jensen, P., 2009. Abnormal Behavior, Stress and Welfare. Sid 85–101 i: Jensen, P. (red.) The ethology of domestic animals. CAB International. Wallingford. UK.

- Lindgren, A. & Forslund K. 1990. Min ko vill ha roligt. Rabén & Sjögren Bokförlag, Stockholm.
- Lassen, J., Sandøe, P., and Forkman B. 2006. Happy pigs are dirty! – conflicting perspectives on animal welfare. *Livestock Science* 103: 221–230.
- Merskey, H. 1964. An Investigation of Pain in Psychological Illness. DM Thesis, Oxford.
- Midgley, M. 1983. *Animals and why they matter*. Athens: The University of Georgia Press.
- Ng, Y.K. 1995. Towards welfare biology: evolutionary economics of animal consciousness and suffering. *Biology and Philosophy* 10: 255–285.
- Nordenfelt, L. 2006. *Animal and human health and welfare: A comparative philosophical analysis*. Department of Health and Society, Linköping university. CABI.
- Nordenfelt, L. 2008. Hälsa och välfärdbegrepp inom human- och veterinärmedicinen. I *Djuren är väl också människor – en antologi om hälsa och välbefinnande i djurens och människans värld*. Red. Algers, B., Gunnarsson, S. & Nordenfelt, L. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa, Avdelningen för husdjurshygien Skara 2008. Rapport 20.
- Nordgren, A. 2010. For our children: the ethics of animal experimentation in the age of genetic engineering *Value Inquiry Book Series* Amsterdam – New York, NY . Rodopi.
- Paulsen, M. & Andersson, S. 1993. *Europa och djuren*. Stockholm.
- Preece, R. 2002. *Awe for the Tiger Love for the Lamb: A Chronicle of Sensibility to Animals*, UBC Press, Vancouver.
- Preece R, 2005. *Brute souls, happy beasts, and evolution : the historical status of animals*, Vancouver UBC Press.
- Panksepp, J. 1998. *Affective Neuroscience: The foundation of Human and Animal emotions*. Oxford University Press. Oxford, UK.
- Rose, M. & Adams, D. 1989. Evidence for pain and suffering in other animals. In Gill Langley (ed) *Animal experimentation: The consensus changes*. Chapman and Hall. 42–71

- Rollin, B.E. 2008. Animal Pain. The animal ethics reader. Second edition, Ed. Armstrong S.J. & Botzler R.G. Routledge London and New York.
- Rollin, B.E. 2008. To control pain an suffering in farm Animals. The animal ethics reader. Second edition. Ed. Armstrong S.J. & Botzler R.G. Routledge London and New York.
- Rosenthal, D.M., 1993. In: Davies, Humphrey (Eds.), Thinking that One Thinks. pp. 197–223.
- Rosenthal, D.M., 2004. Varieties of higher order thoughts. In: Gennaro, R.J. (Ed.), Higher-Order Theories of Consciousness. An Anthology. John Benjamins, Amsterdam and Philadelphia, pp. 17–44
- Regan, T. 1999. Djurens rättigheter: en filosofisk argumentation. Nora: Nya Doxa.
- Röcklinsberg, H. 2001. Das seufzende Schwein. Zur Theorie und Praxis in deutschen Modellen zur Tierethik. Erlangen: Harald Fischer Verlag.
- Röcklinsberg, H. 2002. Djuretik i teori och praxis. Tro och Tanke 2001:6. Uppsala: Svenska kyrkans forskningsråd.
- Singer, P. 1999. Djurens frigörelse. 2:a uppl. Nora: Nya Doxa.
- Singer, P. 2002. Praktisk etik. 2:a uppl. Stockholm: Thales.
- Smith, J.A., & Boyed K.M. 1998. (eds): Lives in the balance: The ethics of using animals in biomedical research. Oxford University Press.
- Spalde, A och Strindlund, P. 2005. Varje varelse ett Guds Ord: omsorg om djuren som kristen andlighet. Lund: Arcus.
- Tester, K. 1991. Animals and society. London: Routledge.
- Thomas, K. 1988. Människan och naturen. Stockholm: Ordfront.
- Tjärnström, E. 2010. Etisk påverkan på djurskyddspolicies i EU: exemplet Artikel 13. Student rapport 336. Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa, Avdelningen för etologi och djurskydd.

Youatt W.H 1839. (republished 2003). In: R. Preece, Editor, *The Obligation and Extent of Humanity to Brutes, Principally Considered with Reference to the Domesticated Animals*. Edwin Mellen Press, Lewiston, New York.

5 Lagstiftningens detaljeringsgrad och struktur

Utredaren föreslår en sänkning av detaljeringsgraden i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen. Mer detaljerade bestämmelser flyttas till Jordbruksverkets djurskyddsföreskrifter där de kan uppdateras och justeras i takt med vetenskaplig forskning och praktiska erfarenheter. Utredaren föreslår också att Jordbruksverket ska se över sina djurskyddsföreskrifter i syfte att göra dem tydligare och sänka detaljeringsgradsnivån där så är möjligt. Utredaren anser dock inte att en generell sänkning kan göras utan att detta måste bedömas i varje enskilt fall utifrån de djurskyddsrisiker, behov och förutsättningar som finns. Föreskriftsarbetet ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet och ske i samråd med bransch- och intresseorganisationer. Utredaren föreslår också att ett vetenskapligt råd kopplas till föreskriftsprocessen.

Utredaren anser att djurskyddsföreskrifter behövs för att djurskyddslagstiftningen ska vara tydlig, rättssäker och kontrollerbar. Utredaren anser inte att föreskrifter generellt kan ersättas med allmänna råd men att även detta bör övervägas i vissa fall i samband med översynen av föreskrifterna. Bindande, detaljerade EU-bestämmelser hindrar dock möjligheten att göra om många föreskrifter till allmänna råd.

Utredaren anser även att det finns en viss flexibilitet i djurskyddslagstiftningen genom att det finns målinriktade funktionskrav, möjlighet att göra mindre avvikelser från mått för vissa djurhållningar och möjlighet att få nya tekniska lösningar godkända efter prövning. Utredaren föreslår dock att flexibiliteten i lagstiftningen bör ökas ytterligare genom bl.a. att mindre avvikelser införs även för andra djur än lantbruksdjur och att djur-

ägare kan delta i kontrollprogram där lagstiftningens mål kan uppfyllas på ett annat sätt än det som lagstiftningen föreskriver.

Utredaren anser att djurbaserade välfärdsparemetrar och välfärdsindikatorer kan användas som komplement till lagstiftningen och utvärderingsverktyg i t.ex. djurhållarens egenkontroll och myndigheternas riskvärdering. Utredaren anser dock inte att djurbaserade välfärdsparemetrar eller system som mäter djurvälferd kan ersätta djurskyddslagstiftningens bestämmelser eftersom lagstiftningens förebyggande roll då förloras.

Utredaren har haft till uppgift att göra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningen. Syftet har varit att undersöka om och hur denna kan moderniseras och förenklas samt bli mer flexibel och målinriktad. I detta har ingått att se över djurskyddslagstiftningens detaljeringsgrad och om bestämmelserna bör utformas som funktionskrav eller resurskrav. Ett villkor har dock varit att samma djurskyddsnivå ska uppnås genom den nya lagstiftningen som dagens lagstiftning.

5.1 Djurskyddslagen är en ramlag

Historik

När Gustaf Adolf Bouveng utredde frågan om en ny djurskyddslag 1937 resulterade det i *Betänkande med förslag rörande djurskyddslagstiftningen* (SOU 1938:36) och att det i januari 1944 överlämnades en proposition (KProp 144:43) till riksdagen med förslag om ny djurskyddslag. Av såväl Bouvengs betänkande som av propositionen framgår att den nya djurskyddslagen var avsedd att innehålla grundläggande bestämmelser som skulle kompletteras med mer detaljerade bestämmelser i form av tillämpnings- och detaljföreskrifter.

Lagförslaget antogs och Sveriges första djurskyddslag, lagen (1944:219) om djurskydd, trädde i kraft den 1 januari 1945. Lagen kompletterades med föreskrifter utfärdade av Kungl. Maj:t/ regeringen och ansvarig förvaltningsmyndighet. Ansvarig förvaltningsmyndighet för djurskyddsfrågorna har under årens lopp varit Medicinalstyrelsen 1945–1959, Veterinärstyrelsen 1959–1972, Lantbruksstyrelsen 1972–1991, Jordbruksverket 1991–2004, Djur-

skyddsmyndigheten 2004–2007 och därefter återigen Jordbruksverket.

Regeringen lämnade förslag på dagens djurskyddslag till Lagrådet den 30 november 1987. Lagrådet ansåg att förslaget innebar en utpräglad ramlag som karaktäriserades genom att den innehöll både program- eller målsättningsstadganden, och gränsdragningsstadganden.

När propositionen behandlades i Jordbruksutskottet framförde några riksdagsledamöter kritik mot lagstiftningstekniken. Kritiken bestod i att lagtexten borde preciseras och att samråd borde ske med berörda organisationer. Även om Jordbruksutskottet insåg att det fanns nackdelar med den teknik som har använts ansåg utskottet också att det fanns fördelar såsom att föreskrifter om t.ex. djurens vård och förvaring kunde anpassas och förändras i djurskyddets intresse utan den tid som lagstiftningsförfarandet med nödvändighet innebär.

Normgivningsmakt och ramlagar

Hur lagar och andra föreskrifter beslutas regleras i 8 kap. regeringsformen. Föreskrifter om djurskydd ska i första hand beslutas av riksdagen som kan delegera till regeringen och regeringen i sin tur till ansvarig myndighet.

Djurskyddslagen är en typisk ramlag, vilket innebär att den innehåller mycket få eller inte några materiella regler utan endast utgör en ram vars avsikt är att fyllas ut med saklagstiftning (Strömberg 1974).

Under efterkrigstiden blev ramlagar vanligare när en mer effektiv och anpassningsbar förvaltning önskades. Med den snabba tekniska, sociala och ekonomiska utvecklingen ökade behovet av mer flexibel reglering. Det kan dock finnas problem med ramlagstiftning (se Esping 1994) såsom att politiska avvägningar i alltför stor utsträckning överförs till förvaltningsmyndigheten. Det anses också att det finns en större risk för att medborgarna behandlas ojämlikt och att kontrollen av regelproduktionen försvåras (Premfors m.fl. 2009).

Rättsäkerhet

Inom rättsvetenskapen råder det inte full enighet om vad som begreppet rättssäkerhet egentligen innebär. Däremot är alla eniga om att en viktig del i rättssäkerheten är förutsebarhet och likhet inför lagen. För att uppfylla kravet på förutsebarhet krävs att den enskilde kan förutse konsekvenserna av ett visst handlande, t.ex. vad han eller hon ska göra för att inte bestraffas. Enligt den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Lag 1994:1219 om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) får inte någon fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt när det begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Detta har Europadomstolen tolkat som om att ett brott måste vara klart definierat i lagen. Europadomstolen har i målet Puhk/Estland (55103/00, 2004-02-10, § 25) uttalat att kravet är tillgodosett när individen kan veta från lydelsen av den relevanta bestämmelsen och vid behov, tolkning av den, vilka handlingar och vilken underlåtenhet som kommer att göra honom straffrättsligt ansvarig (*this requirement is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him criminally liable*).

Enligt detta behöver alltså lagstiftningen vara så tydlig att den enskilde vet vad som förväntas av honom eller henne. Ett mindre gott alternativ för såväl den enskilde som för myndigheterna anses vara att enskilde hamnar i långvariga processer i domstolarna och att det på så sätt utvecklas en praxis för vad som gäller.

5.2 Funktionsregler, resursregler och detaljeringsgrad

Funktionsregler eller resursregler?

I allmänt tal framställs ofta funktionsregler (eller funktionskrav) som motsatsen till resursregler (eller resurskrav) där resursregler automatiskt medför en högre detaljeringsgrad än funktionsregler. Detta är dock inte helt korrekt eftersom både funktionsregler och resursregler kan vara mer eller mindre detaljerade. Däremot skiljer

sig dessa två regeltyper sig i hur de försöker lösa det problem som man försöker komma åt i lagstiftningen. En funktionsregel anger att en viss funktion ska vara uppfylld såsom möjlighet att ligga, röra sig och utföra olika beteenden. En resursregel däremot talar om vilka resurser som det krävs för att kunna uppfylla funktionen såsom en viss yta eller tillgång till foder, strö osv.

Exempel på funktionsregler kan vara: *Djur ska vara mätta* eller *Djur ska inte vara hungriga/svälta*. En motsvarande resursregel skulle då t.ex. vara *Djur ska ges tillräckligt med mat*. Oavsett regeltyp kan alltså detaljeringsgraden vara låg.

Jordbruksverkets föreskrifter

Utredaren har hållit möten rörande lagstiftningens detaljeringsgrad. Jordbruksverket har vid dessa möten redogjort för sin syn på funktions- och resursregler och varför verket valt den detaljeringsgrad som finns i djurskyddsföreskrifterna för lantbruksdjuren.

Jordbruksverket har angett att precis som i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen så finns både resurs- och funktionskrav i djurskyddsföreskrifterna. Det som avgör om en funktionsregel eller resursregel används i verkets föreskrifter beror på vad som vill uppnås med regeln. Jordbruksverkets ambition är dock att lagstiftningen ska vara målinriktad eftersom det ger möjligheter för djurägaren att hitta olika lösningar. Problemet är dock att lagstiftningen samtidigt ska vara förebyggande, tydlig, rättssäker och kontrollerbar. Som exempel har Jordbruksverket nämnt frågan om strö till grisar. I dag är bestämmelsen kring detta formulerad som en funktionsregel med låg detaljeringsgradsnivå. Detta ger stor flexibilitet för lantbrukaren eftersom det inte anges hur mycket strö som behövs, inte vilket material som ströet ska vara av eller hur ofta som det ska strös. Bestämmelsen har dock medfört problem för såväl bönder som för kontrollanter eftersom inte någon säkert kan veta hur mycket strö som det krävs för att uppfylla lagstiftningen.

Jordbruksverket har också angett att det finns mycket i en djurhållning som inte regleras av djurskyddsbestämmelser eftersom det inte finns något behov av det. De bestämmelser som finns har tagits fram för att det har uppdagats ett behov av dem, antingen genom forskningsrön eller genom erfarenheter. Vissa föreskrifter har Jordbruksverket från början utformat mer generellt men när

det har visat sig att målet inte har uppnåtts med en sådan skrivning har verket tvingats öka detaljeringsgraden. Ett sådant exempel är bestämmelser kring förbud mot fixering av grisar. Bestämmelserna kring detta har det varit nödvändigt att ändra flera gånger och göra alltmer detaljerade eftersom målet inte uppnåtts med mer flexibla regler.

Flexibilitet och minimibestämmelser

Förutom de funktions- eller målstyrda bestämmelser som finns i djurskyddslagstiftningen så finns det i lagstiftningen bestämmelser som anger en miniminivå för olika djurhållningar. Detta är t.ex. bestämmelser som anger hur stor yta som ett djur minst ska ha att röra sig på. I djurskyddsföreskrifterna för hästar och lantbruksdjur finns dock en bestämmelse som specificerar att det finns en viss möjlighet att gå under minimibestämmelserna genom s.k. *mindre avvikelse*. För lantbrukets djur anges detta i 1 kap. 18 § *Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2010:15) om djurhållning inom lantbruket m.m.* (lantbruksdjursföreskriften) genom följande lydelse

De mått som anges i denna författning är minsta mått och centrummått för normal inredning om inte annat anges. Mindre avvikelse från föreskrivna mått kan dock godtas i befintliga stallar under förutsättning att följande kriterier uppfylls:

1. djurmiljön i stallet som helhet är mycket god,
2. konsekvenserna av måttavvikelsen bedöms endast ha ringa påverkan på djuret avseende den funktion som måttföreskriften syftar till,
3. måttavvikelsen innebär inte någon ökad risk för skador, stress eller ohälsa hos djuren, samt
4. måttavvikelsen innebär inte att tillsynen och skötseln av djuren försvåras.

Jordbruksverket har angett att denna bestämmelse har införts för att göra en helhetssyn möjlig och för att öka flexibiliteten i lagstiftningen. Om alla dessa punkter är uppfyllda kan alltså en mindre avvikelse från måtten accepteras eftersom djurhållningen då är god och avvikelsen inte bedöms påverka djurens välfärd.

Jordbruksverket har också angett att syftet med bestämmelsen är just att bedöma djurvälfärden och inte att alltid räkna ett visst antal centimetrar eller viss procent på måtten som mindre av-

vikelse. Att göra så skulle vara att sänka minimikraven, vilket inte är avsikten med bestämmelsen.

En annan möjlighet till flexibilitet som redan finns i lagstiftningen är att nya system och nya tekniska lösningar kan få användas om de först godkänns efter granskning från djurhälso- och djurskyddssynpunkt. Detta kallas för nyteknikprövning och för denna redogörs mer i detalj i *Särskilda krav för viss djurhållning*.

Livsmedelsverkets erfarenhet

Utifrån egna erfarenheter av förändringar i detaljeringsgraden i sin lagstiftning har Livsmedelsverket delgett utredningen sin syn:

Livsmedelsverket anser att det är fullt möjligt att kombinera en flexibel lagstiftning med en hög nivå på djurskyddet. Detta grundar sig på verkets erfarenheter sedan den 1 januari 2006, då en nationell livsmedelslagstiftning, baserad på EG-direktiv, ersattes av en EU-gemensam lagstiftning i form av EG-förordningar om hygien, riktade till livsmedelsföretagare, och om kontroll, riktade till de behöriga myndigheterna, kommissionen och medlemsstaterna. Implementeringen av dessa hygien- och kontrollförordningar har gett Livsmedelsverket erfarenheter av en flexibelt utformad lagstiftning. De nationella regler som Livsmedelsverket har utfärdat i anslutning till denna förordning och andra EG-förordningar är få till antalet och är i de flesta fall ett resultat av positiva möjligheter eller krav i EU-lagstiftningen om införande av nationella regler.

Med en flexibel lagstiftning bör dock den behöriga myndighetens kontroller utföras på ett annat sätt än med en detaljstyrd. Dessutom behövs andra åtgärder för att underlätta de behöriga myndigheternas kontroller. Se vidare under svaret nedan. Livsmedelsverket påpekar dock att hösten 2009 togs beslut om en EG-förordning på slakt- och avlivningsområdet och innehållet i denna förordning är detaljstyrt. En stor del av detaljregleringen kommer att kvarstå vid slakt vare sig den nationella djurskyddslagstiftningen förenklas och görs mer flexibel eller inte.

Under följande rubriker utvecklas Livsmedelsverkets erfarenheter av implementeringen av den EU-lagstiftning på livsmedelsområdet som började tillämpas den 1 januari 2006 och de effekter denna lagstiftning har medfört.

Systemtillsyn/systemkontroll

Traditionellt sett har den detaljstyrda livsmedelslagstiftningen resulterat i kontrollrapporter där både allvarliga och mindre allvarliga avvikelser från lagstiftningen listas efter varandra. Denna typ av kontroll kan ge intryck av att det är kontrollmyndigheten och inte livsmedelsföretagaren som är ansvarig för verksamheten vid anläggningen. En företagare kan efter en sådan kontroll låta sig nöja med att åtgärda de avvikelser som kontrollmyndigheten har dokumenterat. Risken med ett sådant kontrollsysteem är att liknande avvikelser inom kort tid uppträder på nytt. Ett system för kontroll bör därför vara utformat på ett sådant sätt att det tydliggör för livsmedelsföretagaren att det är denne som bär det fulla ansvaret för den egna verksamheten.

Livsmedelsverket inledde 2003/2004 ett arbete med att ta fram verktyg för så kallad systemtillsyn, numera benämnd systemkontroll. Ett sådant system bygger på att kontroll utförs av så kallade kontrollområden, det vill säga kontroll av livsmedelsföretagarens rutiner för exempelvis rengöring, skadedjurskontroll, underhåll av lokaler, inredning och utrustning etc. Vid kontrolltillfället kan fokus läggas på ett eller flera sådana kontrollområden.

Om kontrollpersonal vid exempelvis en kontroll av rengöring gör många iakttagelser om bristfällig rengöring av lokaler, inredning och utrustning bör detta resultera i kontrollrapport med en systemavvikelse mot kontrollområdet rengöring. Signalen till livsmedelsföretagaren blir då att denne måste se över sina rutiner så att rengöringen håller en lämplig nivå oberoende av om kontrollmyndigheten är på plats i anläggningen eller inte. Sådana avvikelser ska följas upp av myndigheten genom en ny kontroll, som då inte fokuserar på de iakttagelser som gjordes vid föregående kontrolltillfälle, utan på en ny kontroll av livsmedelsföretagarens rutiner för rengöring.

I de fall iakttagelserna vid en systemkontroll är få och mindre allvarliga kan kontrollpersonalen nöja sig med att påtala dessa muntligt till livsmedelsföretagaren. Livsmedelsverket anser att ett sådant system skulle kunna tillämpas även på djurskyddsområdet. Verket har i sin instruktion till den egna kontrollpersonalen om inspektion av djurskydd vid slakteri sex sådana kontrollområden. Dessa kontrollområden utgår dock från detaljerade nationella regler i Jordbruksverkets föreskrifter.

Utbildning av kontrollpersonal

Med en detaljerad lagstiftning är det givetvis lättare för kontrollpersonal att kontrollera om en viss regel är uppfylld eller inte, än det är att kontrollera flexibla regler. Detta innebär att kraven på kunskap och kompetens hos kontrollpersonal vid de behöriga myndigheterna ökar betydligt med en flexibelt utformad lagstiftning. En övergång till

systemkontroll förutsätter därför att all kontrollpersonal utbildas i kontrollmetodik.

Vägledningar och annat stöd till kontrollmyndigheter

Med en flexibelt utformad lagstiftning ökar behovet av stöd och vägledning till kontrollpersonal vid de behöriga myndigheterna. Livsmedelsverket har ett utbyggt system för stöd till kontrollmyndigheterna på livsmedelsområdet via en särskild webbplats riktad i första hand till kontrollpersonal, rådgivning via e-post och telefon samt annan information och vägledningar, som publicerats på verkets webbplats.

Vägledningarna intar en central roll i stödet till kontrollmyndigheterna och används även av berörda företag och branscher. Det finns generella vägledningar, till exempel om godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar, om offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar och om sanktioner i livsmedelslagstiftningen. Vidare finns det mer sakområdesinriktade vägledningar, till exempel om honung.

Bestämmelsers detaljeringsgrad i Sverige och övriga EU

Djurskyddslagstiftningen består av en djurskyddslag som är beslutad av riksdagen, en djurskyddsförordning som är beslutad av regeringen och för närvarande 35 författningar/föreskrifter på djurskyddsområdet som är beslutade av den ansvariga myndigheten för djurskyddsfrågor. Därtill kommer ett antal EU-förordningar rörande t.ex. djurtransporter. Bestämmelserna i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen är av generell natur med lydelse som *Djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom*. Vad detta egentligen innebär för olika djurarter förklaras i myndighetens djurskydds föreskrifter eftersom detta varierar mellan djurarter och olika omständigheter. De olika myndighetsföreskrifterna gäller därför vitt skilda verksamheter, t.ex. hur djur ska hållas vid cirkus, i djurförsök, under träning och tävling med djur, vid transport osv. Totalt för samtliga dessa verksamheter och samtliga djurarter uppskattas de svenska djurskyddsbestämmelserna att omfatta cirka 600 paragrafer. En enskild djurägare eller en verksamhetsutövare har dock endast ett fåtal djurslag och ett fåtal olika verksamheter och omfattas därför av ett mer begränsat antal av dessa paragrafer.

I paragraferna ingår också regler från EU-direktiv och Europarådskonventioner. Sverige är skyldig att införa bestämmelserna från

EU-direktiv i nationell lagstiftning och många av dessa placeras i myndighetens föreskriftssamling beroende på EU-reglernas höga detaljeringsnivå.

Att utvärdera detaljeringsgraden i olika författningar på olika områden genom att jämföra antalet paragrafer är inte lämpligt eftersom olika paragrafer kan innehålla olika många bestämmelser. Paragraferna kan dessutom vara formulerade med alltifrån en mycket hög till en mycket låg detaljeringsgrad och deras påverkan på företag eller enskild kan variera stort. Konstateras kan dock att djurskyddslagstiftningen inte är ensam om att totalt omfatta ett antal hundra paragrafer. På miljörättens område omfattar själva miljöbalken cirka 500 paragrafer men om förordningar och föreskrifter räknas in omfattar miljölagstiftningen totalt flera tusen paragrafer.

Inom EU-lagstiftningen på djurskyddsområdet varierar detaljeringsgraden mycket. I förordningar och direktiv finns det dels mer allmänt formulerade krav, dels mycket detaljerade krav såsom specificerade mått för burar eller för ett fodertrågs minsta längd. I det nya EU-direktivet på försöksdjursområdet *Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU av den 22 september 2010 om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål* finns exempelvis en bilaga med bestämmelser gällande hållande och skötsel med detaljerade mått, temperaturer osv. Dessa detaljerade krav har Sverige en skyldighet att införa i svensk djurskyddslagstiftning.

5.3 Djurbaserade välfärdsått

I kommittédirektivet påtalas att en förutsättning för att den samlade lagstiftningen ska kunna formuleras så att den blir mer flexibel och målinriktad är att det finns användbara metoder för att mäta djurens välbefinnande så att det är möjligt att på ett objektivt sätt kontrollera att bestämmelserna följs. Att kunna mäta djurens välfärd utifrån bedömningar av djuren och deras beteende framförs ibland också som ett alternativ till dagens djurskyddsbestämmelser. Detta uppges kunna ge större möjlighet till flexibilitet och innovation, t.ex. gällande inhysning och hållande av djur.

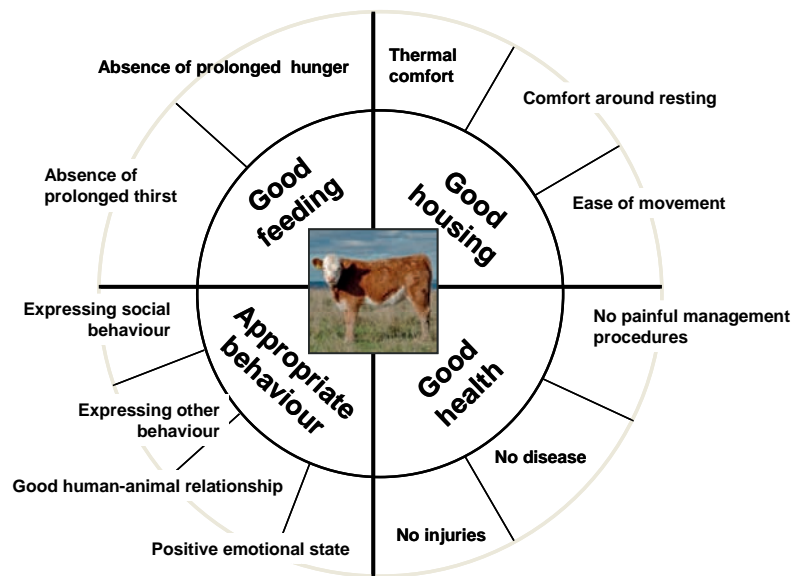
Forskning på djurvälståndsparmetrar

Djurvälståndsparmetrar brukar delas in i miljöbaserade (även kallade resursbaserade), skötselbaserade och djurbaserade parmetrar. Med miljö eller resursbaserade parmetrar avses då faktorer i miljön som ger förutsättningar för att uppnå en viss djurvälstånd, som t.ex. en viss inredning, yta att röra sig på osv. Skötselbaserade parmetrar kan t.ex. omfatta sådant som utgödslingsrutiner, utfodringsintervall osv. Med djurbaserade parmetrar avses sådant som kan avläsas från djuren, dvs. t.ex. smutsighet, sår och olika beteenden.

Såväl nationellt som internationellt har det under de senaste åren pågått forskning för att kunna mäta, utvärdera och utveckla djurvälstånd. Det mest omfattande av dessa projekt hittills är Animal Welfare Quality^R (WQ) där forskare från 13 europeiska länder och 4 latinamerikanska länder deltog. Projektet var EU-finansierat och avslutades hösten 2010. Projektet WQ hade bl.a. som mål att utveckla standardiserade, tillförlitliga, vetenskapligt och välfärdsbaserade mätmetodssystem för höns, grisar och nötkreatur. Målet var att mäta djurvälstånd i system som levde upp till existerande lagstiftning och kunna förmedla en bild av djurvälstånden till producenter, handel och konsumenter. Syftet var alltså inte främst att WQ skulle användas vid lagstiftning eller offentlig kontroll.

De metoder som projektet utvecklade grundade sig på att mäta djurvälstånd utifrån djurbaserade mått, dvs. beteende eller kliniska observationer tagna direkt från djuren. I projektet enades forskare om fyra principer och tolv kriterier som täcker in alla aspekter av ett djurs välfärd (se bild).

Bild 1 De fyra principerna och 12 kriterierna i WQ



De tolv kriterierna har mer detaljerade definitioner av välfärds-kriterierna och dessa är utformade som övergripande mål eller funktionsregler. Systemet utvecklades för produktion av slaktgrisar, suggor med smågrisar, värphöns, slaktkycklingar, mjölkkor och nötkreatur för köttproduktion.

Med djurbaserade välfärdsparametrar mäts alltså djurens välfärd och resultaten speglar både djurens samspel med sin omgivande miljö som av djurhållarens skötsel av djuret. I resultaten av projektet WQ framhålls dock att när det finns faktorer som man redan känner till att de skapar en dålig djurvälfärd så bör dessa förbjudas eller regleras. Detta är mer effektivt än att gång på gång konstatera deras negativa konsekvenser för djuren utifrån djurbaserade välfärds-mätningar.

Vissa forskare anser dock att för mycket fokus har lagts på djurbaserade parametrar under de senaste åren. Faran som de ser det är att mätningarna kan vara missvisande och att miljöer som man vet av erfarenhet har gett en dålig djurvälfärd ändå kan er-hålla oacceptabelt höga välfärds-poäng. Som de ser det bör både djurbase-

rade och miljöbaserade parametrar bör användas för att bedöma djurvälståndsnivån (Bracke 2007, Rushen & de Passillé, 2009).

Användning i djurskyddskontrollen

Under våren 2011 startade Nationellt centrum för djurvälstånd (SCAW) tillsammans med Svensk Mjolk och fem länsstyrelser ett pilotprojekt där man studerar hur djurbaserade mått kan användas i djurskyddskontrollen. I studien undersöks hur djurbaserade mått kan användas i jämförelse med, eller i kombination med, resursbaserade mått. Målet är att finna metoder för en ändamålsenlig och rättssäker djurvälståndsbedömning.

5.4 Hur ser synen på detaljeringsgrad ut?

I ett inledande skede lät utredningen ett stort antal berörda instanser svara på frågor gällande bl.a. detaljeringsgraden i djurskyddslagstiftningen. Nedan följer en sammanfattning av hur dessa instanser ser på frågan om detaljeringsgrad. En mer omfattande sammanställning finns presenterad i bilaga 5.

Låg detaljnivå kan ge svårigheter att tolka lagstiftningen och likrikta efterlevnaden

Ett stort antal instanser har framfört att en alltför flexibel och målinriktad lagstiftning utan detaljerade regler kan leda till felaktiga tolkningar eller svårigheter med tolkningen av lagstiftningen. En minskning i detaljeringsgrad framförs också allvarligt kunna försvåra kontrollmyndigheternas arbete med att kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen. Rättssäkerheten och förutsägbarheten i lagstiftningen skulle också kunna bli mindre eftersom graden av "flexibilitet" skulle kunna skilja sig åt mellan olika inspektörer, olika kontrollinstanser, från gång till gång och även över tid.

Många instanser framför också att det är viktigt att lagstiftningen är tydlig så att såväl djurägare som kontrollmyndighet vet vad som krävs. Otydlighet har också framförts öka risken för konflikter mellan djurägare och djurskyddskontrollanter på grund av olika tolkningar av bestämmelserna.

Det har också framförts att en låg detaljeringsnivå riskerar att påverka möjligheten till lagföring och förutsättningarna att beivra djurplågeri och överträdelser av djurskyddslagstiftningen. Ambitionen att förenkla lagstiftningen måste vägas mot behovet av tillräckligt tydliga brottsrekvisit.

Flexibilitet, vad är det?

Ett antal instanser har påpekat att det är oklart vad ordet "flexibel" innebär i detta sammanhang. Några framför att begreppet "flexibel" ofta tolkas som att det ska finnas utrymme för att "bryta lite mot föreskrifterna, så länge det inte går att bevisa att det leder till lidande hos djuren". Detta anses medföra en fara för att djurskyddsnivån sänks och en risk för minskad rättssäkerhet. Ett antal instanser framför att det finns risk för att graden av flexibilitet troligtvis kommer att skilja sig åt mellan olika inspektörer, kontrollinstanser och över tid. Några instanser framför också att "flexibilitet" även borde innebära flexibilitet åt båda hållen, dvs. inte bara lättnader utan även skärpningar i tillämpningen.

Andra instanser tolkar inte flexibilitet som att man går över eller under en viss nivå utan som om den lämnar möjligheter till olika lösningar på samma djurskyddsnivå.

Några instanser har också framfört att lagstiftningen egentligen är i princip hur flexibel som helst så länge som man håller sig över den miniminivå som anges.

För mycket detaljer hindrar och begränsar

Från andra instanser har det framförts att lagstiftningen på djurskyddsområdet har blivit för omfattande och detaljerad och att den därför verkar hindrande för utveckling på gårdarna. Lagstiftningens konstruktion eller struktur behöver därför förändras och förenklas så att den blir mer flexibel. Till detta ska det kopplas en ändamålsenlig och rimlig tillämpning och tillsyn.

Det har framförts att ett omfattande och detaljerat regelverk inte är en garanti för ett gott djurskydd. I stället är det främst djurskötarens kompetens och grundmurade intresse för djuren som är viktigt, liksom näringens dialog med myndigheter, djurskyddsorganisationer, konsumenter m.fl. Det har även påpekats att det i

vissa fall är omöjligt att i regelverken i detalj beskriva varje arts behov.

Det har också framförts att lantbrukare reagerar på att det på grund av lagstiftningens uppbyggnad inte alltid är resultatet i form av gott djurskydd som räknas utan hur väl krav, gällande olika tekniska detaljer, är uppfyllda. Ett ökat fokus på djurens välbefinnande och att välbefinnande bedöms från ett helhetsperspektiv i stället för tekniska detaljer efterfrågas.

Det framförs också missnöje med vissa detaljerade regler eftersom de inte anses vara tillräckligt bra, vara avgörande för djurens välfärd eller ha tillräckligt tydlig grund.

Det har också framförts att fler faktorer än djurskyddet måste tas i beaktande i högre utsträckning än i dag, när beslut fattas om en regelförändring eller om införandet av en ny regel. Alltför högt ställda krav och onödigt detaljerade föreskrifter måste undvikas, särskilt i de fall som de hämmar konkurrenskraften och företagens utveckling. Det är viktigt att regelbördans omfattning och kostnader hålls nere och att kraven på den enskilde är rimliga, ändamålsenliga och försvarbara, inte minst ekonomiskt. Det finns även andra sätt att åstadkomma effekter än att lagreglera. Förslag har också framförts om att göra om Jordbruksverkets föreskrifter till allmänna råd och på det sättet åstadkomma en lägre detaljeringsnivå.

Djurvälfärdsp parametrar kan inte ersätta detaljerade regler

Ett antal instanser har framfört att det finns en efterfrågan på detaljerade regler, t.ex. när stall eller ladugårdar ska byggas. Djurvälfärdsp parametrar kan t.ex. inte ersätta detaljerade regler vid dessa tillfällen eftersom djurvälfärdsp parametrar endast kan användas i efterhand och alltså inte ger djurägaren någon vägledning i hur denne ska bygga. I det byggnadsskedet så finns det inte några djur eller djurvälfärd att studera och de flesta djurhållare vill ha tydliga regler så att deras investeringar blir säkra och leder till en god djurhållning som inte ifrågasätts av kontrollmyndigheterna. Detta gäller även de företag som tillverkar utrustning och inredning. En minskad detaljeringsgrad anser också många riskerar att djurhållare bygger stallar på ett felaktigt sätt och att bristerna upptäcks först när stallarna har tagits i bruk. Att bygga om kan vara mycket kostsamt.

Risk för sänkning av djurskyddsnivån och djurskyddet borde vara i centrum för revision av lagstiftningen.

En sänkning av detaljeringsnivå anses också av många riskera att den svenska djurskyddsnivån sänks. Om t.ex. måttangivelser tas bort befaras djur med största sannolikhet att komma att hållas i mindre utrymmen, vilket kommer att leda till att djurmiljöerna sämre möter djurens behov. Det befaras också att den svenska djurhållningen skulle bli mer av ett tyckande där enskilda djurhållare skulle ha sina egna bedömningsgrunder från fall till fall. Detta jämför vissa instanser med att ta bort alla hastighetsgränser och tro att bilförarna skulle köra säkrare och bättre.

Det har också påpekats vara anmärkningsvärt att det som styr arbetet med djurskyddslagen ska vara förbättringar för företagarna i stället för lagens egentliga skyddsintresse. Ambitionen vad gäller nivån på djurskyddet förefaller lägre ställd än företagarens intresse. När ett regelsystem går igenom gällande sak och form så bör detta i första hand ske med utgångspunkt i vad lagens egentliga skyddsintresse, dvs. djurskyddet, kräver i form av detaljreglering, kontrollsystem m.m. för att säkerställa efterlevnaden av skyddsreglerna. Ökad flexibilitet och lägre omkostnader i regelsystemet bör inte få ske på det egentliga skyddsintressets bekostnad.

Några instanser har också påpekat att det inte skulle vara rimligt att låta konsumenter och marknad ta ett kraftigt ökat ansvar för ett acceptabelt djurskydd i Sverige. De flesta konsumenter förväntar sig att samhället fastställer en rimlig basnivå för hur djuren ska skötas och att en fungerande kontroll tillförsäkrar att reglerna efterlevs. Att den svenska djurskyddslagstiftningen är strängare än vad övriga EU kräver uppges ge förtroende hos konsumenterna och bör vara ett incitament för djurhållarna.

Några instanser har framfört att svensk djurskyddslagstiftning, liksom som EU:s djurskyddsförordningar och direktiv samt Europarådets konventioner, bygger på principen att djurskyddsproblem ska förebyggas genom krav på djurens miljö och skötsel. Svensk lagstiftning följer, och måste följa, den detaljeringsgrad som finns i EU-regleringar.

5.5 Ett djurskydd i förändring: Jordbruksverkets arbete med djuomsorgs- och kontrollprogram

Regeringen gav i mars 2007 Jordbruksverket och Djurskyddsmyndigheten i uppdrag att utreda möjligheterna till att modernisera, utveckla och göra djurskyddslagstiftningen mer flexibel genom att bl.a. utveckla kontrollprogram. Ett villkor var att detta skulle innebära ett bibehållet eller förbättrat djurskydd.

I uppdraget ingick att se på möjligheterna att ha särskilda djurskyddsbestämmelser för dem som var med i ett djuomsorgsprogram där de åtagit sig t.ex. vissa extra skötselåtgärder och underställt sig särskild kontroll.

Skälet till uppdragen var bl.a. att det har funnits önskemål från branschorganisationer att deltagande i kontrollprogram under vissa förutsättningar skulle innebära att en djurhållare undantas från vissa delar i djurskyddslagstiftningen. Det framhölls att detta skulle kunna bidra till en förbättrad ekonomi i produktionen samtidigt som djurskyddsnivån bibehölls eller förbättrades. Jordbruksverket utredde dessa frågor och presenterade detta den 30 oktober 2008 i rapporten *Ett djurskydd i förändring* (Barchiesi et al. 2008, SJV 2008:24)

Nedan följer utredningens sammanställning av vissa delar av Jordbruksverkets rapport.

Djuomsorgsprogram, kontrollprogram och myndighetsutövning

Ett djuomsorgsprogram är ett frivilligt program som hjälper producenten att bibehålla eller förbättra sin djuomsorg. Programmet initieras av näringen och är inte reglerat eller upptaget i någon djurskyddslagstiftning. Att vara ansluten till ett djuomsorgsprogram leder inte till att några avvikelser från djurskyddslagstiftningen får göras.

Ett kontrollprogram är ett djuomsorgs- eller djurhälsoprogram som är godkänt av en myndighet och formellt har knutits till lagstiftningen. Detta betyder att en djurhållare som är ansluten till ett kontrollprogram exempelvis åtar sig extra skötselåtgärder som är mer långtgående än de krav som ställs i lagstiftningen. Det innebär också att djurhållaren underställer sig en särskild kontroll. I utbyte mot detta får djurhållaren vissa lättnader i kraven i djurskyddslagstiftningens. Djurhållningen omfattas alltså av särskilda djur-

skyddsbestämmelser som endast gäller för djurhållare som är anslutna till kontrollprogrammet.

I dag finns det fyra djuromsorgsprogram som tillämpas som kontrollprogram. De är Svensk Fågels kontrollprogram för slaktkyckling och kalkon, Svenska Äggs kontrollprogram för värphöns respektive unghöns och Sveriges Nötköttsproducenters kontrollprogram för utegångsdjur.

För att tillräckligt bra kunna kontrollera hur kontrollprogram efterlevs krävs att kontrollen utförs av någon som har tillräcklig kunskap att bedöma om de specificerade krav har uppfyllts. Detta kan göras av en riksläkare som det görs i dag inom fågelbranschen men detta är då inte del av den offentliga djurskyddskontrollen utan endast en branschkontroll.

Den offentliga djurskyddskontrollen styrs av *Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd* (kontrollförordningen). Denna kontroll definieras som varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Enligt kontrollförordningen kan kontrollen delegeras från ansvarig myndighet till ett ackrediterat kontrollorgan, men kontrollanterna måste då vara opartiska och kompetenta och de brister som upptäcks får endast hanteras av en myndighet. Viss myndighetsutövning kan alltså inte delegeras till ett kontrollorgan.

Jordbruksverket har bedömt att den kontroll som riksläkarna utför skulle kunna ha varit del av den offentliga kontrollen om riksläkaren hade tillhört ett oberoende kontrollorgan som uppfyllt kraven enligt kontrollförordningen.

Det som riksläkarna gör i dag faller dock inom definitionen för myndighetsutövning, vilket är: *utövande av befogenhet att för enskild bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter eller något därmed jämförbart förhållande.*

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen får myndighetsutövning enbart överlåtas till ett enskilt organ om det finns lagstöd för det. Den myndighetsutövning som riksläkaren bedriver i dag, dvs. genom sin bedömning av djurhållningen fastställer beläggningsgraden, finns inte delegerad i lag.

Jordbruksverkets förslag

I rapporten förslög Jordbruksverket följande tre möjliga lösningar vid införande av kontrollprogram.

1. Kontroll av programmets efterlevnad sköts genom andra- eller tredjepartskontroll anlitad av branschorganisation. Länsstyrelsen eller Jordbruksverket fattar beslut om att djurhållaren ska få tillämpa särskild lagstiftning. Den offentliga djurskyddskontrollen i övrigt utförs av länsstyrelsen.
2. Kontroll av programmets efterlevnad sköts genom tredjepartskontroll anlitad av branschorganisation. Kontrollanten fattar beslut om att djurhållaren ska tillämpa särskild lagstiftning. Detta innebär delegering av myndighetsutövning till tredjepart anlitad för kontrollen av programmets efterlevnad. Den offentliga djurskyddskontrollen utförs av länsstyrelsen.
3. Kontroll av programmets efterlevnad genomförs av ackrediterat kontrollorgan anlitad av branschorganisation. Kontrollorganet fattar beslut om att djurhållaren ska tillämpa särskild lagstiftning. Detta innebär delegering av myndighetsutövning samt offentliga djurskyddskontroll, för den del som omfattas av programmet, till kontrollorganet. Krav på åtgärder vid bristande efterlevnad kan inte delegeras till kontrollorganet. Länsstyrelsen utför den offentliga kontrollen av djurskyddet som inte omfattas av programmet och beslutar om åtgärder vid bristande efterlevnad av djurskyddslagstiftningen.

Frågan om kontrollprogram hanteras för närvarande inom Landsbygdsdepartementet. En komplikation är bl.a. hur ett system med kontrollprogram förhåller sig till bestämmelserna i EU:s kontrollförordning.

5.6 Utredarens överväganden och förslag

5.6.1 Lagstiftningens struktur och detaljeringsgrad

Utredaren har haft som mål att förenkla lagstiftningen och göra den mer flexibel och målinriktad i syfte att förbättra möjligheten till innovation och utveckling inom djurområdet. Villkor i detta arbete har dock varit att lagstiftningen ska behålla sin förebyggande karaktär och minst uppnå samma djurskyddsnivå som gällande lagstiftning.

Utredaren har funnit att frågan om detaljeringsgrad är svår och mångfacetterad. Som utredaren ser det finns det t.ex. tydliga mot-

sättningar mellan målet att göra lagstiftningen mer flexibel och målet att lagstiftningen ska vara tydlig och rättssäker.

Detaljeringsgraden sänks i djurskyddslagen

Utredaren anser att djurskyddslagen även i fortsättningen ska vara en ramlag som slår fast samhällets ramar för vad som är god djurhållning. Utredarens förslag till ny djurskyddslag och djurskyddsförordning innebär en sänkning av detaljeringsnivå i lag och förordning. I lagen föreslås de allra flesta bestämmelserna vara målinriktade och generellt formulerade. Djurskyddslagen bör, enligt utredarens mening, inte innehålla fler detaljerade bestämmelser än vad som bedöms vara nödvändigt av författningssenliga eller andra skäl. Utredaren anser vidare att djurskyddsförordningen i huvudsak inte ska innehålla några materiella bestämmelser utöver de som är relaterade till fördelningen av ansvarsuppgifter mellan myndigheter. Förordningen bör därför främst innehålla bestämmelser i vilka regeringen delegerar rätten att meddela djurskyddsföreskrifter till Jordbruksverket.

Utöver detta anser utredaren att det krävs en del mer detaljerade regler och dessa ska finnas i Jordbruksverkets djurskyddsföreskrifter. Utredaren har också föreslagit att en del av de mer detaljerade bestämmelserna som nu finns i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen flyttas till Jordbruksverkets föreskrifter. Detta innebär en ökad flexibilitet eftersom föreskrifterna då enklare kan revideras och uppdateras i enlighet med vetenskaplig forskning och beprövad erfarenhet.

Vilken detaljeringsgrad som djurskyddsföreskrifterna bör ha anser utredaren inte går att bestämma generellt utan detta måste övervägas från fall till fall. Som utredaren ser det påverkas möjligheten att sänka detaljeringsgraden, bl.a. av vilka djurskyddsrisiker, behov och förutsättningar som finns. Kompetensen hos djurägare och kontrollpersonal har också stor betydelse.

Jordbruksverket har uppgett till utredaren att verkets mål är att göra djurskyddsföreskrifterna så målinriktade som möjligt för att göra det lättare för djurhållare att ha olika lösningar. Svårigheten är dock att lagstiftningen samtidigt måste vara tydlig, rättssäker och kontrollerbar. Utredaren delar denna syn och inser att det finns motsättningar mellan dessa mål. Utredaren anser dock att strävan bör vara att finna en så låg detaljeringsgrad som möjligt utan att

riskera att djurskyddsnivån sänks. Utredarens slutsats är därför att noggranna avvägningar måste göras mellan att göra lagstiftningen mer flexibel och målinriktad och de djurskyddsrisiker och problem i djurskyddskontrollen som det kan medföra. Utredaren föreslår därför att det bör uppdras åt Jordbruksverket att göra en översyn av sina djurskyddsföreskrifter i syfte att sänka detaljeringsgraden där så är möjligt.

Utifrån de diskussioner som har förts med myndigheter, forskare, bransch- och intresseorganisationer (den 9 april 2010 och den 22 november 2011) gällande djurskyddsföreskrifternas detaljeringsgrad kan utredaren dra den slutsatsen att det ibland finns oenighet mellan branschorganisationer och myndigheter om behovet av vissa bestämmelser. Utredaren anser inte att detta är förvånande eller unikt för djurskyddsområdet. Som utredaren ser det är dock dialogen och samarbetet mellan myndigheterna och bransch- och intresseorganisationerna av stor vikt för att lagstiftningen ska bli ändamålsenlig och få acceptans bland djurägarna. Utredaren anser därför att både myndigheter och organisationer måste ta sitt ansvar i dessa frågor och se till att dialogen i detta arbete präglas av respekt och samarbetsvilja.

Den dialog som förs mellan Jordbruksverket, länsstyrelserna och berörda bransch- och intresseorganisationer anser utredaren dock är god och produktiv. För att ytterligare förbättra denna och öka acceptansen och samsynen kring djurskyddsföreskrifterna anser utredaren att djurskyddsföreskrifterna behöver uppdateras kontinuerligt så att dessa inte på ett onödigt sätt hindrar branschernas utveckling och innovationskraft. Utredaren har funnit att gällande djurskyddsföreskrifterna så har de uppdaterats olika frekvent under de senaste 30 åren. Som exempel kan nämnas att för lantbruksdjur så har föreskrifterna uppdaterats och modifierats 18 gånger efter det att de infördes 1989 medan det på försöksdjursområdet finns föreskrifter från 1982 som fortfarande gäller. Utredaren anser att alla föreskrifter bör ses över och uppdateras frekvent.

Utredaren anser att föreskrifterna ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet och framtagandet av dem ska ske i samråd med bransch- och intresseorganisationerna. Som hjälp i detta arbete föreslår utredaren att ett vetenskapligt råd ska kopplas till föreskriftsprocessen, se avsnitt *Vetenskapligt råd knyts till föreskriftsarbetet* i detta kapitel.

Utredaren bedömer också att föreskrifterna skulle få större acceptans om det tydligt framgick vilka djurskyddsproblem, vilken

forskning och vilka överväganden som har legat bakom införandet av dem. Utredaren anser därför att föreskriftsmotiv eller liknande informationstext och artkaraktistika ska kopplas till föreskrifterna.

Flexibiliteten i lagstiftningen ökas ytterligare

Utredaren anser att det i dag finns viss flexibilitet i de nuvarande djurskyddsföreskrifterna. Många av föreskrifterna är målinriktade bestämmelser där mycket lämnas öppet för djurhållaren att lösa på olika sätt. För djurhållning av lantbruksdjur och häst finns också möjlighet att göra mindre avvikelser från måttbestämmelser om djurväl-färden i stort är god. Vidare finns etablerade system för hantering av nya tekniska lösningar som gör att dessa kan få användas om de godkänns efter prövning från djurhälso- och djurskyddssynpunkt, s.k. nyteknikprövning (se *Särskilda krav för viss djurhållning*).

I lagstiftningen finns dock också mindre flexibla bestämmelser, t.ex. exakt angivna minimmått som anger hur mycket plats djuret minst ska ha att röra sig på, äta vid eller liknande. Dessa ifrågasätts emellanåt och branschorganisationerna har efterfrågat en större helhetssyn som tillåter vissa avvikelser från dessa mått. I dag finns som ovan nämnts denna möjlighet för lantbruksdjur och häst. För att en sådan avvikelse ska få göras ska det först göras en helhetsbedömning av djurmiljön och av vilka konsekvenser som måttavvikelsen kan få från djurskyddssynpunkt.

Utredaren anser att man bör införa en motsvarande möjlighet även för andra djur, t.ex. djur som hålls för sällskap och hobby. Utredaren anser att en sådan bestämmelse skulle ge mer flexibilitet utan att sänka djurskyddsnivån eftersom avvikelser endast tillåts där en helhetsbedömning har visat att avvikelsen inte påverkar djurskyddet. När det gäller nu gällande bestämmelser om hållande av sällskapsdjur vill utredaren dock påpeka att vissa minimimått i dag är förvånansvärt lågt satta och bör ses över.

För att rätten att göra mindre avvikelser ska fungera som ett element för flexibilitet i lagstiftningen så krävs det att den används på ett korrekt sätt. Mindre avvikelser bör t.ex. endast accepteras för befintliga anläggningar. Utredaren ser inte någon anledning till att man vid nybyggnation ska acceptera djurhållning som inte uppfyller minimimåtten. Vidare måste djurmiljön och djurskyddsriskerna

bedömas i varje enskilt fall. Som utredaren ser det är det inte förenligt med djurskyddslagstiftningen att etablera rutiner där ett visst antal centimetrar eller viss procent av måtten alltid accepteras som mindre avvikelse. Om inte en kritisk helhetsbedömning görs i varje enskilt fall blir rätten att göra mindre avvikelse från regelverket i stället en sänkning av djurskyddsnivån. Frågan är aktuell i Jordbruksverkets och länsstyrelsernas projekt OSKAR (se *Nulägesbeskrivningen med analys*). Utredaren förutsätter att detta leder till en korrekt och likriktad användning av möjligheten till att få göra mindre avvikelse.

Som utredaren ser det behövs det på djurområdet en minimilagstiftning som tydligt anger vad som är den undre gränsen för vad som är en acceptabel djurhållning. Lagstiftningens mål är att förebygga djurskyddsproblem och bestämmelserna är utformade för att minimera risken för dålig djurvälstånd även hos den djurhållare som kompetensmässigt ligger under genomsnittet. I praktiken varierar dock risken för djurskyddsproblem mycket beroende på olika djurhållares kompetens, praktiska förutsättningar, intresse och ekonomi. För duktiga djurhållare kan bestämmelserna verka hämmande eftersom dessa djurhållare även skulle klara av att ha en god djurhållning under andra former än vad som minimilagstiftningen föreskriver. Utredaren anser att det är viktigt att denna grupp av djurhållare premieras och känner att det finns möjligheter till utveckling och alternativa lösningar. Som utredaren ser det är olika former av kontrollprogram en möjlighet till utveckling och andra lösningar. Frågan om hur dessa kontrollprogram ska se ut och vilka villkor som ska gälla för dem har nyligen utretts av Jordbruksverket i rapporten *Ett djurskydd i förändring* och frågan granskas för närvarande ytterligare av Landsbyggsdepartementet.

Utredaren anser att det bör vara möjligt med olika kontrollprogramslösningar så att branscherna vid utarbetandet av förslagen till program kan välja vilken nivå som respektive program bör ligga på. Alla program som medför avvikelser från gällande lagstiftning måste dock först godkännas av Jordbruksverket och alla aspekter av djurvälståndet måste säkerställas. Utredaren anser exempelvis att möjligheten till att utföra naturliga beteenden inte kan ersättas med andra välfärdsaspekter, som t.ex. djurhälsa.

Målstyrning, tydlighet, föreskriftsmotiv och allmänna råd

Som tidigare har nämnts anser utredaren att det är viktigt att bestämmelserna i lagstiftningen är målinriktade så att det finns flexibilitet för djurhållarna att uppfylla dem på flera olika sätt. Detta kan stimulera nytänkande inom djurhållningen och öppna för nya möjligheter till företagande och en bättre djurvälstånd.

Att införa fler funktionsregler i stället för resursregler har påtalats som en möjlighet för att få ett mer målstyrt regelverk. Som utredaren ser det är det dock inte formen på ett krav som är avgörande för hur flexibelt kravet är utan detta beror i stället på om det är formulerat så att bestämmelsen endast kan uppfyllas på ett sätt eller på flera olika sätt. En resursregel kan hålla samma låga eller ännu lägre detaljeringsgrad än en funktionsregel (se avsnittet *Funktionsregler eller resursregler?*) Utredaren anser därför att såväl funktionsregler som resursregler kan vara lämpliga att använda i en målstyrd lagstiftning och att den regelform som bäst når målet med bestämmelsen bör användas.

Utredaren anser däremot att det är mycket viktigt att reglerna är tydliga så att djurägare och kontrollpersonal m.fl. enkelt kan förstå vad som avses. Utredaren har i sin översyn av djurskyddsföreskrifterna konstaterat att en del av dessa bör kunna göras enklare och tydligare. Utredaren föreslår därför att Jordbruksverket i sin översyn av föreskrifterna även tar hänsyn till användarperspektivet och gör bestämmelserna tydligare.

Utredaren har också sett över möjligheten att göra om bestämmelser i Jordbruksverkets föreskrifter till allmänna råd. Det har framförts till utredaren att detta skulle öka flexibiliteten och sänka detaljeringsgraden i lagstiftningen. Detta har bl.a. i viss utsträckning gjorts i livsmedelslagstiftningen.

Ett allmänt råd är en vägledning från myndigheten om hur en generell eller målinriktad bestämmelse kan uppfyllas. Den riktar sig till den som den generella bestämmelsen riktas mot, vanligen djurhållaren, men djurhållaren är inte tvingad att följa det allmänna rådet. Djurhållaren kan välja en annan lösning om resultatet blir lika bra. Utredaren konstaterar att det i dag finns allmänna råd kopplade till många av Jordbruksverkets djurskyddsföreskrifter. Utredaren anser att i översynen av föreskrifterna bör Jordbruksverket överväga om det går att göra om vissa bestämmelser till allmänna råd. Om det är möjligt eller inte måste bedömas i varje

enskilt fall utifrån bl.a. djurskyddsrisiker, behov och förutsättningar hos olika djurhållningar.

Det förtjänar att nämnas att vissa djurskyddsbestämmelser utgör ett genomförande av EU-direktiv. Ett flertal av direktiven innehåller detaljerade bestämmelser om bl.a. måttstorlekar. Sådana bestämmelser måste genomföras i nationell lagstiftning och kan naturligtvis inte ersättas av allmänna råd. Detsamma gäller i viss mån även de bestämmelser som har införts i lagstiftningen från Europarådskonventionerna som Sverige också har förbundit sig att följa.

Som utredaren bedömer det betyder detta i praktiken att det endast är de bestämmelser som har nationell grund som kan göras om till allmänna råd. Möjligheten att göra lagstiftningen mer flexibel på detta sätt är, som utredaren ser det, därför begränsad.

Enligt Livsmedelsverkets erfarenheter ställer ett system med allmänna råd större krav på kunskap och kompetens hos kontrollpersonal. Livsmedelsverket påtalar också att med en flexibelt utformad lagstiftning ökar behovet av stöd och vägledning för kontrollpersonal vid de behöriga myndigheterna. Utredaren anser därför att om detaljeringsgraden i föreskrifterna sänks och det i stället införs fler allmänna råd på vissa områden så måste detta följas av åtgärder för att stärka kompetensen i den offentliga kontrollen. Kontrollpersonalen måste då få bättre utbildning, verktyg och stöd i sitt kontrollarbete. Om lagstiftningen går mot att kontrollpersonalen ska göra fler individuella bedömningar krävs det enligt utredarens bedömning avsevärda utbildnings- och likriktningsinsatser för att det ska ske på ett likartat och rättssäkert sätt över hela landet.

Djurbaserade välfärdsparmetrar

Från olika håll har det framförts till utredaren att djurskyddsbestämmelserna ska utgå från djuren och vara baserade på det man kan utläsa från att studera djurens hälsa och beteende. Det har också framförts att djurbaserade välfärdsparmetrar har potential att ersätta detaljerade krav i lagstiftningen. Utredaren har i arbetet med denna fråga bl.a. inhämtat information från forskare i projektet Animal Welfare Quality (WQ), se tidigare avsnitt.

Utredaren konstaterar att dagens djurskyddslagstiftning innehåller bestämmelser som utgår från djurens behov och att det finns

bestämmelser som utgår från en bedömning av djuret. I djurskyddsbestämmelserna finns det t.ex. krav på att djuren ska vara tillfredsställande rena och att de ska vara friska och fria från skador osv. Som utredaren ser det krävs det för att skapa en god djurväl-färd att man både ser på djuret och dess miljö, dvs. det finns ett behov av såväl djurbaserade som resursbaserade bestämmelser.

Utredaren konstaterar också att många av de resursbaserade bestämmelser som finns i lag och föreskrifter har sitt ursprung i studier av djur och djurhållning. Som exempel kan nämnas att de måttbestämmelser som finns i dag är resultatet av vad som har visat sig ge djur en god djurväl-färd genom studier eller erfarenhet.

Utredaren bedömer att system som bygger på djurbaserade välfärdsp parametrar har potential att förbättra djurväl-färden och att höja den långt över den minimistadgade nivån i lagstiftningen om de används som komplement till denna. Utredaren anser även att dessa system har potential till att kunna användas i djurhållarnas egenkontroll och i myndigheternas kontrollarbete samt i riskbedömningen av kontrollobjekt. Dessa parametrar bör om möjligt kvantifieras för att kontrollpersonalen ska veta vad som är acceptabel djurhållning och detta bör göras i djurskyddsföreskrifter eller i kontrollvägledningar.

Utredaren bedömer även att välfärdsp parametrar skulle kunna användas av producenter som väljer att hålla en högre djurskyddsnivå än lagstiftningens miniminivå och marknadsför sina produkter utifrån detta.

Utredaren anser dock inte att system som använder djurbaserade välfärdsp parametrar för att mäta djurväl-färd kan ersätta lagstiftning. Djurskyddslagstiftningen är utformad för att förebygga att djurskyddsproblem uppkommer, dvs. tanken är att man på förhand ska veta hur man ska hålla och sköta djur så att man uppnår god djurväl-färd. Med hjälp av system där man mäter djurväl-färden kan man utvärdera hur bra djurväl-färden är, men dessa talar inte om på förhand hur en god djurväl-färd skapas. Om system med djurbaserade välfärdsp parametrar skulle ersätta dagens bestämmelser skulle det innebära att problemen upptäcktes först i efterhand när ett djurlidande redan uppstått och eventuellt pågått en tid beroende på hur ofta mätning och utvärdering av djurväl-färden sker. Utredarens utgångspunkt är att djurskyddslagstiftningen ska vara förebyggande så att de djur som vi har i vår vård ska försäkras en god djurväl-färd. Utredaren anser vidare att tydliga bestämmelser gällande minimimått för djurutrymmen osv. behövs vid t.ex. nybyggnation

av djurstallar. Vid byggnation av stall finns inte någon djurvelfärd att bedöma och om dessa bestämmelser ersattes med en efterhandskontroll av djurens välfärd skulle det kunna resultera i att stallet behövde byggas om. Som utredaren ser det vore detta förödande både för företagarens ekonomi och för djuren som hållits i ett undermåligt stall.

5.6.2 Vetenskapligt råd knyts till föreskriftsarbetet

Utredaren anser att det är mycket viktigt att djurskyddslagstiftningen är baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet. Utredaren föreslår därför att det införs en särskild rådsstruktur som hanterar den vetenskapliga grunden i specifika frågor före det att ekonomiska och politiska avvägningar görs.

Djurskyddsbestämmelserna har i olika sammanhang fått kritik för att de inte i tillräcklig utsträckning är baserade på vetenskapliga rön. Den vetenskapliga grunden efterfrågas exempelvis ofta när bestämmelserna får inverkan på djurhållarnas ekonomi.

I dag har Jordbruksverket olika råd där myndigheter, forskare, bransch- och intresseorganisationer är representerade. Utredaren anser att det är lämpligt att dessa råd finns kvar för att ge myndigheten hjälp i avvägningar mellan djurskyddsintresse och ekonomi. Utredaren anser dock att före det att dessa avvägningar görs bör den vetenskapliga grunden i frågorna vara klarlagd. För att göra detta anser utredaren att det behövs ett råd där forskningsresultat kritiskt granskas och diskuteras av en grupp med forskare som är insatta i området. Utredaren befarar att utan ett särskilt vetenskapligt råd finns det en stor risk att forskningsresultat med olika tyngd och tillförlitlighet används felaktigt. Att ha den vetenskapliga grunden samlad och presenterad från ett oberoende råd skulle också väsentligt förenkla myndighetens arbete eftersom denna skulle ha en vetenskapligt förankrad grund att stå på om motiven i bestämmelserna ifrågasätts.

Utredaren föreslår därför att det uppdras till Nationellt välfärdscentrum för djurskydd att inrätta ett vetenskapligt råd. Utredaren anser att uppgiften att ansvara för detta råd ligger väl i linje med Nationella välfärdscentrets uppdrag. Som utredaren ser det bör forskarna i rådsstrukturen variera beroende på fråga så att det säkerställs att rådet har exakt rätt kompetens för uppgiften. På så sätt är arbetsinsatsen för berörda forskare också mindre eftersom

det endast rör sig om deltagande i ett temporärt arbete. Det vetenskapliga rådet bör dock drivas och skötas i regi av Nationellt välfärdscentrum för djurskydd och i nära samarbete med Jordbruksverket.

Utredaren anser att utifrån den vetenskapliga grunden som rådet ger kan sedan myndigheten med hjälp av redan befintliga rådsstrukturer göra avvägningar på samma sätt som det görs i dag mellan djurskyddsintresse och ekonomi. Utöver den vetenskapliga värderingen ska den vanliga processen med dialog följas vid föreskriftsförändringar. Dialogen mellan bransch- och intresseorganisationer är en mycket viktig del i föreskriftsprocessen. Detta möjliggör för bransch- och intresseorganisationerna att ta sitt ansvar och hjälpa myndigheten att skapa ett ändamålsenligt regelverk som får acceptans hos djurhållarna.

5.6.3 Uppgifter för Jordbruksverket

Översyn av djurskyddsföreskrifter och andra åtgärder

Utredaren presenterar i detta betänkande författningsförslag som medför att regeringen bör uppdra åt Jordbruksverket att uppdatera sina djurskyddsföreskrifter. Utredaren föreslår också ett antal andra åtgärder för att lösa de djurskyddsproblem som utredningen har behandlat. Nedan presenterar utredare sin syn på vilka åtgärder som bör uppdras åt Jordbruksverket.

Allmän översyn för att förenkla djurskyddslagstiftningen

Jordbruksverket ska göra en översyn av verkets djurskyddsföreskrifter i syfte att

1. sänka detaljeringsgraden, öka målstyrning och göra om föreskrifter till allmänna råd där så är möjligt,
2. göra föreskrifterna tydligare och lättare att förstå,
3. införa en bestämmelse som möjliggör mindre avvikelser från vissa bestämmelser för andra djurgrupper än lantbruksdjur och häst, och
4. utarbeta föreskriftsmotiv, artkaraktistika eller annat informationsmaterial knutet till föreskrifterna.

Villkor i denna översyn ska vara att minst samma nivå på djurskydd och rättsäkerhet bibehålls som i gällande lagstiftning. Föreskrifterna ska också grundas på vetenskaplig forskning och beprövad erfarenhet.

Införande av bestämmelser från lag och förordning

1. Utredaren föreslår att vissa mer detaljerade bestämmelser som i dag finns i lag eller förordning ska flyttas till Jordbruksverket föreskrifter. Detta gäller t.ex. att kor ska sommartid hållas på bete och att höns ska ha tillgång till sandbad, sittpinne och rede. Jordbruksverket ska införa dessa bestämmelser i sina föreskrifter.

Hållande och skötande av djur

Jordbruksverket ska genomföra följande åtgärder.

1. Meddela föreskrifter om förbud mot obedövd kastrering av gris inom tre år. Analysera möjligheterna att förbjuda kastrering av grisar till förmån för andra alternativ (se *Utredarens övriga överväganden*).
2. Göra en översyn av samtliga föreskrifter för att säkerställa att kraven på naturligt beteende är uppfyllt. Översynen ska göras mot bakgrund av den nya definitionen av naturligt beteende och ny forskning på området. Översynen ska omfatta bl.a. beteenden som relaterar till rörelse, vila, komfort, syssel-sättning, och socialt umgänge (se *Naturligt beteende*).
3. Meddela föreskrifter om märkning och registrering av katter samt om hållande av katter och begränsning av deras möjlighet till fortplantning (se *Övergivna och förvildade djur*).
4. Meddela föreskrifter om villkor för och undantag från och villkor för förprovningen samt föreskrifter om vad som bör avses med större omfattning (se *Särskilda krav för viss djurhållning*).
5. Upphäva föreskrifter som rör tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen (se *Särskilda krav för viss djurhållning*).

6. Göra en översyn av i vilken takt som utfasningen av uppbundna system ska göras (se *Utredarens övriga överväganden*).
7. Göra en översyn av föreskrifterna gällande hållande av djur vid cirkus och undersöka om det finns behov av att meddela ytterligare förbud mot att föra runt och förevisa djur på cirkus (se *Särskilda krav för viss djurbållning*).
8. Göra en översyn av föreskrifterna om hållande av djur för sällskap och hobby. I översynen ska ingå att införa en lista på vilka djur som får hållas för dessa ändamål. Endast djur vars behov går att uppfylla på ett djurskyddsmässigt acceptabelt sätt ska få hållas som sällskapsdjur (se *Särskilda krav för viss djurbållning*).

Utbildning

Jordbruksverket ska genomföra följande åtgärder.

1. Meddela föreskrifter om vilken kompetens respektive utbildning som den som håller djur eller hanterar djur ska inneha samt föreskrifter om undantag från kravet på utbildning om det är motiverat (se *Utredarens övriga överväganden*).
2. Införande av utbildningskrav inom avelsområdet för hunduppfödare (se *Avel som medför lidande för djuren*).

Offentlig kontroll

Jordbruksverket ska genomföra följande åtgärder.

1. Göra en översyn av föreskrifterna och vägledningen till länsstyrelserna om offentlig kontroll när det gäller krav på kompetens och utbildning för kontrollpersonalen (se *Utredarens övriga överväganden*).
2. Utveckla kontrollmetodik för systemkontroller (se *Utredarens övriga överväganden*).
3. Ta fram checklistor för olika arter av sällskapsdjur (se *Särskilda krav för viss djurbållning*).

Avel

Jordbruksverket ska genomföra följande åtgärder.

1. Göra en översyn av avelsföreskrifterna. Dessa måste förtydligas och formuleras på ett sådant sätt att kontrollmyndigheterna har möjlighet att vidta rättsliga åtgärder vid bristande efterlevnad (se *Avel som medför lidande för djur*).
2. Göra en översyn av avelsföreskrifterna i syfte att uppdatera listorna för genetiska defekter samt införa sådana listor för fler djurslag (se *Avel som medför lidande för djur*).
3. Införa rapporteringsplikt gällande ärftliga defekter. Veterinärer ska rapportera dessa defekter för sällskapsdjur inklusive hund, katt samt för häst. Detta bör gälla såväl förlossningssvårigheter som medicinska defekter, exempelvis benproblem, andningsproblem eller andra liknande defekter (se *Avel som medför lidande för djur*).
4. Införa rutiner för att tillhandahålla uppgifter till länsstyrelserna och allmänheten om avelsproblem inom vissa raser. Länsstyrelserna bör använda detta i sin riskbedömning av kontrollobjekten (se *Avel som medför lidande för djur*).
5. Ändra raskoden för korsningsdjur av nötkreatur vid slakt så att föräldradjurens ras kan utläsas (se *Avel som medför lidande för djur*).
6. Meddela föreskrifter om informationskrav vid försäljning av hundar, katter och övriga sällskapsdjur samt av häst. Av föreskrifterna bör framgå att informationen vid försäljning av renrasiga hundar och katter ska innehålla rasspecifik information om de avelsproblem som kan förekomma för den ifrågavarande hundrasen (se *Avel som medför lidande för djur*).
7. Uppmuntra kattorganisationer till att införa rasspecifika domaranvisningar liknande dem som finns för hund (se *Avel som medför lidande för djur*).
8. Tillsammans med branschen
 - a. utvärdera avelsmål med jämna mellanrum gällande mjölkkor,

- b. utreda om forskning kring smågrisdödlighet kan vara en framkomlig väg för att minska smågrisdödligheten,
- c. initiera studier om benfel och övriga ärftliga defekter hos slaktkycklingar,
- d. stimulera forskning så att mer långsamväxande slaktkycklingar kan användas i ekologisk produktion,
- e. stimulera forskning i syfte att minska fjäderplockning bland värphöns (se *Avel som medför lidande för djur*).

Träning och tävling

Jordbruksverket ska genomföra följande åtgärder.

1. Meddela föreskrifter om användning av spö vid tävling. Av föreskrifterna ska framgå att spödrivning i frammaningssyfte är förbjudet och att spöet ska ha en lätt synlig färg (se *Träning och tävling med djur*).
2. Meddela föreskrifter om utvidgad veterinärbesiktning vid travlopp (se *Träning och tävling med djur*).
3. Vidta åtgärder i syfte att likrikta banveterinärernas verksamhet och bedömningar samt åtgärder för att hjälpa banveterinärerna i deras myndighetsutövning (se *Träning och tävling med djur*).
4. Meddela föreskrifter om förbud mot att använda grävling vid grytanlagsprov samt undersöka om förbud bör införas mot att använda andra djur på motsvarande sätt (se *Träning och tävling med djur*).

Omhändertagande och djurförbud

Jordbruksverket ska genomföra följande åtgärder.

1. Införa vägledning riktade till länsstyrelserna om hantering av ärenden om djurförbud och omhändertagande av djur (se *Omhändertagande och djurförbud*).

Sekretessfrågor och informationsutbyte

Jordbruksverket ska utarbeta lämpligt informationsmaterial för berörda personalkategorier inom vård och omsorg som kan beröras av den sekretessbrytande regeln (se *Sekretessfrågor och informationsutbyte*).

Möjlighet att göra undantag från djurskyddslagstiftningen i krissituationer

Jordbruksverket ska undersöka och vid behov införa föreskrifter om särregler vid krissituationer (se *Möjlighet att göra undantag från djurskyddslagstiftningen i krissituationer*).

5.6.4 Förslag på föreskriftsändring

Som framgår av tidigare diskussion anser utredaren att en förutsättning för att sänka detaljeringsgraden är att det görs en bedömning av varje enskild bestämmelses risker och möjligheter. Bedömningen ska grunda sig på vetenskap och beprövad erfarenhet och ske i samråd med olika myndigheter, bransch- och intresseorganisationer. Utredaren har därför inte bedömt att det är möjligt att inom ramen för utredningens arbete göra sådana bedömningar och lämnar därför inte några författningsförslag på hur föreskrifternas detaljeringsgrad kan sänkas. Detta arbete bör i stället utföras av Jordbruksverket i översynen av djurskyddsföreskrifterna.

Utredaren lämnar däremot nedan förslag på hur en bestämmelse kan förenklas och göras mer lättförstådd. Utredaren har valt 2 kap. 17 § i *Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2010:15) om djurhållning inom lantbruket m.m.* eftersom utredaren har bedömt denna som svår att förstå. Utredarens förslag innebär inte någon ändring i sak.

Nuvarande lydelse

17 § Endast i värmeisolerade stallar får liggytan för nötkreatur innehålla dränerande golv utan ströbädd och då endast i följande fall:

1. för kalvar som är äldre än en månad, ungdjur och vuxna tjurar i boxar med heltäckande spaltgolv av gummi eller annat eftergivligt material,

2. fram till den 1 augusti 2012 för kalvar som är äldre än en månad och högst fyra månader gamla i boxar med annat heltäckande spaltgolv än vad som avses i punkt 1,
3. för kalvar som är över fyra månader gamla, ungdjur och vuxna tjurar i boxar med annat heltäckande spaltgolv än vad som avses i punkt 1 och som:
 - a) var i bruk före denna författnings ikraftträdande, eller
 - b) ingår i ansökan om förprovning¹ som kommit in till länsstyrelsen före den 1 april 2007 och godkänts av länsstyrelsen,
4. för ungdjur och vuxna tjurar i bås där det gödseldrainerande golvet ligger i båsets bakre del och resterande golvytor i båset har helt golv eller annan godtagbar liggyta på minst 80 procent av minimilängden för kortbås,
5. för ungdjur och vuxna djur i bås där det gödseldrainerande gummi-spaltgolvet ligger i båsets bakre del och resterande liggytor i båset har helt golv med gummimatta eller motsvarande på minst 80 procent av minimilängden för kortbås.

Utredarens förslag

17 § Liggytan för kalvar under en månads ålder samt för kor och högdräktiga kvigor får inte bestå av drainerande golv.

Om liggytan för andra nötkreatur utgörs av drainerande golv utan ströbädd måste stallet vara värmeisolerat.

Nötkreatur som hålls i box

17 a § Kalvar som är äldre än en månad, ungdjur och vuxna tjurar får hållas i boxar med heltäckande spaltgolv om det utgörs av gummi eller annat eftergivligt material.

Fram till den 1 augusti 2012 får även annat heltäckande spaltgolv än det som avses i första stycket användas för kalvar mellan en och fyra månaders ålder.

Annat heltäckande spaltgolv än det som avses i första stycket får även användas för kalvar äldre än fyra månader, ungdjur och vuxna tjurar om

1. de var i bruk innan denna författning trädde i kraft, eller
2. ingår i ansökan om förprovning² som har kommit in till länsstyrelsen före den 1 april 2007 och har godkänts av länsstyrelsen.

¹ Bestämmelser om förprovning finns i 5–6 b §§ djurskyddsförordningen samt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:95) om förprovning av djurstallar.

Nötkreatur som hålls i bås

17 b § Ungdjur och vuxna nötkreatur får hållas i bås där båsets bakre del utgörs av gödseldrainerande golv om

1. liggytan utgörs av helt golv eller annat godtagbart underlag,
2. liggytan är minst 80 procent av minimilängden för kortbås, och
3. det gödseldrainerande golvet är av gummi och övrig liggyta är täckt med gummimatta för högdräktiga kvigor och kor.

² Bestämmelser om förprovning finns i 5–6 b §§ djurskyddsförordningen samt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:95) om förprovning av djurstallar.

5.7 Referenser

- Barchiesi A., Lindkvist-Ottow E., Loberg J., Palmqvist G. 2008. Ett djurskydd i förändring. – genom tillämpning av djuromsorgsprogram, likvärdiga och riskbaserade kontroller samt en utvecklad förprovning, Jordbruksverket Rapport 2008:24
- Bracke, M.B.M. 2007. Animal-based parameters are no panacea for on-farm monitoring of animal welfare *Animal Welfare*. 16: 229–231.
- Rushen, J. & de Passillé, A.M. 2009. The scientific basis of animal welfare indicators. In: Smulders, F.J.M., Algers, B. (Eds.) *Welfare of production animals: assessment and management of risks. Food safety assurance and veterinary public health, Volume 5*. Wageningen Academic Publishers, The Netherlands. P 391–415.
- Strömberg, H. 1999. *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. Juristförlaget i Lund.

6 Naturligt beteende

Begreppet naturligt beteende klargörs i den nya lagen genom att det anges att djur ska hållas och skötas på ett sådant sätt att de ges möjlighet att utföra sådana naturliga beteenden som djuren är starkt motiverade för och som ger djuren en funktionell återkoppling, dvs. minskar djurets motivation att utföra beteendet i fråga. Dessa beteenden begränsas dock till beteende som relaterar till djurens behov av rörelse, vila, komfort, sysselsättning, födosök och socialt umgänge. Med sysselsättning avses även sådan sysselsättning som endast är viktig för djuret under viss tid av dess liv, t.ex. suggors behov av att bygga bo inför grisning och kalvars behov av att få suga. Begränsningen införs på grund av att det finns beteenden som djur är starkt motiverade för men som är oönskade eller svåra att tillgodose i djurhållning. Ett exempel på detta är att djur kan vara starkt motiverade att parasig eller att slåss.

Utredaren anser inte att det i djurskyddslagen ska regleras exakt vilka beteenden som avses med naturligt beteende eftersom det skulle ge lagen en mycket hög detaljeringsgrad. Detta bör i stället regleras i Jordbruksverkets föreskrifter och uppdateras i takt med ny kunskap på området.

Utredarens uppgift har enligt kommittédirektivet varit att utreda hur begreppet naturligt beteende i 4 § djurskyddslagen kan förtydligas. I propositionen till djurskyddslagen (prop. 1987/88:93) anges att *avsikten med bestämmelsen är att varje djurarts särskilda biologiska beteende skall beaktas*. Bestämmelsen anses vara en portalparagraf för den svenska djurskyddslagstiftningen och att den har ett stort symbolvärde. Olika utredningar har ansett att formuleringen är otydlig och diskussionen har i huvudsak gällt om formuleringen avser grundläggande beteenden som är viktiga för djurets välbefinnande eller avser beteenden som djur utför i vilt tillstånd.

Villkor i utredarens arbete har varit att minst samma djurskyddsnivå som dagens nivå ska uppnås. Lagstiftningen ska också bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet, se till det enskilda djurets behov och verka förebyggande.

6.1 Begreppets ursprung och avsikt

6.1.1 Begreppets ursprung

Var kommer begreppet *naturligt beteende* ifrån? Segerdahl (2009) anser att begreppet *naturligt beteende* uppkom som en reaktion mot den storskaliga djurproduktionen. Han menar att begreppet uttrycker en moralisk reaktion på att djur tvingas leva *onaturligt* i det som Harrisson (1964) kallade för djurfabriker i sin bok *Animal machines*. *Naturligt beteende* är också en hjärtefråga för det ekologiska lantbruket som präglas av en filosofi som betonar naturens ordning och balans. I det ekologiska lantbruket är *naturligt beteende* en grund för djurens hälsa och välfärd (Segerdahl 2009).

Segerdahl anser att den ekologiska rörelsen har tolkat *naturligt beteende* som en definierbar biologisk term som etologerna har svaret på hur man ska leva upp till. Själv anser han dock inte att det är så enkelt utan menar att debatten om naturligt beteende i djurhållningen också handlar om naturfilosofi med ett ursprung i en moralisk reaktion på tendenser i vår tid (Segerdahl 2009).

Exakt när begreppet *naturligt beteende* etablerades är oklart men 1965 påtalade Brambellkommissionen i sin rapport vikten av att djur fick sina *beteendebehov* tillgodosedda (Harrison 1988). I rapporten konstaterades också att huruvida förhållandena ska anses vara acceptabla eller inte beror bl.a. på i vilken grad som beteendebehoven hos djur är uppfyllda. Brambellkommissionens rapport formulerade också grunden för de s.k. fem friheterna och en av dessa friheter var friheten till *normalt beteende* (Harrison 1988).

Friheten att utöva *normala* eller *naturliga beteenden* baserar sig på antagandet att djur har ett behov av att få ge utlopp för sitt naturliga beteendemönster utöver att få de fysiologiska behoven som beteendet är till för, tillgodosedda. Inte några speciella beteendemönster anges utan det är i stället underförstått att alla naturliga beteendemönster representerar beteendebehov (Jensen & Pedersen 2008).

Efter Brambellkommissionens rapport har diskussion förts i forskningssammanhang kring djurs behov av att utföra olika beteenden och vilka dessa i så fall är. Diskussionen har bl.a. handlat om att se på djurs behov av beteenden och om detta gäller *alla* beteenden som djur uppvisar i naturen eller endast *vissa* beteenden och i så fall vilka kriterier man bör använda för att särskilja dessa beteenden (se bl.a. Hughes & Duncan 1988, Jensen & Toates 1993).

6.1.2 Avsikten med begreppet naturligt beteende

När de fem friheterna används talas det ibland om att djuren ska kunna bete sig *normalt* och i andra fall att de ska få bete sig *naturligt*. Normalt och naturligt är inte synonyma begrepp med varandra. Med normalt avses enligt nationalencyklopedin *något som inte avviker från den grundläggande typen av företeelsen i fråga, särskilt genom att överensstämja med genomsnittet*. Begreppet *normalt beteende* hänvisar alltså till hur ett djur betar sig i relation till andra djur, vad som är statistiskt sett *normalt beteende*. Detta är inte nödvändigtvis det man avser när man talar om *naturligt beteende*.

Vissa forskare menar att *normalt beteende* visserligen kan hänföras till de beteenden som djurens artfränder gör i naturen men att detta i sig inte behöver vara något positivt ur ett djurvälståndsperspektiv. Det är inte någon fördel för ett djur ur ett välbefinnandeperspektiv att tvingas försvara sig mot rovdjur eller att genomgå ett ansträngande födoletande i tider av svält. Detta kan dock anses som ett *normalt beteende* i naturen (Algers 2008).

Betar sig domesticerade djur i fångenskap *normalt* i den meningen likadant som sina vilda artfränder i naturen? Algers (2008) menar att forskningen visar på att de i stor uträkning gör det. Etologiska studier finns bl.a. på gris (Jensen, Florén och Hobroh 1987, Jensen 1988) och fjäderfä (Keeling & Duncan 1991) som visar att domesticerade djur betar sig ungefär som sina vilda släktingar då de släpps ut i liknande miljöer.

När det gäller begreppet *naturligt beteende* kan sägas att de beteenden som djuren gör i naturen är *naturliga* i det avseendet att djuren självmant gör dem i naturen. Detta säger dock inte mycket om vilka beteenden som djur har behov av att utföra när de befinner sig i en annan situation. Vissa av djurens beteenden i naturen handlar om att klara av en negativ situation såsom stressen att tvingas försvara sig mot rovdjur eller ett ansträngande födoletande i svälttider.

Detta är *naturligt* men knappast något som djuren skulle känna ett *behov* av att uppleva. Detta var inte heller det som Brambellkommissionen avsåg med den femte friheten. I deras rapport talades det i stället om att försäkra att djurens *beteendebehov* (se nästa avsnitt) blev tillfredsställda i de fall som de medförde något positivt ur ett djurvälståndsperspektiv (Harrison 1988).

Att det finns beteenden som djur alltid har behov av att utföra och andra beteenden som de bara ibland har behov av att få utföra illustrerar Algers (2008) med en jämförelse mellan grisars behov av att bygga bo vid grisning och att simma. Grisar kan simma men långt ifrån alla gör detta även om tillfälle bjuds. Grisar visar inte någon generell vilja att ta sig ett bad men det förekommer att grisar ger sig ut och simmar om de t.ex. vill ta sig över till andra sidan av ett vatten eller om de lockas av flytväxter som finns i vattnet. Man måste därför anse att det är *naturligt* för en gris att simma (när den gör så självmant) men det finns inte något som tyder på att grisar i andra situationer känner något egentligt behov av att simma. Jämför man detta med grisars behov av att bygga bo så är det något som alla suggor gör i någon form före grisning oavsett miljö. Står suggan i en bur utan halm kommer hon ändå att försöka utföra de flesta av beteendeelementen som bobyggnadsbeteendet består av. Suggan har sålunda ett behov, en inneboende drift, att utföra detta beteende (Algers 2008).

6.1.3 Djurens beteendebehov

Vad är då egentligen ett *beteendebehov*? Algers förklarar beteendebehov med beteenden som djuret har stark motivation för eller hög beredskap för att utföra. När djuret sedan har utfört beteendet och detta lett till det resultat som djuret "avsett" (dvs. varit funktionellt och t.ex. gett mättnadskänsla) minskar behovet och motivationen. Att djur har behov att utföra vissa beteenden beror på att dessa beteenden har en genetisk bakgrund, de har varit evolutionärt fördelaktiga beteenden för djuret. Vissa beteenden utlöses av interna faktorer eller stimuli, t.ex. så utlöser hormoner bobyggnad hos suggor. Andra beteenden utlöses av externa faktorer/stimuli såsom åsynen av något smakligt eller något skrämmande (Algers 2008).

Hur viktigt resultatet av beteendet är för att beteendebehovet ska vara tillfredsställt har diskuterats. När det gäller beteenden som har utlösts av yttre faktorer är det ganska självklart att motivatio-

nen för beteendet inte minskar förrän situationen har förändrats. Forskning visar dock att även när beteendebestånd utlöses av inre faktorer så är resultatet viktigt för att djurens motivation att utföra beteendet ska avta (Damm 2001).

Forskare har under de senaste 20–30 åren resonerat kring om det finns vissa beteenden som djur har större behov av än andra av att utföra och vad det i så fall är som avgör varför vissa beteenden är viktigare än de andra. Många forskare ifrågasätter att *alla* beteenden som djur gör i naturen är resultatet av ett beteendebestånd och därmed nödvändiga för djur i fångenskap att få utföra. Vissa beteenden som djur gör i naturen är något de tvingas till under rådande omständigheter och inte nödvändigtvis något som djuret annars skulle ha gjort. Många djur har också en viss förmåga att anpassa sig och sitt beteende till olika miljöer. Beteenden hos djur som vi håller har också påverkats av domesticering och avel (Dawkins 1980, Poole 1992, Price 1999).

Enligt Algers (2009) finns det tre sätt för att undvika att djur blir frustrerade av att inte få utföra de beteenden som de är starkt motiverade att utföra. Det första är att se till att motivationen för beteendet inte uppkommer. Detta kan t.ex. vara att hålla grisar i en sådan temperatur att deras behov av att kyla ner sig inte uppstår. Det andra är att genom avel försöka ändra djurs motivation för olika beteenden. Det tredje sättet är att försöka tillfredsställa djurs motivation för beteenden genom att förse dem med en sådan miljö att beteenden kan utföras på ett funktionellt sätt (Algers 2008).

Orsaken till beteendet

Tre av de faktorer som vanligen diskuterats i samband med beteendebestånd är: 1. orsaken till beteendet, 2. styrkan i motivationen till beteendet och 3. konsekvensen av att inte få utföra beteendet.

Vissa forskare har ansett att det endast, eller i huvudsak, är beteendemönster som är starkt motiverade av inre orsaksfaktorer som är beteendebestånd (Hughes & Duncan 1988, Friend 1989). Andra forskare har ansett att både inre och yttre faktorer kan orsaka eller motivera beteendemönster som är viktiga för djuren och som då skulle kunna kallas för beteendebestånd (Jensen & Toates 1993). Både inre och yttre faktorer kan resultera i en stark motivation hos djur att utföra vissa beteenden. Exempel på detta är att suggors bobyggande utlöses av inre faktorer som hormoner (prolaktin och

prostaglandiner) medan försvarsbeteende hos en ko utlöses av externa faktorer som åsynen av en rovdjur med potential att skada kons kalv (Algers 2008).

Styrkan i motivationen till att utföra beteendet

Många forskare har ansett att en av de viktigaste aspekterna gällande vad som är ett beteendebehov är styrkan i motivationen som djuret har för att utföra beteendet. Dawkins (1990) anser exempelvis att det är viktigt ur ett djurvälståndsperspektiv att undersöka hur stark motivationen hos djur är för olika beteenden. Ett sätt att göra detta på är att låta djur ”arbeta” för möjligheten att få utföra olika beteenden, dvs. man inför någon form av ”kostnad” och undersöker om djuren är beredda att utföra ett arbete för att få möjlighet att utföra ett visst beteende (Dawkins 1990). Sådana studier har t.ex. visat att hönor är beredda att arbeta för att få tillgång till lämpligt material att sandbada i (Gunnarsson et al. 2000), att grisar är beredda att arbeta för halm (Matthews & Ladewig 1994) och att minkar är beredda att arbeta för att få tillgång till vatten (Mason et al. 2001). Metoden har också använts till att studera djurs respons på olika typer av golv, burstorlekar, temperatur, ljusnivåer m.m. (Algers 2008).

Studier av hur vilda djur betar sig under en dag kan också ge värdefull information om djurens val eller preferenser mellan olika beteendialternativ (Dawkins 1988).

Motivation är något som kan vara tillfällig eller långvarig. Det är också något som kan vara knutet till en specifik händelse i ett djurs liv som exempelvis bobyggande före förlossning hos sugor eller något som uppkommer dagligen som t.ex. sandbadande hos höns (Algers 2008).

Konsekvensen av att inte få utföra beteendet

Stress och frustration

Vilken konsekvens det får att förhindra ett djur från att få utlopp för sitt beteendebehov kan vara ett användbart kriterium för att bestämma vad som är ett beteendebehov (Dawkins 1988). Om man hindrar djur från att få utlopp för sina beteendebehov så leder detta till stress och frustration hos djuret. En av konsekvenserna kan vara

att djuret försöker att utföra beteendet fastän lämplig miljö eller saker i den saknas (Weeks & Nicol 2006). Ett exempel på detta kan vara bukmassage av kullsyskon hos tidigt avvanda smågrisar. Motivationen att dia är stark och i avsaknad av suggans juver riktas beteendet om mot ett kullsyskons buk.

En annan konsekvens kan vara ett onormalt beteende hos djuret, t.ex. svansbitning, beteendestereotyper eller att djuret uppvisar andra stresssymptom (Jensen & Toates 1993). Med beteendestereotyper menas ett upprepat rörelsemönster som saknar funktion, t.ex. tungrullning hos kor, vävning hos hästar och rörbiting hos grisar.

Den stress och frustration som förhindrandet av ett beteendebehov leder till ger i många fall också en direkt negativ effekt på djurets hälsa. Ett exempel på detta är att suggor som inte ges möjlighet att bygga bo har högre frekvens livmoder- och juverinflammationer och dessa suggor släpper heller inte till mjölk lika lätt, vilket också påverkar smågrisarnas tillväxt och hälsa (Bäckström 1973). Man vet också att om man hindrar själva resultatet av beteendet i detta fall, leder det till att smågrisarna i högre grad riskerar att trampas eller klämmas ihjäl av suggan (Thodberg et al. 1999).

Lidande

Många forskare anser att bry sig om djurens välfärd är detsamma som att bry sig om djurs subjektiva känslor och särskilt då obehagliga subjektiva känslor som smärta och lidande (Dawkins 1980, 1988, Baxter 1983, van Rooijin 1984, Zayan and Duncan 1987). Dawkins föreslår att psykiska lidande kan indelas i två kategorier:

1. Lidande orsakat av närvaron av vissa förhållanden eller viss behandling som ett djur vill slippa undan men inte kan (aversion).
2. Lidande orsakat av avsaknaden av vissa förhållanden där ett djur vill utföra ett beteende men förhindras på grund av fysiska begränsningar eller avsaknad av lämpliga faktorer eller stimuli (deprivation).

I både aversion och deprivation är djuret motiverat att göra något men förhindrat att göra det. Enligt Dawkins (1988) uppstår ett lidande när ett djur förhindras att utföra beteenden som det vill till

en sådan grad att det upplever intensiva eller utdragna obehagskänslor. Hur starkt lidandet är beror på hur stark motivationen för djuret är att utföra beteendet. Obehagskänslorna som ett djur upplever har en klar biologisk funktion eftersom dessa beteenden är kopplade till djurens överlevnad såsom t.ex. födosök (Dawkins 1988). En gris i det vilda tillbringar exempelvis 6–8 timmar med att böka, beta och leta mat. Kor och hästar i det vilda tillbringar 8–12 timmar med att beta. I ett stall är måltiden ofta över på en halvtimme men behovet av beteendet finns fortfarande kvar eftersom motivationen för födosök och ätbeteende inte hunnit tillfredsställas (Jensen 1996).

Ett annat exempel på beteenden som är kopplade till överlevnad är hönors starka motivation för att sandbada. Denna motivation kan förklaras med att det i naturen är mycket viktigt för en höna att sandbada för att sköta om sina fjädrar. Att ha en duglig fjäderdräkt är nödvändigt för att kunna fly från rovdjur och ett förhindrande av sandbadsbeteendet kan alltså vara livshotande för hönan i naturen. I den artificiella miljö som hönor hålls finns det inte några rovdjur att fly från. Motivationen för hönan att utföra sandbadningsbeteende är dock fortfarande mycket starkt och som har nämnts ovan är hönor beredda att arbeta för att få möjlighet att sandbada.

Även om husdjuren är domesticerade så bär de med sig ett evolutionärt arv och en stor del av detta evolutionära arv består av mekanismer för motivation att utföra beteenden som historiskt varit viktiga för överlevnaden och reproduktionen. Att misslyckas med att utföra dessa beteenden kan ha inneburit livshotande fara för djuren (Dawkins 1988).

Dawkins påpekar också att det finns en risk för att vi ser på djurs beteendebehov med mänskliga ögon och inte såsom djur verkligen upplever det. En av farorna är då att människan bedömer djurs beteendebehov och dess vikt för djuret utifrån vilken roll eller funktion som beteendet har i den artificiella miljö som djuret hålls i dag. För att exemplifiera detta kan man tänka sig att man håller en flyttfågel i en väl tilltagen bur eller voljär med skydd mot väder och vind och riklig tillgång på föda. Den verkliga situationen är att fågeln har större chanser att överleva och vara i god kondition inför nästa säsong än om den hade tillåtits flyga fritt och flyga söderut. Fågeln är dock på grund av sitt evolutionära arv inställd på att den måste flyga söderut och försöker därför göra allt den kan för att ta sig ut. Fågeln upplever alltså att den är förhindrad från att utföra

ett beteende som den är starkt motiverad att utföra och att vistelsen i buren innebär ett hot, trots att de faktiska förhållandena egentligen är de motsatta (Dawkins 1988).

Stereotypier

När faktorer som är nödvändiga för att ett djur ska kunna utföra beteenden som är viktiga för dem saknas, kan onormala beteenden uppstå (Fox 1968). Detta kan visa sig i form av stereotypa beteenden, dvs. rörelser som upprepas på samma sätt under viss tid. Detta har bl.a. studerats hos grisar som inte haft möjlighet att böka (Lawrence & Terlouw 1993) och hos hunddjur och isbjörnar i stimulfattiga miljöer (Wechsler 1991, Clubb & Mason 2003).

Kopplingen mellan djurens behov och stereotypier är oftast lätt att se. Rovdjur som i naturen rör sig mycket utvecklar oftast stereotypier som har med förflyttning att göra såsom att springa eller gå i bestämda mönster varv på varv eller trampa av och an på stället. Hovdjur som tillbringar stor del av dygnet med att äta kan i stället utveckla stereotypier kring ätande såsom tomtuggande eller tuggande på rör hos suggor, rullande av tungan hos kor och krubbitning och sväljande av luft hos hästar (Jensen 1993).

Stereotypier är en av de vanligaste beteendestörningarna och nästan alla arter av däggdjur och fåglar som hålls i fångenskap i karga miljöer har visat sig kunna utveckla stereotypier (Jensen 1993). Djur av samma art använder ofta samma typ av beteende även om varje individ utvecklar egna varianter. Stereotypier utvecklas i miljöer där djuren inte har möjlighet att utföra sina naturliga beteenden men förekommer inte alls hos djur i naturen utan är enbart något som djur utvecklar om de hålls i fångenskap. Att utföra dessa stereotypier tros vara ett sätt för djuren att hantera den stress och frustration som de upplever. Förutom miljöer där djuren inte har möjlighet att utföra sitt naturliga beteende kan andra miljöer vara stressande för djuret. Detta är miljöer som är kaotiska, svårförutsägbara, omöjliga att kontrollera eller monotona (Jensen 1993).

Stereotypier är ett tydligt tecken på dålig djurvälstånd. Avsaknad av stereotypier är däremot inte något säkert bevis för att djurvälståndet är god eftersom olika individer är olika benägna att utveckla stereotypier (Jensen 1993).

Passivitet

Djur som utsätts för stor stress och fråntas möjligheten att kontrollera situationen kan också drabbas av passivitet eller s.k. inlärld hjälplöshet. Genom att inte ha någon möjlighet att komma undan det som stressar, ger djuret helt enkelt upp och blir apatiskt. I experiment har man studerat detta fenomen hos bl.a. fiskar, råttor, hundar och människor. Ett stressat djur behöver alltså inte visa sin stress genom aktiva och dramatiska beteenden utan ett djur som sitter orörligt och tyst i ett hörn på sin bur kan vara ett verkligt stressat djur (Algers & Hultgren 1990).

6.1.4 Djurens natur

I sin avhandling *The Concepts of Health, Well-being and Welfare as Applied to Animals* diskuterar Lerner djurens natur och *naturligt beteende* (Lerner 2008). Han påpekar att i den svenska lagstiftningen är begreppet naturligt beteende nästan lika viktigt och framträdande för djurskyddet som minimerandet av lidandet.

Lerner menar också att begreppet *naturligt beteende* verkar ha en mer generell tillämpning än lidande eftersom lidande är begränsat till de djurarter som man vet kan lida medan alla djur har en *natur* och därmed ett *naturligt beteende*. Att djur har en *natur* är något som redan Aristoteles omnämnde och kallade för *telos*.

Andra forskare som Rollin har också haft tankar kring detta och bl.a. yttrat följande: *It has become clear that animals too have natures, what Aristotle called telos, the 'cowness' of the cow, the 'pigness' of the pig* (Rollin 2000) Enligt honom har djur en rätt att leva på ett sätt som tar hänsyn till eller uppfyller deras *telos*. Detta synsätt anser han stämmer väl överens med såväl sunt förnuft som vetenskaplig kunskap (Rollin 1993, Rollin 1996).

För Rollin är dock inte *telos* det viktiga i sig självt utan det är de intressen som kommer från *telos* eller djurets natur som människan måste ta hänsyn till. Om ett djurs natur ändras på ett sätt så att deras intressen ändras så ser Rollin inte något moraliskt problem med det, så länge det är fördelaktigt för djuret. Djur i människans vård har påtvingats vissa uppoffringar beträffande sin natur men människan bör ändå respektera djurens natur så mycket som det är möjligt (Rollin 1995).

6.2 Naturligt beteende i lagstiftningen

6.2.1 Historik

Brambellkommissionens rapport sådde ett frö som bl.a. ledde till en formulering i Västtysklands djurskyddslag 1972. I denna angavs att varje person som höll eller såg efter djur skulle förse djuret med tillräcklig föda och omvårdnad lämplig för arten och förse djuret med en levnadsmiljö som tog hänsyn djurets naturliga beteende. År 1974 tog Norge efter detta och formulerade i sin nya djurskyddslag att djur ska behandlas väl och att hänsyn ska tas till deras naturliga instinkter och behov. Även Europarådet inspirerades av Brambellkommissionens rapport och formulerade i artikel 3 i *Europeisk konvention om skydd av animalieproduktionens djur*, (ETS 87) som trädde i kraft 1978, att

Varje djur skall förvaras, utfodras, vattnas och vårdas på ett sätt som med hänsyn till dess art, grad av utveckling, anpassning och tämjning lämpar sig för dess fysiologiska och etologiska behov.

6.2.2 Begreppet naturligt beteende i den svenska djurskyddslagstiftningen

I dagens svenska djurskyddslagstiftning infördes begreppet naturligt beteende i 1988 års djurskyddslag. Kravet på naturligt beteende gällde till en början endast djur som föddes upp eller hölls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar. I propositionen till lagen (prop. 1987/88:93) angavs att dessa djur utgjorde en särskilt utsatt grupp på grund av de stora ekonomiska intressen som ligger i djurhållningen. Kravet ändrades 2003 till att omfatta alla djur som djurskyddslagen täcker, dvs. alla djur som hålls av människan och de vilda djur som används i djurförsök.

I dag återfinns begreppet naturligt beteende på tre platser i lagstiftningen.

Djurskyddslagen 4 §

Djur skall hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt,

Djurskyddsförordningen 1 b §

Stall och andra förvaringsutrymmen för djur skall vara så rymliga att samtliga djur i utrymmet kan ligga samtidigt och röra sig obehindrat. Utrymmena skall utformas så, att djuren kan bete sig naturligt.

Djurskyddsförordningen 3 §

Inredning i djurstallar och i andra förvaringsutrymmen för djur samt utrustning i hägn skall vara utformad så, att den inte tillfogar djuren skador eller medför risk för djurens hälsa. Inredning och övrig utrustning får inte hindra djuren att bete sig naturligt, otillbörligt inskränka deras rörelsefrihet eller annars verka störande på dem.

Vad har då lagstiftaren avsett med detta begrepp? Förklaringar till detta finns på flera ställen i propositionen till djurskyddslagen (prop. 1987/88:93).

På s. 53 anges den direkta avsikten med själva formuleringen:

Avsikten med bestämmelsen är att varje djurarts särskilda biologiska beteende skall beaktas. Vad som skall anses utgöra ett djurs naturliga biologiska beteende får avgöras utifrån gjorda erfarenheter och vetenskapliga rön. Genom ökade forskningsinsatser kan det förutsättas att kunskapen om djurs beteende kommer att vidgas.

I propositionen till lagen uppges bakgrunden till kravet på naturligt beteende bl.a. ha varit att utvecklingen och effektiviseringen inom jordbruket inte alltid gagnar djuren. I stävan efter rationalisering och produktion av billiga livsmedel hade djurhållningen gått mot att hålla många djur i produktion i begränsat stallutrymme och med en minskad arbetskraft för tillsyn av djuren. På s. 17 i propositionen anges vidare

I den allmänna debatten har kritik riktats mot s. k. djurfabriker med en produktionsinriktning som framför allt är teknikanpassad och inte tar hänsyn till djurens naturliga beteenden.

Den miljö vi nu har i våra djurstallar är ett resultat av strävandena mot ett effektivare lantbruk. Enligt min mening är det ett gemensamt intresse för såväl producenter som konsumenter att djurhållningen är effektiv men också att produktionsresultatet blir av god kvalitet. Djurhållningen får dock inte enbart utformas enligt kortsiktiga ekonomiska kriterier och utan hänsyn till djurens välbefinnande. Det gäller att anpassa djurens miljö till deras biologiska förutsättningar.

På s. 19–20 i propositionen beskrivs bakgrunden till kravet på naturligt beteende ytterligare

Kritiken mot djurhållningen inom animalieproduktionen har framför allt gällt att djurmiljön har blivit karg och att den begränsar djurens möjligheter till naturliga beteenden. Många gånger kan djuren inte alls tillgodose sina beteendebehov i de moderna djurstallarna. Vidare har kritik riktats mot att djurhållningen tidvis fordrar en omfattande medicinering för att hålla djuren friska.

Inom husdjursskötseln måste givetvis en avvägning ske mellan olika intressen. Å ena sidan finns djurskyddsintresset och å andra sidan ekonomiska och produktionstekniska faktorer. Enligt min mening har de sist nämnda faktorerna fått väga över i alltför stor utsträckning. En ändrad syn på djurhållningen har dock nu börjat göra sig gällande. Ökad hänsyn måste tas till att levande djur ingår i produktionen. Djurskyddshänsynen måste tillmätas betydelse i en helt annan omfattning än hittills även om detta skulle innebära minskad produktion. I den nya lagen bör detta komma till uttryck i en särskild bestämmelse som innebär att djur inom animalieproduktionen skall hållas och skötas så att det främjar en god djurhälsa och en god djurmiljö och så att djuren kan bete sig på ett naturligt sätt. En sådan bestämmelse bör också kompletteras med ett bemyndigande för regeringen, eller om regeringen bestämmer det lantbruksstyrelsen, att meddela föreskrifter om hur djuren skall hållas och skötas.

I propositionen anges på s. 21 ett antal exempel på vad man menar med naturligt beteende:

För både bundna kor och kor i lösdrift bör dock krav uppställas på betesgång. Särskilt viktigt är detta naturligtvis för de djur som står uppbundna resten av året. I det traditionella sättet att hålla mjölkkor har också ingått att låta djuren gå på bete under sommarhalvåret. Inomhushållning sommartid har visats öka frekvensen av vanliga och viktiga sjukdomar. Kravet på betesgång är därför mycket viktigt. Betesgång ger dessutom djuren ett allmänt välbefinnande och god motion samtidigt som djuren får möjlighet till ett naturligt beteende.

I propositionen anges på s. 22 att fixering av djur inte bör anses vara förenligt med naturligt beteende och att det bör finnas krav på att grisar har tillgång till halm:

Även systemet att fixera suggor bör upphöra. System som innebär att djur under långa perioder hålls fixerade kan inte anses förenliga med kravet på att djurhållningen skall tillgodose djurens naturliga beteendebehov. Det är också viktigt att djuren får tillgång till liggplats, foderplats och gödselplats.

För slaktsvinen är den totalt tillgängliga ytan viktigare än ytan per djur. För att uppnå en låg nivå av aggressivitet är det viktigt med en stor totalyta. Utrymmeskraven bör anpassas till detta. Miljön i boxarna bör också förbättras. Krav bör bl.a. uppställas på tillgång till halm. Detta är viktigt för att grisarna skall trivas.

På s. 22 i propositionen finns även hänvisning till hönsens naturliga beteende:

Höns för äggproduktion hålls i burar. För närvarande hålls fyra hönor inhysta tillsammans i en bur där varje höna har tillgång till ett utrymme av ungefär en A4-sidas storlek. Även om en utveckling av bursystemet har skett under den tid som systemet har tillämpats måste konstateras att burarna inte tillgodoser ens några av de mest grundläggande behoven hos hönorna, som t. ex. att kunna röra sig, sprätta, flaxa, sandbada och putsa fjädrarna och att kunna lägga sina ägg i reden. [...]

Jag anser att ett sådant system för djurhållning rimligtvis inte kan accepteras. Burhållningen har visserligen medgett att man kunnat hålla många djur per ytenhet vilket möjliggjort att ägg kunnat produceras till en låg kostnad. Burhållningssystemet måste emellertid enligt min mening avvecklas. I framliden bör inte någon form av djurhållning som i så liten utsträckning tar hänsyn till djuren tillåtas.

[...] Några nya anläggningar med nuvarande bursystem bör inte få byggas. Undantag kan möjligen göras om det är fråga om att ersätta mycket gamla och olämpliga burar eller vidta en återuppbyggnad efter brand. Inte heller bör det få byggas några nya anläggningar med andra bursystem som inte tillgodoser djurens alla naturliga beteendebestånd.

6.2.3 Avvägning mellan naturligt beteende och ekonomi

Av propositionen till djurskyddslagen framgår att avsikten med 4 § var att främja möjligheten att djur ska få bete sig naturligt. Det framgår dock också att departementschefen avsåg att det fortfarande skulle ske en avvägning mellan djurens möjlighet att bete sig naturligt och produktionsfaktorer. Detta kom dock inte till uttryck i lagtexten. I Sverige har, enligt juridisk tradition, en paragrafs ordalydelse företräde framför uttalanden i förarbeten till lagen. Är lagtextens innebörd otydlig bör dock ledning sökas i förarbeten.

I dagens djurskyddslag är alltså 4 § formulerad som ett absolut krav på att djuren ska kunna bete sig naturligt men samtidigt är begreppet naturligt beteende inte definierat. Hur paragrafen ska efterlevas har lämnats till den centrala myndigheten att reglera för varje djurslag i sina föreskrifter om hållande och skötande av dessa djur.

Vissa problem har dock uppstått när den centrala myndigheten har gjort dessa avvägningar och detta har bl.a. hanterats av Justitieombudsmannen (JO) i ärende 1990/91:1. I detta fall JO-anmälades dåvarande Lantbruksstyrelsen för att ha utfärdat föreskrifter om att hålla räv i burar, vilka ansågs strida mot 4 § i djurskyddslagen.

Lantbruksstyrelsen anförde då bl.a. att det av djurskyddslagens förarbeten framgick att en avvägning måste göras mellan å ena sidan djurskyddsintresset och å andra sidan ekonomiska faktorer. Det framgick dock av Lantbruksstyrelsens egen utredning att den ansåg att burmiljön avvek radikalt från djurens naturliga förhållanden och att eftersom räven är ett utpräglat rovdjur med stort rörelsebehov kunde inte nuvarande hållning anses vara förenlig med 4 § krav på att djuren ska kunna bete sig naturligt. Lantbruksstyrelsen föreslog att pälsdjurshållningen skulle ges möjlighet att under en tioårsperiod utveckla djurhållningsformer som skulle uppfylla djurskyddslagens krav.

JO anförde följande:

Enligt min mening synes det mot bakgrund av föreliggande utredningsmaterial svårt att hävda, att en djurhållning enligt Lantbruksstyrelsens föreskrifter i de avseenden som omfattas av anmälan står i överensstämmelse med djurskyddslagens krav på att djuren skall kunna bete sig naturligt. Ett förvaringsutrymme med föreskrivna mått måste med nödvändighet på ett onaturligt sätt inskränka en rävs rörelsefrihet, och det synes med fog kunna hävdas, att räven härigenom utsätts för onödigt lidande.

Att lantbruksstyrelsen ansett sig kunna komma till ett annat resultat torde främst sammanhånga med dess principiella syn på betydelsen av lagregler respektive lagmotiv. Enligt styrelsens remissyttrande har "lagstiftaren" inte "tagit någon klar och entydig ställning enbart till förmån för djurskyddsintresset;" av djurskyddslagens förarbeten framgår nämligen att "en avvägning måste göras mellan olika intressen – å ena sidan djurskyddsintresset (bl.a. djurens naturliga beteende) och å andra sidan ekonomiska och produktionstekniska faktorer". Om man har den grundläggande inställningen, att djurskyddslagens föreskrifter är relativa i den meningen, att de – utan att detta framgår av lagtexten – skall följas i den mån inte ekonomiska och produktionstekniska faktorer vid en intresseavvägning anses böra prioriteras, är det klart, att man kan begränsa sina ambitioner beträffande den egna normgivningen på sätt lantbruksstyrelsen här gjort, oavsett om lagens krav formellt är uppfyllda, har – som det uttryckts i remissvaret "djurskyddsintresset nu fått en betydligt starkare ställning än tidigare".

För mig är ett sådant betraktelsesätt främmande och oacceptabelt. De av riksdagen genom antagandet av djurskyddslagen beslutade föreskrifterna skall självfallet tillämpas enligt sin lydelse; eventuella begränsningar och reservationer av antytt slag måste framgå av lagtexten. Lagförarbeten lämnar viktig information beträffande avsikterna med lagstiftningen etc. och kan vid oklarhet lämna vägledning vid tillämpningen av olika stadganden, en tydlig föreskrift rubbas emellertid aldrig av motivuttalanden, som pekar åt annat håll.

Min slutsats är alltså, att lantbruksstyrelsens aktuella föreskrifter svårligen kan förenas med djurskyddslagens krav. En översyn synes

befogad. Det är emellertid inte en uppgift för JO att avgöra, huruvida lantbruksstyrelsen genom en skärpning av sina föreskrifter kan bringa rävhallningen i harmoni med lagen, eller om verksamheten helt bör förbjudas. Skulle det sistnämnda alternativet aktualiseras, synes normgivning på högre nivå rekommendabel, även om lantbruksstyrelsen formellt synes ha möjlighet att utnyttja det i 19 § djurskyddsförordningen givna bemyndigandet. Jag tillställer därför även Jordbruksdepartementet ett exemplar av detta.

6.2.4 Tidigare utredningar

En omformulering av 4 § djurskyddslagen har diskuterats i tidigare utredningar. I betänkandet *Ett förbättrat djurskydd (SOU 2000:108)* föreslogs formuleringen naturligt beteende ändras till; att hänsyn tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov. Som skäl anfördes.

Utgångspunkten för ett gott djurskydd bör vara att människan i sitt umgänge med djur bör så långt möjligt undvika stress, frustration, smärta, skador för djuren. Vid djurhållningen skall också djurens hälsa främjas och hänsyn tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov.

...

Den nuvarande djurskyddslagens portalparagraf (4 §) bör ändras i enlighet härmed. Formuleringen "djurens fysiologiska och beteendemässiga behov" är hämtad från den finska djurskyddslagen (1996 nr 247, 2 kap. 3 §) och är mer adekvat än "djurens naturliga beteende". EU använder i motsvarande sammanhang formuleringen "djurens fysiologiska och etologiska behov", vilket är samma sak.

I remissyttrandena avstyrkte många instanser den föreslagna ändringen eftersom den ansågs innebära en försvagning av djurskyddet. Från några håll välkomnades dock en ändring, eftersom den nuvarande formuleringen medförde tolkningsproblem (JO 2001/601 s. 67 ff.).

I betänkandet *Djurens välfärd och pälsdjursnäringen (SOU 2003:86)* togs frågan om minkars möjlighet till naturligt beteende upp. Slutsatsen var att minkens stereotypa beteende visar på att hållningen i de befintliga bursystemen inte ger dem möjlighet att fullt ut bete sig naturligt. Även om det ansågs vara oklart vilket beteendebehov det var minken som inte kunde få utlopp för så fanns det en samstämmig uppfattning om att burmiljön inte var tillräckligt stimulerande. Detta visade på att 4 § djurskyddslagen

inte skulle vara uppfylld för minkhållningen. Utredaren kom fram till att hållandet av mink bättre måste anpassas till djurens behov och ge möjlighet för minken att bete sig naturligt.

6.2.5 Begreppet naturligt beteende i andra nordiska länder

I 2 § i den danska djurskyddslagen finns det krav på att vid djurhållning ska hänsyn tas till bl.a. djurens beteendemässiga behov i enlighet med erkänd praktisk och vetenskaplig kunskap. I 3 § anges bl.a. att de utrymmen som djur har ska anpassas så att djurets behov tillgodoses.

§ 2. Enhver, der holder dyr, skal sørge for, at de behandles omsorgsfuldt, herunder at de huses, fodres, vandes og passes under hensyntagen til deres fysiologiske, adfærdsmæssige og sundhedsmæssige behov i overensstemmelse med anerkendte praktiske og videnskabelige erfaringer.

§ 3. Rum eller arealer, hvor dyr holdes, skal indrettes på en sådan måde, at dyrets behov tilgodeses, jf. § 2. Det skal herunder sikres, at dyret har den fornødne bevægelsesfrihed også under optagelse af foder og drikke og ved hvile. Dyr skal endvidere sikres mod vejr og vind i overensstemmelse med deres behov.

I den norska djurskyddslagen anges det bl.a. i förarbetena att möjligheterna för djur att följa sina instinkter och bete sig naturligt ingår i kravet på att djur ska behandlas väl och i lagens övriga bestämmelser. Naturligt beteende tas uttryckligen upp i 23 och 25 §§.

§ 23 Dyrs levemiljø

Dyreholder skal sikre at dyr holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov, herunder gi mulighet for stimulerende aktiviteter, bevegelse, hvile og annen naturlig atferd. Dyrs levemiljø skal fremme god helse og bidra til trygghet og trivsel.

Dyr skal ha adgang til egnet og trygt tilholdsrom utenom normal beiteperiode.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om krav til dyrs levemiljø, herunder om egnet og trygt tilholdsrom, tiltak for å forebygge, oppdage og bekjempe brann og om unntak fra krav om tilholdsrom.

§ 25 Avl

Avl skal fremme egenskaper som gir robuste dyr med god funksjon og helse. Det skal ikke drives avl, herunder ved bruk av genteknologiske metoder, som:

- a) endrer arveanlegg slik at de påvirker dyrs fysiske eller mentale funksjoner negativt, eller som viderefører slike arveanlegg,
- b) reduserer dyrs mulighet til å utøve naturlig atferd, eller
- c) vekker allmenne etiske reaksjoner.

Dyr med arveanlegg som nevnt i andre ledd, skal ikke brukes i videre avl.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om avl av dyri strid med prinsippene i denne bestemmelsen.

I den finska lagstiftningen anges i 3 och 4 §§ bl.a. att hänsyn ska tas till djurens beteendemässiga behov och att förvaringsutrymmen ska anpassas efter djurens behov.

3 §

Allmänna principer

Djur skall behandlas väl och de får inte åsamkas onödigt lidande. Det är förbjudet att åsamka djur onödig smärta eller plåga. Vid djurhållningen skall också djurens hälsa främjas och hänsyn tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov.

Genom förordning kan utfärdas närmare stadganden om vad som skall anses åsamka djur onödigt lidande samt onödig smärta och plåga.

4 §

Förvaringsutrymme för djur

Ett förvaringsutrymme för djur skall vara tillräckligt rymligt, skyddande, ljus, rent och tryggt samt även i övrigt ändamålsenligt med hänsyn till djurartens behov. Det är förbjudet att hålla djur på ett sätt som åsamkar onödigt lidande.

6.3 Vetenskapliga definitioner av naturligt beteende

Naturligt beteende har i vetenskapliga sammanhang definierats på ett antal olika sätt. Några av dessa är:

1. Beteenden nödvändiga i en viss situation så att ett djur kan uttrycka eller få utlopp för sitt beteendebestov (Jensen 1990)
2. Beteenden som vi har observerat, eller som vi har goda skäl att förvänta oss att vi kan observera, som utförs av artmedlemmar

av en art i deras naturliga habitat utan påverkan av människor (Bostock 1993)

3. Repertoaren av olika beteenden som djur uttrycker när de hålls i en miljö som ger dem möjlighet att uttrycka de beteenden som evolutionen har skapat (Lidfors et al. 2005)
4. Beteende som djuret tenderar att utföra under naturliga förhållanden eftersom det är angenämt för djuret och främjar biologisk funktion (Bracke & Hopster 2006)
5. Beteendet som djuret är starkt motiverat att utföra och när det utförs ger en funktionell återkoppling till djuret, dvs. sänker motivationen för djuret att utföra det (Algers 1990, 2008)

I försök att finna den bästa definitionen på naturligt beteende har Bracke och Hopster (2006) sett på de problem som det finns med de olika komponenter som ofta finns i definitioner av naturligt beteende. Några av dessa komponenter är:

1. *Artspecifika* beteenden.
2. Beteenden som visas *i naturen* i motsats till de som visas i artificiella *miljöer*.
3. Beteenden som är *motiverade endast av inre faktorer*.

Bracke och Hopster (2006) anser att när man definierar naturligt beteende i termer av *artspecifika* beteenden så indikerar man främst, eller möjligen t.o.m. endast, att man avser de beteenden som är unika för den arten eller gruppen av djur. Detta anser forskarna skulle få till följd att naturligt beteende skulle inkludera beteenden som böckande hos grisar, sandbadande hos höns och betande hos t.ex. nötkreatur, men inte mer generella beteenden som lek, rörelse, sträckande av ben, resnings- och läggningsrörelser, m.m. Flera av dessa anser forskarna vara viktiga för djurens välfärd och viktiga i en välfärdsbedömning. Man bör också betänka att alla artspecifika beteenden inte nödvändigtvis är bra för djurens välfärd. Stereotyper är ett sådant exempel (Bracke & Hopster 2006).

Enligt Bracke och Hopster (2006) finns det även problem med formuleringen *beteenden som visas i naturen* i motsats till de som visas i artificiella eller högteknologiska miljöer. Alla artificiella miljöer eller företeelser är inte nödvändigtvis dåliga för djuren. Mjölkkrobotar och automatiska fodersystem kan t.ex. bidra till en bättre djurvälfärd. I Bostocks definition (nr. 3 ovan) av naturligt

beteende *ska alla beteenden som visas i naturen* inkluderas i definitionen av naturligt beteende. Även om detta logiskt kan tyckas vara sant så är problemet att termen *naturlig* binds ihop med beteendebehov, dvs. man utgår från att djuret har ett behov av att utföra exakt alla de beteenden som det skulle göra i naturen. Eftersom vissa beteenden är utlösta av yttre faktorer stämmer detta troligtvis inte, vissa beteendebehov kanske inte uppstår i en artificiell miljö. Vidare skulle man med en sådan definition omfatta beteenden som är kopplade till saker som inte är fördelaktiga för djuret såsom angrepp av rovdjur, sjukdom, m.m. (Bracke & Hopster 2006).

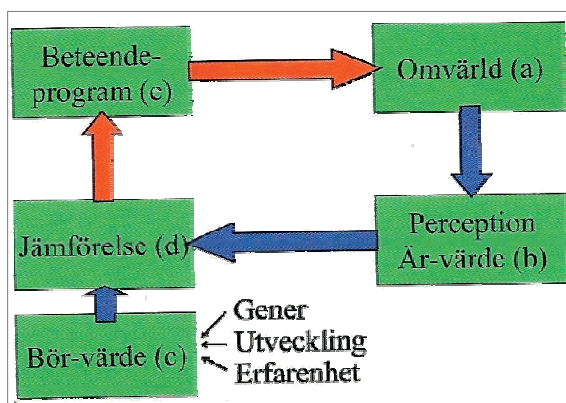
Forskare anser även att det finns problem med att definiera naturligt beteende som beteenden som endast styrs av *inre faktorer* (internt motiverade). Även om det finns många beteenden som är styrda av inre faktorer, t.ex. bobyggande hos suggor och sandbadande hos höns, så kan beteenden motiverade av *yttre faktorer* vara minst lika viktigt för djuret. Som Jensen and Toates (1993) har påpekat så spelar det inte någon egentlig roll för djurens välfärd om beteende är styrt av *inre* eller *yttre faktorer*. Det som har betydelse är om beteendebehovet utlöses men blir otillfredsställt.

Bracke och Hopster (2006) förespråkar en definition på naturligt beteende som innehåller flera olika element av djurens välfärd. Dessa element är att djuret tenderar att göra de under naturliga förhållanden samt att de är angenäma för djuret och främjar biologisk funktion. Detta inkluderar både externt och internt motiverade beteenden och både korttids- och långtidskonsekvenser för djuret. Den inkluderar beteenden som sökande efter mat, ätande, parning, rörelse osv., men exkluderar flykt, sjukdomsbeteenden och aggression på grund av att de inte anses vara ”angenäma”. Den tillåter också beteenden som är anpassningar till djurens moderna miljö, dvs. till mjölkrobotar osv. (Bracke & Hopster 2006).

Ett annat synsätt och förslag på definition av naturligt beteende presenterar Algiers (Algiers 1990, 2008). Definitionen är baserad på en tankemodell som förenklat fungerar som följer: Djur befinner sig i en omvärld (a) och hur denna ter sig för djuret beror på den information som djuret får om den genom sina sinnen, dvs. hur djur uppfattar sin värld (b). Samtidigt finns det i djuret lagrat en bild på hur världen borde vara (c) som är baserad på djurets gener, djurets erfarenheter och utvecklingsstadium (dvs. ålder, könsmognad osv.). Djuret måste då hantera skillnaderna mellan hur omvärlden den befinner sig i verkligen är och hur den borde vara. Detta jämförs (d) och utlöser ett beteendeprogram som påverkar djurets

förhållande till omvärlden. Beteendeprogrammet utförs till dess att ett funktionellt resultat erhållits.

Bild 1 Tankemodell för naturligt beteende. Algers 2008



Algers förslag till definition av naturligt beteende är att *naturligt beteende* är ett beteende som individen är starkt motiverad att utföra och som ger en funktionell återkoppling, dvs. minskar djurets motivation för att utföra beteendet i fråga. Definitionen innebär att beteendet relateras till djurets art (dess gener), djurets erfarenheter, djurets utvecklingsstadium och djurets miljö. Definitionen fokuserar också på djurets behov och de beteenden som syftar till att bibehålla en god hälsa och välbefinnande hos djuret då detta ofta ligger till grund för beteendemotivationen.

Detta betyder exempelvis att naturligt beteende för en sugga är att kunna bygga bo vid grisning men inte nödvändigtvis annars. Det betyder också att en höna ska kunna sitta på pinne och värpa sina ägg i ett rede. Det betyder även att kor måste ha tillräckligt med utrymme för att kunna bete sig funktionellt i flock, t.ex. för underordnade individer att ha möjlighet att visa aggressionsdämpande beteenden mot överordnade eller kunna dra sig undan.

Det kan här påpekas att Algers förslag inte i sig innebär att alla beteenden som djur är starkt motiverade att utföra är goda eller önskvärda. När främmande grisar blandas, t.ex. inför en transport uppstår aggressioner för att de är motiverade att avgöra vem som är mest dominant. Dessa aggressioner kan ofta resultera i såväl stress som skador. Därför finns ett ansvar hos djurhållaren att inte onö-

digtvis utsätta djur för situationer som leder till beteenden som kan ge sådana oönskade resultat.

6.4 Utredarens överväganden och förslag

Naturligt beteende, alla beteenden i naturen?

Utredaren har tagit del av den vetenskapliga forskningen på området och fått berörda instansers syn på frågan genom den instansundersökning som utredningen genomförde under vintern 2010. Mot denna bakgrund kan utredaren konstatera att en nyckelfaktor för god djurvälstånd är att djuren får utföra beteenden som de har behov av att utföra. Såväl den vetenskapliga forskningen som berörda myndigheter och organisationer framhåller vikten av detta samt pekar på det samband som finns mellan utförandet av dessa beteenden och djurens hälsa och välbefinnande. Även om djur har en viss förmåga att anpassa sitt beteende till olika miljöer så har denna förmåga begränsningar. Forskare inom etologi har bl.a. framhållit att en av de största belastningarna som vi kan utsätta våra djur för är att inte ta hänsyn till djurens behov av att utföra vissa beteenden.

Lydelsen *naturligt beteende* kan tolkas som alla beteenden som djur gör i naturen och utredaren har funnit att på grund av detta ifrågasätts ofta lämpligheten av att använda begreppet. Djuren som människan håller befinner sig under andra förhållanden än de i naturen och utredaren anser därför att begreppet kan vara svårt att tillämpa. Begreppet kan också ses som en idealisering av djurens liv i naturen, vilket kan bli missvisande eftersom detta många gånger består av såväl faror som av lidanden. Flera instanser har framfört till utredaren att det måste anses som *naturligt* för djur i naturen att bli jagade av rovdjur och utsättas för svält men att detta inte kan anses som önskvärda element i en djurhållning.

Utredaren förstår att en av svårigheterna med begreppet *naturligt beteende* är att det leder tankarna till situationer där djuren befinner sig ute i naturen. Utredaren drar dock den slutsatsen att avsikten och tanken bakom begreppet *naturligt beteende* i tidigare rapporter, t.ex. Brambellkommissionens rapport och propositionen till gällande djurskyddslag, inte har varit att djur ska få utföra alla beteenden som djuren gör i naturen. Däremot har avsikten varit att de ska få utföra de beteenden som krävs för att de ska må fysiskt och psykiskt bra.

Utredaren har inte heller funnit några praktiska belägg i djurskyddslagstiftningen för att begreppet *naturligt beteende* skulle ha tolkats som att omfatta alla beteenden som djur gör i naturen. När *naturligt beteende* infördes i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen uppmanades den centrala myndigheten med ansvar för djurskyddsfrågor att föreskriva om vad detta skulle innebära för respektive djurslag. Detta har gjorts i myndighetens djurskyddsföreskrifter och utredaren har inte funnit i sin granskning av dessa att naturligt beteende har tolkats som att djur ska kunna utföra alla beteenden som de gör i naturen. I stället tyder föreskrifterna på att en avvägning har gjorts mellan djurens behov av olika beteenden och ekonomiska och praktiska faktorer.

För att klargöra avsikten med begreppet har utredaren övervägt att ersätta begreppet *naturligt beteende* med en annan lydelse som på ett enklare sätt tydliggör vad som avses. Utredaren har dock valt att inte ersätta begreppet eftersom det har ett stort symboliskt värde och att en förändring skulle kunna tolkas som om att djurens behov av dessa beteenden får mindre vikt. Utredaren bedömer även att andra begrepp som *beteendebehov* också medför oklarheter kring vad som avses. Utredaren har därför i stället valt att försöka förtydliga vad som avses med begreppet *naturligt beteende* och föreslagit en definition i lagförslaget.

Utredarens förslag på definition av begreppet naturligt beteende

Utredaren anser att begreppet *naturligt beteende* handlar om de beteendena som är viktiga för djurens välfärd. Även om alla beteenden som djur gör i naturen är *naturliga* så betyder det inte att djuren alltid har ett behov av att utföra dessa i olika situationer eller miljöer. Däremot finns det beteenden som djuren behöver få utföra för att må fysiskt och psykiskt bra oavsett vilken miljö som de hålls i. Det finns också beteenden som utlöses av miljön och som alltså kan vara viktigare för djur som hålls än för djur som befinner sig ute i naturen.

Utifrån den vetenskapliga forskningen på området bedömer utredaren att det finns två nyckelfaktorer som begreppet naturligt beteende bör beröra. Det ena är *styrkan* i djurs motivation att utföra ett visst beteende och det andra är *frustrationen* som djuret upplever om den hindras från att utföra beteendet. Utredaren anser att definitionen av *naturligt beteende* ska spegla båda dessa faktorer

och klargöra att begreppet handlar om att tillfredsställa beteenden som djuret är motiverat för och som det blir frustrerat av om det inte får göra. Utredaren anser att Algers definition (1990, 2008) gör detta. Enligt denna är *naturligt beteende ett beteende som individen är starkt motiverad att utföra och som ger en funktionell återkoppling, dvs. minskar djurets motivation för att utföra beteendet i fråga*. Denna definition beskriver att det handlar om beteenden som djuret har stark motivation för och när djuret har fått utöva beteendet så minskar motivationen för att utöva beteendet. Med funktionell återkoppling avses att djuret får en ändamålsenlig respons, dvs. känner någon form av tillfredsställelse, när det har utfört beteendet och därmed upphör beteendebehovet.

Utredaren föreslår därför att krav införs i lagen som anger att *Djur ska hållas och skötas på ett sådant sätt att de ges möjlighet att utföra sådana naturliga beteenden*

1. *som djuren är starkt motiverade för, och*
2. *som ger en funktionell återkoppling, dvs. minskar djurets motivation för att utföra beteendet i fråga, samt*
3. *relaterar till djurens behov av rörelse, vila, komfort, sysselsättning, födosök och socialt umgänge.*

Djur ska hållas och skötas på ett sådant sätt att beteendestörningar förebyggs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om i vilken omfattning och hur djurs behov av naturligt beteende ska tillgodoses.

Paragrafen talar inte om exakt vilka beteenden som det är frågan om men ger den grund som utredaren anser vara nödvändig för att det ska gå att bedöma vilka beteenden som djuren ska tillåtas utföra. Vilka beteenden detta är varierar med djurart, situation, miljö, tidpunkt i djurets liv osv. och bör därför inte specificeras i lag eller förordning utan finnas i Jordbruksverkets djurskyddsföreskrifter.

Vilka beteenden som ska omfattas begränsas dock till beteende som relaterar till djurens behov av rörelse, vila, komfort, sysselsättning, födosök och socialt umgänge. Utredarens skäl till att införa en begränsning är att det finns beteenden som djur är starkt motiverade för men som är oönskade eller svåra att tillgodose i djurhåll-

ning. Ett exempel på detta är att djur kan vara starkt motiverade att para sig eller slåss.

Utredaren vill dock understryka att med sysselsättning avses även sådan sysselsättning som endast är viktig för djuret under viss tid av dess liv, t.ex. suggors behov av att bygga bo inför grisning och kalvars behov av att få suga.

Utredarens syn på arbetet med djurskyddsföreskrifter gällande naturligt beteende

Utredaren anser att Jordbruksverket bör få i uppdrag att se över de djurskyddsbestämmelser som relaterar till naturligt beteende och säkerställa att dessa täcker in djurs behov av rörelse, vila, komfort, sysselsättning och socialt umgänge. Utredaren anser att de mer detaljerade bestämmelserna gällande naturligt beteende ska hantteras på samma sätt som övriga djurskyddsbestämmelser. Detta innebär att de ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet och tas fram i dialog med berörda myndigheter, bransch och intresseorganisationer. I Jordbruksverkets föreskrifter, i föreskriftsmotiv eller andra informationsskrifter ska det tydligt framgå vilka beteende som djuren ska få utföra.

Som tidigare har nämnts i *Etiska utgångspunkter för en ny djurskyddslagstiftning* krävs det ofta att samhällsnyttan och ekonomiska aspekter vägs mot djurens välfärd. Detta anser utredaren är oundvikligt och vad som ska anses vara acceptabelt måste alltid utgå från vad man vet om djurarten och dess behov. En förutsättning för all djurhållning är att djuren mår både fysiskt och psykiskt bra. Även om djur har en viss förmåga att anpassa sitt beteende till olika miljöer så har denna förmåga begränsningar. Om djuren hålls i miljöer som gör att de mår både fysiskt och psykiskt bra har de också bättre motståndskraft mot sjukdomar, vilket i förlängningen ledet till en bättre djur- och folkhälsa, exempelvis genom lägre antibiotikaresistens.

Som utredaren ser det måste därför djurvälståndsforskning få prägla vilka beteenden som djur ska få utföra. Utredaren har förslagit att ett vetenskapligt råd ska kopplas till arbetet med djurskyddsföreskrifterna, se *Lagstiftningens detaljeringsgrad och struktur*. Utredaren anser att detta råd ska ta fram det faktaunderlag som behövs för att förstå djurets behov av dessa beteenden. Underlaget ska sedan användas som utgångspunkt i Jordbruksverkets avväg-

ning mellan ekonomi och djurvälstånd. Avvägning ska göras i samråd med andra myndigheter, forskare, bransch- och intresseorganisationer. På detta sätt anser utredaren att man ska fastställa vilka naturliga beteenden som djur måste ges möjlighet för att få utföra.

Utredaren föreslår även att lydelsen *Djur ska hållas på ett sådant sätt att uppkomsten av beteendestörningar förebyggs* förs in i lagen. Utredaren anser att djurhållning som medför olika beteendestörningar hos djuren som stereotypier är oacceptabla ur ett etiskt perspektiv. Hållning av djur på ett sätt som gör att djur utvecklar beteendestörningar överensstämmer inte med en god djurvälstånd.

6.5 Referenser

- Algers, B. 1990. Naturligt beteende – ett naturligt begrepp? Svensk Veterinärtidning 42(12): 517–519.
- Algers, B. & Hultgren, J. 1990. Stress – ett begrepp med många sidor. Svensk Veterinärtidning, vol.42. no. 10, 403–406.
- Algers, B. 2008 Naturligt beteende –lagen och biologin. Djuren är väl också människor – en antologi om hälsa och välbefinnande i djurens och människans värld. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa, Avdelningen för husdjurshygien. Rapport 20.
- Baxter, M.R., 1983. Ethology in environmental design for animal production. *Appl. Anim. Ethol.*, 9: 207–220.
- Bostock, S. S. C. (1993). *Zoos and Animal Rights. The Ethics of Keeping Animals.* London, Routledge.
- Bracke, M.B.M. & Hopster H. 2006. Assessing the Importance of Natural Behavior for Animal Welfare. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 19:77–89.
- Bäckström, L. 1973. Environment and animal health in piglet production. A field study of incidences and correlations. *Acta Vet. Scand. Suppl.* 41 AVSPAC 41.
- Clubb, R., Mason, G., 2003. Captivity effects on wide ranging carnivores. *Nature.* 425, 473–474.
- Damm, B.I. 2001. Interne og eksterne faktorerers indflydelse på gylters adfærd før og under faring. PhD thesis KVL, Frederiksberg.
- Dawkins, M.S. 1980. *Animal Suffering: the Science of Animal Welfare.* Chapman and Hall, London.
- Dawkins, M.S. 1988. Behavioural deprivation: A central problem in animal welfare. *Applied Animal Behaviour Science.* Volume 20, Issues 3–4, August, Pages 209–225.
- Dawkins, M. S. (1990), From an Animal's Point of View: Motivation, Fitness, and Animal Welfare, *Behavior and Brain Science* 13, pp. 1–61.

- Friend, T. Recognizing behavioral needs. *Applied Animal Behaviour Science*. Volume 22, Issue 2, February 1989, Pages 151–158.
- Fox, M. (Ed.) 1968. *Abnormal Behavior in Animals*. W.B. Saunders Company, Philadelphia. London. Toronto.
- Jensen, P. 1990. Naturligt beteende och beteendebhov. *Svensk Veterinärtidning* 42(12): 511–515.
- Jensen, P. 1993. *Djurs beteende och orsakerna till det*. LT's förlag Stockholm.
- Jensen, P. & Toates F.M. Who needs 'behavioural needs'? Motivational aspects of the needs of animals. *Applied Animal Behaviour Science*. Volume 37, Issue 2, July 1993, Pages 161–181.
- Jensen, P., Florén, K. & Hobroh, B., 1997 Peri-parturient changes in behaviour in free-ranging domestic pigs. *Applied Animal Behaviour Science*. Volume 17, 161–181.
- Jensen, P. 1988. Maternal Behavior and Mother–Young Interactions during Lactation in Free-ranging Domestic Pigs. *Applied Animal Behavior Science*. 20, pp. 297–308.
- Jensen, M.B. & Pedersen, L.J. 2008. Using motivation tests to assess ethological needs and preferences. *Applied Animal Behaviour Science*. 113: 340–356.
- Hughes, B.O. & Duncan I.J.H. 1988. Behavioural needs: Can they be explained in terms of motivational models? *Applied Animal Behaviour Science*. Volume 19, Issues 3–4, 352–355.
- Harrisson, R. 1964. *Animal machines*. Vincent Stuart Ltd. London
- Harrison, R. 1988. Introduction. *Behavioural Needs of Farm Animals*. *Applied Animal Behaviour Science*. Volume 19, Issues 3–4, 339–386.
- Gunnarsson, S., Matthews, L.R., Foster, T.M., & Temple, W. 2000. The demand for straw and feathers as litter substrates by laying hens. *Applied Animal Behaviour Science*. Volume 65, 321–330.
- Lawrence, A.B., Terlouw, E.M.C., 1993. A review of behavioral factors involved in the development and continued performance of stereotypic behaviors in pigs. *J. Anim. Sci.* 71, 2815–2825.
- Lerner, H. 2008. *The Concepts of Health, Well-being and Welfare as Applied to Animals. A Philosophical Analysis of the Con-*

- cepts with Regard to the Differences Between Animals. Dissertations on Health and Society No. 13 Linköping Studies in Arts and Science No. 438
- Lidfors, L., Berg, C. & Algiers, B. 2005. Integration of natural behaviour in housing systems. *Ambio* 34: 325–330.
- Matthews, L.R., & Ladewig, J. 1994. Environmental requirements of pig measured by behavioural demand functions. *Animal Behaviour* 47: 713–719.
- Mason, G.J., Cooper, J.J. & Clarebrough, C. 2001. Frustrations of fur-farmed mink. *Nature* 410, 35–36.
- Keeling, L. J. & Duncan I. J. H. 1991. Social Spacing in Domestic Fowl in Seminatural Conditions: The Effect of Behavioral Activity and Activity Transitions. *Applied Animal Behavior Science*, 32, pp. 205–217.
- Poole, T.B. 1992. The nature and evolution of behavioural needs in mammals. *Appl. Anim. Behav. Sci.* 1, 203–220.
- Price, E.O. 1999. Behavioural development in animals undergoing domestication. *Appl. Anim. Behav. Sci.* 65, 245–271.
- Rollin, B.E. 1993. Animal welfare, science and value. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 6(special supplement 2): 44–50.
- Rollin, B.E. 1995. The Frankenstein Syndrome. *Ethical and Social Issues in the Genetic Engineering of Animals*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rollin, B.E. 1996. Ideology, “value-free science”, and animal welfare. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section A, Animal Science Supplementum* 27: 5–10.
- Rollin, B.E. 2000. The ethics of pain control in companion animals. In: *Animal pain. A practice-oriented approach to an effective pain control in animals*. L. J. Hellebrekers (ed.). Utrecht, van der Wees: 17–38.
- Segerdahl, P. 2009. Djuren i kulturen. Hur naturligt kan våra husdjur leva? Daidalos.
- Thodberg, K. Jensen, K.H., Herskin, M.S. & Jørgensen, E. 1999. Influence of environmental stimuli on nestbuilding and farro-

- wing behaviour in domestic sows. *Applied Animal Behavior Science*, 63, pp. 245–271.
- Wechsler, B. 1991. Stereotypies in polar bears. *Zoo Biol.* 10, 177–188.
- Weeks, C.A., & Nicol, C.J. 2006. Behavioural needs, priorities and preferences of laying hens. *World Poultry Sci Assoc.* 6, 296–307.
- Van Rooijen, J., 1984. Impoverished environments and welfare. *Appl. Anim. Behav. Sci.*, 12: 3–13.
- Zayan, R. & Duncan, I.J.H., 1987. *Cognitive Aspects of Social Behaviour in the Domestic Fowl*. Elsevier, Amsterdam.

7 Övergivna och förvildade djur

Utredaren föreslår fem åtgärder för att lösa problemen med övergivna och förvildade djur (herrelösa djur).

Den första åtgärden är att tydliggöra att herrelösa djur av tamdjursarter omfattas av djurskyddslagen. Med tamdjursarter avses djur som av tradition hålls av människan och som inte naturligt lever vilt i den svenska naturen.

Den andra åtgärden är att det införs ett tydligt förbud i djurskyddslagen mot att överge djur.

Den tredje åtgärden är att det införs krav på att katter ska vara märkta och registrerade. Till skillnad från andra djur som människan håller tillåts katter röra sig fritt utomhus. I dag innebär det stora antalet herrelösa katter ett stort djurskyddsproblem. Hanteringen av dessa katter kostar också samhället mycket pengar. Krav på märkning och registrering innebär att länsstyrelse och polis kan skilja herrelösa katter från ägda katter vilket gör hanteringen av dessa katter mer effektiv.

Den fjärde åtgärden är att tydliggöra myndighetsansvaret för herrelösa djur och effektivisera hanteringen av dessa. Utredaren föreslår att dessa djur enbart ska omfattas av djurskyddslagen och på så sätt alltid vara länsstyrelsens ansvar. Omhändertagandet och myndighetens hantering av herrelösa djur föreslås också effektiviseras och en särskild bestämmelse i lagen införs gällande omhändertagande av herrelösa djur.

Den femte åtgärden är att katters förmåga att fortplanta sig föreslås begränsas om kattarnas tillåts röra sig fritt utomhus. Detta kan bl.a. handla om kirurgisk kastrering eller genom medicinsk behandling och bör regleras i Jordbruksverkets djurskyddsföreskrifter.

Utredarens uppgift har enligt kommittédirektivet varit att utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med

problemen med övergivna och förvildade djur. Det har också varit att klargöra i vilken omfattning som övergivna, borttappade och förvildade djur omfattas av djurskyddslagen.

Efter kontakter med länsstyrelser och polismyndigheter har utredaren konstaterat att problemet framförallt berör katter. Det förekommer att djur av andra arter överges, t.ex. sällskapsdjur som kaniner, ormar och sköldpaddor, eller lantbruksdjur, såsom nötkreatur och får. I ett nationellt perspektiv rör detta sig dock då om ett mycket begränsat antal djur medan antalet övergivna och förvildade katter har beskrivits som mycket stort. Utredaren har därför valt att framförallt fokusera på problemet med de övergivna och förvildade katterna. En del av utredarens förslag på åtgärder syftar dock till att minska problemet med övergivna djur generellt.

Katter som saknar ägare eller som av någon anledning inte befinner sig under vård och omsorg av en människa har traditionellt benämnts *herrelösa katter*. Utredaren kommer att använda denna benämning när det talas om problemet i stort.

7.1 Herrelösa katter

7.1.1 Ett domesticerat djur på vift

Människan började hålla djur för cirka 15 000 år sedan. På grund av avel genomgick dessa djur förändringar och processen när ett vilt djur förändras genetiskt under människans inflytande kallas för domesticering (Jensen 1993). Domesticering utmärks av att människan har stort inflytande på djurens fortplantning och samtidigt håller ofta människan dessa djur på ett sätt som ger dem mer skydd än de skulle ha i naturen. Detta gör att den urvalsprocess som finns i naturen rubbas och individer som kanske inte skulle ha klarat sig så bra i naturen kan klara sig bra i denna nya miljö som är skyddad från t.ex. rovdjur, vissa sjukdomar och svält. En del av de förändringar som man ser som följd av domesticeringen kan förklaras med att i en skyddad miljö kan djur ha vissa egenskaper som i naturen hade varit ett handikapp (Jensen 1993).

Tamkatten (*Felis catus*) har sitt ursprung i vildkatten (*Felis silvestris*) som fortfarande förekommer i stora delar av Europa, Afrika och Asien. Vissa forskare anser att katten var den första djurarten som domesticerades och syftet var att katten skulle skydda lagrat spannmål från gnagare (Diamond 1997). Forskare är inte helt eniga

om exakt var och när detta skedde men det finns DNA-studier som tyder på att det skedde i Mellanöstern för mer än 9 000 år sedan (Driscoll et al. 2007). En annan teori är att de skedde i områden kring Turkiet och Egypten (Bradshaw 2009) och de tidigaste arkeologiska bevisen för domesticerade katter kommer från Egypten och är från cirka 1550 f.Kr. (Serpell 2000). Den domesticerade katten tros sedan ha spridits över Europa med människans hjälp.

I Sverige finns inte vildkatten utan det enda vilda kattjuret som finns i Sverige är Lodjuret (*Lynx lynx*). Den tamkatt som finns i Sverige är alltså domesticerad. Katter lever dock i vissa fall mer eller mindre vilt på grund av att de har övergetts, tappats bort, rymt eller har fötts ute i naturen av honkatter som har saknat hem.

Exakt hur många herrelösa katter som det finns i Sverige vet inte någon och den uppskattning som ofta figurerar i olika sammanhang är cirka 100 000 herrelösa katter (t.ex. i *Världens bästa djurskydd*, Djurens rätt, s. 41). Att få fram det exakta antalet herrelösa katter i ett land anses vara svårt. I Storbritannien har forskare beräknat att antalet herrelösa katterna borde utgöra cirka 20 procent av det totala antalet katter i landet (Tabor 1981). I USA beräknade forskare att antalet herrelösa katterna borde utgöra 33–50 procent av det totala antalet katter (Slater 2005).

I Sverige fanns det enligt Statistiska Centralbyrån år 2006 cirka 1,3 miljoner katter, (*Förekomst av sällskapsdjur – främst hund och katt – i svenska hushåll*, 2006). Om de brittiska eller amerikanska forskarnas teorier skulle stämma även för svenska förhållanden så skulle antalet herrelösa katter i Sverige alltså vara betydligt fler än 100 000. Eftersom studier av svenska förhållanden saknas har utredaren inte kunnat få fram säkra uppgifter på antalet herrelösa katter i Sverige.

7.1.2 Varför blir katter herrelösa?

Forskare som har studerat problematiken kring herrelösa katter anser att det är ställt utom allt rimligt tvivel att det är människans hantering av katter som ligger bakom ökningen av antalet herrelösa katter (Robertsson 2008). Många herrelösa katter anses antingen ha fötts av katter som redan är mer eller mindre förvildade eller vara katter som har övergetts eller sprungit bort (Robertsson 2008).

Till skillnad från de flesta andra djur som människan håller tillåts katter ofta ströva fritt kring gårdar, hus och i städer. En anled-

ning till detta är att katter har använts och används även i dag till att hålla antalet möss och råttor nere. Ett annat skäl till att katterna får vandra fritt är för att det anses vara naturligt för katter att jaga och att man vill därför inte förneka dem detta. Många av dessa frispringande katter är dock inte kastrerade eller steriliserade vilket betyder att de kan föröka sig okontrollerat.

I takt med att katten har blivit ett allt populärare sällskapsdjur har också antalet önskade katter ökat (Alexander & Shane 1994). Brittiska och amerikanska studier visar att orsaken till att ägare lämnar bort sina katter till djurhem ofta är ändrade förhållanden såsom flyttning, graviditet, sjukdom/allergi eller tidsbrist (Baileys 1992 Miller et al. 1996, Scarlett et al. 1999). En del av katterna lämnas dock inte till katthem utan överges istället eftersom man tror att katterna kan ta hand om sig själva.

7.1.3 Djurhem tar hand om herrelösa katter

I Sverige uppger många av dem som lämnar in katter till djurhem att katterna är "hemlösa" (Andersson et al. 2007). I Sverige finns drygt sextio djurhem som tar emot katter och en studie av dessa gjord av Sveriges lantbruksuniversitet visade att de tog om hand cirka 7 400 katter under år 2006 (Andersson et al. 2007).

Djurhemmen rapporterade också att de flesta katter om togs in på djurhemmen omplacerades och endast en mindre del avlivades (Andersson et al. 2007). Detta stämmer väl överens med liknade studier gjorda i Storbritannien där andelen omplacerade katter var cirka 90 procent och andelen avlivade katter var cirka 10 procent (Rochlitz 2000). Studier från djurhem i USA visar däremot att cirka 70 procent av katterna avlivades och knappt 25 procent omplacerades (Zawistowski et al., 1998). Skillnaden anses bero på att i USA så kom 35–40 procent av dessa katter från organisationer som fångade in förvildade, lösdrivande katter vilka är svåra att omplacera. I den svenska studien tog en del av djurhemmen (38 procent) inte emot förvildade katter (Andersson et al. 2007).

7.1.4 Hur lever herrelösa katter? Spridning, överlevnad och fortplantning

Med undantag för lejon och geparder så lever vilda kattdjur i naturen generellt ensamma (Schaller 1972). Den domesticerade tamkatten däremot har en flexibel social struktur som spänner från att leva helt ensam till att leva i stora kolonier (Izawa et al. 1982, Liberg & Sandell 1988, Izawa & Doi 1994). Kolonier av herrelösa katter uppstår ofta när dessa katter börjar matas av människor och därmed samlas och uppehåller sig inom ett område (Schmidt et al. 2007). Definitionen på en kattkoloni är enligt Slater (2005) en grupp på tre eller fler köns mogna katter som lever och äter i närheten av varandra. Katterna i kolonin kan sedan vara mer eller mindre förvildade.

Hur katter sprider sig i ett område beror på tillgången till föda och parningsmöjligheter. En sammanställning av 28 olika studier som har gjorts över hela världen visar att tätheten av katter i ett område varierar från mindre än 1 katt per kvadratkilometer till mer än 2 000 katter per kvadratkilometer. Skillnaden anses främst bero på tillgång, kvalitet och fördelning av föda (Liberg et al. 2000). De platser där den högsta tätheten av katter har hittats är platser som sophögar (Izawa et al. 1982, Izawa 1983, Mirmovitch 1995) och gårdar (Macdonald & Apps 1978, Liberg 1980, Liberg 1984a 1984b), eller där katterna avsiktligt förses med föda av människor (Dards 1978, 1983, Natoli & de Vito 1988, 1991).

Vilken fortplantingspotential som herrelösa katter har påverkas av hur många och hur stora kullar de får under sin livslängd samt hur många ungar av de som har fötts fram som överlever. Få har dock studerat överlevnad och livslängd hos herrelösa katter. Hos huskatter uppges livslängden ofta vara mellan 9–15 år med den längsta dokumenterade livslängden på 31 år (Comfort 1956). Dessa katter får dock omvårdnad och skydd vilket rimligen ger dem en längre livslängd än de herrelösa katternas.

När det gäller fertil livslängd så anses katter bli köns mogna vid 5–6 månaders ålder (Nutter et al. 2004b) och kan avla ungar upp till en ålder av 16 år (hankatter) respektive 12 år (honkatter) (Morris 1996). Medelkullstorleken hos katter som hålls i hem eller i laboratorium varierar men är cirka 4 kattungar (4.4 (Deag et al 2000), 3.88 (Hall & Pierce 1934)).

Bland herrelösa katter anses dock dödligheten vara hög under kattungarnas första månader och en studie av herrelösa katter som

levde på sophögar i Australien hade efter en månade en medelkullstorleken på cirka 2 kattungar (Denny 2005). En studie av stadslevande förvildade kattungar i Jerusalem visade att endast 16 procent överlevde till 6 månaders ålder (Mirmovitch 1995) och i Japan var motsvarande siffra 9,5 procent vid 10 månaders ålder (Izawa & Ono 1986). I Sverige har, såvitt utredaren känner till, inte några sådana studier gjorts.

Skälet till den höga dödligheten anses bl.a. bero på att unga katter är dåliga på att fånga byten och skaffa sig mat. De är också känsligare och drabbas också oftare av infektioner. Studier visar att herrelösa kattungars överlevnad är mycket högre på platser där det finns gott om mat (Denny 2005, Denny & Dickman 2010).

Herrelösa katter förökar sig alltså långsammare än de katter som ägs och sköts om. Däremot förökar de sig i tillräckligt fort för att antalet katter i kolonier ska öka. Studier på herrelösa katter i Australien visade att antalet katter i en koloni fördubblade sig på ett halvt år (Short & Turner 2005).

7.1.5 Vilket problem medför herrelösa katter?

Herrelösa katter är ett globalt problem och de huvudsakliga problemen associerade med herrelösa katter är enligt forskare:

- Spridning av sjukdomar till människa, tama katter och andra djur.
- Skador på vilda djurpopulationer och ekosystem.
- Sanitära och allmänna besvär för människor.
- Djurskyddsproblem i form av dålig välfärd för de herrelösa katterna.

Spridning av sjukdomar

Herrelösa katter kan sprida sjukdomar till andra djur och till människor. I vilken omfattning som detta verkligen sker finns det dock relativt lite information om men det antas variera mellan olika länder och klimatzoner i världen (Robertsson 2008). Bedömningen är att när det gäller allvarliga sjukdomar, t.ex. rabies eller SARS (sever acute respiratory syndrome), så är risken för att bli smittad av en

katt liten. I USA är rabies vanligare hos katter än hundar och år 2001 rapporterades 270 fall av rabies hos katter. Trots detta har inte någon människa så vitt man vet smittats av rabies från katt sedan 1975 (Jenkins et al. 2002, Robertsson 2008). Sverige har varit rabiefritt sedan 1886 men smittan förekommer i Östeuropa och sprids framförallt av vilda djur.

I USA har det dock visat sig att pest (*Yersinia pestis*) kan sprida sig till människor från katter även om det är mycket ovanligt. Det första väldokumenterade fallet där katter hade spridit pest till människor skedde 1977 i Arizona och fram till 1998 identifierades ytterligare 22 fall (Gage et al. 2000).

Vanligare är dock att katter bär på parasiter som kan överföras till människor. Ett exempel är den parasitiska protozon (vilket är samlingsnamn för diverse encelliga organismer) *Toxoplasma gondii*. Denna parasit kan orsaka toxoplasmos vilket är en infektionssjukdom som oftast är relativt ofarlig för friska människor men som kan vara allvarlig för människor med nedsatt immunförsvar. Gravida kvinnor som smittats kan också sprida det till fostret vilka då kan utveckla så kallad *congenital toxoplasmosis* vilket bl.a. kan leda till ögon och hjärnskador (Vutova et al. 2002). Människor kan även drabbas av denna parasit genom konsumtion av otillräckligt upphettad köttfärs eller dåligt sköljda frukter och grönsaker.

Katter kan också bära på andra parasiter och studier gjorda i Florida visar att 92 procent av de herrelösa katterna hade kattloppor, 37 procent hade öronskabb och 34 procent av katterna bar på bakterien *Bartonella henselae* som är en bakterie som kan orsaka "kattklössjuka" hos människan (Akucewuch et al. 2002, Luria et al. 2004). Andra kattrelaterade sjukdomar som människan kan få är tyfusliknande sjukdomar som "lopptyfus" (*Rickettsia felis*) och "fläck tyfus/feber" (*Rickettsia rickettsii*) vilka smittar via kattloppor (Robertsson 2008). Studier från Kalifornien visar att 54 procent av de herrelösa katterna hade spolmask, 26 procent bandmask och 13 procent koccidier (Levy et al. 1999).

Hur stor risken är att drabbas av smittor från katter är dock oklart. År 2002 höll det danska veterinärförbundet ett seminarium där smittorisken diskuterades och där ansåg man att risken trots allt inte är så stor. De ansåg att herrelösa katter utgör en potential för att sprida sjukdomar till ägda katter och människor men att det inte fanns någon betydande smittorisk (*Udtalelse om katte 2004*). Under svenska förhållanden så görs den bedömningen att en katt som går ute löper störst risk att utsättas för smitta av öronskabb

eller kattpest (*feline panleucopaenia virus*). Den senare är dock många av Sveriges ägda katter vaccinerade mot.

Påverkan på vilda djur och ekosystem

Sjukdomar och parasiter hos herrelösa katter innebär en hälsorisk för t.ex. andra vilda, och ibland utrotningshotade, kattdjur (Yamaguchi et al. 1996, Macdonald et al. 1998). Ett antal forskare anser att det också finns vetenskapligt stöd för att herrelösa katter kan orsaka skador på det vilda djurlivet genom sin jakt och då framförallt hota utrotningshotade arter av fåglar, däggdjur och reptiler (se t.ex. Lepczyk et al. 2003, Nogales et al. 2004, Winter 2004, 2006).

Studier visar att såväl herrelösa katter som frispringande ägda katter kan påverka antalet fåglar. I Kalifornien, USA anses t.ex. katter ligga bakom en kraftig minskning av marklevande fågelarter som California Quail (*Calipepla californica*) och California Thrashers (*Toxostoma redivivum*) (Hawkins 1998). I Storbritannien visade sig katter var ansvariga för 30 procent av dödligheten av gråsparv (*Passer domesticus*) i en engelsk by. (Churcher & Lawton 1987).

Studier visar också att katter på många platser tar fler däggdjur än fåglar (Gillies & Clout 2003, Hutchings 2003) och katters dödande av däggdjur (Hawkins 1998, Baker et al. 2003, Meckstroth et al. 2007), reptiler (Iverson 1978) och även ryggradslösa djur (Gillies & Clout 2003) oroar också vissa forskare. I Storbritannien beräknar forskare att de totalt cirka 9 miljoner katter dödar minst 52–63 miljoner däggdjur, 25–29 miljoner fåglar och 4–6 miljoner reptiler varje sommar (Woods et al. 2003).

Den domesticerade katten finns på listan av de 100 värsta invasionsarterna globalt (Lowe et al. 2000) eftersom katten ofta inte är ett naturligt eller ursprungligt rovdjur i de ekosystem som de rör sig i (Lepczyk et al. 2009). Herrelösa katter återfinns också ofta i koncentrationer som är mellan 10–100 gånger högre än andra ursprungliga rovdjur av liknande storlek (Nowell & Jackson 1996, Liberg et al. 2000). Forskning visar också att även mätta katter utgör ett hot för vilda djur eftersom hunger och jaktinstinkt inte är kopplade hos domesticerade katter (Adamec 1976) och även välmatade katter jagar och dödar ödlor, fåglar, små däggdjur och insekter (Liberg 1984, Castillo & Clarke 2003, Hutchings 2003, George 1974).

Exakt vilken effekt som herrelösa katter har på vilda djur i ett område varierar med faktorer som t.ex. födotillgång, väder, sjukdomar, förändringar i miljön osv. (Banks 1999). Forskning visar dock att katternas inverkan kan vara väsentlig (Longcore et al. 2009, Lepczyk et al. 2009, Denny & Dickman 2010) men i Sverige har få studier genomförts på området.

Synen på katters rätt till liv och frihet att jaga grundar sig ofta på att katter ses ur ett individperspektiv medan de vilda djuren betraktas ur ett populationsperspektiv. Vissa anser dock att vilda djurs liv också ska värderas på individnivå (Lepczyk et al. 2009).

Sanitära olägenheter och allmänt besvär

Herrelösa och tama katter som rör sig fritt anses som en störande faktor av många människor i samhället. Detta beror t.ex. på den urin och avföring som katterna lämnar på olämpliga ställen och på det oväsen som katter ibland gör på nätterna (Gunther & Terkel 2002). En studie i Kalifornien visade att ca 9 000 katter i ett område lämnade efter sig 77,6 ton fekalier per år utomhus. De herrelösa katterna ansågs i detta fall stå för cirka 30 procent av fekalierna medan ägda katter som rörde sig fritt ansågs stå för resterande fekalier (Dabritz et al. 2006).

Hur stort problem som allmänheten anser att de herrelösa katterna utgör varierar. Det finns inte någon svensk forskning på området men i USA visar forskning, föga förvånande, att kattägare upplever problemen som mindre än de som inte har katt gör. Det finns också skillnader mellan glesbygd och tätort där personer i glesbygd ser färre problem med katterna (Lord 2008).

Det finns också studier av människors engagemang för vilda katter. I Italien angav 10 procent att de matade katter som de inte ägde (Slater et al. 2008), i USA var motsvarande siffra 8–12 procent (Johnson et al., 1993, Johnson & Lewellen 1995, Patronek et al., 1997) och i Australien 22 procent (Toukhsati et al. 2007).

Djurskyddsproblem, de herrelösa katternas välfärd

Katter som springer lösa utsätts för ett antal välfärdsrisker såsom sjukdom, svält, klimat, trafik, andra djur och människor (Clarke & Pacin 2002, Slater 2004). I en studie dog eller försvann 75 procent

av de herrelösa kattungarna före 6 månaders ålder. Skador var en vanlig orsak till död och bl.a. då från herrelösa hundar och motorfordon (Nutter et al. 2004b).

Hälsoläget hos de herrelösa katterna är ofta dåligt. Herrelösa katter har ofta dåligt kroppshull och kan i vissa fall vara svårt avmagrade (Scott et al. 2002a, b, Robertsson 2008). Studier av herrelösa katter i Florida visar också att dessa katter ofta har kattloppor, öronskabb, spolmask, bandmask och den parasitiska protozon *Coccidia* (Echerlin 1985, Harman et al., 1987, Dryden 1988, Painter & Levy et al. 1999, Akucewich et al. 2002, Gracenea et al. 2009)

Om kattkolonier förses med tillsyn, foder, skydd och grundläggande veterinärvård anses det finnas möjlighet att skapa en god djurvälstånd. I praktiken är dock inte alltid så fallet (Stoskopf & Nutter 2004).

7.1.6 Metoder för att hantera och minska antalet herrelösa katter

Enligt forskare har engagemanget för herrelösa katter ökat under de senaste åren ökat runt om i världen (Robertsson 2008). Engagemanget kommer både från dem som värnar om dessa katter och från dem som upplever verkliga eller skenbara problem med dem. Ofta finns ett gemensamt mål att antalet herrelösa katter bör minskas men hur detta bör ske och vilka metoder som är etiskt acceptabla finns det mycket diskussion om och konflikter kring (Robertsson 2008).

De metoder som har beskrivits i forskningen och använts för att avhjälpa problemet med herrelösa katter kan sammanfattas till:

- Avvakta (dvs. vänta och se om problemet försvinner av sig självt).
- Omplacering (fånga in och ta hand om eller släppa ut på annan plats).
- Avlivning (antingen på plats eller fånga in, föra bort och avliva).
- Kastrering och återsläpp (TNR- trap, neuter return dvs. fånga in, kastrera och släppa tillbaka).
- Kontroll av källan till katterna.

Avvakta

Det saknas vetenskapligt stöd för att problemet med herrelösa katter kan lösas av sig självt. Forskare anser att eftersom allmänheten har ett allt större engagemang för såväl dessa katter som för de problem som de orsakar bör avvaktan inte vara en acceptabel eller lämplig metod i längden (Robertson 2008).

Omplacering

Att ge herrelösa katter nya hem genom omplacering sker i dag med hjälp av ett antal djur eller katthem. Förmedlingen sker oftast vid olika katthem där de herrelösa katterna tagits om hand under en längre eller kortare tid. Katthemmen uppger dock att de har svårt att hitta hem till alla dessa katter eftersom antalet katter ofta vida överstiger antalet intresserade personer som vill ta hand om en katt. Om omplaceringsfrekvensen är låg finns det risk för att de katter som hålls i katthem av olika slag blir kvar där hela sitt liv om katthemmen inte avlivar katter. Många katthem skulle då antingen växa enormt i storlek eller få sluta att ta emot katter. Forskare uppger dock att omplaceringsverksamhet kan stöta på oväntade problem. Ett exempel på detta är ett kattkontrollprogram i Bidwell Park i Kalifornien där ett dussintal katter skulle tas om hand och omplaceras eftersom de levde i ett miljökänsligt parkområde. När projektet blev känt började personer som ville bli av med sina katter att överge dessa i detta område och under 7 års tid tog projektgruppen totalt hand om 633 katter från denna park. Verksamheten var finansierad av medel från staden och visar även att skalan på projekten kan öka och att det krävs kontinuerligt arbete (Levy & Crawford 2004).

Forskare uppger också att det kan vara ett djurskyddsproblem att omplacering herrelösa katter som inte är tillräckligt vana vid människor (Levy & Crawford 2004).

Avlivning

För att eliminera katter från vissa områden har avlivning skett med hjälp av metoder som jakt, förgiftning, fällor och introducerande av sjukdomar (Nogales 2004). På mindre öar runt om i världen och på vissa platser i Australien har man försökt att utrota alla katter

eftersom de har hotat det vilda djurlivet. Detta har dock visat sig svårt och man har funnit att det ofta krävs att flera olika metoder används. Några av de metoder som används har varit skjutning, infångning i olika typer av fällor, förgiftning med natriumfluoracetat eller spridning av kattpest (*Feline panleucopaenia*) (Brothers 1982, Muir 1982, Brothers et al. 1985, Dömm & Messersmith 1990, Short et al. 1997, Algar & Burrows 2004). Dessa avlivningsmetoder, men även avlivning av friska katter överhuvudtaget, har gett upphov till stor debatt och etiska diskussioner. Vissa anser att avlivning bör anses vara acceptabelt så länge som avlivningsmetoden är skonsam och effektiv medan andra anser att friska djur inte bör få avlivas alls (Robertson 2008).

Kastrering och återsläpp -TNR

Bland dem som anser att det är mer etiskt försvarbart att låta de herrelösa katterna leva har en metod växt fram som går ut på att minska antalet herrelösa katter genom kastrering/sterilisering. Metoden kallas internationellt TNR (trap-neuter-return) och innebär att katter fångas in, kastreras och släpps tillbaka där de fångades in. En del av dessa TNR-program innebär att katterna får tillsyn, mat och veterinärvård efter att de återsläppts men graderna av detta varierar och vissa program fokuserar endast på kastrering/sterilisering. Metoden har använts i t.ex. Sydafrika, Danmark, Storbritannien, Kanada och USA men är starkt omdiskuterad (Levy & Crawford 2004, Robertson 2008). Att metoden är omdiskuterad beror dels på att det ifrågasätts hur effektiv den är, dels om den kan anses vara lämplig ur djurskyddssynvinkel.

Effektivitet

I studier av TNR varierar ofta förhållandena, metoderna och vad som avses med ”framgång” i dessa projekt. För många TNR-förespråkare är inte framgång definierad som total eliminering av herrelösa katter i ett visst område utan i stället som stabilisering och minskning av en viss grupp katter (Levy & Crawford 2004, Robertson 2008), skapa en stabil, frisk och skötbar koloni (Neville 1983), låg omsättning på katter och en förbättrad katthälsa i kolonin (Zaunbrecher & Smith 1993), minska antalet friska katter som

avlivas, minska kostnaderna för samhället eller minska klagomålen rörande katterna (Hughes et al. 2002).

I vissa studier har forskarna alltså utgått från att herrelösa katter är önskvärda i ett område medan motståndarna till TNR ofta är av motsatt åsikt. Exempelvis många biologer och viltvårdande veterinärer anser att effektivitet och framgång i TNR-projekt bör mätas och definieras i termer av minskning av kattantal och ha total eliminering som mål (Jessup 2004, Nogales et al. 2004). De TNR-projekt som verkar ha fungerat bäst i termer av att kattantalet minskat har genomförts i geografiskt avgränsade områden av forskare (Hughes & Slater 2002, Levy et al. 2003, Longcorn et al. 2009). Framgången verkar också till stor del beror på hur många katter som man lyckas omplacera (Levy et al. 2003, Stull 2007).

I misslyckade TNR-projekt har kattantalet antingen varit det samma eller t.o.m. ökat över åren (Castillo & Clarke 2003, Foley et al. 2005). Som exempel kan nämnas att i London visade sig en kattpopulation i ett TNR-projekt under många år variera mellan 17–19 djur utan någon indikation på minskning (Neville 1989). I Rom bedrevs ett TNR-projekt som omfattade många kolonier. Projektet bedrevs i mer än 10 år och involverade kastrering av 8 000 katter. Resultaten var dock varierande och bland de 103 kolonierna hade antalet katter minskat i 55 kolonier, varit stabilt i 20 kolonier och ökat i 28 kolonier. Totalt beräknades katterna ha minskat med 16–32 procent vilket forskarna ansåg som ett misslyckande med tanke på de resurser som hade lagts ner. Forskarnas slutsats var att TNR-projekt var ett slöseri med tid, pengar och energi om man inte kunde få personer att sluta överge sina katter (Natoli et al. 2006).

Med hjälp av matematiska beräkningar visar vissa forskare att det krävs att 75 procent av katterna behöver kastreras för att populationen ska minska (Andersen et al. 2004). Några forskare påtalar att TNR i teorin skulle kunna fungera lika bra som avlivning (Schmidt et al. 2009) men endast om det inte förekommer någon tillströmning av katter. Så fort någon form av tillströmning av katter sker är avlivning effektivare (Andersen et al. 2004, Schmidt et al. 2009). Att ha en så hög grad av kastrering som 75 procent eller mer, och inte ha någon tillströmning alls av katter anser vissa forskare inte förekommer i praktiken (Longcorn et al. 2009).

Forskare har också påpekat att TNR-metoden inte är lämplig om man avser att skydda hotade vilda arter från katterna (Winter 2004, Stoskopf & Nutter 2004, Schmidt et al. 2009). Metoden har ett stort motstånd hos forskare både för dess brister i att skydda

vilda djur men också i att den anses vara oetisk eftersom katterna i många fall överges efter kastrering (Jessup 2004, Barrows 2004, Longcorn et al. 2009, Lepczyk et al. 2009, Guttila & Stapp 2010).

Mer ansvarfull katthållning

För att minska antalet katter som blir herrelösa har ett några förslag lagts fram. Ett av de vanligaste och som kommer ifrån olika organisationer och forskare är krav på permanent identifikation med t.ex. microchip skulle kunna göra det möjligt att återföra försunna katter med sina ägare (Slater 2004, Robertson 2008).

Andra förslag från olika forskare är att intensifiera ansträngningarna att utbilda allmänheten om sina skyldigheter samt fördelarna med kastration/sterilisering, osv. (Winter 2004, Slater 2004, Robertson 2008). Antalet herrelösa katter skulle också minska om fler personer höll sina katter inomhus vilket några forskare samt American Association of Feline Practitioners och American Veterinary Medical Association förespråkar (Winter 2004, Barrows 2004, Robertson 2008). Detta skulle medföra en begränsning i kattens möjlighet att bete sig naturligt men kattens övriga behov som frihet från hunger, törst, smärta, sjukdom m.m. skulle tillfredsställas (Winter 2004, Barrows 2004, Robertson 2008).

7.2 Lagstiftning

Herrelösa katter kan omfattas av flera olika lagstiftningar och enligt den svenska rättsordningen är en katt en sak, dvs. lös egendom. Högsta domstolen har i ett mål angående skadestånd konstaterat att en katt eller ett annat sällskapsdjur ”i allmänhet inte kan betraktas som vilken sak som helst” (NJA 2001, s. 65 I, II).

Den lagstiftning som kan vara aktuell är djurskyddslagen, lag (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, miljöbalken samt olika hittegodsbestämmelser och dessa lagars följdförfattningar. Sverige har också ratificerat Europarådets konvention om skydd av sällskapsdjur (ETS125) vilken även i viss mån omfattar herrelösa djur.

7.2.1 Djurskyddslagstiftningen

Omfattas herrelösa katter av djurskyddslagen?

Av propositionen till 1988 års djurskyddslag (prop. 1987/88:93) framgår att denna lag liksom 1944 års djurskyddslag omfattar enbart djur som människan på ett eller annat sätt har i sin vård. Det förklaras att vilda, fritt levande djur alltså inte omfattas av lagen men att husdjur bör omfattas av lagen även om de inte hålls i fångenskap.

Inte heller i övrigt anser jag att det finns skäl att göra någon saklig ändring av tillämpningsområdet. Husdjur bör således omfattas av lagen även om de inte hålls i fångenskap. Genom en redaktionell ändring har paragrafen förtydligats så att det klarare än i 1944 års lag framgår att kravet på fångenskap enbart omfattar andra djur än husdjur.

I propositionen anges sedan att exempel på husdjur är hund och katt, men även djur som används i jordbruket samt ren.

Utifrån detta har myndigheterna generellt tolkat det som att lagstiftningen omfattar herrelösa katter.

Hovrätten för Västra Sverige gjorde i en dom 2002 dock en annan tolkning och ansåg att eftersom djuren saknade ägare så var de vilda och inte att betrakta som husdjur (Avd. 5, Rotel 52, 2002-04-19, mål B 2542-01). I detta fall var det okänt vem som ägde katterna men katterna hade under en tid fått mat av personen som sedan ville ha dem avlivade.

Denna tolkning har dock ifrågasatts delvis på grund av vad som har angetts i propositionen till djurskyddslagen, delvis på grund av att katten ur ett biologiskt perspektiv inte kan anses vara ett vilt djur.

I Djurskyddsmyndighetens skrivelse *Förslag till ändringar i djurskyddslagstiftningen m.m.* år 2007 bedömde myndigheten att domstolens tolkningen var felaktig. Grunden för detta var att det inte fanns några vilda katter av arten tamkatt i Sverige utan att dessa katter är domesticerade husdjur. Tamkatt har hållits i Sverige som husdjur i 1 500–2 000 år och 1 § djurskyddslagen säger att lagen avser vård och behandling av husdjur, samt andra djur om de hålls i fångenskap eller används som försöksdjur. Husdjur behöver alltså enligt denna paragraf inte hållas i fångenskap för att omfattas av lagen. Att man med husdjur avsåg bl.a. katter framgår av propositionen till djurskyddslagen.

Myndigheten hänvisade också till att man har gjort en tydlig skillnad mellan vilda djur och katter i förarbetena till en ändring i 23 § lagen (1938:274) om rätt till jakt. Här anfördes bl.a. att rätten till jakt endast gällde vilda djur och att en jakträttsinnehavare endast under vissa betingelser fick döda även hund och katt (prop. 1963:136, s. 42). Det angavs också här att det inte var naturligt att se katten som ett villebråd (s. 45).

Myndigheten hänvisade också till att det enligt Europarådets sällskapsdjurskonvention är förbjudet att överge sällskapsdjur och att definitionen av sällskapsdjur omfattar herrelösa djur och den första generationen av deras avkommor (*stray animals and the first generation of animals born of stray animals*). Om Sverige och djurskyddslagen ska anses uppfylla denna konvention måste alltså minst samtliga herrelösa katter som en gång haft en ägare omfattas av djurskyddslagen samt deras ungar som fötts i det fria.

Är det förbjudet att överge ett djur?

I djurskyddslagen finns inte något uttryckligt förbud mot att överge djur men kravet enligt 3 § på tillsyn innebär ett indirekt förbud ("Djur ska ges tillräckligt med foder och vatten och tillräcklig tillsyn"). En djurägare kan alltså inte avsäga sig sina skyldigheter som djurhållare utan att se till att djuret på annat sätt får den omvårdnad lagen kräver. I Malmö tingsrätt dömdes också en man 2007 för att ha brutit mot 3 § djurskyddslagen genom att överge sin katt i skogen (Malmö tingsrätts dom 31/1 2007, mål nr B 8565-05). Enligt stadgad praxis kan ett övergivande också innebära djurplågeri enligt 13 kap. 16 § brottsbalken (Djurskyddsmyndigheten dnr: 2007-1593).

I propositionen till 1988 års djurskyddslag (prop. 1987/88:93) anges också att ett omedelbart omhändertagande enligt 32 § också ska kunna ske om ägaren är okänd eller inte kan anträffas. Herrelösa katter är enligt detta resonemang per definition utsatta för lidande och ska omhändertas av myndigheterna.

Ett omedelbart omhändertagande bör också kunna ske när ägaren eller vårdaren är okänd och således inte kan nås för tillsägelse, när djuret är övergivet och ägaren eller vårdaren medvetet håller sig undan eller när det i övrigt bedöms oundgängligen nödvändigt från djurskyddssynpunkt. I sådana situationer som jag nu har redogjort för bör ett djur som är utsatt för lidande kunna omhändertas utan att tillsägelse om rättelse dessförinnan har skett. Jag vill i det här sammanhanget påpeka

att jag anser att redan det förhållandet att ett djur har övergivits eller av annan anledning kommer att lämnas utan tillsyn under en längre tid innebär att djuret är utsatt för lidande.

7.2.2 Lag (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter

I 1808 års jaktstadga fanns det bestämmelser som tillät att katter fick dödas av alla och en var på grund av de skador som de orsakade fågelägg och fågelungar (4 art. 6 § Kongl. Maj:ts Nådiga Stadga Angående Jagt och Djurfång). Detta stadgande genomgick under åren några smärre förändringar och flyttades 1988 från jaktlagstiftningen till lagen (1943:459) om tillsyn av hund och katt och 2007 till 21 § lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter. I dag är lydelsen *En katt som med skäl kan antas vara övergiven eller förvildad, får avlivas av jakträttsbavaren eller av någon som företräder denne. Inom tätbebyggt område krävs dock tillstånd av polismyndigheten*. Kammarrätten i Göteborg har också i en dom 2005 (19/10 2005 mål 220-05) tydliggjort att generella avlivningstillstånd inte kan utfärdas utan det krävs tillstånd i varje enskilt fall.

Det framgår av förarbetena till 1988 års ändring att avsikten med bestämmelsen även i fortsättningen främst skulle vara viltvårdande. Den används dock även vid avlivning på grund av sanitära olägenheter eller ordningsskäl vilket kan ifrågasättas (Djurskyddsmyndigheten Dnr: 2007-1593).

Tidigare förslag om märkning av hundar och katter

I departementspromemorian *Förslag till lag om tillsyn över hundar och katter* (Ds 1996:32) föreslogs en ny lag som skulle ersätta den tidigare gällande lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. I promemorian lämnades förslag om att det skulle införas ett krav på att hundar och katter som hålls inom tätbebyggt område skulle vara märkta med halsband eller genom öronmärkning eller på annat lämpligt sätt så att det är möjligt att identifiera ägaren till djuret. Avsaknad av märkning skulle utgöra grund för att ett omhändertagande av djuret skulle ske och i förslaget fanns bestämmelser om hur myndigheterna skulle hantera dessa djur. Djurets ägare eller innehavare föreslogs vara skyldiga att betala kostnaden för omhändertagandet för att återfå djuret.

I promemorian (s. 18) anges bl.a. följande om lösspringande djur:

Huvuddelen av de problem som i dag finns beträffande lösspringande djur handlar om katter. Medan problemen med lösspringande hundar har minskat har problemen med lösspringande katter snarare ökat. Både hundar och katter var tidigare främst nyttodjur. Från att ha hållits som exempelvis vakthundar och ladugårdskatter har djuren emellertid med tiden mer och mer blivit rena sällskapsdjur. En skillnad mellan djurslagen är dock att medan hundar i regel har ett förhållandevis högt ekonomiskt värde saknar s.k. bondkatter i det närmaste helt sådant värde. Detta, tillsammans med människors bristande omdöme, har resulterat i en mängd övergivna och förvildade katter, inte minst s.k. sommarkatter. Dessa katter lider svårt och orsakar dessutom en mängd materiella skador i sin omgivning. Därtill kommer att många kattägare även i storstadsområden släpper ut sina katter, som på det sättet på egen hand får vistas utomhus under åtskillig tid. Även sådana katter kan orsaka problem för sin omgivning. Mot den bakgrunden är det angeläget att även katters ägare åläggs ett större ansvar, även i ekonomiskt hänseende, för sina djur. Det föreslås därför att katter i lagen till fullo likställs med hundar, dvs. samma bestämmelser skall gälla för båda djurslagen. Förhoppningsvis kan detta även ha en gynnsam effekt på katternas alltför låga status.

Syftet med lagen är att skydda omgivningen från skador eller avsevärda olägenheter orsakade av hundar och katter. För att nå detta syfte föreslås bestämmelser om bl.a. omhändertagande av djuren. I detta sammanhang bör särskilt noteras avgränsningen mot djurskyddslagen (1988:534). Visserligen kan konsekvensen av ett omhändertagande ge positiva effekter i djurskyddshänseende men enbart djurskyddsskäl skall inte utgöra grund för ingripanden enligt den föreslagna lagen. Sådana ingripanden skall ske inom ramen för djurskyddslagen.

I fråga om märkning av djur anfördes också bl.a. följande i promemorian (s. 22)

I dag finns inte något krav på att hund och katt skall vara märkta, vilket gör det svårt och ibland omöjligt att identifiera en ägare till djuret. Det är mycket besvärligt och tidsödande att utreda om t.ex. en katt är övergiven eller bara bortsprungen. Om det införs ett krav på märkning av hund och katt som hålls inom tätbebyggt område, kan omärkta djur omhändertas utan att någon omfattande utredning först behöver göras. Ett märkningskrav skulle avsevärt underlätta myndigheternas tillsyn. Dessutom skulle det bli lättare att avgöra vem som har ansvaret för eventuella skador som djuret orsakat.

Märkningen kan bestå i en tatuering eller ett microchip i kombination med en registrering så att ägaren kan spåras genom märkningen. Ett annat alternativ är att djuret bär ett halsband med ägarens namn och telefonnummer eller adress.

I den äldre lagen (Lagen 1943:459 om tillsyn av hund och katt) fanns en rätt att under vissa förutsättningar döda hundar och katter på platsen där de påträffas lösa. Detta föreslogs dock inte i promemorian och anledningarna till detta uppgavs vara flera.

Problemen med lösspringande djur är som tidigare påpekats störst i tätorter. Att i områden där det bor och vistas många människor döda kringstrykande "sällskapsdjur" uppfattas inte sällan som direkt stötande av omgivningen. Detta gäller även om åtgärderna vidtas nat-tetid. Det förekommer även också att det, efter det att katten dödats, visar sig finnas en ägare. Under senare år har ett antal sådana fall uppmärksammats i massmedia. Till detta kommer att riskerna för skadeskjutning är stora när lösspringande djur skall dödas på plats. Från djurskyddssynpunkt är infångande i s.k. burfallor ett betydligt bättre alternativ. Mot bakgrund härav föreslås att reglerna om dödande av djur ersätts med regler om att lösspringande djur skall kunna omhändertas.

För att det inte ska bli alltför resurskrävande för myndigheten att hålla de omhändertagna djuren föreslås att tiden som myndigheten måste ta hand om djuret begränsas till 14 dagar. Denna tidsrymd bör vara tillräcklig för att kunna fastställa om djuret har någon ägare eller innehavare, särskilt med beaktande av att djuren skall vara märkta inom tätbebyggt område. Är djuren inte märkta kan det i och för sig antas att de inte har någon ägare eller innehavare. Myndigheten måste emellertid ändå göra efterforskningar eftersom djuret t.ex. kan ha tappat sitt halsband. I flertalet fall lär omhändertagandetiden bli betydligt kortare än den föreskrivna längsta tiden. Djur som är märkta bör omgående kunna återställas till sina ägare. Det kan dessutom förutsättas att varje ansvarskännande ägare eller innehavare efter en relativt kort tid hör av sig till myndigheterna och efterfrågar det försvunna djuret. Det är följaktligen bara sådana djur som inte är märkta och som inte heller har efterfrågats som kan komma att behöva förvaras under en tid av 14 dagar. [---] Genom en effektiv tillsyn bör problemen med omärkta lösspringande hundar och katter med tiden minska.

Samtliga remissinstanser var i princip positiva till märkning och stödde förslaget. Vissa instanser ansåg dock att märkningen borde vara permanent och att alla hundar och katter borde omfattas av märkningskravet. Någon proposition med förslag till bestämmelser om märkning och registrering av hundar och katter lämnades emellertid inte till riksdagen.

Vissa remissinstanser påtalade dock att det fanns stora problem med att fastställa vem som är ägare till en viss hund och att antalet aggressiva och farliga hundar snabbt ökade. På grund av detta gjorde Jordbruksdepartementet en förnyad översyn som resulterade i ett nytt förslag om krav på märkning och registrering av

enbart hundar i en senare departementspromemoria (Ds 1999:74). Avgränsningen till hundar förklarades enligt följande i promemorian:

I de tidigare förslagen om märkning och registrering har även katter omfattats. Att det nu lämnas ett förslag enbart beträffande hundar skall inte förstås som att märkning av katter inte längre är angeläget. Förslaget har sin grund i att de tilltagande problemen med hundar som attackerar människor och andra hundar kräver att märkning av hund införs snarast möjligt.

Därefter har frågan om märkning av katter inte utretts ytterligare.

7.2.3 Hittegodsbestämmelser

I 1 § lagen (1938:121) om hittegods anges:

Var och en som hittar något skall utan oskäligt dröjsmål anmäla fyndet hos polismyndighet. Är ägaren till godset känd, får upphittaren i stället underrätta honom om fyndet. När anmälan om hittegods har gjorts skall polismyndigheten underrätta ägaren till godset, om han är känd.

När det gäller herrelösa katter så kan de dock antingen vara övergivna eller borttappade. Högsta domstolen uttalade 1952 (NJA 1952 s. 177) att lagen inte närmare angav vilka föremål som omfattas av lagen och att utanför lagens tillämpningsområde kan endast föremål hamna som saknar ägare eller har ett så litet värde att det är uppenbart onödigt att anmäla.

Utifrån detta resonerade Djurskyddsmyndigheten (Dnr: 2007-1593) att den som överger en katt har visserligen kvar sina lagliga skyldigheter men måste anses ha av sagt sig sina rättigheter som ägare. Eftersom det är just ägarens rättigheter som hittegodslagen har som avsikt att skydda omfattas inte en övergiven katt av hittegodslagen men däremot en bortsprungen katt.

Allt hittegods ska omhändertas och om inte ägaren återfinns efter viss tid så ska det avyttras på något sätt. Enligt hittegodslagen tillfaller godset upphittaren eller staten och gods som tillfaller staten kan säljas eller förstöras. Enligt huvudregeln i 4 § hittegodslagen ska polismyndigheten förvara hittegods under tre månader. Från och med 2008 gäller dock en speciell bestämmelse i 4 a § hittegodslagen beträffande hundar. Enligt denna bestämmelse tillfaller hunden staten om ägaren inte återtar hunden inom fem dagar från det att han eller hon underrättades om fyndet eller, om ägaren inte

är känd, inom tio dagar från det att fyndet anmäldes till polismyndigheten.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hantering av hittegods

En förutsättning för att gods ska utgöra hittegods är att omständigheterna när godset hittas inte tyder på att det lämnats kvar avsiktligt. Det innebär att godset på något sätt oavsiktligt måste ha kommit ur besittarens faktiska kontroll. Eftersom det kan vara svårt att avgöra om ett föremål är borttappat eller inte så bör bedömningen av detta ske med stor försiktighet. När det gäller ett upphittat djur kan detta vara särskilt svårt och utgångspunkten bör därför vara att djuret är bortsprunget om inte annat framgår. Gällande katter så bör det vid bedömningen tas särskild hänsyn till att katter regelmässigt strövar fritt utan att anses som bortsprungna. Detta framgår av *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hantering av hittegods* (RPSFS 2010:7, FAP 650-1).

Uppgifter om upphittade sällskapsdjur ska också registreras i polisens hittegodssystem och anmälan om försvunna sällskapsdjur registreras i RAR (rationell anmälningsrutin) (6 § RPSFS 2010:7).

I allmänna råd anges också att polismyndigheten ska försöka finna ägaren till godset. Dessa efterforskningsåtgärder ska dock ta hänsyn till polismyndighetens resurser och genomföras i den omfattning som är rimligt i förhållande till godsets värde och ägarens förmodade intresse av att få tillbaka godset samt godsets spårbarhet.

När det gäller hundar, katter och andra husdjur anges i de allmänna råden bl.a. att förekomst av öron- och chipmärkning bör kontrolleras. Det anges också att förvaring av djur som tagits emot av polismyndigheten ska ske hos djurstall eller hos enskild person (fodervärd) som är lämplig för uppdraget. Om förvaringen är förenad med höga kostnader eller om det finns särskilda skäl så bör polismyndigheten sälja djuret tidigare än de tre månader som stadgas i 4 § hittegodslagen (beträffande hund de tio dagar som stadgas i 4 a § hittegodslagen). När det gäller kostnaden så bör den bedömas med utgångspunkt i djurets värde. Särskilda skäl kan vara att djuret är så speciellt att en lämplig fodervärd inte kan hittas. Har djur tillfallit staten enligt hittegodslagen kan i vissa fall djuret avlivas med stöd av 5 § lagen (1974:1066) om förfarande med

förverkad egendom och hittegods m.m. Enligt allmänna råd till hittegods föreskriften ska lokal djurskyddsorganisation få möjlighet att omhänderta djuret före det att beslut om avlivning fattas. Detta gäller alltså i dag även katter.

Om inte någon ägare ger sig till känna inom tre månader tillfaller en katt som har omhändertagits som hittegods den som har hittat den. Om denna person inte vill ha katten så tillfaller den i stället polisen som då har rätt att sälja eller omplacera den. Många polismyndigheter har ett utvecklat samarbete med lokala katthem för att få hjälp med kattens vård, omsorg och eventuell utplacering.

7.3 Erfarenheter av problemen med herrelösa katter i Sverige, Norge och Danmark

7.3.1 Synen på problemet med herrelösa katter

Utredaren har bett berörda myndigheter och organisationer att ge sin syn på problemet med herrelösa katter. Sammanfattningsvis kan sägas att det råder stor enighet om att grundproblemet ligger i att katten har låg status som sällskapsdjur. Katter är billiga i inköp, lätta att få tag på och tros ha förmågan att klara sig själva om de överges i naturen. Allt detta underlättar för människor att skaffa katt och sedan inte ta sitt ansvar att ta hand om dem. Allt för få kastrerar eller steriliserar också sin katt men låter den ändå röra sig fritt utomhus eftersom det är det traditionella sättet att hålla katt på i Sverige.

Det finns i dag ett 60-tal katthem och ett antal organisationer som med ideella krafter försöker hjälpa de herrelösa katterna genom omplacering till nya hem, kastrering och återsläpp eller avlivning. Dessa katthem uppger dock att de ständigt är överbelagda och inte hinner eller har möjlighet att ta hand om alla herrelösa katter. Det finns även veterinärer och organisationer som med jämna mellanrum har kattkastningskampanjer som innebär att det under en period är billigare att kastrera sin tamkatt, allt i syfte att minska antalet herrelösa katter.

En av de metoder som används av vissa katthem är också mycket omdiskuterad, den s.k. TNR-metoden (se tidigare avsnitt) där katter fångas in, kastreras och återsläpps. En del av dem som driver katthem anger att de ser stora fördelar med denna metod medan andra instanser som t.ex. Jordbruksverket och Sveriges vete-

rinärförbund ifrågasätter om tillsynen och omvårdnaden av de katter som släpps tillbaka är tillräcklig och om det inte skulle vara mer humant att avliva dem.

Länsstyrelserna beskriver att de har ett stort antal ärenden som berör övergivna och förvildade katter och att de i många fall beslutar om omhändertagande av dessa djur med stöd av 32 § djurskyddslagen. Därefter är det en polisuppgift att verkställa länsstyrelsens beslut och hanteringen av de herrelösa katterna anges vara mycket resurskrävande för både länsstyrelsen och polismyndigheten. En faktor som ökar svårigheten och ärendenas handläggningstid är att ta reda på om katten tillhör någon och i så fall vem. Så gott som samtliga länsstyrelser anger att det borde införas krav på märkning och registrering på samma sätt som för hundar. Detta anges också kunna öka kattens status och förenkla hanteringen av övergivna och förvildade katter. Krav på märkning och registrering föreslås också av forskare och ett stort antal av de övriga instanserna, t.ex. myndigheter och djurskyddsorganisationer.

Några instanser beskriver också att det är ett problem att dagens lagstiftning när det gäller övergivna och förvildade katter finns i flera olika lagstiftningar och att ansvaret ligger på flera myndigheter. Detta kan leda till att dessa ärenden faller mellan stolarna och att inte några åtgärder sätts in. Ansvarsfrågan i dessa ärenden borde enligt dem tydliggöras.

7.3.2 Erfarenheter från svenska myndigheter

Polismyndigheten

Utredaren har Västmanlands län inhämtat erfarenheter från polisens roll vid omhändertagande av katter i. Nedan följer utredarens sammanställning av den polismyndighetens erfarenheter.

När det gäller omhändertagande av katter så kan ett omhändertagandebeslut omfatta en hel koloni av förvildade katter som uppehåller sig inom ett visst område. Omhändertagande av förvildade katter innebär alltså att polisen åker till den aktuella platsen och försöker fånga katterna antingen för hand eller ställer ut kattfällor. Dessa kattfällor kräver dock övervakning eftersom det finns risk för att katten skadar sig om den försöker ta sig ut ur fällan. Det finns även risk att kattfällorna förstörs av människor som anser att katterna ska få finnas kvar. Infångandet eller övervakningen av

fällor kräver stora polisiära resurser eftersom fällorna måste bevakas under många timmar. Under vissa sommarveckor har myndigheten haft poliser som på heltid arbetat med en kattkoloni genom att övervaka fällor.

Polismyndigheten påpekar också att katter som är förvildade inte bara är svåra att få tag på utan det är också svårt att överlåta detta till någon annan. Katterna måste i dessa fall avlivas. Detta sker inte som förut på plats eftersom det dels ofta är olämpligt att skjuta i dessa områden, dels att skjutning av katter kan ifrågasättas från etiska och andra lämplighetsaspekter. Tidigare förekom det att veterinärer följde med ut och avlivade förvildade katter på plats men de veterinärer som polisen har kontakt med har slutat med detta. Förvildade katter fångas i stället in i bur och transporteras sedan till en veterinärmottagning för avlivning.

Enligt polismyndigheten borde lagstiftningen ändras så att genomförandet av omhändertagande av djur flyttas från polisen till länsstyrelsen. Polismyndigheten anser att länsstyrelsen är bättre lämpad att utföra detta arbete eftersom länsstyrelsen har den kunskap som krävs och redan har upparbetade kontakter med både myndigheter inom området och kunniga privatpersoner. Det anses vara orimligt att denna uppgift ska ligga på polisen vars huvuduppgift är att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har bl.a. framfört till utredaren att de anser att någon myndighet, lämpligen länsstyrelsen, bör ges ett uttryckligt ansvar för omhändertagande av övergivna djur. De anger att det kan vara svårt för polisens del att avgöra om ett ärende angående ett upphittat djur ska handläggas enligt djurskyddslagen, hittegodslagen (1938:121) eller lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen). En bortsprungen katt kan omfattas av dessa tre olika regelverk som alla leder till olika hantering av ärendet.

Rikspolisstyrelsen framför också att utifrån de problem som förvildade och övergivna katter utgör är det önskvärt att utredaren även tar upp frågan om det bör införas en skyldighet för kattägare att låta märka sina katter. Om katter i större utsträckning var märkta skulle det underlätta för polisen när det gäller hanteringen av katter som hittegoods.

Jordbruksverkets syn på TNR

Jordbruksverket har nyligen gett sin syn på användande av TNR metoden (dnr. 31-3606/09). Nedan finns verkets sammanfattning i sin helhet.

Sammanfattning

Litteraturen om TNR (bl.a. 2003 AVMA Animal Welfare Forum) betonar betydelsen av att utan åtgärder för att motarbeta fortsatt övergivande av katter kommer TNR inte att fungera som ett sätt att minska antalet förvildade katter i ett område. Risken är annars att det kan leda till att flera människor lämnar av sina katter i ett TNR-område eftersom de vet att katterna får mat. TNR passar inte för alla kattkolonier. Variationer när det gäller klimatförhållanden i ett område, förutsättningar för katterna att hitta skydd, samt möjlighet att avgränsa kattkolonin från andra ägda utekatter är alla faktorer som måste vägas in innan ett TNR-projekt påbörjas i ett område. TNR kan vara dyrt och tidskrävande för dem som är involverade. Det bör påpekas att det kan vara mera kostnadseffektivt att subventionera kastring av ägda katter istället för att använda pengar inom TNR.

Jordbruksverket anser att alla husdjur i Sverige, inklusive katter, bör ha en ägare och ett hem. Enligt förarbetet till djurskyddslagen anses att redan det förhållandet att ett djur har övergivits eller av annan anledning kommer att lämnas utan tillsyn under en längre tid innebär att djuret är utsatt för lidande. Därför är det viktigt att framhålla att katter som omfattas av ett TNR-projekt inte ska tillåtas få ett sämre djurskydd än t.ex. stallkatter eller andra utekatter. Här ska de nya hund- och kattföreskrifterna beaktas, t.ex. att tillsyn ska äga rum minst två gånger dagligen. TNR-projekt oftast bemannas av ett flertal volontärer, som matar katterna olika dagar. Detta, tillsammans med det faktum att många katter har liknande utseende och alla katter förmodligen inte visar sig varje dag, kan göra det mycket svårt att katterna får den dagliga tillsyn som krävs. I stora grupper av katter ökar dessutom risken för bråk mellan katterna. De bit- och rivskador som då uppkommer är svåra att upptäcka på förvildade katter och kan leda till infektioner om de inte behandlas.

Förvildade katter är ett djurskyddsproblem som härstammar från kattens låga status och låga ekonomiska värde och Jordbruksverket välkomnar alla åtgärder som höjer kattens status och som sprider kunskap om hur en bra katthållning ska vara. I teorin instämmer Jordbruksverket med Djurskyddsmyndighetens yttrande om TNR det finns inget juridiskt hinder i djurskyddslagstiftningen för att TNR används i Sverige om katterna får den tillsyn, mat och skydd som lagen kräver. Däremot anser Jordbruksverket att det kan finnas många praktiska problem, bland annat möjligheten att ge förvildade katter tillräcklig med tillsyn, och därmed svårigheter när det gäller uppfyllandet av de grundläggande kraven i djurskyddslagstiftningen. Även med alla goda intentioner bakom ett TNR-projekt, anser Jordbruksverket att

det skulle vara oerhört svårt, om inte omöjligt, att ge förvildade katter den tillsyn, mat, skydd eller hälsovård som djurskyddslagstiftningen kräver.

7.3.3 Myndigheternas kostnader för hantering av herrelösa katter

Utredaren har bett länsstyrelserna och polismyndigheterna att ange sina kostnader för hantering av herrelösa katter. Både länsstyrelserna och polismyndigheterna har dock angivit att de inte kan få fram uppgifter om den exakta kostnaden för hantering av ett specifikt djurslag från sina system. Beräkningarna nedan bygger därför på de olika myndigheternas uppskattningar.

Länsstyrelsernas uppskattningar visar på att kostnader för hanteringen av herrelösa katter varierar mycket mellan olika län. Den länsstyrelse som uppgav den högsta årskostnaden uppskattade denna till mellan en till två årsarbetskrafter (dvs. ca 1 miljon kronor). De länsstyrelser som uppgav de lägsta kostnaderna låg på mellan 25–30 000 kronor. Skillnaderna beror troligen delvis på att antalet herrelösa katter varierar kraftigt mellan länen. Det är också troligt att det finns vissa skillnader i hantering av dessa ärenden på olika länsstyrelser.

Utifrån länsstyrelsernas uppskattningar blir den genomsnittliga kostnaden för varje länsstyrelse cirka 150 000 kronor om kostnaderna skulle spridas lika över landet. Totalt för 21 län skulle i så fall kostnaden för länsstyrelsernas hantering av herrelösa katter 2010 vara 3 150 000 kronor.

Även polismyndigheternas kostnader för hantering av herrelösa katter skiljer sig åt mellan länen. Utredarens beräkningar av kostnader nedan är baserade på de uppgifter som polismyndigheterna lämnat till Rikspolisstyrelsen under våren 2011 för året 2010. Polismyndigheterna har uppgett svårigheter med att beräkna vad hantering av herrelösa katter innebär i kostnader. Ärendena sträcker sig ofta över en längre tid och har många inblandade. Utifrån de uppskattningar som många men inte alla polismyndigheter har gjort så har utredaren räknat ut ett genomsnitt för att på så sätt åtminstone få fram en grov skattning av vad hanteringen av katterna kostar polisen.

Antalet årsarbetskrafter för alla omhändertaganden av djur blir utifrån polismyndighetens uppskattningar i genomsnittet 1,2 årsarbetskrafter per län. Totalt för 21 län skulle detta alltså innebära

cirka 25 årsarbetskrafter. För enbart omhändertagande av katt är genomsnittet av uppskattningarna 0,43 årsarbetskrafter per län vilket ger totalt cirka 9 årsarbetskrafter i landet. Utöver detta läggs i genomsnitt enligt polismyndighetens uppskattningar 0,3 årsarbetskrafter per län för hantering av herrelösa katter enligt hittegodslagen. Totalt blir detta ytterligare cirka 6 årsarbetskrafter. Om kostnaden per årsarbetskraft beräknas till 650 000 kronor så blir polisens personalkostnader för 15 årsarbetskrafter cirka 10 miljoner kr (9 750 000 kronor).

Till detta kommer omkostnader som uppställning, veterinärvård m.m. På grund av olikheter i rapporteringen mellan de olika polismyndigheterna så har utredningen inte några tillförlitliga uppgifter om hur stora dessa kostnader är men uppskattar att detta totalt bör uppgå till minst 2 miljoner kronor. (Förutom uppställning och veterinärkostnader har både länsstyrelserna och polismyndigheterna även kostnader för uttryckning och inspektionsresor.)

Polisen har även uppgett antalet ärenden när det gäller verkställighet av beslut enligt 31 eller 32 § djurskyddslagen dvs. omhändertaganden av djur. Dessa uppgifter visar att polisen under 2010 hade 871 ärenden när det gäller omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen och cirka en tredjedel, 290 ärenden, utgjordes av ärenden med herrelösa katter. Utöver detta hanterade polismyndigheterna 1 819 kattärenden enligt lagen om hittegods.

Totalt skulle länsstyrelsernas och polismyndigheternas kostnader för herrelösa katter utifrån de uppskattningar som har gjorts uppgå till runt 15 miljoner kronor för år 2010. Eventuellt är detta lågt räknat om omkostnaderna utöver personalkostnaderna är större.

7.3.4 Norska erfarenheter av problemen med herrelösa katter

Statens dyrehelsetilsyn fick 1998 i uppdrag av Landbruksdepartementet att utreda frågan om herrelösa och förvildade katter. I februari 2001 presenterade de rapporten *Eierløse/forvillede katter – problembeskrivelse og forslag til løsninger*. I rapporten konstateras det att inte några vilda katter finns i Norge annat än lodjuren. De herrelösa katterna har alltid sitt ursprung i ägda katter och förvildningen beror på att de inte har präglats på människor under den tiden i uppväxten när de är mottagliga för detta och som är det enda som skiljer de "förvildade" katterna från de "tama" katterna.

Det framförs också i rapporten att såväl ägda som herrelösa katter kan vara en miljömässig belastning för ett bostadsområde och för jakt på fåglar och småvilt. Vad gäller risken att bli smittad av sjukdomar från herrelösa katter så anses den vara varken mindre eller större än den är för ägda katter.

I rapporten konstateras att problemen med herrelösa katter är så pass allvarliga att man måste försöka finna lösningar på dem. Omfånget på problemet är också så stort att man är förpliktad att åtgärda det i och med att Norge har ratificerat Europarådets konvention om sällskapsdjur.

Generellt framhålls att det är oacceptabelt att hålla katter på ett sådant sätt att de kan komma på avvägar, bli mer eller mindre vansköta och ligga samhället till last. Precis som att ett etiskt gott djurhållande kan ha positiva effekter på t.ex. medmänsklighet och andra samhällsvärden så kan ett dåligt djurhållande ha motsvarande negativa effekter. Om en mentalitet likt ”slit och släng” brukas på levande djur så ger det biverkningar i samhället likt ringar på vattnet.

Det påpekas också att det i Norge finns en allmän plikt i Dyrevärnloven att hjälpa djur som har påträffats sjukt, skadat eller hjälplöst. Om djuret saknar ägare så täcker staten upp kostnaderna för detta.

I rapporten föreslås ett tudelat lösningsförslag med dels en förebyggande del för att undvika att katter ska bli herrelösa, dels en hanterande del för de katter som blivit herrelösa. Det understryks att den verkliga lösningen på problemet ligger i den förebyggande delen för om man inte kommer åt källan till problemet så kommer problemet aldrig att lösas. Vikten ligger därför på att förebygga vilket också anses vara både den mest resurseffektiva och bästa lösningen ur etisk synvinkel.

Det förebyggande arbetet föreslås bl.a. bestå av att skapa förståelse för att hållande av katt medför ansvar både för djuret och för miljön. Krav på att alla katter ska märkas föreslås samt att förhållningsregler införs gällande hållande och ”överproduktion” av kattungar. Insatser föreslås såväl nationellt som lokalt, samt såväl statligt som i regi av djurskyddsorganisationer.

Andra åtgärder som föreslås i rapporten är dels begränsningar i antal katter per djurhållare eftersom detta ofta utgör källan till herrelösa katter, dels krav på att katter ska steriliseras eller kastreras.

Gällande hanteringen av de redan herrelösa katterna föreslås det i rapporten att ansvar och tillvägagångssätt för hantering av pro-

blemet klargörs. Vidare föreslås dels avlivning, dels kastrering, märkning och utsättning igen. Gällande avlivning påpekas att det kan vara ett förnuftigt alternativ där det inte är möjligt att följa upp katterna efteråt. Gällande kastrering och återutsättning så krävs det att katterna följs upp med tillsyn, foder och lokal för djurhållning. Det påpekas att kattungar inte bör sättas ut igen eftersom de ofta klarar sig dåligt. Denna metod är något mer arbets- och resursbe- tungande i början men kan vara mindre konfliktfyllt och kostnads- besparande på sikt. Det anges att i flera städer genomförs detta som ett samarbete mellan kommunen och lokala djurskyddsorganisatio- ner där de sistnämnda står för mycket av det praktiska arbetet och kommunen för kostnaden.

7.3.5 Danska erfarenheter av problemen med herrelösa katter

Det danska djuretisk rådet (Dyreetiske Råd) ombads 2002 av Jus- titsministeriet att se över problematiken kring herrelösa katter. År 2004 presenterade de rapporten *Det Dyreetiske Råd: Udtalelse om katte*.

I rapporten anger rådet att de herrelösa katternas förhållanden inte kan ses vara isolerat från människans hållande av katten som husdjur och rådet har därför valt att uttala sig om katter generellt. Katter har som de ser det en särskild status i förhållande till andra husdjur eftersom de lever både som familjedjur men också på vissa sätt som vilda djur.

Rådet uppger att diskussionen kring förvaltning av herrelösa katter är komplicerad eftersom det som man vet om de herrelösa katternas förhållanden är begränsat. Det finns en utbredd tro att herrelösa katter har ett dåligt liv. Rådet menar dock inte att det finns tillräckligt mycket dokumenterat för att kunna säga att det är generellt så även om det helt klart är så på vissa platser. Rådet framför att katten bör få vara en del av den danska faunan och det ska krävas särskilda skäl att gå ifrån detta. Sådana skäl kan vara av hänsyn till människor eller djurskyddsskäl. Om katterna inte är till skada och i god kondition bör de få klara sig själva och om foder- värdar vill ta på sig ansvaret att mata dem så ska det vara tillåtet. Djurens välfärd måste dock försäkras i den mån det är möjligt och att sjuka djur avlivas.

Rådet anger att det på kommunal nivå ska finnas beredskap att ta sig an problem med sjuka djur eller med djur som är till skada för

människor. Krav ska läggas på samtliga kommuner och resurser till detta ska komma från ett samarbete mellan kommuner, djurskyddsorganisationer, veterinärer och engagerade medborgare. Förvaltningen av de herrelösa katterna är kommunernas ansvar och de får ingå avtal med djurskyddsorganisationer och veterinärer om det praktiska utförandet samt och betalningen av detta.

Rådet påtalar också att det finns behov att uppmana till ansvarsfull hållning av katter överhuvudtaget. Som regel bör alla ägda katter vara märkta och registrerade även om det kanske inte går att uppnå fullt ut. Rådet menar även att det är oacceptabelt att låta bli att märka och registrera en katt men anser inte att det ska ställas lagkrav på det. Märkningen försäkrar att katter kan komma tillbaka till sina ägare något som annars kan vara svårt. Märkningen säkrar också individen från att bli avlivad om den blir infångad, en märkt katt som orsakar skada ska inte avlivas utan ägaren ska letas upp och ställas ansvarig för att se till att problemen upphör.

Alla icke märkta katter kommer omvänt att kunna bli betraktade som herrelösa samt infångade och avlivade under de kommunala ordningarna.

Rådet anser också att ett ansvarsfullt hållande av katter omfattar att ta ansvar för kattens potentiella fortplantning. Kattägare eller fodervärdar till katter måste antingen kastrera/sterilisera katterna eller se till att överblivna kattungar avlivas.

Alla katter som rör sig fritt kan bidra till spridande av sjukdomar, jakt på fåglar eller orsaka sanitära och andra problem. Dessa problem har dock rådet inte värderat som så allvarliga. Rådet har förståelse för att människor har olika gränser i sin tolerans för katter och att problem med katter kan upplevas som stora. Rådet vädjar om större tolerans i förhållande till katter samtidigt som det ska vara möjligt att säga ifrån om man känner sig allvarligt besvärad av katter.

Rådet anser inte att katten är rättslös utan har en situation som är någorlunda lik den för hunden. Rådet anser att lagstiftningen ska beskydda kattarnas intressen och lägga ansvar på ägarna.

I rapporten föreslår rådet två ändringar i existerande lagstiftning. Den ena är ett förbud mot att skjuta katter. Att avliva katter genom skjutning kan enligt rådet endast accepteras när katten inte kan infångas och avlivas på annat sätt. Det andra förslaget är att införa regler för näringsmässigt hållande av katt på samma sätt som det finns för hund.

7.4 Vilken myndighet har ansvaret för att åtgärda problem med herrelösa katter?

Ett antal instanser har framfört att ett stort problem när det gäller övergivna och förvildade katter är att avgöra vilken lagstiftning som ska tillämpas. Det anses vara oklart hur ansvarsfördelningen ser ut mellan de myndigheter som hanterar ärenden med herrelösa katter. Det framhålls även att situationen i vissa fall kompliceras ytterligare genom att enskilda ingriper och agerar före det att någon myndighet gör det.

I Djurskyddsmyndighetens PM (Dnr 2007:1953) uppges bl.a. följande.

Både bortsprungna och övergivna katter omfattas av djurskyddslagen. En bortsprungen katt torde vara att anse som "borttappad" innan den blir förvildad, varför den omfattas även av hittegodslagen och efter ett tag också av tillsynslagen, liksom – i vart fall i början av bortovaron – av miljöbalken. Till slut omfattas den bortsprungna katten av tre olika lagstiftningar som erbjuder olika lösningar på praktiskt taget samma problem. En övergiven katt omfattas däremot inte av hittegodslagen men väl av djurskyddslagen och tillsynslagen.

I en tidigare skrivelse om kommunalt djurskydd den 2 november 2004 (dnr 20-2531/04) anför Djurskyddsmyndigheten dock bl.a. följande i fråga om olika myndigheters ansvar för herrelösa katter.

Om det inte är helt uppenbart att en katt saknar ägare eller vårdare (vilket mycket sällan torde vara fallet) så bör polisen omhänderta den som hittegod – ett av syftena med att omhänderta hittegods är att utröna vem ägaren är, vilket ibland också kan innebära utredande av om det alls finns en ägare. Polisen är skyldig att omhänderta hittegods som överlämnas till dem enligt 2 § första stycket lagen om hittegods.

En övergiven katt (eller ett annat djur) kan också omhändertas omedelbart med stöd av 32 § djurskyddslagen (1988:534). Även polismyndigheten är skyldig att omhänderta djur omedelbart om förutsättningarna i 32 § djurskyddslagen är uppfyllda. Enligt förarbetena kan ett djur anses utsatt för lidande redan genom att det är övergivet. I förarbetena tycks man dock förutsätta att det finns en ägare eller vårdare.

Helt enkel är dock inte frågan, eftersom Djurskyddsmyndigheten vet att polisen och även kommunen ibland inte vill ta något ansvar för katter som är övergivna och sedan förökar sig.

Oklarheterna i fråga om vilken myndighet som är ansvarig för herrelösa katter uppges av olika instanser ofta få till följd att inte någon myndighet känner sig ansvarig för att åtgärda detta ofta

kostnads- och arbetskrävande problem. I det följande redogörs för vilket ansvar för herrelösa katter som länsstyrelser, polismyndigheter och kommuner kan anses ha enligt nuvarande lagstiftning.

Länsstyrelsernas ansvar

Enligt 32 § punkten 2 djurskyddslagen ska länsstyrelsen eller polismyndigheten besluta om att ett djur som är utsatt för lidande omedelbart ska omhändertas om ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas. Länsstyrelsen har enligt 32 § andra stycket djurskyddslagen ansvar för att avgöra om att ett beslut om omhändertagande som har fattats av någon annan ska fortsätta att gälla. Vidare ska länsstyrelsen enligt 34 § djurskyddslagen besluta om vad som ska ske med omhändertagna djur.

Som har nämnts i tidigare avsnitt ska enligt vad som uttalas i förarbetena till djurskyddslagen katter som är herrelösa anses vara utsatta för lidande. Med denna tolkning är länsstyrelsen och polismyndigheten skyldiga att fatta beslut om omhändertagande. Denna uppfattning har stöd av vissa länsstyrelser i de fall som inte tillsynslagens bestämmelser anses vara tillämpliga i första hand. Det förekommer dock att vissa länsstyrelser inte anser att det alls är möjligt att omhänderta herrelösa katter med stöd av djurskyddslagen, utan anser att det är polisens eller fastighetsägarens ansvar att se till att herrelösa katter avlivas med stöd av tillsynslagen.

Polismyndigheternas ansvar

Enligt ovan nämnda tolkning av förarbetena till djurskyddslagen är även polismyndigheten, i likhet med länsstyrelsen, ansvarig för att omedelbart omhänderta herrelösa katter enligt 32 § punkten 2. Polismyndigheten ansvarar enligt 32 § tredje stycket djurskyddslagen för verkställighet av länsstyrelsens beslut om omhändertagande. Det är även polismyndigheten som enligt 34 § tredje stycket ansvarar för verkställighet av länsstyrelsens beslut om vad som ska hända med djuret efter omhändertagandet, dvs. försäljning, överlåtelse på annat sätt eller avlivning.

Enligt uppgift från Länsstyrelsen i Stockholms län förekommer det dock inte i praktiken att polisen fattar beslut om omhändertagande enligt 32 § djurskyddslagen annat än i samband med ingri-

panden i bostäder och liknande situationer. Det uppges att frågor om herrelösa katter hanteras mycket olika hos respektive polismyndighet, men en vanlig uppfattning hos polismyndigheterna är att frågan ska hanteras enligt tillsynslagens bestämmelser eller av länsstyrelsen.

Polisen är också ansvarig för att ta emot herrelösa katter i de fall som katter omfattas av hittegodslagen. Enligt polisens uppfattning är det dock endast i fall där det framstår som mer uppenbart att katten är borttappad och inte övergiven eller förvildad. Detta kan t.ex. vara fallet med katter som upphittas i transportbur eller om något annat tyder på att katten har kommit ur ägarens besittning eller i frågan om katter som är märkta. I polismyndighetens uppgifter ingår även att pröva frågor om det föreligger förutsättningar för att inom tätbebyggt område bevilja tillstånd till avlivning enligt 21 § tillsynslagen av katter som med skäl kan antas vara övergivna eller förvildade.

Kommunernas ansvar

Herrelösa katter kan också bli kommunens ansvar om de utgör ett miljö eller hälsoproblem. I 9 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt 9 kap. 3 § miljöbalken definieras begreppet olägenhet för människors *hälsa som störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig*. I kommentaren till miljöbalken anges att man vid denna bedömning bör se till hur en människa typiskt sett skulle reagera på olägenheten. Om kommunen har misstanke om att ett sällskapsdjur som innehas av privatperson bär på en allvarlig smittsam sjukdom som kan föras över till människor så ska kommunen omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att spåra smittan och undanröja risken för smittspridning. Detta framgår av 9 kap. 15 § miljöbalken. Kommunen kan bl.a. avliva sällskapsdjur som hålls av privatpersoner om det är nödvändigt för att förhindra spridningen av sjukdomen.

Kommunernas ansvar enligt miljöbalken tar sikte på situationer där katter kan innebära olägenhet för människors hälsa eller sanitära olägenheter. När kommunerna agerar med stöd av denna lagstiftning så är det som regel en fråga om ingripanden i bostäder. I

dessa ärenden finns det alltså som regel även någon som är eller bör anses vara djurhållare.

Kommunernas ansvar i fråga om hantering av herrelösa katter bör aktualiseras främst i de fall där kommunen är fastighetsägare och vid tillämpning av tillsynslagens bestämmelser om avlivning av katter som med skäl kan antas vara övergivna eller förvildade.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden eller motsvarande nämnd inom kommunen får driva ärenden som rör anmäld olägenhet avseende djurhållning. Av 36 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899) framgår att husdjur och andra djur som hålls i fångenskap ska förvaras och skötas så att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Enligt Rikspolisstyrelsens handledning som syftar till att underlätta för polismyndigheterna vid handläggningen av olika ärendetyper avses med husdjur även sällskapsdjur, exempelvis hund och katt.

Frågor om lösspringande katter har prövats enligt bestämmelser i miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, se t.ex. exempelvis Miljödomstolen Stockholms tingsrätt den 20 december 2001 (mål nr M 398-00) och den 11 februari 2003 (mål nr M 7-01).

7.5 Utredarens överväganden och förslag

Utredaren anser att omfattningen och komplexiteten av problemen med herrelösa djur och då framför allt katter kräver att ett antal olika åtgärder vidtas. Enligt utredarens mening varken kan eller bör problemet få fortgå olöst. Den främsta anledningen till att åtgärder måste sättas in är att de herrelösa djuren far illa eller riskeras att fara illa. Forskning visar att t.ex. många herrelösa katter är sjuka, undernärda, bär på parasiter och dör i tidig ålder. Detta är enligt utredaren inte en acceptabel djurhållning. Att inte bättre ta hand om övergivna eller förvildade djur står också i strid med de förpliktelser som Sverige har enligt Europarådets konvention om sällskapsdjur.

En annan anledning till att åtgärder bör sättas in är att problemen med de övergivna djuren, och då avses främst de herrelösa katterna, i dag upptar stora myndighetsresurser. Både polismyndigheterna och länsstyrelserna måste avsätta oproportionerliga resurser i sin hantering av herrelösa katter. Utredaren anser därför

att både länsstyrelsen och polisen måste ges bättre verktyg för att kunna hantera detta problem snabbare och mer ändamålsenligt.

För att åstadkomma en förändring anser utredaren att ett antal åtgärder behöver genomföras. Några av dessa åtgärder syftar till att försöka lösa problemet med övergivna eller förvildade djur i stort och gäller därför för alla djurarter. Andra åtgärder syftar enbart till att försöka lösa problemet med herrelösa katter. För att lösa problemen med övergivna och förvildade djur på både lång och kort sikt bedömer utredaren att en kombination av olika åtgärder är nödvändiga.

Åtgärd nummer 1: Övergivna och förvildade djur ska omfattas av djurskyddslagen

Den första åtgärden är att tydliggöra att övergivna och förvildade djur (dvs. herrelösa djur) av tamdjursarter omfattas av djurskyddslagstiftningen. Med tamdjursarter avses djur som av tradition hålls av människan och inte naturligt lever vilt i den svenska naturen. Detta omfattar t.ex. lantbruksdjur som får och nötkreatur samt traditionella sällskapsdjur som hund och katt. Det omfattar också mindre traditionella sällskapsdjur som reptiler, sköldpaddor eller andra exotiska djurarter som har förts in i Sverige för att hållas för sällskap och hobby. Däremot omfattas inte djur av arter som lever vilt i Sverige t.ex. rådjur, älg eller varg.

Den tamkatt som finns i Sverige har varit domesticerad under flera tusen år. Ur ett biologiskt perspektiv kan därför inte katten betraktas som ett vilt djur och görs inte heller så i många andra länder, t.ex. USA, Australien och Norge. Inte heller i juridisk bemärkelse anses herrelösa katter vara vilda djur i t.ex. Europarådets konvention om sällskapsdjur. Enligt denna konvention definieras herrelösa djur som sällskapsdjur om de tillhör den första eller andra generationen av herrelösa djur. Som utredaren ser det bör dock inte hanteringen av de olika generationerna av herrelösa katter skilja sig åt. Detta delvis på grund av de praktiska svårigheter som detta skulle medföra men också delvis på grund av att den domesticeringsprocess som har pågått under flera tusen år inte rimligen kan anses försvinna på ett fåtal generationer. Utgångspunkten är att det inte ska finnas några förvildade katter oavsett generation. Forskning visar också att det sker en kontinuerlig tillströmning av katter

som har varit ägda och generation ett och två kan därför förmodas utgöra en betydande del av de herrelösa katterna.

Utredaren anser alltså att även övergivna och förvildade djur, inklusive herrelösa katter, ska omfattas av djurskyddslagen. Utredarens föreslår därför att det i den nya lagen ska anges: *Lagen omfattar alla djur som hålls av människan och de viltlevande djur som används, eller avses användas i djurförsök. Lagen omfattar även övergivna och förvildade djur av tamdjursarter.*

Åtgärd nummer 2: Ett tydligt förbud mot att överge djur införs

Utredaren anser att det bör förtydligas att man inte får överge djur. I dag finns det krav på daglig tillsyn vilket är ett indirekt förbud mot att överge djur. Utredaren bedömer dock att ett uttryckligt förbud skulle fylla en viktig vägledande funktion. Ett uttryckligt förbud finns också i Europarådets konvention om sällskapsdjur som Sverige förbundit sig att följa (art. 3.2 *Nobody shall abandon a pet animal*).

Utredaren föreslår därför att det införs en bestämmelse i lagen med lydelsen *Djur får inte överges*. Ett sådant förtydligande har efterfrågats av ett antal olika instanser. Ett uttryckligt förbud att överge djur finns också i flera andra länder som t.ex. Finland, Tyskland och Italien.

Åtgärd nummer 3: Märkning och registrering av katter

För att lösa problemet med de många herrelösa katterna anser utredaren att ytterligare åtgärder krävs. Utredaren föreslår därför att det införs krav i djurskyddslagen på att katter ska vara märkta och registrerade. Denna åtgärd har efterfrågats av så gott som alla länsstyrelser och ett antal andra myndigheter, intresse- och djurskyddsorganisationer.

Den främsta anledningen till att denna åtgärd är nödvändig är att katter, till skillnad från andra djur som människan håller, tillåts röra sig fritt utomhus. När djur av andra tamdjursarter påträffas utan sin ägare kan man med fog anta att dessa är herrelösa (borttappade eller övergivna) men om en katt påträffas utan ägare kan man inte automatiskt dra den slutsatsen. I dag finns det inte något krav på märkning och registrering av katter vilket gör det i princip

omöjligt att veta om en katt har en ägare eller är övergiven, bortsprungen eller aldrig har haft någon ägare. Detta orsakar problem för länsstyrelse och polis som i dag inte kan skilja de herrelösa katterna från de katter som har en ägare. Hanteringen av djuren blir därför ineffektiv och kostsam.

Som utredaren ser det har problemet med herrelösa katter uppstått på grund av att enskilda kattägare har brustit i sitt djurägaransvar. Utredaren anser därför att ansvaret för problemet bör läggas på kattägarna och att dessa bör hjälpa till att lösa och förebygga problemet med herrelösa katter. SVERAK, representanter för ett antal katthem, och många andra instanser har också uppgett till utredaren att de är mycket positiva till att krav på märkning och registrering av katt. Enligt deras mening skulle det höja kattens status.

Att införa krav på märkning kommer att medföra en viss kostnad för djurägaren men kommer samtidigt att bespara myndigheterna och samhället kostnader eftersom hanteringen av katterna kan bli mer effektiv. Utredaren anser också att det är viktigt att signalen till kattägarna är att myndigheterna inte är ansvariga för att ta hand om de katter som kattägarna har skaffat sig. Med krav på märkning och registrering kan länsstyrelsen eller polisen skilja ägda katter från herrelösa katter när de omhändertas och ägda katter kan då ges tillbaka till deras ägare. Är katterna däremot omärkta anser utredaren att de ska anses vara herrelösa och hanteras därefter. Om en kattägare låter en omärkt katt röra sig vind för våg får denne stå konsekvensen av att katten kommer att betraktas som herrelös om den fångas in av polis eller länsstyrelse. En informationskampanj om kravet på märkning av katt bör dock genomföras före det att kravet på märkning träder i kraft.

Länsstyrelserna och polisen har i dag omfattande kostnader för hanteringen av herrelösa katter. Enligt de beräkningar som utredaren har gjort på myndighetens skattningar skulle dessa kostnader ligga på runt 15 miljoner kronor om året (se tidigare avsnitt). Utredaren bedömer att dessa borde kunna minska markant om hanteringen effektiviseras. Att införa krav på märkning och registrering av katter är enligt utredarens mening en förutsättning för denna effektivisering.

Märkning

Utredaren anser att det i lagen ska anges att katter ska märkas på godkänt sätt och att märkning ska vara bestående. Med bestående märkning avses tatuering eller chipmärkning. Utredaren anser inte att halsband eller liknande kan anses vara en bestående eller pålitlig metod eftersom halsband kan gå sönder och falla av. Att katter ska vara märkta ska gälla för alla katter som finns stadigvarande i Sverige, dvs. gäller inte katter som t.ex. tas in i Sverige för att delta i tävlingar och som inte kommer att stanna i landet.

Det finns i dag etablerade rutiner för märkning av katt och många kattägare märker redan sina katter. Med lydelsen att katter ska märkas på godkänt sätt avses att märkningen ska, liksom i dag, ske i överensstämmelse med de djurskyddsbestämmelser som finns på området. I dag får djur identitetmärkas genom inplantering av mikrochip under förutsättning att det utförs av veterinär eller av person som har genomgått utbildning som har godkänts av Jordbruksverket. Detta framgår av 5 kap. 3 § punkt 3 i *Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2009:85) om operativa ingrepp* samt skyldigheter för djurhållare och för personal inom djurens hälso- och sjukvård.

Centralt register

Märkta katter ska registreras i ett centralt register. I lagförslaget anger utredaren att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för att ett för landet centralt register över katter och kattägare förs (kattregistret). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att överlåta driften av registret till en annan myndighet eller till en organisation. Med detta avses att Jordbruksverket kan driva ett centralt kattregister eller överlåta detta på någon annan. I dag är t.ex. redan det hundregister som Jordbruksverket driver förberett för att kunna omfatta ytterligare ett djurslag. Jordbruksverket har meddelat att IT-kostnaderna för att inrätta ett kattregister beror på om katterna införs i samma register tillsammans med hundarna eller om systemet delas upp i två delar. Kostnaderna för dessa två olika lösningar är 350 respektive 600 IT timmar vilket räknat på 800 kronor timmen blir 280 000 kronor respektive 480 000 kronor.

Utredaren anser att kostanden för märkning och registrering ska betalas av kattägarna. Införandet, upprätthållande och hantering av registret ska ske enligt kostnadstäckningssystem. Som exempel kan nämnas att det i dag kostar 70 kronor för en hundägare att registrera sin hund i hundregistret. Som utredaren ser det är detta en mycket låg kostnad och även om denna dubblerades anser utredaren att det skulle vara en mycket rimlig kostnad.

Åtgärd nummer 4: Tydliggörande av ansvar och effektivare hantering av herrelösa djur, inklusive katter.

Tydliggörande av ansvar för herrelösa djur och omhändertagande

Utredaren har funnit att herrelösa djur för närvarande omfattas av djurskyddslagen, hittegodslagen, tillsynslagen och miljöbalken. På grund av detta blir både länsstyrelse, polis och kommun ansvariga för hanteringen av djuren och det inbördes ansvaret mellan olika myndigheter är i dag oklart. Utredaren bedömer att denna oklarhet är en del av orsaken till varför problemet med de herrelösa katterna blivit så stort och att detta ansvarsproblem därför måste lösas. Utredaren föreslår därför att övergivna djur ska omfattas av djurskyddslagen men också i fortsättningen *enbart* av denna. På så sätt blir alltid länsstyrelsen ansvarig för hanteringen av dessa djur.

Utredaren anser dock att även polismyndigheten ska ha möjlighet att fatta beslut om omhändertagande av herrelösa djur. Detta kan t.ex. vara nödvändigt vid tillfällen när länsstyrelsen inte är bemannad. Om beslutet har meddelats av polismyndigheten, ska beslutet dock snarast underställas länsstyrelsen, som ska avgöra om det ska fortsätta att gälla.

Utredaren föreslår att en ny bestämmelse förs in i djurskyddslagen gällande omhändertagande av herrelösa djur. I den ska anges att om det är sannolik att ett djur är herrelöst ska länsstyrelsen eller polismyndigheten fatta beslut om omhändertagande.

När djur av andra tamdjursarter än katt påträffas utan sin ägare kan man med fog anta att dessa på något sätt är borttappade eller övergivna. Eftersom dessa djur förslås omfattas av djurskyddslagen blir länsstyrelsen ansvarig för att omhänderta dessa djur. Om däremot en katt påträffas utan ägare kan man inte automatiskt dra den slutsatsen att den saknar ägare eftersom katter tillåts röra sig fritt utomhus. Enligt utredarens mening ska länsstyrelsen endast ingripa

när katten far illa eller medför någon form av problem. Det kan t.ex. handla om katter i en kattkoloni eller katter som påträffas magra eller skadade. I dessa fall ska katterna omhändertaras och det ska undersökas om katterna är märkta eller inte. Om katterna är märkta kontaktas ägaren som får tillbaka katten mot den kostnad som omhändertagandet har medfört. Vill ägaren inte betala tillfaller katten staten och behandlas på samma sätt som den katt som är omärkt och andra övergivna eller borttappade djur (se nedan).

Hanteringen av övergivna djur, dvs. omärkta katter och djur av andra arter som påträffas övergivna eller borttappade innebär med detta förslag att länsstyrelsen omhändertar dessa djur och placerar dem på djurhem. Om djuren inte har efterfrågats inom 10 dagar anser utredaren att djuren ska tillfalla staten och får därmed säljas, överlåtas eller avlivas.

Utredaren föreslår också att bestämmelsen i 21 § tillsynslagen om att katter som med skäl kan antas vara övergivna eller förvildade får dödas (av jakträttsinnehavaren eller någon som företräder denne) tas bort. För att veta om en katt saknar ägare måste man först kontrollera om katten är märkt. Utredaren anser också att alla djur av tamdjursarter ska fångas in och omhändertaras enligt nedan, inte skjutas från håll. Även bestämmelser i hittegodslagen gällande djur bör tas bort.

Försäljning, överlåtelse eller avlivning

Hur katter och andra herrelösa djur ska hanteras efter omhändertagande är en känslig fråga där personer har skilda åsikter. Vissa personer har framfört till utredaren att katter alltid bör tas om hand om och staten bör bekosta deras omvårdnad om inte någon vill ha dessa katter. Andra har framfört att avlivning är den bästa och mest humana lösningen för katter som inte någon vill ha.

Utredaren anser att katter som är sjuka, skadade eller så förvildade att de inte mår bra av att vara i människors närhet, bör avlivas. Är katten däremot frisk anser utredaren att katterna i första hand bör säljas eller överlåtas till personer som tar väl hand om dem. Många katthem bedriver i dag en imponerande omplacering av herrelösa katter till privatpersoner. Katthemmen har dock uppgett till utredaren att det svårt att hitta hem till alla de friska herrelösa katter som skulle kunna omplaceras.

Utredaren anser därför att i andra hand, om det inte går att hitta hem till dessa katter, bör katterna avlivas. Vissa personer har framfört att det inte är etiskt acceptabelt att avliva friska djur men som utredaren ser det är det en rätt som människan har tagit sig över alla djur som hon håller. Även om utredaren anser att kattens status ska höjas i den bemärkelsen att katter ska tas om hand och inte lämnas vind för våg att klara sig själva, ser inte utredaren att det finns etiska skäl att särskilja katterna från de andra djuren avseende rätt till liv. I Sverige används ett stort antal djur för många olika syften och de allra flesta av dessa avlivas som friska djur, dvs. får inte leva till dess att de dör av ålderdom. Detta gäller t.ex. samtliga djur som föds upp till slakt inom livsmedelsproduktionen. Att särskilja katten från de andra djuren i detta hänseende anser inte utredaren är logiskt. Däremot anser utredaren som har beskrivits ovan att en mängd ansträngningar bör göras för att så få djur som möjligt ska behöva avlivas. Genom föreslagna förebyggande åtgärder kommer antalet herrelösa katter som behöver avlivas i framtiden vara väsentligt färre.

TNR- metoden

Som alternativ till att oönskade katter avlivas har TNR-metoden förts fram vilken innebär att herrelösa katter fångas in, kastreras och släpps tillbaka ut igen. Denna metod har väckt mycket debatt och utredaren har tagit del av både myndigheternas och olika organisationers syn på denna metod, samt studerat forskningslitteraturen på området. Mot denna bakgrund har utredaren dragit två generella slutsatser:

1. att TNR-metoden endast kan anses vara förenlig med djurskyddslagen om vissa förutsättningar uppfylls, och
2. att TNR-metoden inte avlägsnar katter från ett område, dvs. inte löser problemet om målet är att helt få bort herrelösa katter från ett visst område.

Enligt utredarens mening är det förenligt med djurskyddslagen att fånga in och ta hand om herrelösa katter om det görs på ett sätt så att katterna inte skadas. Att kastrera dessa katter och släppa tillbaka dem ut i friheten igen är däremot mer tveksamt eftersom katter, i likhet med andra djur, inte får överges. Som utredaren ser det

krävs det enligt djurskyddslagen att dessa katter får en likvärdig skötsel som andra hållna katter, dvs. tillsyn och mat samt veterinärvård i den utsträckning som specificeras i djurskyddslagstiftningen. Myndigheter, veterinärer och forskare har ställt sig tveksamma till om det går att uppnå sådan tillsyn och skötsel som motsvara de krav som djurskyddslagen ställer med TNR-metoden. Utredaren delar denna tveksamhet och bedömer att det i praktiken är svårt att bedriva nödvändig tillsyn över katter som hålls i TNR-projekt.

Det andra problemet med TNR-metoden är att den inte innebär att de herrelösa katterna försvinner från ett visst område. I och med att katterna kastreras så kan de inte föröka sig men de kommer ändå leva kvar där. TNR-metoden förutsätter alltså att herrelösa katter är önskvärda i vissa områden och detta anser utredaren kan ifrågasättas. Utredaren bedömer att dessa katter kan störa såväl boende i området som det vilda djur- och naturlivet. Även om många anser att man i ett samhälle får stå ut med att andras katter rör sig över ens tomt anser inte utredaren att man kan ta för givet att alla finner en hög koncentration av frispringande katter angenäm. Forskare har framfört att detta kan ses som en form av djurhållning utan inhägnader där man låter sina djur röra sig fritt över andra personers mark. Som utredaren ser det skulle detta behöva lämplighetsbedömas utifrån boendemiljön i varje enskilt fall om det skulle tillåtas. På samma sätt måste det också vägas in om detta är lämpligt från miljösynpunkt. Forskning visar att katter i höga koncentrationer kan vara ett hot mot vissa vilda djurarter.

Sammanfattningsvis anser utredaren inte att det är bevisat att man med TNR-metoden kan ge katter i kattkolonier en tillräcklig tillsyn för att den ska anses vara förenlig med djurskyddslagstiftningen. Som utredaren ser det krävs det mer forskning innan metoden kan godkännas från djurskyddssynpunkt. Om metoden därefter kan godkännas måste en sådan katthållning ändå prövas av länsstyrelsen i varje enskilt fall utifrån den skada som de frispringande katterna kan orsaka på det vilda djur- och växtlivet samt utifrån det obehag de kan orsaka de boende i området.

Åtgärd nummer 5: Föreskrifter om hållande av katt

I samband med att krav på märkning och registrering av katter införs i lagen så anser utredaren att Jordbruksverket även ska föreskriva om hållande av katter. Av myndighetens djurskyddsbestäm-

melser bör det bl.a. framgå att om katten tillåts vistas ute utan uppsikt så måste ägaren sätta in åtgärder så att den inte kan fortplanta sig okontrollerat. Detta kan åstadkommas på olika sätt, antingen genom kirurgisk kastrering eller genom medicinsk behandling (t.ex. p-piller).

Denna åtgärd kan motverka en stor del av den förnyelse av populationen av förvildade katter som djuren själva står för. Åtgärden kommer också att minska tillgången av oplanerade kattungar som är en av orsakerna till varför kattungar är så billiga och enkla att skaffa sig. Utredaren anser att en stor del av problemet med de herrelösa katterna kommer från att kattägare inte har kontroll över fortplantningen hos sina husdjur. Att en djurart tillåts sköta sin fortplantning och förökning helt utanför sin ägares kontroll är ett fenomen som inte accepteras inom någon annan djurhållning. Ansvar är djurägarens och utredaren anser att det är djurägarna som måste förhindra uppkomsten av oönskade avkommor.

7.6 Referenser

- Adamec, R.E. 1976. The interaction of hunger and preying in the domestic cat (*Felis catus*): an adaptive hierarchy? *Behavioral Biology*. 18:263–272.
- Alexander, S.A., & Shane, S.M. 1994. Characteristics of animals adopted from an animal control center whose owners complied with a spaying/neutering program. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 205(3), 472-6.
- Algar, D. & Burrows, N.D. 2004. Feral cat control research: Western Shield review. *Conservation Science Western Australia* 5: 131–163.
- Akucewich, L., H., Philman, K. Clark, A., Gillespie, J., Kunkle, G., Nicklin, C. F. & Greiner, E. C. 2002. Prevalence of ectoparasites in a population of feral cats from north central Florida during the summer. *Veterinary Parasitology*. 109:129–139.
- Andersen, M.C., Martin, B.J. & Roemer, G.W. 2004. Use of matrix population models to estimate the efficacy of euthanasia versus trapneuter-return for management of free-roaming cats. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 225:1871–1876.
- Andersson, M., Loberg, J., Eriksson, P. 2007. Djurhemmens verksamhet i Sverige: Med fokus på katter. SLU, Inst. för husdjurens miljö och hälsa. Skara, Slutrapport till Djurskyddsmyndigheten.
- Bailey, G. 1992. Parting with a pet survey. *Journal of the Society for Companion Animal Studies*. 4(3), 5–6.
- Baker, P. J., R. J. Ansell, P. A. A. Dodds, C. E. Webber, & S. Harris. 2003. Factors affecting the distribution of small mammals in an urban area. *Mammal Review* 33:95–100.
- Banks, P.B. 1999. Predation by introduced foxes on native bush rats in Australia: do foxes take the doomed surplus? *Journal of Applied Ecology* 36: 1063–1071.
- Barrows, P.L. 2004. Professional, ethical, and legal dilemmas of trapneuter- release. *Journal of the American Veterinary Medical Association* 225:1365–1369.

- Berkeley, E. P. 2004. TNR past present and future: a history of the trap-neuter-return movement. Alley Cat Allies, Washington, D.C.
- Bester, M.N., Bloomer, J.P., Bartlett, P.A., Muller, D.D., van Rooyen, M. & Büchner, H. 2000. Final eradication of feral house cats *Felis catus* from sub-Antarctic Marion Island, Southern Indian Ocean. *South African Journal of Wildlife Research*. 30: 53–57.
- Bloomer, J.P. and Bester, M.N. 1992. Control of feral cats on sub-Antarctic Marion Island, Indian Ocean. *Biological Conservation*. 60: 211–219.
- Bradshaw, J. 2009. Behaviour of Cats. The Ethology of Domesticated Animals. 2nd Edition: An Introductory Text, ed. P Jensen. CAB International.
- Brothers, N.P. 1982. Feral cat control on Tasman Island. *Australian Rangers Bulletin*. 2: 9.
- Brothers, N.P., Skira, I.J. & Copson, G.R. 1985. Biology of the feral cat, *Felis catus* (L.), on Macquarie Island. *Australian Wildlife Research* 12: 425–436.
- Castillo, D., & Clarke., A.L. 2003. Trap/neuter/release methods ineffective in controlling domestic cat “colonies” on public lands. *Natural Areas Journal*. 23:247–253.
- Churcher, P.B., & Lawton., J.H. 1987. Predation by domestic cats in an English village. *Journal of Zoology, London* 212:439–455.
- Clarke A, & Pacin, T. 2002. Domestic cat ‘colonies’ in natural areas: a growing exotic species threat. *Natural Areas Journal*. 22, 154–159.
- Comfort, A. 1956. Maximum ages reached by domestic cats. *Journal of Mammalogy*. 37: 118–119.
- Coman, B.J. 1991. The ecology and control of feral cats in Australia. Pp. 70–74, in C. Potter (ed.) *The Impact of Cats on Native Wildlife: Proceedings of a Workshop held 8–9 May 1991*. Australian National Parks and Wildlife Service. Canberra.
- Coleman, J.S., & S. A. Temple. 1996. On the prowl. *Wisconsin Natural Resources* 20:4–8.

- Dabritz, H.A., Atwill, E.R., Gardner, I.A., Miller, M.A & Conrad, P.A. 2006. Outdoor fecal deposition by free-roaming cats and attitudes of cat owners and nonowners toward stray pets, wildlife, and water pollution. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 229:74–81.
- Dards, J.L. 1978. Home ranges of feral cats in Portsmouth dockyards. *Carnivore Genetics Newsletter* 3: 242–248.
- Dards J.L. 1983. The behaviour of dockyard cats: interaction of adult males. *Applied Animal Ethology*. 10: 133–153.
- Deag, J.M., Manning, A. and Lawrence, C.E. 2000. Factors influencing the mother-kitten relationship. Pp. 23–45, in D.C. Turner and P. Bateson (eds.) *The Domestic Cat: the Biology of its Behaviour*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Denny E.A & Dickman, C.R. 2010. Review of cat ecology and management strategies in Australia. A report for the Invasive Animals Cooperative Research Centre. Institute of Wildlife Research School of Biological Sciences University of Sydney.
- Denny, E.A. 2005. Ecology of free-living cats exploiting waste disposal sites: diet, morphometrics, population dynamics and population genetics. PhD thesis. University of Sydney, Sydney.
- Det Dyreetiske Råd: Udtalelse om katte. 2004. Eierløse/forvildede katter - problembeskrivelse og forslag til løsninger.
- Djurskyddsmyndigheten 2007. Förslag till ändringar i djurskyddslagstiftningen m.m. år 2007. Dnr: 2007-1593.
- Diamond, J. 1997. *Guns, Germs and Steel: a Short History of Everybody for the Last 13,000 Years*. Jonathan Cape Ltd., London, UK.
- Domm, S. & Messersmith, J. 1990. Feral cat eradication on a Barrier Reef island, Australia. *Atoll Research Bulletin*. 338: 1–4.
- Driscoll, C.A., Menotti-Raymond, M., Roca, A.L., Hupe, K. Johnson, W.E. Geffen, E., Harley, E.H., Delibes, M., Pontier, D., Kitchenere, A.C., Yamaguchi, N., O'Brian, S.J., & Macdonald, D.W. 2007. The Near Eastern Origin of Cat Domestication *Science* 27 July . 519–523. DOI:10.1126/science.1139518.
- Dryden, M.W., Magid-Denenberg, T., Bunch, S., Boyer, J., Schenker, R. 2001. Control of fleas on dogs and cats and in homes

- with combination of oral lufenuron and nitenpyram. *Vet. Therapeu.* 2, 208–214.
- Foley, P., Foley, J.E., Levy, J.K. & Paik, T. 2005. Analysis of the impact of trap-neuter-return programs on populations of feral cats. *Journal of the American Veterinary Medical Association.* 227:1775–1781.
- Gage, K.L., Dennis, D.T., Orloski, K.A., Ettestad, P., Brown, T.L., Reynolds, P.J., Pape, W.J., Fritz, C.L., Carter, L.G., Stein, J.D. 2000. Cases of cat-associated human plague in the Western US 1977–1998. *Clinical Infectious Diseases.* 30, 893–900.
- George, W.G. 1974. Domestic cats as predators and factors in winter shortages of raptor prey. *Wilson Bulletin.* 86:384–396.
- Gillies, C., & Clout, M. 2003. The prey of domestic cats (*Felis catus*) in two suburbs of Auckland City, New Zealand. *Journal of Zoology.* London 259:309–315.
- Gorman, S.P., Levy, J.K., Hampton, A.L., Collante, W.R., Harris, A.L. & Brown, R.G. 2002. Evaluation of porcine zona pellucida vaccine for the immunocontraception of domestic kittens (*Felis catus*). *Theriogenology.* 58: 135–149.
- Gracenea, M., Gómez, M.S. & Torres, J. 2009. Prevalence of intestinal parasites in shelter dogs and cats in the metropolitan area of Barcelona (Spain). *Acta Parasitologica.* Volume 54, Number 1, 73–77.
- Guttila, D.A., & Stapp, P. 2010. Effects of sterilization on movements of feral cats at a wildland–urban interface. *Journal of Mammalogy.* 91(2):482–489, 2010.
- Gunther, I., Terkel, J., 2002. Regulation of free-roaming cat (*Felis silvestris catus*) populations: a survey of the literature and its application to Israel. *Anim. Welfare.* 11, 171–188.
- Hall, V.E. & Pierce, G.N. 1934. Litter size, birth weight and growth to weaning in the cat. *Anatomical Record.* 60: 111–124.
- Harman, D.A., Halliwell, R.E., & Greiner, E.C., 1987. Flea species from dogs and cats in north central Florida. *Vet. Parasitol.* 23, 135–140.
- Hawkins, C.C. 1998. Impact of a subsidized exotic predator on native biota: effect of house cats (*Felis catus*) on California

- birds and rodents. Ph.D. dissertation. Wildlife and Fisheries Sciences, Texas A&M University. College Station, Texas.
- Howell, P.G. 1984. An evaluation of the biological control of the feral cat *Felis catus* (Linnaeus, 1758). *Acta Zoologica Fennica* 172: 111–113.
- Hughes, K.L. & Slater, M.R. 2002. Implementation of a feral cat management program on a university campus. *Journal of Applied Animal Welfare Science* 5:15–28.
- Hughes, K.L., Slater, M.R. & Haller, L. 2002. The effects of implementing a feral cat spay/neuter program in a Florida county animal control service. *Journal of Applied Animal Welfare Science*. 5:285–298.
- Hutchings, S. 2003. The diet of feral house cats (*Felis catus*) at a regional rubbish tip, Victoria. *Wildlife Research*. 30:103–110.
- Iverson, J.B. 1978. The impact of feral cats and dogs on populations of the West Indian rock iguana, *Cyclura carinata*. *Biological Conservation* 14:63–73.
- Izawa, M., Doi, T. & Ono, Y. 1982. Grouping patterns of feral cats (*Felis catus*) living on a small island in Japan. *Japan Journal of Ecology*. 32: 373–382.
- Izawa, M. & Doi, T., 1994. Flexibility of the social system of the feral cat, *Felis catus*. In: P.J. Jarman and A. Rossiter (Editors). *Animal Societies: Individuals, Interactions and Organisation*. Kyoto University Press. Kyoto, pp. 237–247.
- Izawa, M. 1983. Daily activities of the feral cat *Felis catus* Linn. *Journal of the Mammalogy Society of Japan*. 9: 219–227.
- Izawa, M. & Ono, Y. 1986. Mother-offspring relationship in the feral cat population. *Journal of the Mammalogy Society of Japan* 11: 27–34.
- Jenkins, S.R., Auslander, M., Conti, L., et al. 2002. Compendium of animal rabies prevention and control. *J Am Vet Med Assoc* 221: 44–48.
- Jensen, P. 1993. *Djurs beteende och orsakerna till det*. LTs förlag Stockholm.

- Jessup, D. A. 2004. The welfare of feral cats and wildlife. *Journal of the American Veterinary Medical Association* 225:1377–1383.
- Johnson, K., Lewellen, L., 1995. San Diego County: Survey and analysis of the pet population. San Diego Cat Fanciers Inc., San Diego, CA.
- Johnson, K., Lewellen, L., & Lewellen, J., 1993. Santa Clara County's Pet Population. National Pet Alliance, San Jose, CA.
- Levy, J.K., Woods, J.E., Turick, S.L., & Etheridge, D.L., 2003. Number of unowned free-roaming cats in a college community in the southern United States and characteristics of community residents who feed them. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 223, 202–205.
- Levy, J.K., & Crawford, P.C. 2004. Humane strategies for controlling feral cat populations. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 225:1354–1360.
- Levy, J.K., James, K.M., & Cowgill, L.D. 1999. Infectious diseases of feral cats in central California (abstr), in Proceedings. 80th Annu Conf. Res. Workers Anim. Dis 1999;33.
- Levy, J. K., D. W. Gale, & Gale, L.A. 2003. Evaluation of the effect of a long-term trap-neuter-return and adoption program on a freeroaming cat population. *Journal of the American Veterinary Medical Association* 222:42–46.
- Lepczyk, C.A., Mertig, A.G. & Liu, J. 2003. Landowners and cat predation across rural-to-urban landscapes. *Biological Conservation*. 115:191–201.
- Lepczyk, C.A., Dauphine, N., Bird, D.M., Conant, S., Cooper, R.J., Duffy, D.C., Hatley, P.J., Marra, P.P, Stone, E., Temple, S.A. 2009 What conservation biologists can do to counter trap-neuter-return: response to Longcore, et al. *Conservation Biology*, Volume 24, No. 2, 627–629.
- Liberg, O. & Sandell, M., 1988. Spacing organization and reproductive tactics in the domestic cat and other felids. In: D.C. Turner and P. Bateson (Editors). *The Domestic Cat*. Cambridge University Press. Cambridge. pp. 83–99.
- Liberg, O., M. Sandell, D. Pontier, & E. Natoli. 2000. Density, spatial organisation and reproductive tactics in the domestic cat

- and other felids. Pages 119–147 in D.C. Turner and P. Bateson, editors. *The domestic cat: the biology of its behaviour*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Liberg, O. 1980. Spacing patterns in a population of rural free roaming domestic cats. *Oikos* 35: 336–349.
- Liberg, O. 1984a. Food habits and prey impact by feral and house-based domestic cats in a rural area in southern Sweden. *Journal of Mammalogy*. 65: 424–432.
- Liberg, O. 1984b. Home range and territoriality in free ranging house cats. *Acta Zoologica* 171: 283–285.
- Liberg, O., M. Sandell, D. Pontier, & E. Natoli. 2000. Density, spatial organisation and reproductive tactics in the domestic cat and other felids. Pages 119–147 in D. C. Turner and P. Bateson, editors. *The domestic cat: the biology of its behaviour*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Longcore, T., C. Rich, & L. M. Sullivan. 2009. Critical assessment of claims regarding management of feral cats by trap-neuter-return. *Conservation Biology* 23:887–894.
- Lord, L.K., Wittum, T.E., Ferketich, A.K., Funk, J.A., & Rajala-Schultz, P.J. 2007. Search and identification methods that owners use to find a lost cat. *Journal of the American Veterinary Medical Association*, 230(2), 217–20.
- Lowe, S., Browne, M. & Boudjelas, S. 2000. 100 of the world's worst invasive alien species: a selection from the global invasive species database. Invasive Species Specialist Group, International Union for Conservation of Nature, Auckland, New Zealand.
- Luria, B.J., Levy, J.K., Lappin, M.R., Breitschwerdt, E.B., Legendre, A.M., Hernandez, J.A., Gorman, S.P., & Lee, I.T. 2004. Prevalence of infectious diseases in feral cats in Northern Florida. *Journal of Feline Medicine and Surgery* 6, 287–296.
- Macdonald, D.W. & Apps, P.J. 1978. The social behaviour of a group of semi-dependent farm cats, *Felis catus*: a progress report. *Carnivore Genetics Newsletter* 3: 256–268.
- Macdonald, D.W, Yamaguchi, N., & Passanisi, W.C. 1998. The health, haematology and blood biochemistry of free-ranging

- farm cats in relation to social status. *Animal Welfare*. 7(3), 243–56.
- Meckstroth, A.M., Miles, A.K. & Chandra, S. 2007. Diets of introduced predators using stable isotopes and stomach contents. *Journal of Wildlife Management*. 71:2387–2392.
- Mirmovitch, V. 1995. Spatial organisation of urban feral cats (*Felis catus*) in Jerusalem. *Wildlife Research*. 22: 299–310.
- Miller, D.D., Staats, S.R., Partlo, C., & Rada, K. 1996. Factors associated with the decision to surrender a pet to an animal shelter. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 209(4), 738–42.
- Morris, D. 1996. *Cat World*. Ebury Press, London.
- Muir, B.G. 1982. Cats in Western Australian national parks. *Australian Rangers Bulletin*. 2: 8.
- Natoli, E., Maragliano, L., Cariola, G., Faini, A., Bonanni, R., Cafazzo, S. & Fantini, C. 2006. Management of feral domestic cats in the urban environment of Rome (Italy). *Preventive Veterinary Medicine* 77:180–185.
- Natoli, E. & De Vito, E. 1988. The mating system of feral cats living in a group. Pp. 99–108, in D.C. Turner and P. Bateson (eds.) *The Domestic Cat: the Biology of its Behaviour*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Natoli, E. & De Vito, E. 1991. Agonistic behaviour, dominance rank and copulatory success in a large multi-male feral cat, *Felis catus* L., colony in central Rome. *Animal Behaviour*. 42: 227–241.
- Neville, P. 1983. Humane control of an urban cat colony. *International Pest Control* . 25:144–145, 152.
- Neville, P.N. 1989. Feral cats: management of urban populations and pest problems by neutering. Pages 261–268 in R. J. Putman, editor. *Mammals as pests*. Kluwer, London.
- Nogales, M., Martin, A., Tershy, B., et al. A review of feral cat eradication on islands. *Conserv. Biol*. 2004. 18:310–319.

- Nowell, K., & Jackson, P. editors. 1996. Status survey and conservation action plan: wild cats. IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, United Kingdom.
- Nutter, F.B., Levine, J.F., Stoskopf, M.K. 2004a. Reproductive capacity of free-roaming domestic cats and kitten survival rate. *Journal of the American Veterinary Medical Association*, 225(9), 1399–1402.
- Nutter, F.B., Dubey, J.P., Levine, J.F., Breitschwerdt, E.B., Ford, R.B. & Stoskopf, M.K. 2004. Seroprevalences of antibodies against *Bartonella henselae* and *Toxoplasma gondii* and fecal shedding of *Cryptosporidium* spp, *Giardia* spp, and *Toxocara cati* in feral and pet domestic cats.
- Patronek, G.J., Beck, A.M., & Glickman, L.T. 1997. Dynamics of a dog and cat populations in a community. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 201, 637–642.
- Painter, H.F. & Echerlin, R.P., 1985. The status of the dog flea. *J. Sci.* 36, 114.
- Rochlitz, I. 2004. The effects of road traffic accidents on domestic cats and their owners. *Animal Welfare*, 13(1), 51–55.
- Robertson, S.A. 2008. A review of feral cat control. *Journal of Feline Medicine and Surgery*, 10(4), 366–75.
- Scott, K.C., Levy, J.K., Crawford, P.C. 2002a. Characteristics of free-roaming cats evaluated in a trap-neuter-return program. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 221, 1136–1138.
- Schmidt, P.M., Lopez, R.R. and Collier B.A., 2007. Survival, fecundity, and movements of free-roaming cats. *Journal of Wildlife Management* 71:915–919.
- Schaller. G.B., 1972. *The Serengeti Lion: A Study of Predator-Prey Relations*. University of Chicago Press. Chicago, IL, 472 pp.
- Scott, K.C., Levy, J.K., Gorman, S.P., Newell, S.M. 2002b. Body condition of feral cats and the effect of neutering. *Journal of Applied Animal Welfare and Science* 5, 203–213.
- Scarlett, J.M., Salman, M.D., New, J.G., & Kass, P.H. 1999. Reasons for relinquishment of companion animals in U.S. animal

- shelters: selected health and personal issues. *Journal of Applied Animal Welfare Science*, 2(1), 41–57.
- Serpell, J.A. 2000. Domestication and history of the cat. In Turner, D.C and Bateson, P. (eds.) *The Domestic Cat: the Biology of its Behaviour*, 2nd edn. Cambridge University Press, Cambridge. p. 179–192.
- Sherley, M. 2007. Is sodium fluoroacetate (1080) a humane poison? *Animal Welfare* 16: 449–458.
- Short, J., Turner, B., Risbey, D.A. & Carnamah, R. 1997 . Control of feral cats for nature conservation. II. Population reduction by poisoning. *Wildlife Research* 24: 703–714.
- Short, J. and Turner, B. 2005. Control of feral cats for nature conservation. IV. Population dynamics and morphological attributes of feral cats at Shark Bay, Western Australia. *Wildlife Research* 32: 489–501.
- Slater, M.R., 2005. The welfare of feral cats. In: Rochlitz, I. (Ed.), *The Welfare of Cats*. Springer, Dordrecht, The Netherlands, pp. 141–175.
- Slater, M.R., Di Nardo, A., Pediconi, O., Villa P.D., Candeloro, L., Alessandrini, B., Del Papa, S. 2008. Cat and dog ownership and management patterns in central Italy. *Preventive Veterinary Medicine*, 85(3–4), 267–94
- Slater, M.R. 2004. Understanding issues and solutions for unowned, free-roaming cat populations. *Journal of the American Veterinary Medical Association* 225:1350–1354.
- Soul'e, M.E., Bolger, D.T., Alberts, A.C., Wright, J., Sorice, M. & Hill, S. 1988. Reconstructed dynamics of rapid extinctions of chaparral-requiring birds in urban habitat islands. *Conservation Biology* 2:75–92.
- Statistiska Centralbyrån, 2006. Förekomst av sällskapsdjur – främst hund och katt – i svenska hushåll.
- Stoskopf, M.K., & Nutter, F.B. 2004. Analyzing approaches to feral cat management - one size does not fit all. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 225:1361–1364.

- Stull, G.B. 2007. Burlington County Feral Cat Initiative census/progress report 2007. Burlington County Feral Cat Initiative, Vincentown, New Jersey.
- Tabor, R. 1981. General biology of feral cats. Pp. 5–11, in *The Ecology and Control of Feral Cats*. Universities Federation for Animal Welfare, Potters Bar.
- Toukhsati, S.R., Bennett, P.C., Coleman, G.J., 2007. Behaviors and attitudes towards semi-owned cats. *Anthrozoos* 20, 131–142.
- Veitch, C.R. 2001. The eradication of feral cats (*Felis catus*) from Little Barrier Island, New Zealand. *New Zealand Journal of Zoology* 28: 1–12.
- Vutova, K., Peicheva, Z., Popova, A., Markova, V., Mincheva N. & Todorov, T. 2002. Congenital toxoplasmosis: eye manifestations in infants and children, *Annals of tropical paediatrics* 22. pp. 213–218.
- Warner, R.E. 1985. Demography and movements of free-ranging domestic cats in rural Illinois. *Journal of Wildlife Management* 49: 340–346.
- Woods, M., McDonald, R.A. & Harris, S. 2003. Predation of wildlife by domestic cats *Felis catus* in Great Britain. *Mammal Review*. 33:174–188.
- Winter, L., 2004. Trap-neuter-release programs: the reality and the impacts. *JAVMA*, Vol 225, No. 9, November 1, 2004 *Animal Welfare Forum: Management of Abandoned and Feral Cats*.
- Yamaguchi, N., Macdonald, D.W., Passanisi, W.C., Harbour, D.A., Hopper, C.D. 1996. Parasite prevalence in free-ranging farm cats, *Felis silvestris catus*. *Epidemiology and Infection*, 116(2), 217–23
- Zaunbrecher, K.I., & Smith, R.E. 1993. Neutering of feral cats as an alternative to eradication programs. *Journal of the American Veterinary Medical Association* 203:449–452.
- Zawistowski, S., Morris, J., Salman, M.D., & Ruch-Gallie, R. 1998. Population dynamics, overpopulation, and the welfare of companion animals: New insights on old and new data. *Journal of Applied Animal Welfare Science*. 1, 193–206.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholserving på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. Ju.
46. FRANS
Framtida regelverk och ansvars-
förhållanden på naturgasmarknaden i
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess.
U.
59. Spara i goda tider
– för en stabil kommunal verksamhet
+ Bilagedel. Fi.
60. Ett nationellt kunskapscentrum
för arbetsmiljö
– behov och förutsättningar. A.
61. Vanvård i social barnavård. Slutrapport. S.
62. Underhållsansvaret för statens renskötsel-
anläggningar. L.
63. Framgångsrik företagshälsovård
– möjligheter och metoder. S.
64. Asylsökande ensamkommande barn.
En översyn av mottagandet. Ju.
65. Statens roll i framtidens vård- och
omsorgssystem – en kartläggning. S.
66. Sveriges internationella engagemang på
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. S.
67. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt – vägen till effektivare
e-förvaltning. N.
68. Rörelse reglering för försäkring och
tjänstepension. Del 1 + 2. Fi.
69. Olagligt statsstöd. N.
70. Sänkt moms på vissa tjänster? Fi.
71. Utlämning. Del I + II. Ju.
72. Gymnasial lärlingsutbildning
– med fokus på kvalitet! Hur stärker vi
kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning?
U.
73. På jakt efter den goda affären
– analys och erfarenheter av den offentliga
upphandlingen. S.
74. I gränslandet
Social trygghet vid gränsarbete i Norden. S.
75. Ny djurskyddslag. L.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]
En reformerad domstolslagstiftning. [42]
Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. [45]
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]
Asylsökande ensamkommande barn.
En översyn av mottagandet. [64]
Utlämning. Del I + II. [71]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]

- Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]
Alkoholservering på särskilda boenden. [41]
Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. [48]
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och
samarbete för barnets skull. [51]
Ny instansordning för va-målen. [53]
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]
Vanvård i social barnavård. Slutrapport. [61]
Framgångsrik företagshälsovård
– möjligheter och metoder. [63]
Statens roll i framtidens vård- och omsorgs-
system – en kartläggning. [65]
Sveriges internationella engagemang på
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. [66]
På jakt efter den goda affären
– analys och erfarenheter av den offentliga
upphandlingen. [73]
I gränslandet
Social trygghet vid gränsarbete i Norden.
[74]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]
Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. [43]
Spara i goda tider – för en stabil kommunal
verksamhet + Bilagedel. [59]
Rörelse reglering för försäkring och
tjänstepension. Del 1 + 2. [68]
Sänkt moms på vissa tjänster? [70]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]
Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]
Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus
på kvalitet! Hur stärker vi kvaliteten i
gymnasial lärlingsutbildning? [72]

Landsbygdssdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]
Underhållsansvaret för statens
renskötselplanläggningar. [62]
Ny djurskyddslag. [75]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
Etappmål i miljömålssystemet. [34]
Rovdjurens bevarandestatus. [37]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-
program 2010. [50].
Kunskap på djupet
– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]
Fjärrvärme i konkurrens. [44]
FRANS
Framtida regelverk och ansvarsförhållanden
på naturgasmarknaden i Sverige. [46]

- Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. [49]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning.
[67]
Olagligt statsstöd. [69]

Kulturdepartementet

- Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]
Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.
[52]
Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda.
Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]
En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. [57]
Ett nationellt kunskapscentrum
för arbetsmiljö
– behov och förutsättningar. [60]