

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd

*Betänkande av Utredningen om
en konkurrenskraftig animalieproduktion*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:56

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0991-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0992-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Regeringen beslutade den 9 februari 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur de svenska djurskyddsbestämmelserna påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater inom EU samt undersöka möjliga åtgärder, inklusive regelförenklingar, för att med bibehållna högt ställda djurhållningskrav stärka konkurrenskraften för svensk livsmedelsproduktion (dir. 2023:19). I uppdraget ingick även att undersöka möjliga åtgärder för att stärka djurskyddet inom EU och globalt. Som särskild utredare förordnades samma dag förutvarande landshövdingen Elisabeth Nilsson.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 8 maj 2023 näringspolitiska analytikern Alexandra Jeremiasson, djurväl-färdsexperten Anna Silvera, ställföreträdande enhetschefen Esbjörn Andersson, avdelningschefen Fredrik von Unge, husdjursagronomen Gunnela Ståhle, djurskyddschefen Helena Elofsson, veterinären Katinca Fungrant, departementsrådet Lars Olsson, rådet Leif Nordqvist, ämnesrådet Lisen Sjöling, kanslirådet Marita Axelsson, generalsekreteraren Roger Pettersson och näringspolitiska experten Sara Sundquist.

Den 23 augusti 2023 entledigades ämnesrådet Lisen Sjöling. Departementssekreteraren Rickard Canestierna förordnades samma dag att vara expert i utredningen. Den 21 november 2023 entledigades ställföreträdande enhetschefen Esbjörn Andersson. Utredaren Stephanie Kindbom förordnades samma dag att vara expert i utredningen.

Elisabeth Nilsson är ensam utredare och svarar för innehållet i betänkandet. Experterna har aktivt deltagit i arbetet och bistått med värdefulla underlag och synpunkter. Särskilda yttranden har avgetts

av experterna Gunnela Ståhle, Helena Elofsson, Katinca Fungrant och Roger Pettersson.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 12 juni 2023 kammarrättsassessorn Hedda Carlqvist. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 20 mars 2023 näringspolitiska experten Erika Brendov.

Den 20 juni 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2024:60) för utredningen, vilket innebar att utredningstiden förlängdes till den 30 augusti 2024.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en konkurrenskraftig animalieproduktion. Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd* (SOU 2024:56). Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm i augusti 2024

Elisabeth Nilsson

Hedda Carlqvist
Erika Brendov

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag	43
1.1 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (2019:66)	43
2 Utredningens uppdrag och arbete	47
2.1 Utredningens direktiv.....	47
2.2 Avgränsningar och vissa definitioner.....	48
2.3 Utgångspunkter för arbetet	49
2.4 Utredningens arbete	49
3 Djurskyddsbestämmelser	51
3.1 Utredningens uppdrag.....	51
3.2 Djurskyddsbestämmelser i EU	51
3.3 Nationella djurskyddsbestämmelser	55
3.4 En internationell jämförelse	57
3.4.1 Grisproduktion	58
3.4.2 Mjolk- och nötköttsproduktion	66
3.4.3 Lammproduktion.....	71
3.4.4 Äggproduktion	73
3.4.5 Kycklingproduktion	76

4	Konkurrenskraft och djurskydd	80
4.1	Utredningens uppdrag	80
4.1.1	Definition av konkurrenskraft	81
4.2	Utveckling av djurskyddet, avreglering av jordbruket och EU-medlemskap.....	81
4.2.1	Utvecklingen av djurskyddet och den svenska modellen	81
4.2.2	Avreglering av jordbruket och konkurrenskraften efter EU-inträdet	87
4.2.3	Produktionsutvecklingen sedan 1980-talet	88
4.3	Lantbruket i dag.....	93
4.4	Svensk animalieproduktion – nuläget.....	93
4.5	Lönsamhet och investeringsvilja.....	103
4.5.1	Lantbruksbarometern 2023	105
4.5.2	Förprovning av djurstallar – ett mått på investeringsviljan	106
4.6	Animalieproduktionen och konkurrenskraften – en kort summering	115
4.7	Animalieproduktionen och konkurrenskraften – många faktorer påverkar.....	118
4.8	Konkurrenskraft och djurskydd – en summering från hearingar med intresseorganisationer	131
4.9	Områden med behov av åtgärder för stärkt konkurrenskraft utan direkt koppling till djurskyddsområdet.....	137
4.9.1	Stärkt djurägarnas ställning i livsmedelskedjan	137
4.9.2	Finansiering vid investeringar	139
4.9.3	Ökad produktivitet	139
4.9.4	Viltskador	140
4.9.5	Stora rovdjur.....	143
4.9.6	Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och miljötillstånd	145
4.9.7	Smittskydd.....	146
4.9.8	Villkorad läkemedelsanvändning ViLA	150

4.9.9	Behandling av fertilitetsstörningar hos mjölkkor ...	156
4.9.10	Avel.....	157
4.10	Utredarens överväganden och förslag – områden utanför djurskyddsområdet	159
4.10.1	Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag – områden utanför djurskyddsområdet ...	169
4.11	Konkurrenskraft och djurskyddskrav.....	175
4.11.1	Vetenskapliga studier	175
4.11.2	Intäkter och kostnader för svenska djurskyddsbestämmelser.....	179
4.11.3	Beteslagstiftningen för nötkreatur i mjölkproduktionen	203
4.11.4	Konkurrenskraften och svenska djurskyddsbestämmelser – utredningens analys	206
4.12	Utredarens överväganden och förslag – konkurrenskraft och djurskyddskrav.....	231
4.12.1	Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag.....	243
4.13	Djurskyddet i EU och globalt – påverkan på svensk konkurrenskraft	250
4.13.1	Ny djurskyddslagstiftning inom EU.....	250
4.13.2	Åtgärder för att höja djurskyddsnivån i EU och globalt.....	267
4.13.3	Höjd djurskyddsnivå i EU och globalt – analys av påverkan på svenska producenters konkurrenskraft.....	269
4.14	Utredarens överväganden och förslag – djurskyddet i EU och globalt	273
4.14.1	Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag – djurskyddsnivån i EU och globalt.....	275

5	Djurskyddskravens påverkan på djurhälsa och läkemedelsanvändning	279
5.1	Utredningens uppdrag	279
5.2	Vetenskap saknas	279
5.3	Litteraturgenomgång – extern rapport.....	280
5.3.1	Metodbeskrivning	280
5.3.2	Resultat	282
5.3.3	Vetenskapliga yttranden från EFSA	287
5.3.4	Summerande reflektioner i den externa rapporten	289
5.4	Tillgång till antibiotika måste värnas.....	291
5.4.1	Sverige använder minst antibiotika i EU	291
5.5	Utredarens överväganden och förslag	293
5.5.1	Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag	295
6	Förprovning av djurstallar	297
6.1	Utredningens uppdrag	297
6.2	Förprovning är ett förhandsgodkännande för byggnation	297
6.3	Gällande lagstiftning	299
6.3.1	Handläggarestöd från Jordbruksverket – rätten till information och rådgivning.....	301
6.4	Antalet förprovningar har minskat över tid.....	301
6.5	Förprovningen har utretts flera gånger.....	304
6.5.1	Uppdrag till Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket 2007 – ansvaret för förprovningen, omfattning och förenkling	305
6.5.2	Djurskyddslagsutredningens förslag om förprovning.....	318
6.5.3	Lagstiftningen justeras 2012.....	319
6.5.4	Konkurrenskraftsutredningens förslag – utred en avveckling av förprovningen.....	322

6.5.5	Nytt uppdrag till Jordbruksverket 2018 – fortsatt arbete för att förenkla och förbättra förprovningen	322
6.5.6	Tillkännagivande om avveckling av förprovningsskravet.....	326
6.5.7	Ytterligare justering av föreskrifterna 2019 och 2021.....	326
6.5.8	Lantbrukarnas Riksförbund – Rapport om förprovning	327
6.5.9	Regeringsuppdrag om zoonoser – förslår att granskning av smittskydd förs in i förprovningen	330
6.6	Fördelar och nackdelar med kravet på förprovning	333
6.6.1	Kartläggning av framförda fördelar och nackdelar med förprovning	333
6.6.2	Analys av för- och nackdelar med förprovningen	336
6.7	Konsekvenser av att avveckla förprovningen	338
6.7.1	Utvärdering av nuvarande system med förprovning.....	338
6.7.2	Konsekvenser av en avveckling av förprovningen – kartläggning av framförda synpunkter	342
6.7.3	Analys av konsekvenserna av en avveckling av förprovningen.....	345
6.8	Rättssäkerhet, förprovningens omfattning, kompetens och förenkling är fortsatt viktiga förbättringsområden	346
6.8.1	Förbättringsförslag som inkommit till utredningen.....	349
6.9	Utredarens överväganden och förslag	351
6.9.1	Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag	360

7	Innovation och forskning	365
7.1	Utredningens uppdrag	365
7.2	Vad är en innovation?.....	365
7.2.1	Forskning, utveckling eller innovation?	366
7.2.2	Kännetecknen för en bra innovation.....	367
7.3	Innovationsprocessen och innovationssystem	367
7.4	Innovationspolitik och finansiärer	368
7.5	Organisationer, kluster och plattformar som främjar innovation	371
7.5.1	Innovationsforskning	371
7.5.2	Innovationskluster och plattformar.....	372
7.6	Kompetensförsörjning som förutsättning för innovation och konkurrenskraft.....	375
7.7	Det finns utmaningar med ny teknik	375
7.8	Betydelsen av innovationer för konkurrenskraft och djurskydd.....	376
7.8.1	Forskning och innovation för en livsmedelssektor i världsklass – internationell utblick.....	377
7.9	Innovationer inom djurhållningen	379
7.9.1	Innovationer som kan bidra till ökad konkurrenskraft – kartläggning och framtida behov.....	379
7.10	Beskrivning av några befintliga tekniska innovationsområden.....	387
7.10.1	Aktivitetmätare, hälsoövervakning och lokalisering av djur	388
7.10.2	Virtuella stängsel	392
7.10.3	Digitala teknikens påverkan på produktion och konkurrenskraft	393
7.10.4	Digitala teknikens påverkan på djurvälstånd	395
7.11	Krav på godkännande av ny teknik.....	398
7.12	Utredningens analys	399

7.13	Utredarens överväganden och förslag	402
7.13.1	Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag.....	409
8	Kontroller och administrativ börda	413
8.1	Utredningens uppdrag.....	413
8.2	Den offentliga djurskyddskontrollen	413
8.2.1	Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet inom djurskyddsområdet	414
8.2.2	Länsstyrelserna är kontrollmyndigheter för djurskydd	414
8.2.3	Livsmedelsverket utför kontroll av både djurskydd och livsmedelshygien på slakterier.....	415
8.2.4	Utmaningar med nuvarande ansvarsfördelning ...	415
8.3	Näringslivets regelnämnds Länsgranskning 2023	417
8.4	Inkomna synpunkter om kontroller och administrativ börda	418
8.4.1	Inkomna synpunkter avseende kontroller på slakterier	419
8.5	Pågående arbeten inom området.....	420
8.6	Utredarens kommentarer	421
8.7	Utredarens överväganden och förslag	422
8.7.1	Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag.....	426
9	Ersättningssystem	429
9.1	Utredningens uppdrag.....	429
9.2	Stöd och ersättningar	429
9.2.1	Nationellt stöd för norra Sverige.....	429
9.3	Den gemensamma jordbrukspolitiken – CAP	430
9.3.1	Djurvälfärdsersättningar	434
9.3.2	Basinkomststödet	441
9.3.3	Nötkreatursstöd	442

9.3.4	Kompensationsstöd	443
9.3.5	Miljöersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar	445
9.3.6	Miljöersättning för vallodling.....	447
9.3.7	Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft	447
9.3.8	Särskilda stöd till unga	452
9.3.9	Projektstöd för att främja näringens utveckling.....	453
9.4	Möjliga åtgärder och avvägningar avseende vissa ersättningar i syfte att balansera konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter.....	457
9.4.1	Djurvälfärdsersättning	457
9.4.2	Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft	458
9.4.3	Insatser för att stärka kunskaps- och innovationsutveckling nationellt och inom den gemensamma jordbrukspolitiken.....	459
9.5	Utredarens överväganden och förslag	461
9.5.1	Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag	468
10	Export	473
10.1	Utredningens uppdrag	473
10.2	Handel på en globaliserad marknad.....	473
10.2.1	Godkännanden för export	477
10.3	Hur kan Sverige öka livsmedelsexporten?	478
10.3.1	Olika länder – vad skiljer när det gäller export?	479
10.4	Exempel på exportfrämjande organisationer i olika länder	486
10.5	Vad kan Sverige lära av andra länder för att öka exporten?.....	489
10.6	Sveriges export av animalieprodukter	491
10.7	Export från några utvalda europeiska länder	493
10.8	Begränsande faktorer för svensk export	494

10.9	Vilka möjligheter och utmaningar ser branscher i primärproduktionen och livsmedelsföretag på export?.....	497
10.9.1	En summering från hearingar med branscher i primärproduktionen	497
10.9.2	Möjligheter och utmaningar med export i olika branscher i primärproduktionen.....	498
10.9.3	Exportföretagens syn på livsmedelsexport	505
10.10	Analys av åtgärder för en långsiktig konkurrenskraftig export	508
10.11	Utredarens överväganden och förslag	514
10.11.1	Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag.....	517
11	Konsument och märkning.....	519
11.1	Utredningens uppdrag.....	519
11.2	Synpunkter från intressenter.....	519
11.3	Konsumenter, djurvälstånd och märkning – kartläggning och analys.....	521
11.3.1	Inledning.....	521
11.3.2	Metod.....	522
11.3.3	Svenska konsumenters intresse för djurvälstånd och betalningsvilja	524
11.3.4	Utländska konsumenters inställning till djurvälstånd och betalningsvilja.....	533
11.3.5	Djurvälståndsmärkning	539
11.3.6	Finns argument för en djurvälståndsmärkning i Sverige?.....	547
11.3.7	Kan märkning främja svenska produkter i Sverige?.....	551
11.3.8	Kan märkning främja svenska produkter i utlandet?.....	558
11.3.9	Agrifoods slutsatser från rapporten	560
11.4	Djurvälståndsmärkning i några EU-länder.....	561
11.4.1	Finland	562
11.4.2	Danmark.....	563
11.4.3	Tyskland.....	565

11.4.4	Nederländerna.....	568
11.4.5	Irland.....	570
11.4.6	Några ytterligare djurvälståndsmärkningar och liknande initiativ i Europa	571
11.5	Konsumentvilja och märkning.....	572
11.5.1	Olika undersökningar och bedömningar kring konsumenters vilja att välja och betala för djurskydd.....	572
11.5.2	Djurvälståndsmärkning i Sverige.....	575
11.5.3	Djurvälståndsmärkning i EU.....	576
11.6	Utredarens slutsatser.....	577
12	Offentlig upphandling	581
12.1	Utredningens uppdrag	581
12.2	Synpunkter från olika aktörer.....	581
12.3	Offentlig upphandling och de grundläggande principerna.....	582
12.3.1	Möjligheterna till att beakta miljö-, sociala och arbetsrättsliga hänsyn	583
12.3.2	Den nationella livsmedelsstrategin och Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas	584
12.4	Krav på djurskydd vid offentlig upphandling	585
12.4.1	Måltidspolicer.....	585
12.4.2	Statistik från SILO, livsmedelsstatistik för offentlig sektor, avseende kommuners livsmedelsinköp.....	587
12.5	Utredarens slutsatser.....	589
13	Konsekvensutredning	591
13.1	Inledning	591
13.2	Utredningens arbete.....	591
13.3	Summering av konsekvenser för produktion, konkurrenskraft och djurskydd.....	592

13.4	Ekonomiska konsekvenser	593
13.4.1	Ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter	594
13.4.2	Övriga ekonomiska konsekvenser för staten.....	606
13.4.3	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner	609
13.4.4	Ekonomiska konsekvenser för företag.....	609
13.4.5	Andra enskilda och övriga samhällsekonomiska konsekvenser	617
13.5	Vissa andra konsekvenser	618
13.5.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	618
13.5.2	Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	618
13.5.3	Betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	618
13.5.4	Betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.....	618
13.5.5	Betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män	619
13.5.6	Betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	619
13.6	Effekter av förslagen för konsumenter och eventuella berörda organisationer inom civilsamhället.....	619
13.7	Konsekvenser av föreslagna författningsändringar.....	621
13.7.1	Ett undantag från kravet om bete avseende mjölkkor i lösdrift.....	621
13.7.2	En koncentration av antalet länsstyrelser som förprövar djurstallar.....	625

13.7.3	Bemyndigande till Jordbruksverket om kompetenskrav vid förprovning av djurstallar	627
13.7.4	Öppnad möjlighet för virtuella elstängsel	628
13.8	Övriga konsekvenser	630
14	Ikraftträdande	631
14.1	Ikraftträdande	631
	Särskilda yttranden	633
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:19	645
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:60	657

Sammanfattning

Uppdraget

Sveriges högt ställda djurskyddskrav, tillsammans med ett gott djurhälsoläge och ansvarsfull antibiotikaanvändning, utgör värdefulla mervärden för den svenska livsmedelsproduktionen. Samtidigt kan kraven vara betungande för de enskilda producenterna, där lagstiftningen om djurskydd är en faktor bland många andra som påverkar på konkurrensvillkoren för svenska livsmedelsproducenter. Konkurrenskraften i den svenska livsmedelsproduktionen behöver stärkas, samtidigt som det är viktigt att fortsätta värna det svenska djurskyddet.

Den särskilda utredaren har mot denna bakgrund fått i uppdrag att analysera och föreslå möjliga åtgärder, inklusive regelförenklingar, för att med bibehållna högt ställda djurhållningskrav stärka konkurrenskraften för svensk livsmedelsproduktion. Det är många olika faktorer som påverkar konkurrenskraften och utredningens uppdrag omfattar därför en stor bredd av frågor. I utredningens uppdrag ingår följande huvudområden:

- Konkurrenskraft och djurskyddslagstiftning.
- Djurskyddskravens påverkan på djurhälsa och läkemedelsanvändning.
- Förprovning av djurstallar.
- Kontroller och administrativ börda.
- Ersättningssystem.
- Konsumentvilja och märkning.
- Offentlig upphandling.
- Export.
- Innovationer.

Utredningen har begränsat uppdraget till livsmedelsproducenter i primärledet med mjölk-, nötkötts-, lamm-, gris-, kyckling- och äggproduktion. Med djurskydds krav avses bestämmelser i lagstiftningen.

Konkurrenskraften inom svensk animalieproduktion

Sverige har i dag relativt låga produktionsvolymerna av kött, mejerivaror och ägg då många företagare främst producerar för att tillgodose den inhemska konsumtionen. Marknadsandelen är ett mått på konkurrenskraften. De svenska marknadsandelarna försämrades efter Sveriges EU-inträde 1995. Under den senaste tioårsperioden är de svenska marknadsandelarna för animalieprodukter relativt stabila, även om de inte når upp till nivåerna innan EU-inträdet. En viss ökning av marknadsandelarna har dock skett för flera produktkategorier. För lammkött, nötkött och ost är marknadsandelarna relativt låga. Generellt innebär de svenska marknadsandelarna att Sverige är beroende av import.

Nationellt är konkurrenskraften relativt god i den del som utgör försäljning via dagligvaruhandeln till konsument. På den internationella marknaden är däremot konkurrenskraften låg och det är endast en begränsad mängd animalier som exporteras. Sammantaget är inte svensk animalieproduktion konkurrenskraftig nog att uppnå en marknadsandel om 100 procent eller högre. Såväl den nationella livsmedelsstrategin som den svenska beredskapspolitiken ger uttryck för en ambition att öka den inhemska produktionen.

Svensk animalieproduktion har generellt en låg tillväxt och lönsamhet, även om det finns skillnader mellan olika produktionsgrenar och företag. Produktionsutvecklingen har varit bristande för flera inriktningar inom animalieproduktionen de senaste decennierna, vilket är ett tydligt tecken på att lönsamheten varit för svag för att skapa tillväxt. Även till synes marginella kostnadsökningar kan slå mycket hårt mot lönsamheten. Det finns företag inom animalieproduktionen som har god lönsamhet men många har svårt att uppnå det. Det påverkar den långsiktiga konkurrenskraften och möjligheten att investera. Det kan också göra sektorn oattraktiv. Investeringsviljan har under lång tid varit alldeles för låg, vilket bland annat avspeglas i antalet förprövade stallbyggnader. Även om antalet förprovningar ökat något under 2023 är investeringsviljan långt ifrån tillräcklig för att bibehålla

en långsiktig produktion på dagens nivå, och ännu mindre på en högre nivå. Det innebär att många verksamheter bedrivs i äldre stallar, vilket kan ha en negativ effekt på både produktionseffektiviteten och på djurskyddet. Minskade nyinvesteringar riskerar också målet om en ökad försörjningsberedskap. Det påverkar även arbetet för en hållbar omställning i lantbruket, då det kräver omfattande investeringar.

Det är många faktorer som påverkar

Ett gott djurskydd är viktigt för djurägare, konsumenter och samhället i stort. Det utgör ett viktigt mervärde och bidrar till bland annat god djurhälsa, låg läkemedelsanvändning och en god produktion. Samtidigt medför djurskyddslagstiftningen en högre kostnadsbild för den svenska animalieproduktionen jämfört med många andra länder. Den sammantagna bedömningen är dock att det finns flera andra faktorer som har större negativ påverkan på konkurrenskraften än djurskyddslagstiftningen.

Kapitalförsörjningen är ett betydande problem, särskilt för de som vill starta en ny animalieproduktion där ett stort kapital krävs. Kapitalbehovet är i de flesta fall större i animalieproduktionen än i många andra av lantbrukets sektorer. En stor kostnadspost är stallbyggnader. Det beror på många olika faktorer som det svenska klimatet och kraven på god arbetsmiljö, men även höga krav på djurskydd påverkar. Förhållandevis många befintliga stallbyggnader är gamla och det finns stora behov av både ny- och ombyggnationer, liksom utökning av produktionen för att få lönsamhet. Med en allt äldre lantbrukarkår finns också behov av generations- eller ägarskifte på många gårdar. Produktionskostnaderna i Sverige är höga till följd av kostnaderna för foder, arbetskraft, mark och arrenden samt olika insatsvaror.

Andra områden som påverkar konkurrenskraften på ett betydande sätt är bland annat regler kopplade till den gemensamma jordbrukspolitikerna i EU, miljö och klimat, omfattande krav på miljökonsekvensbeskrivning och miljötillstånd, tillgång till arbetskraft och omfattande administration. Skador från klövvilt är ett annat betydande problem för lantbruket med mycket stora kostnader och förlorade intäkter till följd. Risken för klövviltsskador och angrepp av varg är en bidragande faktor till att nya producenter inte etablerar sig eller att befintliga inte utökar sin verksamhet.

Sverige har i dag relativt låga produktionsvolymerna då många företagare främst producerar för att tillgodose den inhemska marknaden. Det påverkar Sveriges möjligheter att vara konkurrenskraftig på den internationella marknaden. För att förbättra konkurrenskraften behöver Sveriges låga export och förhållandevis begränsade innovationskapacitet förbättras. En ökad export skulle även främja den svenska livsmedelsberedskapen då det innebär att det finns extra volymer att använda vid en kris.

Den totala regelbördan och de administrativa kraven på svenska animalieproducenter är omfattande, ökande och påverkar företaget och konkurrenskraften. Även på djurskyddsområdet finns ett stort antal bestämmelser. Andra EU-länders tolkning, tillämpning och bristande efterlevnad av den gemensamma djurskyddslagstiftningen är något EU-kommissionen rapporterat om och som påverkar Sveriges konkurrenskraft negativt. Det är även viktigt att den svenska djurskyddslagstiftningen tolkas och genomförs på ett likartat sätt såväl inom som mellan myndigheter. Det är också angeläget att regeringen fortsatt ger myndigheter produktionsfrämjande uppdrag.

I lantbruket pågår en strukturutveckling, där antalet företag blir färre och större. Det är positivt för konkurrenskraft och lönsamhet, för Sveriges livsmedelsberedskap samt nödvändigt för att produktionen ska kunna utvecklas. Det är därför viktigt för konkurrenskraften att strukturutveckling fortgår, men det är även viktigt att värna företag som inte avser utöka.

I Sverige har många konsumenter en positiv attityd till och väljer i hög utsträckning att köpa kött, ägg och mejeriprodukter med svenskt ursprung. Den merbetalning som utgår i butik kompenseras inte i dag fullt ut för de faktiska merkostnaderna som svenska livsmedelsproducenter har i form av exempelvis höga kostnader för stallbyggnader, arbetskraft, insatsvaror och vissa djurskyddskrav. Ett problem i detta sammanhang är också den ojämna fördelningen av vinster i livsmedelskedjan där endast en mindre andel av vinsterna tillfaller primärproducenterna.

Den svenska livsmedelsstrategin syftar till att öka den inhemska produktionen av livsmedel och göra livsmedelskedjan globalt konkurrenskraftig, innovativ, attraktiv och hållbar fram till år 2030. Strategin är en samlande kraft som främjar Sveriges konkurrenskraft. Den ger också en viktig positiv signal till företagarna. Det är dock svårt att uppnå livsmedelsstrategins mål utan ytterligare insatser för att stärka

konkurrenskraften för livsmedelsproducenterna i primärproduktionen. För närvarande pågår en uppdatering av livsmedelsstrategin.

Det finns goda möjligheter att öka animalieproduktionen och stärka konkurrenskraften

Det finns mycket goda förutsättningar att producera mer inom alla produktionsgrenar. Med fortsatt strukturutveckling och insatser inom olika områden som regelförenkling och minskad administrativ börda, export, ekonomiska ersättningar, satsningar på forskning och innovation samt fokus på preferenser hos konsument och handel bedöms den svenska produktionen och konkurrenskraften kunna öka. Det är också viktigt att sänka produktionskostnaderna och öka användningen av ny teknik för att höja produktiviteten. För det krävs bland annat investeringar i stallbyggnader. Det är viktigt att all produktion värnas, även den som sker i befintliga besättningar där företagaren av olika skäl inte avser att utöka sin produktion. Att skapa förutsättningar för livsmedelsproduktion och företagande i hela landet är också angeläget, bland annat för livsmedelsberedskapen.

Det är genom de inbyggda värden som finns i svensk produktion som förtroende bland konsumenterna har byggts upp. Det är fortsatt viktigt att värna den svenska nivån vad gäller djurskydd, djurhälsa, smittskydd, antibiotikaanvändning och livsmedelssäkerhet, frågor som är nära sammankopplade och som det råder stor samstämmighet och uppslutning kring. Det är också viktigt att fortsatt värna och utveckla den svenska modellen med förebyggande djurskyddsarbete genom samarbete och samverkan mellan näring, myndigheter, akademi och andra organisationer. Den svenska modellen med fokus på förebyggande arbete och på att åtgärda orsaken till problem i stället för symptom på missförhållanden har stort stöd hos animalieproducenterna. Ett gott djurskydd har en djup förankring såväl i det svenska samhället som hos animalieproducenterna. Det finns en stolthet över det arbete som gjorts och som lett fram till Sveriges goda djurhållning, inte minst bland djurägarna.

En konkurrenskraftig näring med gott djurskydd och en ökande produktion förutsätter lönsamma företag. Svenskt lantbruk agerar i dag på en konkurrensutsatt marknad. För att nå hög konkurrenskraft och attraktionskraft krävs långsiktig god lönsamhet och en hållbar produktion. Det innebär att ett gott djurskydd måste vara för-

enligt med en stark konkurrenskraft, god lönsamhet, hög produktion, social hållbarhet och en god miljö. Viktiga faktorer för framgång är, förutom ett effektivt företagande, politiskt stöd, ekonomiska ersättningar och en marknad som svarar upp mot de högre djurskydds-kraven samt accepterar högre priser.

En central utgångspunkt vid bedömning av konkurrensförutsättningarna inom primärproduktionen är att Sverige är del av EU och dess inre marknad. De svenska djurhållarna påverkas konstant av priser internationellt. För att skapa konkurrenskraft behöver förutsättningarna för att kunna konkurrera finnas på plats. Det går inte att komma ifrån att högre kostnadsläge och nationella särkrav som exempelvis vissa krav på djurskydd kan försvåra svenska producenters möjligheter att konkurrera med andra länder, även om de också utgör viktiga mervärden som det finns stort stöd för. Det är därför centralt att fortsätta söka vägar för att knyta samman en hög ambition på djurskyddsområdet och en stärkt konkurrenskraft. Även om djurskydds-krav inte lyfts av näringen med flera som det som påverkar konkurrenskraften mest, är det utredarens bedömning att det finns behov av åtgärder även på det området som kan bidra till stärkt konkurrenskraft. Det finns till exempel vissa områden inom lagstiftningen som påverkar en del producenters möjlighet att utveckla produktionen.

Utredningens förslag

Några utgångspunkter för utredarens förslag är att det behövs åtgärder som påverkar på både kort och lång sikt. Flera förslag överlåter utökat ansvar till djurägaren då utredaren anser att förtroendet för lantbrukarnas egen kompetens och förmåga behöver öka. Många förslag innebär också förenklingar och minskad administrativ börda. Utredaren föreslår även tydliga uppdrag till berörda myndigheter och lämnar andra förslag avseende produktionsfrämjande åtgärder, färre bestämmelser och insatser för sänkta produktionskostnader. En viktig fråga har också varit att minska risktagandet för företagen.

Det finns områden där utredaren har noterat betydande påverkan på konkurrenskraften och företagandet men där inga förslag lämnas. Anledningen är att det finns andra pågående statliga utredningar som omfattar dessa områden. Det handlar om miljökonsekvensbeskriv-

ningar (MKB) och miljötillstånd samt kontroller som genomförs av officiella veterinärer på slakteri.

Utveckla djurskyddsföreskrifterna

Djurägarna får ett utökat förtroende med flera av utredarens förslag. Det läggs flera förslag i syfte att utveckla, förenkla och öka flexibiliteten i djurskyddsföreskrifterna så att de stärker konkurrenskraften med bibehållet djurskydd. Jordbruksverket föreslås få i uppdrag att:

- Minska det totala antalet bestämmelser på djurskyddsområdet, som en del i arbetet med att minska den totala regelbördan i lantbruket.
- I högre utsträckning än i dag och där så är lämpligt, införa ökad flexibilitet i djurskyddsföreskrifterna. Det kan till exempel ske genom fler målstyrda bestämmelser (där målet tillåts uppfyllas på olika sätt) eller bestämmelser med villkor.
- Se över möjligheten att öka flexibiliteten i lagstiftningen när det gäller bete och utevistelse för får och nötkreatur i köttproduktion.
- Se över möjligheten till flexibilitet i lagstiftningen avseende placeringen av den fasta golvytan i grisboxar och kravet på andel fast yta.
- Se över möjligheten att förenkla och förtydliga kravet på transportörstillstånd vid transporter av egna djur.

Användning av frivilliga kontrollprogram kan skapa ökad flexibilitet och förenkla företagandet och utredaren anser att det bör underlättas. Principen är att om djurägaren är godkänd i ett kontrollprogram kan lagstiftningen uppnås på annat sätt inom vissa givna områden. Därför föreslås en utredning av möjligheten att ge Jordbruksverket bemyndigande att godkänna nya frivilliga kontrollprogram och ändra i befintliga program.

När det gäller djurskyddslagstiftningen inom EU har kommissionen aviserat att det ska komma ett nytt förslag. I dagsläget finns endast ett förslag om djurtransporter framme. För att stärka svenska djurägares konkurrenskraft förordar utredaren att regeringen fortsatt ska arbeta för skärpt djurskyddslagstiftning inom EU, och globalt, samt för en korrekt och restriktiv användning av antibiotika. Det är också

viktigt att regeringen även fortsättningsvis arbetar för likvärdig tolkning, tillämpning och efterlevnad av EU:s djurskyddslagstiftning i de olika medlemsstaterna. Utredaren understryker att eventuella ersättningar, övergångstider och andra villkor ska ges på motsvarande sätt och nivå till svenska animalieproducenter som till andra producenter i EU i det fall ombyggnationer eller andra åtgärder skulle krävas på grund av EU:s kommande, nya djurskyddslagstiftning.

Mjölkkor i lösdrift undantas från beteskra

Bete till mjölkkor (lakterande och icke lakterande mjölkkor) har ett brett stöd bland konsumenter, i samhället i stort och bland många mjölkbönder. Samtidigt konstaterar utredaren att beteskra i den svenska lagstiftningen kan hindra en nödvändig utveckling av svensk mjölkproduktion. Ett grundläggande skäl till förslaget är att konkurrenskraften i den svenska mjölkproduktionen påtagligt försämrats över tid. Enligt siffror från Eurostat är Sverige det enda land i EU där mjölkproduktionen minskat sedan EU-medlemskapet 1995 och där minskningen är cirka 1 procent per år, en minskning som till skillnad från alla andra EU-länder utom Frankrike håller i sig efter att mjölkkvoterna avskaffades 2015. Cirka 5 procent av mjölkgårdarna i Sverige läggs ner varje år. Denna utveckling beror på många faktorer, men lagkra på bete påverkar. Även befintliga producenter som vill öka sin produktion kan påverkas av lagstiftningen.

Den inhemska mjölkproduktionen behöver öka och möjligheterna till mjölkproduktion i hela landet värnas, inte minst för stärkt livsmedelsberedskap och för att nå den svenska Livsmedelsstrategins mål om ökad produktion. För att åstadkomma detta är det nödvändigt med en stabil och långsiktig tillväxt inom svensk mjölkproduktion, fortsatt strukturutveckling, mjölkproduktion i hela landet, en mångfald av företagsinriktningar, att befintliga besättningar inte avvecklar samt goda förutsättningar för expansion och för att starta nya mjölkföretag. En nödvändig och viktig utgångspunkt är att svenska mjölkföretag ska vara konkurrenskraftiga och lönsamma.

I många bygder är möjligheterna till strukturutveckling begränsad, vilket fördyrar investeringskostnaderna på ett betydande sätt. Det har särskilt drabbat Svealand och Norrland där antalet mjölkkor minskat sedan EU-inträdet fram till år 2022 med 58 respektive 42 pro-

cent. Mjölkgårdar i skogs- och mellanbygd är som regel förhållandevis små och hos många av dem finns ett behov av generations- eller ägarskifte. För att få lönsamhet framåt behöver besättningarna som regel utökas. Flera i dessa områden har också behov av att gå över från system med uppbundna kor till lösdrift. Det är positivt för djurens välfärd och för arbetsmiljön men kräver stora investeringar som i de flesta fall kräver en utökning av djurantalet för att bli lönsam. Besättningarna behöver då ha betesmark anpassat till den större besättningsstorleken och i nära anslutning till stallet. Det är något som särskilt i dessa delar av landet kan vara mycket begränsande och även helt hindra en expansion i det fall ytterligare betesmark saknas. Det kan medföra att mjölkproduktionen i Sverige flyttas från att vara spridd i hela landet till att koncentreras till områden med goda förutsättningar för både bete och produktion. Dessutom kan utvecklingen gå mot ett fåtal mycket stora besättningar i stället för en varierad företagsstruktur, vilket kan medföra en ökad sårbarhet till exempel när det gäller smittskyddet.

Ytterligare skäl till förslaget är att nuvarande EU-lagstiftning omöjliggör djurvälferdsersättning för de åtgärder och den merkostnad som beteskravet kan innebära. Detta då bete är ett nationellt lagkrav. För att ge djurvälferdsersättning måste åtgärderna enligt EU-lagstiftningen gå utöver nationella lagkrav. Beteskravet försvårar också möjligheten att ta ut en merbetalning på marknaden då kravet finns i en lagstiftning och omfattar samtliga mjölkproducenter.

Bete är på många sätt positivt för djuren och såväl vetenskap som beprövad erfarenhet visar på flera positiva aspekter, men även negativ påverkan på djurskydd och djurhälsa redovisas. Det kan konstateras att betesdriftens effekter inte är fullständigt vetenskapligt klarlagda och att det därför inte går att dra några generella och säkra slutsatser om vilket lösdriftssystem, med eller utan bete, som är det bästa. Studier under svenska förhållanden är ovanliga och få har inkluderat effekter på ekonomi och konkurrenskraft.

När beteslagstiftningen infördes 1988 dominerade uppbundna system för mjölkproduktion. I dag har cirka 60 procent av de cirka 2 600 mjölkbesättningarna lösdriftssystem. Cirka 80 procent av de svenska mjölkkena hålls i lösdrift. Lösdriftssystem ger som regel förutsättningar för en god djurmiljö med rörelse samt goda möjligheter för korna att utföra sina naturliga beteenden under hela året. Utredaren anser att det behöver finnas en större flexibilitet i hur dju-

rens behovsmotiverade beteenden kan uppnås utifrån gårdarnas olika förutsättningar. Det är också många fler parametrar som är viktiga och leder till god djurvälstånd än bete som till exempel skötselrutiner, foderstrategier med mera.

De allra flesta mjölkbönder, även de med lösdriftssystem, bedöms oavsett en justering i lagstiftningen fortsätta att ha sina kor på bete då betesdriften passar deras produktionssystem. Vissa mjölkföretagare kan med förslaget också välja att släppa ut korna på sommaren men under valfri period. Förslaget omfattar inte ungdjur i mjölkproduktionen vilka fortsatt kommer att vara ute på bete sommartid i enlighet med nuvarande bestämmelser. På mjölkgårdarna är det framför allt ungdjuret som betar på naturbetesmark och som bidrar till den biologiska mångfalden. Med fler mjölkkor kommer det även bli fler ungdjur som kan beta dessa marker. Mjölkkor hålls som regel inte på naturbetesmark som är den viktigaste marken för den biologiska mångfalden.

Förslaget skapar sammanfattningsvis ökad flexibilitet och underlättar för många mjölkproducenter. Det kan ge fler nya mjölkföretag men innebär också att befintlig mjölkproduktion kan behållas eller utöka på ett enklare sätt utan att äventyra djurskyddet, då svår logistik under betesperioden, utmanande utfodring, avsaknad av mark, hög kostnad för mark etcetera inte längre hindrar. Sammantaget anser utredaren att det är nödvändigt och proportionerligt med en justering i beteslagstiftningen och föreslår därför att djurägarna ges en större flexibilitet och förtroende att själva bedöma om, och i så fall hur länge, mjölkkor som hålls i lösdriftssystem ska gå på bete.

Djurskyddskravens påverkan på djurhälsan och läkemedelsanvändningen

Utredaren har efter en litteraturgenomgång konstaterat att det i hög utsträckning saknas vetenskapliga studier som visar hur djurskyddskraven i lagstiftningen påverkar djurhälsan och läkemedelsanvändningen, vilket varit ett av utredningens uppdrag. Särskilt saknas studier under svenska förhållanden. Mot den bakgrunden föreslås att Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, får i uppdrag att genomföra en fördjupad litteraturstudie om djurskyddskravens påverkan på djurhälsan och läkemedelsanvändningen. Det uppdras också åt SVA, att i samverkan med lämpliga myndigheter och näringsorganisatio-

ner, koordinera en kartläggning av läkemedelsanvändningen kopplat till djurskydds krav och djurvelfärd.

Jämförelser och beräkningar av svenska djurskyddsbestämmelser

Utredaren har haft i uppdrag att jämföra svenska djurskydds krav, för olika djurslag, med EU:s djurskydds krav och med nationella djurskydds krav i andra relevanta medlemsstater inom EU. Eftersom det inte varit möjligt att, inom ramen för utredningen, jämföra all nationell lagstiftning med EU:s lagstiftning och andra medlemsstaters nationella lagstiftning, har utredaren valt att jämföra vissa specifika nationella bestämmelser som går utöver EU:s lagstiftning med lagstiftningen i några utvalda medlemsstater. De medlemsstater som lagstiftningen jämförts med är Tyskland, Irland, Danmark, Finland och Nederländerna. Anledningen till att dessa länder valts ut är att de sammantaget framstått särskilt intressanta ur ett konkurrenskraftsperspektiv, vilket även näringen lyft fram. Det är endast lagstiftning som har jämförts och inte branschöverenskommelser eller praxis. Jämförelserna speglar därför inte nödvändigtvis hur djurhållningen bedrivs i respektive land.

Svenska djurskydds bestämmelser som ligger över EU:s lagstiftning medför i vissa fall ökade kostnader för företagen. Samtidigt bedöms en del av de svenska djurskydds kraven också leda till intäkter, bland annat genom friskare djur, högre produktionsresultat och låg läkemedelsanvändning. Både vad gäller kostnader och intäkter för de svenska djurskydds bestämmelserna saknas i stor utsträckning vetenskaplig och annan litteratur samt nödvändiga grunddata, undersökningar och beräkningar på området. Det gäller särskilt på intäktssidan, det vill säga vilka effekter som kan ses på djurhälsa och produktion på grund av ett djurskydds krav. Att få en korrekt och samlad bild av vilka kostnader och intäkter den svenska djurskydds lagstiftningens krav innebär bedöms i dagsläget inte möjligt. Utredningen har dock försökt att ta fram beräkningar på några områden där det bedömts vara möjligt att ändå få en indikation om intäkts- och kostnadsskillnader på grund av olika regelverk. Det har varit lättare att beräkna kostnadsökningarna, som oftast består i dyrare byggnader, än att beräkna kostnadsminskningar som följer av bättre produktionsresultat med mera. Den genomgående bilden är att de djurskydds krav som granskats

medför att produktionskostnaderna ökar med några procent. Även till synes små kostnadsökningar i förhållande till total produktionskostnad kan vara förödande för lönsamheten om inte motsvarande merbetalning sker. Ökade produktionskostnader på 1–6 procent kan uppfattas som mycket lågt men påverkan på resultatet kan ändå bli stort. Även till synes marginella kostnadsökningar kan slå mycket hårt mot lönsamheten om nettolönsamheten, marginalen, är låg, något som är fallet för många animalieproducenter.

Smittskydd

Smittskyddsfrågor är viktiga och får allt större fokus i animalieproduktionen. Utredarens bedömning är att smittskyddsfrågor kommer att få ökad betydelse i animalieproduktionen. Det kan få stor påverkan på såväl djurskyddet som på företagens kostnader och konkurrenskraft. En ökande risk för sjukdomsutbrott kan också minska investeringsviljan hos företagarna och påverka livsmedelsberedskapen negativt. En god djurhälsa bidrar även till bättre djurvälstånd och till ett minskat behov av antibiotika och därmed minskad risk för antibiotikaresistens. Smittskyddsfrågor har således ett betydande samhällsintresse och det är viktigt att Sveriges unikt goda djurhälsostatus, bland annat med avseende på smittsamma djursjukdomar, värnas. Utredaren bedömer att det endast kan säkras genom att staten fortsatt tar ett stort ansvar för smittskyddet. Utredaren ser därför ett behov av att utreda möjligheten att utöka de offentliga ersättningarna för förebyggande smittskyddsåtgärder samt vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.

Bestämmelsen om ersättning för utbrott av salmonella behöver analyseras vidare och justeras så fler djurägare får tillgång till ersättningen. Detta bland annat för att undvika ojämlika konkurrensförhållanden mellan olika djurkategorier. Den nuvarande bestämmelsen kan hämma strukturutvecklingen för vissa produktionsgrenar utan att risken för introduktion av salmonella minskar i motsvarande grad. SVA och Jordbruksverket har ett regeringsuppdrag om effektivisering vid salmonellabekämpning som pågår.

Utredaren föreslår att regeringen ger SVA och Jordbruksverket i uppdrag att utreda möjligheten och konsekvenserna av att:

- Införa ersättning till djurägarna för förebyggande smittskyddsåtgärder samt utöka de offentliga ersättningarna för produktionsförluster, förstörda inventarier och sanering vid sjukdomsutbrott.
- Ta bort undantaget i zoonosförordningens 7 § för ersättning vid utbrott av salmonella till kycklingföretagare inklusive avelsbesättningar.
- Ta bort undantaget i zoonosförordningens 7 § för ersättning vid utbrott av salmonella till djurägare som årligen köper in mer än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolv månadersperiod.
- Införa ersättning till grisföretagare för smittskydds-förebyggande merkostnader för att uppnå ASF-nivå (Afrikansk svinpest) i programmet Smittsäkrad besättning.

Villkorad läkemedelsanvändning, ViLA, utvecklas vidare i mjölk- och lammproduktionen

Villkorad läkemedelsbehandling, ViLA, innebär att djurägaren får ha vissa läkemedel hemma och själv behandla ett antal specificerade sjukdomar efter utbildning. Arbetet med djurhållningen förenklas och utvecklas genom att vissa behandlingar kan utföras direkt då djuret insjuknar utan att föregås av en veterinärundersökning. ViLA finns även i gris- och nötköttproduktionen. I ViLA används veterinärens kunskaper till att instruera och följa upp de behandlingar som utförs. Det är ett väl fungerande arbetssätt och viktigt verktyg som kan skapa flexibilitet, stärka konkurrenskraften och lönsamheten samt förbättra djurskyddet och djurhälsan. Det finns goda skäl att utveckla reglerna för ViLA Mjolk och ViLA Får ytterligare och ge djurägarna ett större ansvar. ViLA är också ett bra sätt att utnyttja de veterinära resurserna i samhället och därigenom ge så många djur som möjligt vård. Detta sammantaget gör att utredaren föreslår en vidareutveckling av den villkorade läkemedelsanvändning, ViLA, för mjölk- och fårproducenter då det bedöms finnas ett behov av detta i dessa produktionsgrenar. Jordbruksverket får i uppdrag att genomföra förenklingar och minska administrationen i bestämmelserna så långt möjligt samt:

- Göra en översyn av anslutningskraven och öppna ViLA Mjolk för alla besättningar som vill använda arbetssättet och som klarar djurskyddsdeklarationens krav.

- Se över möjligheten att förlänga besöksintervallen av veterinär i ViLA Mjolk och ViLA Får.
- Se över möjligheten att efter utbildning, låta djurägare behandla kalvningsförflamning inom ViLA Mjolk. Resultat från Växa Sveriges pågående projekt bör inväntas.

Behåll men förenkla och förbättra förprovningen av djurstallar och koncentrera förprovningen till sex länsstyrelser

Utredaren föreslår att förprovning av djurstallar ska behållas men förenklas och förbättras. Förprovningen är en del av det viktiga förebyggande djurskydds- och djurhälsoarbetet i Sverige. Utredaren bedömer att förprovningen har bidragit till ett gott djurskydd och att den besparat djurägarna kostsamma ombyggnationer i efterhand. Det finns också en tydlig samstämmighet i att behålla förprovningen bland samtliga berörda aktörer. Det råder även samstämmighet i att förprovningen har utvecklats i rätt riktning, men också att det finns förbättringspotential och att de huvudsakliga förbättringsområdena är ungefär desamma som lyfts i olika tidigare utredningar. Det handlar om stärkt rättssäkerhet för djurägarna och lika bedömningar, förprovningens omfattning, kompetens på myndigheterna samt behov av ytterligare förenkling av förprovningen. Ansökningarna behöver bli bättre och mer kompletta. Det finns ingen statistik som underbygger omfattningen på förbättringsbehoven men synpunkterna från såväl länsstyrelserna som branscherna pekar i den riktningen.

För att enskilda ska ha nytta av förprovningen är det av största vikt att det finns en samsyn på regelverket bland de myndighetsanställda som arbetar med både förprovning och djurskyddskontroller. Som huvudregel bör meddelade förprovningsbeslut gälla till dess att verksamheten ska ändras i sådan omfattning eller på sådant sätt att en ny provning krävs.

Förprovningen föreslås förenklas bland annat genom att det utformas en ordning för att kunna godkänna standardiserade byggnadslösningar och inredningar, där kravet på förprovning utgår. Möjligheterna att undanta fler byggnadsåtgärder av enklare slag från förprovningen föreslås också ses över, liksom vilka enklare byggnadsåtgärder som kan undantas från kravet på besiktning. Dessutom bör länsstyrelsen erbjuda djurägare ett digitalt eller fysiskt förmöte inför att en förprovnings-

ansökan skickas in. Det förenklar för djurägaren och ökar möjligheten att få in så korrekta ansökningshandlingar som möjligt till länsstyrelserna. Det ökar effektiviteten och kan minska handläggningstiderna.

Utredaren föreslår att handläggning och beslut i förprövningsärenden ska koncentreras till de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna det vill säga Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län. Koncentrationen föreslås i syfte att öka effektiviteten och skapa bättre möjligheter till specialistkompetens på de olika djurslagen och produktionsformerna. Dessutom i syfte att ge förprövningshandläggarna bättre förutsättningar för att göra likvärdiga bedömningar och därmed öka rättssäkerheten. Det införs också ett bemyndigande till Jordbruksverket att föreskriva om vilka kompetenser som ska finnas på den prövande myndigheten.

Stallbyggnader är en stor kostnadspost för djurägare. Det finns ett stort behov av såväl om- som nybyggnation av stallar i Sverige för att kunna öka och förbättra produktionen, öka lönsamheten samt förbättra djurskyddet, smittskyddet och arbetsmiljön. Teknik- och byggkompetens inom djurhållningen är dock ett bristområde i Sverige. Därför föreslår utredaren att Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, eller annat lämpligt lärosäte får i uppdrag att ta fram utbildningsprogram eller kursblock med särskild inriktning på lantbruksbyggnader och djurmiljö.

Underlätta investeringar

En av de viktigaste faktorerna för konkurrenskraften är att jordbruksföretagarna fortsatt vill investera i sina företag. Det handlar både om nyinvesteringar och utökningar samt förbättringar av befintliga verksamheter och generationsskiftet. I Sverige är många stallbyggnader äldre och det finns ett uppdämt behov av renovering, modernisering och av att utöka verksamheterna i syfte att åstadkomma lönsamhet samt bättre arbetsmiljö och djurskydd. I dag är det svårt att få tillräcklig finansiering för investeringar, särskilt i animalieproduktionen där kapitalkostnaderna är stora. För att utöka produktionen i enlighet med livsmedelsstrategins mål, och för att kunna genomföra generations- och ägarskiftet, behöver fler animalieproducenter få möjlighet att låna det kapital som krävs. Utredaren föreslår statliga kreditgarantier eller annat finansiellt instrument om 1 miljard kronor till lämplig

aktör som erbjuder lån till svenska lantbruksföretagare. En miljard motsvarar cirka 10–12 miljarder i underliggande investeringar. Förslaget uppskattas bidra med ytterligare cirka 1 500 arbetstillfällen i primärproduktionen. Med en genomsnittsutlåning på 2,5 miljoner kronor per företag finns möjlighet att hitta finansieringslösningar för ytterligare cirka 400 företag. Det skulle ge utrymme att finansiera ytterligare djurplatser i primärproduktionen i storleksordningen 10–12 miljarder kronor och därmed öka produktionen.

Öka och förbättra ersättningarna

Stöd och ersättningar finansieras huvudsakligen genom den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Bland ersättningarna inom CAP finns bland annat djurvälståndersättningar för får, mjölkkor och suggor, vars syfte är att förbättra djurvälstånden. Djurvälståndersättningarna får inte ges för åtgärder som följer av nationell lagstiftning eller praxis utan åtgärderna måste ligga utöver dessa. Det kan innebära att djurägare i länder med en ambitiös nationell djurskyddslagstiftning missgynnas. Ett exempel är att medlemsstater som inte har beteskrav i sin lagstiftning kan ge djurvälståndersättning för det, vilket inte Sverige kan göra då bete är ett lagkrav. Sverige har tidigare i samband med reformarbete för den gemensamma jordbrukspolitiken arbetat för att införa möjligheten att ersätta för åtgärder som ingår i nationell lagstiftning och praxis men som ligger över EU-lagstiftningen. Det är något som utredaren bedömer vara viktigt för konkurrenskraften och föreslår därför att Sverige fortsatt driver frågan. Vad gäller ersättningsnivåerna togs kostnadskalkylerna som ligger till grund för nuvarande djurvälståndersättningar fram 2022. Mot bakgrund av att inflationen har lett till en högre kostnadsnivå föreslår utredaren att Jordbruksverket får i uppdrag att se över kalkylerna på nytt. Det skulle troligen kunna generera en högre maxersättning och därmed ökat kalkylutrymme för att höja ersättningsnivåerna. Utredaren föreslår även att Jordbruksverket inför nästa CAP-period får i uppdrag att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken undersöka möjligheterna att införa fler djurvälståndersättningar.

Stödsystemet inom CAP medför en osäkerhetsfaktor för de som mottar stöd och ersättningar genom risk för bland annat återkrav och sanktioner. Det kan vara särskilt kännbart i de fall något av grund-

villkoren inte följts, då avdrag görs med en viss andel på samtliga utbetalda stöd inom CAP. För den enskilde kan de ekonomiska konsekvenserna vid en överträdelse i vissa fall framstå oproportionerliga i förhållande till överträdelsens art. Det kan även leda till sanktioner på grund av överträdelse av EU:s lagstiftning eller nationell lagstiftning. Utredaren föreslår att regeringen fortsatt ska arbeta för att i EU förändra reglerna för grundvillkoren i syfte att minska den administrativa bördan och för att de ekonomiska konsekvenserna vid sanktioner inte ska bli orimligt hårda. Kvarvarande grundvillkor bör ha ett tydligt mervärde.

Investeringsstöd med fokus på att öka jordbruksföretagens konkurrenskraft är ett annat viktigt stöd där söktrycket är högt och konkurrensen stor. Med hänsyn bland annat till att det finns ett stort behov av investeringar i ny- eller ombyggnationer och att många ansökningar i dagsläget inte blir beviljade på grund av att medlen inte räcker till är det utredarens bedömning att det finns behov av att öka budgeten för investeringsstöden. I första hand bör det ske genom att mer pengar tillskjuts. Utredaren föreslår även att medel inom investeringsstödet ska öronmärkas för ny- eller ombyggnation till lösdrift i mjölkföretag som har uppbundet system.

Utredaren anser att regeringen ska överväga möjligheterna att återinföra miljöersättning för vallodling inom CAP. Vallodling är på många sätt bra ur ett miljöperspektiv genom att bland annat bidra till förbättrad jordhälsa, kolinlagring och minskat växtnäringssläckage. Det har tidigare funnits en miljöersättning för vallodling som gällt även utanför stödområdet för kompensationsstödet. Regeringen har nyligen gett Jordbruksverket i uppdrag att bland annat ta fram förslag till en ny miljöersättning för vallodling, utanför kompensationsstödsområdet. Det är något som utredaren är positiv till. Med hänsyn till det uppdrag som regeringen lämnat till Jordbruksverket i frågan är det rimligt att resultatet av Jordbruksverkets arbete inväntas.

Minskade viltskador, begränsning av vargstammen samt ökade ersättningar för rovdjursangrepp och stängsling

Utredaren föreslår åtgärder för att minska viltskador då dessa bedöms ha stor påverkan på lantbrukets inklusive djurhållningens lönsamhet och konkurrenskraft. De stora viltstammarnas inverkan på möjligheten att bruka jordbruksmark rationellt påverkar även reger-

ingens nuvarande mål för livsmedelsstrategin om att öka livsmedelsproduktionen i landet, vilket också motiverar förslagen. Utredaren föreslår att det införs rätt att bedriva skydds jakt utan tillstånd från länsstyrelsen för markägare och jordbruksarrendatorer med jakträtt avseende dovhjort, kronhjort och rådjur, det vill säga utöver vildsvin som redan i dag får jagas utan tillstånd. Utredaren föreslår också ett uppdrag till Jordbruksverket att utreda effekterna av viltskador på primärproduktionens lönsamhet och påverkan i övrigt på jordbruksverksamhet då sådant underlag till stor del saknas i dag.

Utredaren bedömer att åtgärder behöver vidtas för att sänka antalet vargar i Sverige och öka ersättningarna betydligt till djurägarna för rovdjursavvisande stängsel inklusive stängsling och underhåll samt för skadade, saknade och dödade djur. I annat fall riskerar särskilt fårnäringen i Sverige att ha svårt att attrahera nya företagare och få befintliga att utöka sin produktion, med betydande negativ effekt på produktionsutvecklingen och konkurrenskraften. Fårproduktionen i Sverige har redan en låg marknadsandel och det finns en stor potential att öka produktionen. Även om det är förhållandevis få besättningar som drabbas påverkar rovdjursangrepp också andra djurägare och skapar osäkerhet. Det ökade risktagandet i företagandet och oron bidrar sannolikt till att många tvekar att utöka sin verksamhet och att starta nytt. Ett angrepp av stora rovdjur påverkar också djurskyddet på ett betydande sätt liksom arbetsmiljön för djurägarna.

Förslagen innebär att regeringen fortsatt ska arbeta för att minska vargstammen i Sverige. Det ska även genomföras en översyn av ersättningsnivåerna för rovdjursavvisande stängsel, inklusive underhåll och stängsling samt för skadade, saknade och dödade djur i syfte att höja ersättningarna till djurägarna.

Kontroller och administrativ börda

Producenter inom animalieproduktionen har generellt många kontroller och en tung administrativ börda med tidskrävande rapportering till både myndigheter och företag. Utredaren bedömer att det sammantaget utgör en stor belastning för företagen men att det huvudsakligen inte beror på administration eller myndighetskontroll avseende djurskyddslagstiftningen.

En fråga som är angelägen i kontrollsammanhang och som påtalats av näringen är vikten av likartade och rättssäkra bedömningar. I syfte att åstadkomma detta föreslår utredaren att Jordbruksverket får i uppdrag att ta fram och genomföra kalibreringsutbildningar avseende djurskydd för länsstyrelserna och för de officiella veterinärerna på slakterier. Branschaktörer bör inkluderas vid dessa utbildningar.

Ett annat område som näringen angett som särskilt angeläget att utreda närmare och hitta bättre lösningar för är de bedömningar av djurskydd som utförs av officiella veterinärer på slakterier. I dag finns en ansvarsfördelning mellan tre olika myndigheter, vilket skapar en otydlighet kring hur kontroller ska genomföras på effektivt sätt i hela kedjan. Kontrollsystemet upplevs av många animalieproducenter som rättsosäkert och hämmande för viljan att utveckla verksamheten. Utredaren bedömer att detta är en särskilt angelägen fråga som påverkar konkurrenskraften och anser därför att en översyn av kontrollorganisationen behövs. Med hänsyn till att det är en fråga som en särskild utredare har fått i uppdrag att utreda har några förslag inte lämnats i denna del som rör kontrollsystemet.

En åtgärd som utredaren ändå bedömer lämplig redan nu är att Jordbruksverket får i uppdrag att göra en översyn och uppdatering av myndighetens vägledning för djurskyddskontroll på slakteri i den del som avser de officiella veterinärernas kontroll av djurskydd. För att åstadkomma ett så bra resultat som möjligt är det angeläget att samtliga berörda myndigheter och branschaktörer deltar i arbetet. Vidare bör Jordbruksverket få i uppdrag att se över möjligheterna att införa en rätt för djurägare till avstämning med officiell veterinär inför transport av djur till slakteri.

För att i övrigt underlätta för animalieproducenter i deras administrativa arbete anser utredaren att det är angeläget med bland annat utveckling av digitala möjligheter till egenkontroll och att arbeta för att digitalt möjliggöra uppgiftsinlämning till olika kontrollmyndigheter från en plattform.

Skapa nationell samverkansstruktur för ökad innovation

Utredarens bedömning är att forsknings- och innovationslandskapet inom lantbrukssektorn är relativt fragmenterat i Sverige. Det finns ett stort antal nav och plattformar både nationellt och regionalt som

arbetar med innovation och forskning. Genom nationell samverkan samt koncentration av resurser och intressenter är det utredarens bedömning att svensk innovation inom lantbrukssektorn kan få den styrka och de omfattande resurser som krävs för att framgångsrikt arbeta med innovation. Utredaren föreslår därför att de svenska innovationsresurserna och intressenterna koncentreras i en nationell samverkansstruktur. Näringen ska ingå i den nationella samverkansstrukturen.

Höj anslagen och prioritera områden i forskningsutlysningar som stärker konkurrenskraften

Utredarens bedömning är att anslaget för forskningsstöd till livsmedelsproduktion är alltför begränsat i dag och föreslår att det totala anslaget utökas till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas, med 70 miljoner kronor per år. Medel öronmärks för livsmedelsforskning samt för behovsdriven och tillämpad forskning som ökar konkurrenskraften hos livsmedelsproducenter med animalieproduktion.

Utredaren föreslår att minst 150 miljoner kronor av Formas totala årliga anslag ska användas för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel, vilket är en utökning med 40 miljoner kronor. Utredaren bedömer att det ger ökade möjligheter att uppnå den svenska livsmedelsstrategins mål.

Utredaren föreslår vidare att minst 50 miljoner kronor av det totala anslaget för forskningsstöd till Formas ska användas som stöd till Stiftelsen Lantbruksforskning för finansiering av stöd till samfinansierad forskning och utveckling, vilket är en utökning med 30 miljoner kronor. Genom detta utökas möjligheterna till bland annat tillämpad, produktionsnära forskning vilket är ett viktigt bidrag för näringens utveckling, ökad produktion, sänkta kostnader och förbättrad lönsamhet.

Utredaren konstaterar att de reglerade forskningsmedlen för djurskyddsområdet är små. Det nuvarande forskningsanslaget inom Formas som är styrt till djurskyddsbefrämjande åtgärder är mycket lågt, endast 6 miljoner kronor per år. Här finns anledning att Formas gör en omfördelning av befintliga medel och satsar mer på de djurskyddsbefrämjande åtgärderna. Särskilt då dessa projekt kan omfatta mer tillämpade, produktionsnära studier. Därför föreslås att av det totala årliga anslaget för forskningsstöd till Formas ska andelen för djur-

skyddsbefrämjande åtgärder utökas med minst 12 miljoner kronor per år till minst 18 miljoner kronor under perioden 2025–2028. Av dessa ska minst 12 miljoner kronor årligen gå till åtgärder som förbättrar djurhälsan och bidrar till korrekt, restriktiv och därmed minskad läkemedelsanvändning.

Utredaren anser att en större andel av forsknings- och innovationsmedel behöver gå till projekt som fokuserar på konkreta behov som efterfrågas av näringen. Därför föreslås att branschföreträdare i högre grad än i dag ska vara delaktiga i finansiärernas utformning av forskningsutlysningar samt i bedömning av forskningsansökningar. Det kan det bidra till att innovation och forskning blir än mer relevant och omfattar de behov och utmaningar som finns i praktiken.

Utredaren föreslår vidare att det nya Kunskapsnavet för animalieproduktion inom Research Institutes of Sweden, RISE, regi får fortsatt finansiering efter nuvarande periods utgång, förutsatt att utvärderingen av verksamheten är positiv. Byggnader är en av de största kostnadsposterna i animalieproduktionen och det har noterats ett betydande kompetensbehov kring kostnadseffektiv stallbyggnation där RISE har en viktig funktion att fylla. Investeringar i ny- eller ombyggnationer av djurstallar är nödvändigt för animalieproduktionens möjligheter till utveckling.

Det är särskilt viktigt att forskning och innovation inriktas på insatser för att sänka kostnaderna för producenterna och utveckla produktionen. Produktionsfrämjande innovation och forskning föreslås därför ges hög prioritet i forskningsutlysningar. Följande områden bör prioriteras:

- Icke tekniska innovationer som exempelvis nya affärsmodeller, innovativa ägarformer och arbetssätt.
- Digitaliserad, automatiserad administration och hantering av djurdata.
- Digitaliserade lösningar för djurmärkning, tillsyn, lokalisering av djur samt för att mäta djurhälsa och välfärd.
- Innovationer för att minska viltskador och rovdjursangrepp.
- Avelsfrågor, inklusive tillämpad forskning och utvecklingsarbete inom avelsområdet. I regeringens arbete med Sveriges nya livsmedelsstrategi bör också vikten av att stärka det inhemska avels-

arbetet, öka den genetiska kompetensen samt behovet av tillgång till svensk avels- och seminverksamhet betonas.

- Kostnadseffektiv stallbyggnation och därtill kopplad teknik och system som ger god djurvålfärd och arbetsmiljö.
- Kostnadseffektiv omställning av uppbundna system till lösdrift i mjölkproduktionen.
- Ökad fodereffektivitet kopplat till minskade energiförluster samt stöd för ökade rådgivningsinsatser gällande grovfoderkvalitet.

Prövning av ny teknik

Kravet på ny teknikprövning är en förebyggande åtgärd vilket är positivt, men bestämmelsen kan också vara begränsande då svenska företag snabbt behöver få tillgång till innovation och ny teknik som tas fram i såväl Sverige som i andra länder. Här bedömer utredaren att det svenska kravet på ny teknikprövning kan utgöra ett hinder och föreslår att möjligheterna och konsekvenserna av att ta bort eller förenkla kravet på ny teknikprövning utreds.

Virtuella stängsel

Utredaren bedömer att det finns stora möjligheter när det gäller användning av virtuella stängsel. Det skulle kunna förenkla för företagen och bidra till ökad konkurrenskraft bland annat inom nötkötts-, mjölk- och lammproduktionen. Det kan även öka den biologiska mångfalden genom att fler, mer otillgängliga naturbetesmarker kan betas. Ny forskning i Europa visar en neutral eller positiv effekt avseende djurskyddet. Forskningsresultaten utgör ytterligare en grund för utredarens positiva bedömning och syn på användning av virtuella stängsel. Mot denna bakgrund anser utredaren att virtuella stängsel bör kunna användas på den svenska marknaden på motsvarande sätt som fysiska elstängsel. I dagsläget förutsätter det godkänd ny teknikprövning. I djurskyddsförordningen finns ett generellt förbud mot att styra djur med el. Elstängsel är dock undantaget. Med hänsyn till vad som ovan framförts och den nya teknik som finns i dag bör undantaget enligt utredaren även omfatta virtuella stängsel. Därför föreslås att både

virtuella elstängsel och fysiska elstängsel ska omfattas av undantaget i 2 kap. 17 § djurskyddsförordningen.

Stärk djurägarnas ställning i livsmedelskedjan

Det är tydligt att det är köparna av primärproducenternas produkter som sätter priserna och avgör hur stor andel av merbetalningen för svenska produkter som tillfaller djurägarna. Utredaren konstaterar att detaljist- och grossistled i livsmedelskedjan behöver konkurrensutsättas i högre grad än i dag. För att få till stånd en långsiktigt hållbar animalieproduktion behöver det åstadkommas en jämnare fördelning av vinster och lönsamhet i värdekedjan där en större, och mer rimlig, del av vinsten måste tillfalla de som oftast står för den största delen av produktionskostnaderna och riskerna, det vill säga djurägarna. I dag råder det motsatta förhållandet där animalieproducenten får den minsta andelen. Utredarens bedömning är därför att Konkurrensverket bör få i uppdrag att, med lämpliga tidsintervall, analysera utvecklingen samt vid behov föreslå lämpliga åtgärder för stark konkurrens.

En nationell organisation eller plattform för att stötta och driva branschens exportsatsningar

Export är en viktig komponent för en stark konkurrenskraft men också för livsmedelsberedskapen då exportvolymerna kan hämtas hem vid en kris. Den svenska livsmedelssektorn har i dag en begränsad export och svårt att konkurrera, bland annat på grund av låga volymer och lönsamhet samt högre produktionskostnader och priser. Men det finns en potential att förbättra konkurrenskraften och öka exporten. Utredaren bedömer att det behövs ökad samverkan för att sänka tröskeln till exportmarknaden och föreslår därför att flera aktörer i näringslivet och staten kraftsamlar i en gemensam nationell organisation eller plattform med ekonomiska resurser som kan stötta och driva branschens exportsatsningar. Staten ska bidra med finansiellt stöd. Statens utökade satsning och nära samarbete med näringslivet är en tydlig politisk signal om ökad livsmedelsproduktion i landet.

Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets arbete med export ska finnas med i instruktionerna till myndigheterna. Det skulle underlätta myndighetsarbetet med exportfrågorna och skapa en långsiktighet i

arbetet med planering och finansiering. Business Sweden föreslås få ett utökat uppdrag som omfattar hela kedjan från jord till bord inklusive tjänster.

Myndigheterna ges i uppdrag att arbeta för ytterligare lands- och anläggningsgodkännanden i samverkan med branschen samt att effektivisera sina handläggningsprocesser och förkorta handläggnings-tiderna. Kostnaden ska tas av myndigheterna.

Handelsrepresentationen föreslås utökas i takt med exportsatsningarna liksom delegationsresor där näringslivet och staten deltar gemensamt. Det är nödvändigt för en framgångsrik och ökad export att visa att Sverige är en enad, stabil och förtroendeingivande handelspartner.

Ytterligare områden utredningen har haft uppdrag kring

Kartläggning av konsumentvilja och möjligheter med märkning

Utredaren har haft i uppdrag att kartlägga konsumenters vilja att välja och betala för livsmedel med anledning av de svenska djurskydds- och djurhälsokraven samt analysera om märkning och information till konsumenter kan bidra till att öka konkurrenskraften. Utredaren lämnar inga förslag på området men har besvarat frågeställningarna bland annat genom en extern studie och lämnar även vissa slutsatser. Utredaren konstaterar att det finns ett stort intresse bland konsumenter för att köpa svenska animalieprodukter i butik. Det finns också ett stort intresse för djurvälstånd hos de svenska konsumenterna men endast en begränsad andel är villiga att betala extra för djurvälstånd och det är oklart hur mycket man kan tänka sig att betala. Viljan att välja svenska produkter finns men den verkliga betalningsviljan i butik är lägre.

Sammanställningen av litteraturen visar också att konsumenter är en heterogen grupp som är relativt priskänslig. Även om det finns en betalningsvilja för djurvälstånd är pris och andra kvaliteter viktigare, till exempel produktkvalitet, livsmedelssäkerhet och ursprung.

Med grund bland annat i det som noterats kring konsumenters vilja att välja och betala för högre djurskydd bedöms det inte troligt att en djurvälståndsmärkning skulle kunna användas som styrmedel för att höja djurvälståndet i Sverige då marknaden för märkning som fokuserar på höga djurvälståndskrav bedöms vara liten. Många förknippar

en varas ursprung med djurvålfärd och ursprungsmärkning har visat sig signalera djurskyddsnivå till konsumenter. I stället för en djurvålfärdsmärkning förordar utredaren ett ökat fokus och ytterligare satsningar på ursprungsmärkning.

Utredaren noterar att nyttan av en märkning kan se olika ut på hemma- respektive exportmarknaden. En märkning kan innebära att man kan nå ett större segment av konsumenter som har en högre betalningsvilja på exportmarknader. En svårighet kan vara att känedommen om svensk djurskyddslagstiftning är låg i andra länder och att det kan finnas många andra märkningar att ta ställning till. Dessutom föredrar många konsumenter produkter från det egna landet.

EU-kommissionen har tidigare aviserat sin avsikt att presentera ett förslag till en EU-gemensam djurskyddsmärkning. Ambitionen är god men utredarens bedömning är att det är tveksamt om en EU-gemensam märkning är till svenska animalieproducenters fördel. Det är dock svårt att fullt ut bedöma det utan att veta hur ett sådant märkningssystem skulle vara utformat. Utredarens sammantagna bedömning är att en gemensam djurskyddsmärkning inom EU riskerar att missgynna djurskyddsprogressiva medlemsländer som Sverige. Det är viktigt att vara observant på att Sverige kan hamna i en nivåklass bland länder som i stort har ett sämre djurskydd. Det beror bland annat på hur många och hur breda nivåerna blir i märkningssystemet och vilka kriterier som väljs ut. Djurskyddslagstiftningen kan dessutom se likadan ut i olika länder men skilja sig i praktiken beroende på hur lagstiftningen tolkas och efterlevs.

Kartläggning av djurskydds krav vid offentlig upphandling

Utredaren har haft att kartlägga i vilken utsträckning krav på djurskydd ställs vid offentlig upphandling. Uppdraget har visat sig svårt då tillgänglig statistik av det slag som behövts saknas. Det finns dock en ny databas, SILO (statistikinsamling av livsmedelsinköp till offentlig sektor), som innehåller statistik över kommuners livsmedelsinköp år 2022 och 2023. Av den statistiken framgår att kommunernas offentliga inköp av livsmedel i hög utsträckning består av produkter med svenskt ursprung vad gäller de för utredningen relevanta livsmedlen. Ost är dock en produkt som kan produceras i Sverige och som hade kunnat utgöra en större andel av de offentliga inköpen.

Att andelen produkter med svenskt ursprung är relativt hög bland de relevanta livsmedlen vid offentliga inköp som kommunerna gör kan bero på att det ställs djurskyddskrav men kan även bero på annat, som exempelvis miljökrav och anbudsgivare. Av olika kommuners måltidspolicyer framgår dock att det i hög grad finns ambitioner att ställa djurskyddskrav vid offentlig upphandling. Det är även något som uppmuntras i nuvarande lagstiftning som anger att miljö, sociala och arbetsrättsliga hänsyn bör beaktas om upphandlingens art motiverar det. Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas med förslag på kravformuleringar kopplade till bland annat djurskydd underlättar även för den som ska upphandla att ställa sådana krav. Sammantaget anser utredaren att detta ger positiva signaler om att det ställs krav på djurskydd vid den offentliga upphandling som kommunerna gör. Det är dock utredarens bedömning att ytterligare statistiskinsamling är av vikt för att få en bättre helhetsbild av de offentliga inköpen av livsmedel.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (2019:66)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddsförordningen (2019:66) att 2 kap. 3 och 17 §§ och 6 kap. 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Nötkreatur som hålls för mjölkproduktion och som är äldre än sex månader ska hållas på bete sommartid.

Första stycket gäller inte djur som hålls i karantän.

Första stycket gäller inte *mjölk*kor som hålls i lösdrift och djur som hålls i karantän.

2 kap.

17 §

Förbudet i 16 § gäller inte användning av elstängsel till inhägnader utomhus.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om

1. villkor för användning av elstängsel,

2. ytterligare undantag från förbudet i 16 §, och

3. villkor för sådan användning som är tillåten enligt föreskrifter som är meddelade med stöd av 2.

Förbudet i 16 § gäller inte användning av *virtuella eller fysiska* elstängsel till inhägnader utomhus.

1. villkor för användning av *virtuella och fysiska* elstängsel,

6 kap.**2 §**

Bestämmelsen i 1 § gäller inte stall, andra förvaringsutrymmen och hägn som används av Försvarsmakten.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om villkor för förprovning och om undantag från 1 §.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om villkor för förprovning, *om kompetenskrav vid provning enligt 3 §* och om undantag från 1 §.

6 kap.**3 §**

Frågor om förprovning enligt 1 § prövas av *länsstyrelsen*. *Länsstyrelsen* ska besiktiga stall och andra förvaringsutrymmen samt hägn innan de tas i bruk eller, om det är mer lämpligt, snarast möjligt därefter.

Frågor om förprovning enligt 1 § prövas av

1. *Länsstyrelsen i Norrbottens län om anläggningen är belägen i Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län eller Västernorrlands län,*

2. *Länsstyrelsen i Skåne län om anläggningen är belägen i Blekinge, Kronobergs eller Skåne län,*

3. *Länsstyrelsen i Stockholms län om anläggningen är belägen i Gotlands eller Stockholms län,*

4. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län om anläggningen är belägen i Hallands eller Västra Götalands län,*

5. *Länsstyrelsen i Örebro län om anläggningen är belägen i Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västmanlands eller Örebro län,*

6. *Länsstyrelsen i Östergötlands län om anläggningen är belägen i Jönköpings, Kalmar eller Östergötlands län.*

Samma länsstyrelser ska besiktiga stall och andra förvaringsutrymmen samt hägn innan de tas i bruk eller, om det är mer lämpligt, snarast möjligt därefter.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om besiktningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade i kommittédirektiv den 9 februari 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur de svenska djurskyddsbestämmelserna påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater inom EU. Utredaren har även att undersöka möjliga åtgärder, inklusive regelförenklingar, för att med bibehållna högt ställda djurhållningskrav stärka konkurrenskraften för svensk livsmedelsproduktion. Utredaren ska också undersöka möjliga åtgärder för att stärka djurskyddet inom EU och globalt.

I uppdraget ingår bland annat att jämföra svenska djurskyddskrav för olika djurslag med EU:s djurskyddskrav och med nationella djurskyddskrav i andra relevanta medlemsstater inom EU. Det ingår också att analysera för- och nackdelar ur konkurrenskrafts- och djurskyddssynpunkt med det obligatoriska kravet på förprovning och konsekvenserna av att ta bort kravet. Utredaren ska även analysera de svenska djurskyddskravens påverkan på djurhälsoläget och läkemedelsanvändningen. Utredaren har vidare att kartlägga konsumenters vilja över tid att välja och betala för livsmedel med anledning av de svenska djurskyddskraven och djurhälsokraven samt kartlägga i vilken utsträckning krav på djurskydd ställs vid offentlig upphandling. Utredaren ska analysera om märkning och information till konsumenter kan bidra till att öka konkurrenskraften för svenska livsmedelsprodukter i Sverige, inom EU och globalt. Utredaren ska kartlägga hur befintliga stödssystem för svenska livsmedelsproducenter tillämpas. Utredaren ska även med beaktande av de begränsningar som följer av EU-rätten och den gemensamma jordbrukspolitiken, analysera förutsättningar och åtgärder för att, med fördel genom den gemensamma jordbrukspoli-

tiken, balansera konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållet högt ställda djurhållningskrav. Utredaren ska analysera hur svensk animalieproduktion kan bli långsiktigt konkurrenskraftig på exportmarknaden. Vidare ska utredaren undersöka om det finns innovativa lösningar som kan bidra till att bibehålla det svenska djurskyddet och samtidigt stärka konkurrenskraften. Utredaren har att ta ställning till om det finns behov av författningsändringar och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren ska också lämna förslag på ytterligare åtgärder för att minska kostnaderna i de delar där svenska djurskyddsregler, utöver EU:s minimikrav, påverkar svenska producenters konkurrenskraft negativt.

Utredningens direktiv (dir. 2023:19 och dir. 2024:60) finns intagna som bilagor till detta betänkande.

2.2 Avgränsningar och vissa definitioner

Utredningen har haft ett omfattande uppdrag. Det har av tidsskäl varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar av uppdraget. Utredningen har därför tolkat huvuduppdraget till att analysera och föreslå åtgärder för att stärka konkurrensförutsättningarna för svenska animalieproducenter i primärproduktionen med bibehållet högt ställda djurskyddskrav. Uppdraget har begränsats till gris-, mjölk-, nötkötts-, lamm-, kyckling- och äggproduktion.

Enligt utredningsdirektivet ska en jämförelse göras mellan den svenska lagstiftningen och EU:s djurskyddslagstiftning. En sådan jämförelse har genomförts för de bestämmelser som bedömts mest relevanta kopplat till svenska producenters konkurrenskraft. Detsamma gäller jämförelsen med relevanta medlemsstater.

En begränsning i utredningsarbetet har varit att EU:s nya djurskyddslagstiftning inte är klar innan utredningen avslutas. Den EU-lagstiftning utredningen har haft att jämföra med är därför den nu gällande.

Det talas i uppdraget om *djurskyddskrav* och om *djurhållningskrav*. Utredningen har tolkat att det är bestämmelser i djurskyddslagstiftningen som avses.

Utredningen har genomgående använt förkortningen CAP för benämningen av den gemensamma jordbrukspolitikerna inom EU, i stället för GJP. Anledningen är att CAP är ett mer etablerat uttryck.

2.3 Utgångspunkter för arbetet

Den centrala utgångspunkten för utredningens arbete har varit att analysera och föreslå åtgärder för att stärka lönsamheten och konkurrenskraften för svenska animalieproducenter. En förutsättning för de förslag som utredaren lämnar är att Sverige fortsatt ska ha högt ställda djurhållningskrav.

För att nå hög konkurrenskraft och attraktionskraft krävs långsiktig god lönsamhet och en hållbar produktion. Det innebär att ett gott djurskydd måste vara förenligt med en stark konkurrenskraft, god lönsamhet, hög produktion, social hållbarhet och en god miljö. I utredningens arbete har det därför varit centralt att söka vägar för att knyta samman en hög ambition på djurskyddsområdet och en stärkt konkurrenskraft. En aspekt i utredningens arbete har varit att hitta lösningar och lämna förslag på åtgärder som kan leda till förbättringar på både lång och kort sikt.

En viktig inriktning för utredningens arbete har varit att de förslag som lämnas ska bidra till en mångfald av produktionsformer och storlek på företag i hela landet. Vid bedömningar av konkurrensförutsättningarna inom primärproduktionen har det beaktats att Sverige är del av EU och dess inre marknad.

Utredaren har haft som utgångspunkt att förslagen som lämnas ska vara utformade så att de ger så låga administrativa och andra kostnader som möjligt för företag. Förslagen ska också vara förenliga med EU:s bestämmelser på området. Förslagen ska vara i linje med den svenska livsmedelsstrategin och inom ramarna för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP.

2.4 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i april 2023 och har bedrivits på sedvanligt sätt. Arbetet har skett i nära samarbete med de experter som förordnats. Fram till lämnandet av detta betänkande har utredningen sammanträtt med experterna vid sammanlagt åtta tillfällen. Vid sammanträdena har arbetspromemorior med preliminära bedömningar och förslag diskuterats. Experterna har aktivt deltagit i arbetet och bistått med värdefulla underlag och synpunkter. Sekretariatet har haft omfattande och fortlöpande underhandskontakter med såväl de ut-

sedda experterna som andra sakkunniga inom området och andra berörda.

Utredaren har hållit sammanlagt tre hearingar med bransch-, djurskydds- och konsumentorganisationer samt haft flera möten med bland annat olika företag, myndigheter, organisationer och EU-kommissionen. Utredningen har löpande följt utvecklingen av arbetet med en ny djurskyddslagstiftning inom EU. Utredaren har haft flera möten med och inhämtat synpunkter från länsstyrelserna i olika konstellationer. Omfattande kontakter har även tagits med näringsens företrädare som lämnat synpunkter och bistått med diverse underlag. Möten har genomförts med hela livsmedelskedjan.

På utredarens initiativ har det hållits ett seminarium om innovationer inom lantbruket. Utredningen har lagt ut fyra externa uppdrag, haft kontakt med forskare och deltagit på konferenser inom ämnesområdet. Utredaren har genomfört gårdsbesök med fokus på regel-förenkling.

3 Djurskyddsbestämmelser

3.1 Utredningens uppdrag

Utredaren har i uppdrag att jämföra svenska djurskyddskrav, för olika djurslag, med EU:s djurskyddskrav och med nationella djurskyddskrav i andra relevanta medlemsstater inom EU. Bestämmelser om djurskydd finns på olika nivåer och i såväl EU-rätt som nationell rätt. Inom EU finns framför allt vissa gemensamma minimibestämmelser och några direktiv och förordningar med mer specifika bestämmelser. I nationell rätt finns bestämmelser i djurskyddslagen (2018:1192) och djurskyddsförordningen (2019:66), men också i ett flertal föreskrifter som Statens jordbruksverk meddelat. Djurskyddslagen syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Lagen innehåller de mest grundläggande och övergripande bestämmelserna till skydd för djuren och reglerar bland annat hur djur ska hanteras, hållas och skötas. Djurskyddsförordningen innehåller vissa ytterligare bestämmelser och Jordbruksverkets föreskrifter innehåller mer detaljerade bestämmelser. Jordbruksverkets föreskrifter är i många fall uppdelade på olika djurslag.

Djurskyddslagstiftningen på EU-nivå är inte fullt ut harmoniserad och tillåter ofta mer långtgående djurskyddsbestämmelser på nationell nivå.

3.2 Djurskyddsbestämmelser i EU

Sedan Sveriges inträde i EU 1995 har beslut om de jordbrukspolitiska ramarna överflyttats från nationell nivå till EU-nivå och Sverige har blivit en del av den frihandel som gäller mellan medlemsländer. Redan vid Sveriges inträde i EU lämnades försäkringar om att de svenska nationella djurskyddsreglerna kunde behållas. Viss reglering av djurskyddet för djur som hölls för livsmedelsproduktion och som försöksdjur

fanns redan vid Sveriges inträde i unionen men regleringen har sedan dess utökats och skärpts på flera områden.¹ I dag finns inom EU-rätten en mängd olika bestämmelser om djurskydd, både generella och mer detaljerade bestämmelser. De nationella djurskyddsbestämmelserna är fortfarande i vissa fall mer omfattande och långtgående än vad EU-rätten kräver. De EU-rättsliga bestämmelserna om djurskydd handlar främst om jordbruksområdet och de livsmedelsproducerande djuren, men det finns även djurskyddsbestämmelser för djur som används i djurförsök. Syftet med EU:s djurskyddslagstiftning är dubbelt. Bestämmelserna motiveras dels av intresset att skapa harmoniserade regler för att underlätta handeln mellan medlemsstaterna, dels av intresset att förbättra djurskyddet i samband med avel, uppfödning och hållning av djur, transport och slakt.² Djurskyddsbestämmelserna inom EU finns huvudsakligen i förordningar och direktiv. Direktiven är medlemsstaterna skyldiga att inarbeta i den egna lagstiftningen medan förordningar gäller direkt i alla medlemsländer.

En grundläggande och allmän bestämmelse om djurskydd finns i artikel 13 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Av bestämmelsen framgår att unionen och medlemsstaterna fullt ut ska ta hänsyn till välfärd för djuren som kännande varelser vid utformningen och genomförandet av unionens politik, 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.

I rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur finns allmänna bestämmelser om hållande av livsmedelsproducerande djur. I direktivet fastställs miniminormer för skydd av djur som föds upp eller hålls för animalieproduktion (artikel 1.1). De djur som omfattas av direktivet är de djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar eller för annan typ av animalieproduktion (artikel 2.1). Enligt direktivet ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser så att rimliga mått och steg tas för att garantera välbefinnandet hos de aktuella djuren och för att se till att djuren inte utsätts för någon onödig smärta, onödigt lidande eller onödig skada (artikel 3). Vidare framgår att medlemsstaterna ska se till att förhållandena under vilka djuren hålls är utformade enligt vissa krav om bland annat färdigheter och kunskap hos den personal

¹ SOU 2011:75 s. 204.

² Prop. 2017/18:147 s. 36.

som tar hand om djuren, att djuren regelbundet inspekteras, att dokumentation förs avseende medicinsk behandling som getts djuren och om upptäckta döda djur. Det ställs även krav om viss rörelsefrihet för djuren, att byggnaderna för djuren ska vara lämpliga samt att djur får foder och vatten av tillräcklig mängd och kvalitet (artikel 4 i kombination med bilagan till direktivet).

Det finns även direktiv och förordningar med mer specifika bestämmelser. I rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999 om att fastställa miniminormer för skyddet av värphöns fastställs vissa minimistandarder (artikel 1.1). Det gäller dock inte för anläggningar med färre än 350 värphöns och inte heller för anläggningar för inhysning av avelsvärphöns (artikel 1.2). Av direktivet framgår att medlemsstaterna ska se till att vissa krav för värphöns hålls avseende bland annat inspektion av hönsen, bullernivåer, ljus, rengöring av lokaler, avlägsnande av gödsel och döda höns, burar och stympling där det dock finns möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag i vissa fall för näbbtrimning på kycklingar (artikel 3 i kombination med bilagan till direktivet). Därutöver finns vissa krav om utrymme, reden, strö med mera beroende på om höns hålls i inredda burar eller i alternativa system.

Rådets förordning (EG) nr 1/2005³ av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97 gäller transport av alla levande ryggradsdjur, utom i fall då djurtransporten saknar samband med en ekonomisk verksamhet eller djurtransporter som på veterinärs inrådan företas direkt till eller från veterinärmottagning eller klinik (artiklarna 1.1 och 1.5). För vissa kortare djurtransporter som uppfödare utför och för vissa årstidsbetingade djurtransporter ska dock endast artikel 3 (i vilken anges allmänna villkor om djurtransporter) och artikel 27 (i vilken behöriga myndigheters inspektioner och årliga rapporter regleras) tillämpas. Förordningen innehåller bland annat krav på minsta utrymme för djur, tidsintervaller för vattning, utfodring och vila under transporten samt krav avseende transporttidens maximala längd. Förordningen täcker transporter på väg, järnväg, till sjöss och i luften. Medlemsländerna får ha strängare regler för transporter som endast äger rum inom det egna territoriet eller under sjötransporter från det

³ Det finns förslag till en ny förordning om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden som kommissionen presenterade den 7 december 2023. Förslaget syftar bland annat till att trygga en högre djurskyddsnivå vid transport av djur. Tidsplanen för Europaparlamentets behandling är inte fastställd.

egna territoriet. Sådana bestämmelser finns i bland annat i 2 kap. 16 § djurskyddsförordningen och i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:7) om transport av levande djur. Av 5 kap. 13 § SJVFS 2019:7 framgår till exempel att möjligheten att transportera slaktdjur över åtta timmar är mer begränsad i Sverige än vad som följer av EU-rätten.

Rådets direktiv 2007/43/EG av den 28 juni 2007 om fastställande av minimiregler för skydd av slaktkycklingar reglerar bland annat den maximala beläggningsgraden, det vill säga hur många kycklingar som får hållas per kvadratmeter mätt i kilogram per kvadratmeter. Om anläggningen uppfyller vissa krav i djurmiljön får djurhållaren ha en högre beläggningsgrad. Vidare föreskrivs bland annat att den som har hand om djuren ska ha utbildning eller på annat sätt förvärvat tillräcklig kunskap och att djuren ska ha tillräcklig tillgång till foder, vatten och en torr ströbädd.

Rådets direktiv 2008/120/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning reglerar former för hållande av grisar, bland annat i fråga om utformning av och maximal ljudnivå i grisstall samt tillgång till foder, vatten och strö. Vissa ingrepp som rutinmässig kupering av svansar och rutinmässig klippning av tänder är förbjudna, vilket följer av kapitel 1 punkten 8 i bilagan till direktivet. Av samma bestämmelse följer dock att ingreppen inte är förbjudna under vissa angivna förutsättningar. Vidare regleras att kastrering av galtar som är äldre än sju dagar endast får utföras under bedövning och med långtidsverkande smärtlindring.

Det finns inga specifika direktiv eller förordningar avseende hållande av nötkreatur inom EU utom rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar. I direktiven finns sådana djurskyddskrav som minst måste uppfyllas beträffande uppfödning- och gödkalvar. Med kalv avses i direktivet ett nötkreatur som är högst sex månader gammalt. Direktivet anger bland annat hur utrymmen för hållning av kalvar ska vara utformade och hur boxar ska vara konstruerade för att kalvar ska kunna ha naturlig kontakt med varandra. Enskilda boxar för kalvar får som huvudregel endast användas till dess att kalvarna har uppnått åtta veckors ålder. Vidare innehåller direktivet bestämmelser om bland annat tillgång till foder, vatten och ljus. Utöver detta direktiv och rådets direktiv 98/58/EG om skydd av animalieproduktionens djur, finns

för närvarande inte några specifika EU-bestämmelser för mjölkkor eller andra nötkreatur äldre än sex månader.

Det finns inga specifika direktiv eller förordningar avseende hållande av får inom EU.

Sedan den 1 januari 2013 tillämpas rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning. Förordningen syftar till att förbättra skyddet av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning genom inrättandet av standardrutiner för att garantera att djur förskonas från smärta, plåga eller lidande som kan undvikas. Förordningen innehåller krav bland annat på att djur avlivas endast efter att ha bedövats med särskilt föreskrivna metoder och krav på utbildning av personal. Medlemsstaterna får behålla strängare regler som fanns när förordningen trädde i kraft och även införa vissa nya strängare regler.

3.3 Nationella djurskyddsbestämmelser

Den svenska djurskyddslagen är en ramlag som innehåller bestämmelser som är grundläggande och centrala för djurs välfärd. Djurskyddslagen kompletterar de EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Genom djurskyddslagen har ett flertal EU-direktiv på djurskyddsområdet och bestämmelser i Europarådets konventioner om djurskydd genomförts på nationell nivå. Genomförande av dessa direktiv och konventioner sker dock inte enbart genom bestämmelser i djurskyddslagen, utan även genom bestämmelser i djurskyddsförordningen och i djurskyddsföreskrifter meddelade av Jordbruksverket.

Djurskyddslagen trädde i kraft den 1 april 2019 och ersatte den tidigare djurskyddslagen (1988:534). Syftet med den nuvarande djurskyddslagen är att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälfärd och respekt för djur, vilket framgår av 1 kap. 1 §. Med djurskydd avses främst förebyggande och förhindrande av lidande och sjukdom hos djur. De konkreta bestämmelser om djurhållning som finns i lagen och i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen syftar till att säkerställa ett sådant skydd för djuren. Med uttrycket djurvälfärd avses att djuret mår bra såväl fysiskt som psykiskt. Uttrycket respekt för djur avser medvetenheten om och erkännandet av att djur är levande och kännande varelser med vissa behov som måste visas

hänsyn samt att djur har ett egenvärde oavsett den nytta de har för människan.⁴ Djurskyddslagen gäller enligt 1 kap. 2 § djur som hålls av människan och viltlevande försöksdjur. Av 1 kap. 5 § framgår att lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde samt att regeringen, i Svensk författningssamling, tillkännager vilka grundförordningar som avses.⁵

Djurskyddslagen innehåller bland annat grundläggande bestämmelser om hur djur ska hanteras, hållas och skötas. Den innehåller även mer specifika bestämmelser om tävling med och offentlig förevisning av djur, vård av djur och operativa ingrepp, slakt och annan avlivning av djur, förprovning och tillståndsplikt för viss djurhållning, djurförsök och bestämmelser om offentlig kontroll. Lagen innehåller även bestämmelser om kontrollmyndigheter och vilka åtgärder som dessa får vidta för att kunna fullgöra kontrolluppgifterna, till exempel besluta om förelägganden och förbud. I djurskyddslagen finns också bestämmelser om avgifter, omhändertagande av djur, djurförbud, straff och överklagande.

Brott mot djurskyddslagens straffbestämmelser faller under allmänt åtal och prövas av allmän domstol. Om gärningen omfattas av bestämmelser i brottsbalken, till exempel bestämmelsen om djurplågeri i 16 kap. 13 § brottsbalken, ska dock bestämmelserna i brottsbalken tillämpas i stället. En statlig förvaltningsmyndighets beslut i ett enskilt fall med stöd av djurskyddslagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Domstolen kan överpröva förvaltningsmyndighetens beslut och ändra eller upphäva det eller sätta ett annat beslut i dess ställe.

I djurskyddsförordningen finns kompletterande bestämmelser till djurskyddslagen, vilket framgår av 1 kap. 1 §. Där finns även en uppräknning av vilka bestämmelser i djurskyddslagen som djurskyddsförordningen är meddelad med stöd av. Av 1 kap. 2 § djurskyddsförordningen framgår bland annat att de EU-rättsliga grundförordningar som djurskyddslagen helt eller delvis kompletterar anges i ett tillkännagivande av regeringen. Det anges även att Jordbruksverket får meddela de ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av

⁴ Prop. 2017/18:147 s. 305.

⁵ Tillkännagivande (2019:720) av de EU-bestämmelser som djurskyddslagen (2018:1192) kompletterar.

EU-bestämmelserna.⁶ Jordbruksverket får även enligt 11 kap. 2 § djurskyddsförordningen meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av djurskyddslagen och djurskyddsförordningen.

Jordbruksverket, som är den centrala myndigheten för djurskydd i Sverige och ansvarar för de mer detaljerade djurskyddsreglerna, har meddelat ett flertal föreskrifter om djurskydd med stöd av bemyndiganden i djurskyddsförordningen. Exempel på sådana föreskrifter är Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:20) om grishållning inom lantbruket m.m., Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m. 2019:18, Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:21) om fårållning inom lantbruket m.m., Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:23) om fjäderfåållning inom lantbruket m.m., Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:7) om transport av levande djur och Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:8) om slakt och annan avlivning av djur.

3.4 En internationell jämförelse

Inom vissa områden finns det nationell lagstiftning eller branschöverenskommelser som medför att djurhållningen och därmed också djurvälståndet kan variera mellan medlemsstater. I den svenska nationella lagstiftningen ställs i flera fall högre och mer detaljerade krav än i den unionsrättsliga lagstiftningen. Även om EU-rätten är densamma för alla medlemsländer bör det i detta sammanhang noteras att faktorer som tolkning, tillämpning och efterlevnad av lagstiftningen har stor betydelse för de faktiska villkoren för producenter i olika EU-länder. EU-kommissionen har vid ett antal tillfällen konstaterat brister vad gäller olika medlemsländers genomförande och efterlevnad av djurskyddslagstiftningen.⁷ Frågor som har aktualiserats i detta sammanhang är bland annat djurtransporter, rutinmässig svanskupering av grisar, uppfödning av slaktkyckling och vissa bedövningsmetoder vid slakt.

⁶ Jfr 1 kap. 5 § djurskyddslagen och se tillkännagivande (2019:720) av de EU-bestämmelser som djurskyddslagen (2018:1192) kompletterar.

⁷ Jämför till exempel Commission staff working document. Evaluation of the European union strategy for the protection and welfare of animals 2012-2015. SWD (2021)76.

En jämförelse av all nationell lagstiftning med EU:s lagstiftning och andra medlemsstaters nationella lagstiftning på djurskyddsområdet hade inneburit ett mycket omfattande arbete och även stora svårigheter vad gäller såväl jämförelser som uppgifter om samtliga medlemsländers nationella lagstiftning. I avsnittet nedan har utredaren valt att jämföra vissa specifika nationella bestämmelser, som går utöver EU:s lagstiftning, med lagstiftningen i några utvalda medlemsstater. De medlemsstater som jämförts med är Tyskland, Irland, Danmark, Finland och Nederländerna. Anledningen till att dessa länder valts ut är att de sammantaget framställt särskilt intressanta ur ett konkurrenskraftsperspektiv, vilket även näringen lyft fram. Det är endast lagstiftning som har jämförts och inte branschöverenskommelser eller praxis. Jämförelserna speglar därför inte nödvändigtvis hur djurhållningen bedrivs i respektive land.

För att få uppgift om andra medlemsstaters nationella bestämmelser på området har utredningen använt de förordnade experternas samlade kunskap samt gjort egna efterforskningar. Därutöver har utredningen använt uppgifter från en forskningsartikel om utvecklingen av djurskyddslagstiftningen avseende grisar i 13 olika EU-länder⁸ och uppgifter från intervjuer som genomförts av Macklean vid framtagandet av rapport till utredningen.⁹ Intervjuerna har genomförts med personer från följande organisationer: LRF, LI/KCF, Svensk Fågel, Svenska Ägg, Copa Cogeca, MTK, Federal Ministry of Food and Agriculture (Tyskland), Danish Veterinary and Food administration, Wageningen Economic Research och Teagasc. Trots omfattande arbete gör redovisningen inte anspråk på att vara heltäckande. Detta då djurskyddsområdet regleras på olika sätt och nivåer i olika medlemsstater.

3.4.1 Grisproduktion

Som tidigare angetts finns inom EU finns ett antal djurslagsspecifika direktiv. För grishållning finns rådets direktiv 2008/120/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskydds krav vid svinhållning. Nedan anges några exempel på nationella regler i Sverige som går utöver EU-lagstiftningen avseende grishållning. Exempelen anges

⁸ Brief research report: the evolution of animal welfare legislation for pigs in 13 EU member states, 1991–2020. A. Wallenbeck, A. Wichman, L. Höglind, S. Agenäs, H. Hansson och S. Ferguson, 2024.

⁹ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

kortfattat i tabellformat. I de fall det finns specifik EU-lagstiftning på området anges den ovanför respektive tabell. Av tabellerna framgår också om någon av de i tabellerna angivna medlemsstaterna har nationell lagstiftning som går utöver den aktuella lagstiftningen inom EU. För att göra tabellerna överskådliga har innehållet i vissa fall begränsats.

Bestämmelser avseende fri golvarea för dräktiga grisar som hålls i grupp

Av artikel 3 punkten 1 b) i rådets direktiv 2008/120/EG framgår att den totala fria golvarean för varje gylta efter betäckning och för varje sugga när gyltor och/eller suggor hålls i grupp måste vara minst 1,64 m² respektive 2,25 m². När dessa djur hålls i grupp med mindre än sex individer ska den fria golvarean ökas med 10 procent. När dessa djur hålls i grupper om 40 eller fler individer kan den fria golvarean minskas med 10 procent. Av punkten 4 i samma artikel framgår att boxen där gruppen med suggor eller gyltor hålls måste ha sidor som är längre än 2,8 m. Om färre än sex individer hålls i en grupp måste den box där gruppen hålls ha sidor som är längre än 2,4 m. Det framgår även att suggor och gyltor ska hållas i grupp under tiden från och med fyra veckor efter betäckning till en vecka före den beräknade tidpunkten för grisningen. Undantag finns för anläggningar med mindre än tio suggor.

Tabell 3.1 Jämförelse av reglering utöver EU – fri golvarea för dräktiga grisar som hålls i grupp

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige finns krav om större golvarea för dräktiga grisar som hålls i grupp. Kraven skiljer sig mellan boxtyper och djurkategorier. Som exempel ska grupper om mindre än sex individer i ströade liggboxar utan liggbås eller foderliggbås ha minst 2,48 m ² totalarea (motsvarar fri golvarea) per sugga och 1,81 m ² totalarea per gylta. För grupper om 40 eller fler individer gäller 2,05 m ² totalarea per sugga och 1,64 m ² totalarea per gylta. För ströbäddsbox gäller något andra mått. Det är endast tillåtet att hålla suggor och gyltor individuellt under veckan före och under grisning.
Tyskland	I Tyskland finns krav om något större golvarea för dräktiga grisar som hålls i grupp, 1,65 m ² respektive 2,25 m ² (den senare siffran är dock samma som EU) fri golvarea för varje individ när gyltor och/eller suggor hålls i grupp. För grupper om mindre än sex individer gäller 1,85 m ² respektive 2,5 m ² fri golvarea per individ. För grupper om 40 eller fler individer gäller 1,5 m ² respektive 2,05 m ² fri golvarea per individ. Det är endast tillåtet att hålla suggor och gyltor individuellt under veckan före grisning.
Irland	Irland har inga krav om fri golvarea för dräktiga grisar som hålls i grupp utöver EU:s lagstiftning.
Danmark	I Danmark finns krav om något större golvarea för dräktiga grisar som hålls i grupp. För suggor i grupper om mindre än 18 individer gäller 2,8 m ² fri golvarea per individ för de första fyra individerna, om gruppen är större än så gäller 2,2 m ² fri golvarea per individ för de efterföljande sex individerna och om gruppen är ännu större gäller 2,0 m ² fri golvarea per individ för de efterföljande sju individerna. För gyltor i grupper om tio individer eller färre gäller 1,9 m ² fri golvarea per individ. Därefter gäller för efterföljande 10 gyltor 1,7 m ² fri golvarea per individ och för grupper om ännu fler gäller för övriga individer 1,5 m ² fri golvarea per individ. Sidorna på boxen inte får understiga 3,0 m med vissa undantag för gyltor om färre än sex individer.
Finland	Finland har tidigare inte haft krav om fri golvarea utöver EU:s lagstiftning. En ny djurskyddslag (693/2023) trädde i kraft den 1 januari 2024. I lagen finns inga ytterligare krav om fri golvarea. Uppgift saknas om några nya förordningar av statsrådet eller myndigheters föreskrifter på området.
Nederländerna	I Nederländerna finns krav om minst 2,25 m ² fri golvarea per individ, vilket gäller för såväl suggor som gyltor. Det finns också krav om hållande i grupp efter fyra dagars dräktighet till dräktighetens sista vecka.

Angående kraven i Sverige om golvarea, se 5 kap. 6–11 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:20) om grishållning inom lantbruket m.m. SJVFS 2019:20. Vad gäller kraven om hållande i grupp, se 2 kap. 8 § SJVFS 2019:20.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 5 §§ 24 och 30 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, TierSchNutzTV.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 14 § 65 Bekendtgørelse om dyrevelfærdsmæssige mindstekrav til hold af grise, BEK nr 1742 of 30/11/2020.

Angående kraven i Nederländerna, se artikel 2.17 punkten 1 och artikel 2.15 punkten 1b.1°–2° Besluit houders van dieren.

Bestämmelser avseende grisning

Av kapitel II punkten B 3–5 i bilagan till rådets direktiv 2008/120/EG följer att veckan för beräknad tidpunkt för grisning måste grisande suggor och gyltor få tillgång till tillräcklig mängd lämpligt material att bygga bo av om det inte visat sig vara tekniskt omöjligt på grund av det system för flytgödsel som används på anläggningen. Det ska finnas ett fritt utrymme bakom suggan eller gyltan så att grisningen, vare sig denna sker med eller utan hjälp, underlättas. Grisningsboxar där suggor hålls lösgående ska vara utformade så att smågrisarna skyddas, till exempel genom en stång som löper runt boxen nära golvet.

Tabell 3.2 Jämförelse av reglering utöver EU – grisning

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige ska grisar hållas lösgående och inför grisning ska suggor och gyltor kunna disponera utrymmet i en grisningsbox så att de kan utföra bobyggnadsbeteenden.
Tyskland	I Tyskland krävs vid användande av grisningsboxar där grisar hålls lösgående att det finns en fri golvyta om minst 6,5 m ² .
Irland	Irland har inga tydliga krav utöver EU:s lagstiftning avseende grisning.
Danmark	Danmark har inga tydliga krav utöver EU:s lagstiftning avseende grisning.
Finland	I Finlands nya djurskyddslag anges att ett djurs möjligheter att röra sig inte får begränsas permanent med konstruktioner som hindrar djuret från att vända sig. Nya grisningshäckar (fixeringsanordningar) får inte tas i bruk även om befintliga fortsatt får användas.
Nederländerna	Nederländerna har inga tydliga krav utöver EU:s lagstiftning avseende grisning.

Angående kraven i Sverige, se 2 kap. 12 § djurskyddsförordning (2019:66) och 4 § SJVFS 2019:20.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 5 § 24 TierSchNutzV.

Angående kraven i Finland, se 5 kap. 37 § och 16 kap. 122 § lag om djurvålfärd (693/2023).

Bestämmelser avseende utrymme för icke-dräktiga grisar som hålls i grupp

Av artikel 3 punkten 1 a) i rådets direktiv 2008/120/EG framgår att den totala fria golvarean för varje avvand smågris, avels- eller slaktsvin som hålls i grupp, med undantag för gyltor efter betäckning och suggor, minst måste vara

- 0,15 m² för grisar med en vikt upp till 10 kg,
- 0,20 m² för grisar större än så men som väger under 20 kg,

- 0,30 m² för grisar större än så men som väger under 30 kg,
- 0,40 m² för grisar större än så men som väger under 50 kg,
- 0,55 m² för grisar större än så men som väger under 85 kg,
- 0,65 m² för grisar större än så men som väger under 110 kg och
- 1,00 m² för grisar med en vikt över 110 kg.

Av samma artikel punkten 2 b) i) och ii) framgår att om spaltgolv av betong används när grisar hålls i grupp får spaltvidden vara högst 11 mm och stavbredden måste vara minst 50 mm för smågrisar, spaltvidden får högst vara 14 mm och stavbredden måste vara minst 50 mm för avvanda smågrisar och spaltvidden får högst vara 18 mm och stavbredden måste vara minst 80 mm för avels- eller slaktsvin.

Tabell 3.3 Jämförelse av reglering utöver EU – utrymme för växande, icke-dräktiga grisar som hålls i grupp

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige finns krav om större golvarea för växande, icke-dräktiga grisar som hålls i grupp. Minsta totalarean per djur i ströad liggbox med växande grisar som är $0,17 + (\text{vikt [kg]}/130) \text{ m}^2$. Vid ströbäddsbox krävs större totalarea per djur. Liggplatser får inte bestå av gödseldrainerande golv.
Tyskland	I Tyskland finns krav om något större golvarea för växande, icke-dräktiga grisar som hålls i grupp. För grisar med vikt mellan 30–50 kg är minsta totalarea per djur 0,50 m ² , för grisar med vikt mellan 50–110 kg är minsta totalarea per djur 0,75 m ² . Hälften av utrymmet måste vara tillgängligt som viloplatser där perforeringsgraden (andelen spalt) inte får överstiga 15 procent.
Irland	Irland har inga krav utöver EU:s lagstiftning om minsta golvarea för icke-dräktiga grisar som hålls i grupp.
Danmark	Danmark har inga krav utöver EU:s lagstiftning om minsta golvarea för icke-dräktiga grisar som hålls i grupp. Minst en tredjedel av minimiarean ska dock bestå av fast eller dränerat golv eller en kombination därav.
Finland	Finland har inga krav utöver EU:s lagstiftning om minsta golvarea för icke-dräktiga grisar som hålls i grupp. Viss andel av ytan ska bestå av fast golv och får inte vara spaltgolv.
Nederländerna	I Nederländerna finns inga krav utöver EU:s lagstiftning om minsta golvarea för icke-dräktiga grisar som hålls i grupp. Viss andel av ytan ska bestå av fast golv och får inte vara spaltgolv.

Angående kraven i Sverige, se 5 kap. 8 och 13 §§ SJVFS 2019:20.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 5 § 29 TierSchNutzTV.

Angående kraven i Danmark, jämför kapitel 6 § 34 och se kapitel 16 § 71 BEK nr 1742 of 30/11/2020.

Angående kraven i Nederländerna, se artikel 2.17 punkterna 2–4 Besluit houders van dieren.

Bestämmelser avseende avvänjningsålder

Av kapitel II punkten C. 3. i bilagan till rådets direktiv 2008/120/EG framgår att smågrisar inte får avvänjas före 28 dagars ålder såvida inte modersuggans eller smågrisarnas välbefinnande eller hälsa annars skulle påverkas negativt. Smågrisar får emellertid avvänjas upp till sju dagar tidigare om de flyttas till specialiserade utrymmen som töms och grundligt rengörs och desinfekteras innan en ny grupp placeras där, och som är avskilda från de utrymmen där soggorna hålls, i syfte att minimera överföringen av sjukdomar till smågrisarna.

Tabell 3.4 Jämförelse av reglering utöver EU – avvänjningsålder

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige ställs fler krav än enligt lagstiftningen i EU för att det ska vara tillåtet att avvänja smågrisar vid tidigare ålder (upp till sju dagar) än 28 dygn. Kraven gäller bland annat anslutning till organiserad hälso-kontroll, biosäkerhetsprogram och olika krav om vikt, ålder och att inga beteendestörningar förekommer.
Tyskland	Tyskland har inga ytterligare krav utöver EU:s lagstiftning avseende avvänjningsålder.
Irland	Irland har inga ytterligare krav utöver EU:s lagstiftning avseende avvänjningsålder.
Danmark	Danmark har inga ytterligare krav utöver EU:s lagstiftning avseende avvänjningsålder.
Finland	Finland har inga ytterligare krav utöver EU:s lagstiftning avseende avvänjningsålder.
Nederländerna	Nederländerna har inga ytterligare krav utöver EU:s lagstiftning avseende avvänjningsålder.

Angående kraven i Sverige, se 3 kap. 2 § SJVFS 2019:20.

Bestämmelser avseende svanskupering

Av kapitel I punkten 8. i bilagan till rådets direktiv 2008/120/EG framgår att alla ingrepp som sker i annat syfte än att ge behandling eller ställa diagnos, eller för att identifiera grisarna enligt gällande lagstiftning och som resulterar i skada i eller förlust av känslig kroppsdel eller förändring av benstrukturen ska vara förbjudna med undantag av bland annat kupering av en del av svansen. Svanskupering får inte ske rutinmässigt utan endast om det finns bevis på att skador har uppkommit på soggornas spenar eller på andra svins öron eller svansar. Innan sådana ingrepp genomförs ska andra åtgärder vidtas för att för-

hindra svansbitning och andra oönskade beteenden. När detta görs ska hänsyn tas till miljön i dess helhet och beläggningsgraden. Olämpliga djurhållningsmetoder och miljöförhållanden ska åtgärdas. Förfarandet får endast utföras av veterinär eller en person som utbildats enligt föreskrifterna i artikel 6 och som har erfarenhet av den teknik som används med lämpliga instrument och under hygieniska förhållanden. Om svanskupering görs efter den sjunde levnadsdagen får ingreppen endast göras, under bedövning och med långtidsverkande smärtlindring, av en veterinär.

Tabell 3.5 Jämförelse av reglering utöver EU – svanskupering

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige finns förbud mot operativa ingrepp utom när det är befogat av veterinärmedicinska skäl. Det finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen väljer att föreskriva om Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter och om undantag. Något undantag för svanskupering finns inte i Sverige.
Tyskland	Tyskland har inga tydliga krav utöver EU:s lagstiftning avseende förbud mot eller villkor för svanskupering.
Irland	Irland har inga tydliga krav utöver EU:s lagstiftning avseende förbud mot eller villkor för svanskupering.
Danmark	I Danmark får svanskupering på grisar över fyra dagar endast ske om det är särskilt påkallat av veterinärmedicinska skäl. Ingreppet ska utföras av veterinär och föregås av bedövning samt ges långtidsverkande smärtlindring. Svanskupering på spädgrisar får endast ske under dag 2–4 efter födsel och endast till följd av skada på svansen (bett). Krav finns på skriftlig dokumentation av bett och om förebyggande åtgärder som vidtagits. Maximalt halva svansen får i sådana fall kuperas.
Finland	I Finland finns förbud mot svanskupering.
Nederländerna	I Nederländerna tillåts inte svanskupering på grisar över fyra dagars ålder. I övrigt har Nederländerna inga tydliga krav utöver EU:s lagstiftning avseende förbud mot eller villkor för svanskupering.

Angående kraven i Sverige, se 4 kap. 2 § djurskyddslagen.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 8 §§ 46–48 BEK nr 1742 of 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 8 § första punkten Statsrådets Förordning (1165/2023) om ingrepp på djur och metoder för artificiell reproduktion av djur.

Angående kraven i Nederländerna, se artikel 2.3.b. 1°–3° Besluit diergeneeskundigen.

Bestämmelser avseende kastration

Av kapitel I punkten 8. i bilagan till rådets direktiv 2008/120/EG framgår att alla ingrepp som sker i annat syfte än att ge behandling eller ställa diagnos, eller för att identifiera grisarna enligt gällande lagstift-

ning och som resulterar i skada i eller förlust av känslig kroppsdel eller förändring av benstrukturen ska vara förbjudna med undantag av bland annat kastrering av galtar som inte sker genom att det slits i vävnader. Förfarandet får endast utföras av veterinär eller en person som utbildats enligt föreskrifterna i artikel 6 och som har erfarenhet av den teknik som används med lämpliga instrument och under hygieniska förhållanden. Om kastrering görs efter den sjunde levnadsdagen får ingreppen endast göras, under bedövning och med långtidsverkande smärtlindring, av en veterinär.

Tabell 3.6 Jämförelse av reglering utöver EU – kastration

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige är det tillåtet för djurhållare att kirurgiskt kastrera hangrisar som är under sju dagar gamla. Djurägare tillåts injicera lokalbedövningsmedel samt medel för smärtlindring i anslutning till ingreppet, utan att anlita veterinär eller annan djurhälsopersonal. Vissa villkor om bland annat utbildning och att djuret ska vara under påverkan av lokal bedövning och allmän smärtlindring finns.
Tyskland	I Tyskland krävs smärtlindring vid kastration av smågrisar.
Irland	Irland har inga tydliga krav utöver EU:s lagstiftning avseende kastration av gris.
Danmark	I Danmark får kastrering av hangrisar ske utan föregående bedövning endast om det görs så tidigt som möjligt, mellan grisens andra och sjunde levnadsdag och om långvarig smärtbehandling ges.
Finland	I Finland är det till och med den 31 december 2026 tillåtet för en person som inte är veterinär men har tillräcklig kompetens att kastrera smågrisar som är högst sju dagar gamla genom en öppen kirurgisk metod, utan att vävnader slits sönder, om smågrisen i samband med ingreppet ges antiinflammatoriskt läkemedel. Den som har utbildning får ge lokalbedövning vid ingreppet. För person med särskild utbildning är samma sorts kastrering tillåten till och med den 31 december 2034. Från ingången av 2027 ska lokalbedövning användas i samband med sådana ingrepp.
Nederländerna	Nederländerna har inga tydliga krav utöver EU:s lagstiftning avseende kastration av gris.

Angående kraven i Sverige, se 4 kap. 1 § djurskyddsförordningen och 6 kap. 13 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2023:21) om veterinärs ordination av läkemedel, djurhållares registrering av uppgifter samt operativa ingrepp som djurhållare får utföra.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 4 § 5 Tierschutzgesetz, TierSchG.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 8 §§ 43–45 BEK nr 1742 of 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 5 § Statsrådets förordning (1165/2023) om ingrepp på djur och metoder för artificiell reproduktion av djur.

3.4.2 Mjolk- och nötköttsproduktion

Det finns inga specifika direktiv eller förordningar avseende hållande av nötkreatur inom EU, utom rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar (upp till sex månaders ålder). I övrigt gäller allmänna bestämmelser om animalieproducerande djur finns i rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur. Nedan anges några exempel på nationella regler i Sverige avseende nötkreaturshållning som gäller utöver EU-lagstiftningen. Exemplet anges kortfattat i tabellformat. I de fall det finns specifik EU-lagstiftning på området anges den ovanför respektive tabell. Av tabellerna framgår också om någon av de i tabellerna angivna medlemsstaterna har nationell lagstiftning som går utöver lagstiftning inom EU. För att göra tabellerna överskådliga har innehållet i vissa fall begränsats.

Bestämmelser avseende bete för nötkreatur i mjölkproduktionen

Det finns inget krav avseende bete för nötkreatur i mjölkproduktionen inom EU.

Tabell 3.7 Jämförelse av reglering utöver EU – beteskrav för nötkreatur i mjölkproduktion

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige finns krav på att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion och är äldre än sex månader ska hållas på bete sommartid. Kraven skiljer sig för olika län och för olika djurkategorier. Kraven gäller ett visst antal dygn under en angiven period. För att det ska klassas som ett dygn krävs en sammanhängande tidsperiod om sex timmar. Undantag från beteskravet kan under vissa omständigheter beviljas.
Tyskland	Tyskland har inget krav om bete för nötkreatur i mjölkproduktion.
Irland	Irland har inget krav om bete för nötkreatur i mjölkproduktion.
Danmark	I Danmark finns krav på bete för uppbundna nötkreatur under perioden den 1 juli 2022–1 juli 2027. Efter periodens utgång är det inte tillåtet att ha uppbundna nötkreatur. Vad gäller kravet på bete ska tillgång finnas minst sex timmar per dag under 150 dagar. Om djuren vistas på bete ska de ha tillgång till skugga eller ha tillgång till stallet.

Land	Krav utöver EU-nivå
Finland	I Finland finns sedan tidigare krav om att mjölkkor och kvigor som föds upp huvudsakligen för mjölkproduktion och som hålls uppbundna, under minst 60 dagar ska släppas på bete eller beredas någon annan ändamålsenlig plats för rastning under perioden den 1 maj–den 30 september. Rastningsplatsen ska vara minst 6 kvadratmeter per nötkreatur. Ytan ska dock alltid vara minst 50 kvadratmeter. Kravet har höjts från 60 till 90 dagar i samband med införandet av ny djurskyddslag. Enligt jord- och skogsbruksministeriets meddelande är avsikten att ändra den gällande förordningen så att rastningsskyldigheten kan fullgöras helt under betesperioden.
Nederländerna	Nederländerna har inget krav om bete för nötkreatur i mjölkproduktion.

Angående kraven i Sverige, se 2 kap. 3 § djurskyddsförordningen (2019:66) och 6 kap. 4–9 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:18) om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 20 § 138 Bekendtgørelse om dyrevelfærdsmæssige mindstekrav til hold af kvæg, BEK nr 1743 af 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 17 § Statsrådets förordning (592/2010) om skydd av nötkreatur. Vad gäller det höjda kravet, se Ändringar av den nya välfärdslagen – Livsmedelsverket (ruokavirasto.fi).

Krav avseende spaltboxar

I punkten 10 i bilagan till rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar finns ett krav om att golv för kalvar (upp till sex månaders ålder) inte får vara ojämna eller hala så att det är risk för att kalvarna skadar sig och det anges att golven bör vara så konstruerade att kalvarna som står och ligger på dem inte skadar sig eller lider. Vidare anges att golven bör vara passande för kalvarnas storlek och vikt och utgöra en fast, jämn och stabil yta. Liggarealen ska vara bekväm, ren och ordentligt dränerad och får inte kunna skada kalvarna. Alla kalvar som är under två veckor gamla ska förses med lämplig ströbädd. Några närmare bestämmelser om spaltboxar, det vill säga en box där hela golvet är genomsläppligt för gödsel, urin och i viss mån strömedel till ett underliggande utrymme, finns inte. Inte heller för nötkreatur äldre än sex månader.

Tabell 3.8 Jämförelse av reglering utöver EU – spaltboxar

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige tillåts spaltboxar med ett antal krav för kalvar över en månad, ungdjur och vuxna handjur. Av kraven följer bland annat att stallet ska vara värmeisolerat, för boxar med heltäckande spaltgolv som tagits i bruk efter den 30 juni 2010 krävs även att golvet är av gummi eller annat eftergivligt material. Tillåtna mått för de dränerade golven är beroende på djurets vikt och ålder.
Tyskland	I Tyskland tillåts spaltboxar med ett antal krav för kalvar. Kraven gäller huvudsakligen storlek och utformning för att passa kalvars behov.
Irland	Irland har inte bestämmelser utöver EU avseende spaltboxar.
Danmark	Det är inte tillåtet att hålla kalvar och ungdjur i boxar med helspalt. Särskilda regler som tillåter helspalt för vissa gårdar med uppbundna nötkreatur finns fram till 1 juli 2027.
Finland	Finland har inte bestämmelser utöver EU avseende spaltboxar. Uppgift saknas om några nya förordningar av statsrådet eller myndigheters föreskrifter på området.
Nederländerna	Det har inte framkommit att Nederländerna har några bestämmelser utöver EU avseende spaltboxar. Det finns dock en möjlighet för reglering genom ministerförordning avseende bestämmelser om utformningen av golv för nötkreatur. Uppgift saknas om sådan reglering.

Angående kraven i Sverige, se 5 kap. 15–17 §§ SJVFS 2019:18.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 2 § 6 TierSchNutzV.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 17 § 91, kapitel 18 § 116 och kapitel 20 § 138 BEK nr 1743 af 30/11/2020.

Angående kraven i Nederländerna, se artikel 2.35. punkten 1–2 Besluit houders van dieren.

Krav avseende avhorning och kastration

Det finns inget specifikt krav avseende avhorning och kastration av nötkreatur i EU.

Tabell 3.9 Jämförelse av reglering utöver EU – avhorning och kastration

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige är det tillåtet att kastrera och avhorna nötkreatur även om det inte finns veterinärmedicinska skäl. Kastration ska utföras av veterinär. Avhorning av nötkreatur ska utföras av en veterinär, annan djurhålspersonal eller av annan som genomgått utbildning om djuret är yngre än åtta veckor. Lokalbedövning och annan smärtlindring ska ges vid både avhorning och kastration.
Tyskland	I Tyskland krävs lokalbedövning för avhorning av kalvar under sex veckors ålder och för kastration av kalvar under fyra veckors ålder. För äldre kalvar ska generell bedövning användas. Ytterligare föreskrifter kan meddelas. Utredningen saknas uppgift om sådana föreskrifter.

Land	Krav utöver EU-nivå
Irland	Enligt uppgift är avhorning av kalv under två veckors ålder utan föregående bedövning tillåtet på Irland. För äldre kalvar krävs lokalbedövning. Kastration av kalv under sex månaders ålder kan utföras utan föregående bedövning. För äldre kalvar gäller krav på lokalbedövning.
Danmark	I Danmark finns krav om bedövning innan kastration, vilket ska utföras av en veterinär. Långtidsverkande smärtlindring ska ges. Kalvar får kastreras med särskild utrustning om det äger rum under kalvens första levnadsveckor. Avhorning ska utföras av veterinär och föregås av bedövning. Långtidsverkande smärtlindring ska ges. Vissa särregler finns för avhorning av kalvar under tre månaders ålder.
Finland	I Finland får destruktion av hornanlagen göras på kalv som är yngre än fyra veckor genom kall- eller varmbränning. Kastration och avhorning ska utföras av veterinär. Lämplig anestesi och smärtlindring ska användas.
Nederländerna	I Nederländerna får avhorning med lokalbedövning ske under kalvens första två månader. Om kalven är äldre måste generell bedövning användas. Adekvata smärtlindringsåtgärder måste vidtas. Kastration av tjurar måste utföras under lokalbedövning. Om tjuren är äldre än sex månader krävs även generell bedövning med adekvat smärtlindring.

Angående kraven i Sverige, se 4 kap. 1 § djurskyddsförordningen och 3 kap. 1 § SJVFS 2023:20.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 4 § 5 Tierschutzgesetz, TierSchG.

Angående kraven på Irland, se Protection of Animals (amendment) Act, 1965.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 8 §§ 21–25 BEK nr 1743 of 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 4–5 §§ Statsrådets förordning (1165/2023) om ingrepp på djur och metoder för artificiell reproduktion av djur.

Angående kraven i Nederländerna, se artikel 2.28.b. Besluit houders van dieren

Krav avseende bete eller utevistelse för nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion

Det finns inget krav på bete eller utevistelse för nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion inom EU.

Tabell 3.10 Jämförelse av reglering utöver EU – bete eller utevistelse för nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige ska nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion ges tillfälle att vistas ute (inte krav på bete) under en sammanhängande tidsperiod som infaller under perioden 1 maj–15 oktober. Perioden varierar för olika län. Vissa undantag från kravet finns. Undantag finns för djur som är yngre än sex månader, tjurar eller djur som hålls i karantän.
Tyskland	Det saknas uppgift om några specifika krav i Tyskland vad gäller bete eller utevistelse för nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion.
Irland	Irland har inte några specifika krav avseende bete eller utevistelse för nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion.
Danmark	Det saknas uppgift om några specifika krav i Danmark vad gäller bete eller utevistelse för nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion.
Finland	I Finland finns inga specifika krav avseende bete eller utevistelse för nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion.
Nederländerna	Det saknas uppgift om några specifika krav i Nederländerna vad gäller bete eller utevistelse för nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion.

Angående kraven i Sverige, se 2 kap. 4 § djurskyddsförordningen.

Krav avseende ligghall för utegångsdjur

I punkten 12 i bilagan till rådets direktiv 98/58/EG finns en allmän bestämmelse om att djur som inte hålls i byggnader ska, såvitt det är nödvändigt och möjligt, ges skydd mot dåligt väder, rovdjur samt hälsorisker. Några specifika krav på ligghall finns inte.

Tabell 3.11 Jämförelse av reglering utöver EU – ligghall för utegångsdjur

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige finns krav om att utegångsdjur ska, under den kalla årstiden när betestillväxt inte sker, ha tillgång till ligghall eller annat stall som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats. Besättningar som är anslutna till ett kontrollprogram får hållas utan ligghall i enlighet med kontrollprogrammet.
Tyskland	I Tyskland finns regler som anger att djur ska skyddas mot olika ogynnsamma väderförhållanden och krav på adekvat isolering i vissa fall. Uppgift om specifika bestämmelser avseende ligghall för utegångsdjur vintertid saknas.
Irland	På Irland finns allmänna bestämmelser om att djur ska ges adekvat skydd och omsorg. Uppgift om specifika bestämmelser avseende ligghall för utegångsdjur vintertid saknas.
Danmark	I Danmark finns bestämmelser som anger att djur som hålls utomhus ska skyddas mot väder och vind i enlighet med djurens behov.

Land	Krav utöver EU-nivå
Finland	I Finland finns krav om att nötkreatur som hålls ute året om ska, med beaktande av rasens behov och miljöförhållandena i sina förvaringsutrymmen, ha ett ändamålsenligt skydd mot ogynnsamma väderförhållanden. I skyddet ska finnas en liggplats som är ströad och så stor att alla djur rymts där och kan ligga ned samtidigt. Ströet ska bytas eller tillsättas tillräckligt ofta. Liggplatsen ska hållas tillräckligt torr och får inte frysa till.
Nederländerna	I Nederländerna finns allmänna bestämmelser om att djur ska ges adekvat skydd och omsorg. Uppgift om specifika bestämmelser avseende ligghall för utegångsdjur vintertid saknas.

Angående kraven i Sverige, se 6 kap. 11–12 §§ SJVFS 2019:18.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 1 § 3 och avsnitt 2 § 6 TierSchNutztV.

Angående kraven på Irland, se del 3 sektion 11–12 Animal Health And Welfare Act 2013.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 5 § 15 BEK nr 1743 af 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 10 § Statsrådets förordning (592/2010) om skydd av nötkreatur.

Angående kraven i Nederländerna, se kapitel 1–2 Wet dieren,

3.4.3 Lammproduktion

Det finns inte några specifika direktiv eller förordningar avseende hållande av får inom EU. Allmänna bestämmelser om animalieproducerande djur finns i rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur gäller. Nedan anges några exempel på nationella regler i Sverige avseende fårhållning som gäller utöver EU-lagstiftningen. Exemplen anges kortfattat i tabellformat. I de fall det finns specifik EU-lagstiftning på området anges den ovanför respektive tabell. Av tabellerna framgår också om någon av de i tabellerna angivna medlemsstaterna har nationell lagstiftning som går utöver lagstiftning inom EU. För att göra tabellerna överskådliga har innehållet i vissa fall begränsats.

Krav avseende bete eller annan utevistelse

Det finns inget krav avseende bete eller annan utevistelse för får inom EU.

Tabell 3.12 Jämförelse av reglering utöver EU – bete eller annan utevistelse

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige finns krav om att får ska ges tillfälle att vistas ute under en sammanhängande tidsperiod som infaller under perioden 1 maj–15 oktober (inte krav på bete). Längden på perioden varierar för olika län. Vissa undantag från kravet på att hålla djur på bete eller annan utevistelse finns. Det gäller bland annat om det är nödvändigt att skydda djur eller mark vid onormala väderleksförhållanden, i vissa fall vid omedelbar fara för rovdjursangrepp och om slakt är nära förestående eller djuren är i särskilt behov av vård, skötsel eller behandling.
Tyskland	Det saknas uppgift om några specifika krav i Tyskland vad gäller bete eller utevistelse för får.
Irland	Irland har inte några specifika krav avseende bete eller annan utevistelse för får.
Danmark	Det saknas uppgift om några specifika krav i Danmark vad gäller bete eller utevistelse för får.
Finland	I Finland finns inga specifika krav avseende bete eller annan utevistelse för får.
Nederländerna	I Nederländerna finns inga specifika krav avseende bete eller annan utevistelse för får.

Angående kraven i Sverige, se 6 kap. 4 och 5 §§ i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:21) om fårhållning inom lantbruket m.m.

Krav avseende ligghall

I punkten 12 i bilagan till rådets direktiv 98/58/EG finns en allmän bestämmelse om att djur som inte förvaras i byggnader ska, såvitt det är nödvändigt och möjligt, ges skydd mot dåligt väder, rovdjur samt hälsorisker. Några specifika krav på ligghall finns inte.

Tabell 3.13 Jämförelse av reglering utöver EU – ligghall

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	Utegångsdjur i Sverige ska, under den kalla årstiden när betestillväxt inte sker, ha tillgång till ligghall eller annat stall som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats.
Tyskland	I Tyskland finns inga specifika krav avseende ligghall för får som hålls som utegångsdjur.
Irland	På Irland finns inga specifika krav avseende ligghall för får som hålls som utegångsdjur.
Danmark	I Danmark finns inga specifika krav avseende ligghall för får som hålls som utegångsdjur.
Finland	I Finland finns inga specifika krav avseende ligghall för får som hålls som utegångsdjur.
Nederländerna	I Nederländerna finns inga specifika krav avseende ligghall för får som hålls som utegångsdjur.

Angående kraven i Sverige, se 6 kap. 7 § SJVFS 2019:21.

Utrymmeskrav

Det finns inget krav avseende minsta tillåtna yta att hålla får på inom EU.

Tabell 3.14 Jämförelse av reglering utöver EU – utrymmeskrav

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige finns bestämmelser om minsta tillåtna yta för hållande av får i gemensambox. Kraven är uppdelade på olika djurslag och vikt. Exempel är att per lamm med en vikt över 30 kg gäller en totalarea om 1,0 m ² . För dräktig tacka gäller 1,7 m ² .
Tyskland	Det saknas uppgift om några specifika krav i Tyskland vad gäller utrymmeskrav för får.
Irland	Enligt inkommen uppgift finns på Irland vissa utrymmeskrav för får. Som exempel kan anges att en tacka med vikt på 70 kg ska ha 1,1 m ² liggyta vid spaltgolv och 1,2 m ² liggyta vid ströbädd.
Danmark	Det saknas uppgift om några specifika krav i Danmark vad gäller utrymmeskrav för får.
Finland	I Finland finns bestämmelser om minimigolvyta per individ i förvaringsutrymmen för får som hålls i grupp. Exempel är att per lamm med en vikt över 30 kg gäller en totalarea om 0,75 m ² . För dräktig tacka gäller 1,7 m ² om golvet är med ströbädd och 1,3 m ² för gallergolvet och spaltgolvet.
Nederländerna	Det saknas uppgift om några specifika krav i Nederländerna vad gäller utrymmeskrav för får.

Angående kraven i Sverige, se 5 kap. 4 § SJVFS 2019:21.

Angående kraven i Finland, se 4 § och bilagan till Statsrådets förordning (587/2010) om skydd av får.

3.4.4 Äggproduktion

För värphöns finns inom EU djurslagsspecifik reglering i rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999 om att fastställa miniminormer för skyddet av värphöns. Nedan anges några exempel på nationella regler i Sverige som går utöver EU-lagstiftningen avseende hållande av värphöns. Exempelen anges kortfattat i tabellformat. I de fall det finns specifik EU-lagstiftning på området anges den ovanför respektive tabell. Av tabellerna framgår också om någon av de i tabellerna angivna medlemsstaterna har nationell lagstiftning som går utöver den aktuella lagstiftningen inom EU. För att göra tabellerna överskådliga har innehållet i vissa fall begränsats.

Utrymmeskrav

Av kapitel 1 artikel 4.4 i rådets direktiv 1999/74/EG framgår att i alternativa system ska beläggningsgraden inte vara mer än nio värphöns per kvadratmeter tillgänglig area.

Tabell 3.15 Jämförelse av reglering utöver EU – utrymmeskrav

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	Vid flervåningssystem i Sverige är den maximala beläggningsgraden sju värphöns per m ² tillgänglig area om inte ett antal villkor avseende bland annat anslutning till hälsokontroll spolmask, klimat, hönsens kondition och kompetens hos personalen är uppfyllda. Det finns även regler om maximal beläggningsgrad för unghöns.
Tyskland	Bestämmelserna om utrymmeskrav i Tyskland tillåter i enlighet med EU-rätten en beläggningsgrad om nio värphöns per m ² tillgänglig area.
Irland	Bestämmelserna om utrymmeskrav på Irland går inte utöver EU-rätten.
Danmark	Det saknas uppgift om några specifika krav i Danmark vad gäller utrymmeskrav för värphöns.
Finland	Bestämmelserna om utrymmeskrav i Finland går inte utöver EU-rätten.
Nederländerna	Bestämmelserna om utrymmeskrav i Nederländerna går inte utöver EU-rätten.

Angående kraven samt villkor i Sverige, se 2 kap. 12 och 13 §§ i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:23) om fjäderfåhållning inom lantbruket m.m. Vad gäller maximal beläggningsgrad för unghöns, se 2 kap. 16 och 17 §§ SJVFS 2019:23.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 3 avsnitt 13a (2) TierSchNutztV.

Angående kraven på Irland, se part 3. (9) d. S.I. No. 311/2010 – European Communities (Welfare of farmed animals) Regulations 2010.

Angående kraven i Finland, se 12 § Statsrådets förordning (8.7.2010/673) om skydd av höns.

Angående kraven i Nederländerna, se artikel 2.70 1a. Besluit houders van dieren.

Krav avseende stallklimat

Det finns inga specifika krav avseende stallklimat för värphöns i 1999/74/EG. Allmänna bestämmelser finns i punkten 10 i bilagan till rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur där det anges att luftcirkulation, dammhalt, temperatur, relativ luftfuktighet och gaskoncentration måste hålla sig inom de värden som innebär att de inte är skadliga för djuren.

Tabell 3.16 Jämförelse av reglering utöver EU – stallklimat

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige tillåts endast tillfälligtvis luftföroreningar över 10 ppm avseende ammoniak, 3 000 ppm avseende koldioxid, 0,5 ppm avseende svavelväte och 10 mg/m ³ avseende organiskt damm. Tillfälliga halter ammoniak över 25 ppm tillåts i stallar med envåningssystem.
Tyskland	I Tyskland får inte ammoniakhalten i luften hos djurens överstiga 10 ppm. Återkommande halter ammoniak får inte överstiga 20 ppm.
Irland	Bestämmelserna om stallklimat på Irland går inte utöver EU-rätten.
Danmark	Bestämmelserna om stallklimat i Danmark går inte utöver EU-rätten.
Finland	Bestämmelserna om stallklimat i Finland går inte utöver EU-rätten.
Nederländerna	Bestämmelserna om stallklimat i Nederländerna går inte utöver EU-rätten.

Angående kraven samt villkor i Sverige, se 1 kap. 26 § SJVFS 2019:23. Vad tillfälliga halter ammoniak över 25 ppm, se 2 kap. 24 § SJVFS 2019:23. Noteras kan att kraven är de samma för övriga lantbrukets djur.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 3 § 13 (4) TierSchNutzV.

Angående kraven på Irland, se Regulation 5(2) 10. S.I. No. 311/2010 – European Communities (Welfare of farmed animals) Regulations 2010.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 2 § 9 BEK nr 1747 af 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 4 § Statsrådets förordning (8.7.2010/673) om skydd av höns.

Angående kraven i Nederländerna, se artikel 2.5, 4 Besluit houders van dieren.

Reglering avseende näbbtrimning

Av punkten 8 i bilagan till rådets direktiv 1999/74/EG framgår att varje form av stympning är förbjuden. För att förhindra fjäderplockning eller kannibalism får emellertid medlemsstaterna ge tillstånd att trimma näbben på kycklingar som inte är äldre än 10 dagar, om kycklingarna är avsedda för äggläggning och om denna operation utförs av kvalificerad personal.

Tabell 3.17 Jämförelse av reglering utöver EU – näbbtrimning

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige finns förbud mot operativa ingrepp utom när det är befogat av veterinärmedicinska skäl. Det finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen väljer att föreskriva om Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter och om undantag. Något undantag för näbbtrimning finns inte i Sverige.
Tyskland	Bestämmelserna om näbbtrimning i Tyskland går inte utöver EU-rätten.
Irland	Bestämmelserna om näbbtrimning på Irland går inte utöver EU-rätten.
Danmark	I Danmark gäller samma förutsättningar som enligt EU för att näbbtrimning ska vara tillåtet. Maximalt 1/3 av näbben får trimmas.
Finland	I Finland är det inte tillåtet med näbbtrimning.
Nederländerna	Det saknas uppgift om några krav i Nederländerna utöver EU-rätten vad gäller näbbtrimning.

Angående kraven i Sverige, se 4 kap. 2 § djurskyddslagen.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 4 § 6 (3) 1. TierSchG.

Angående kraven på Irland, se Regulation 7.13. S.I. No. 311/2010 – European Communities (Welfare of farmed animals) Regulations 2010.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 7 § 50 BEK nr 1747 af 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 8 § Statsrådets förordning (1165/2023) om ingrepp på djur och metoder för artificiell reproduktion av djur.

3.4.5 Kycklingproduktion

För kycklingproduktion finns rådets direktiv 2007/43/EG av den 28 juni 2007 om fastställande av minimiregler för skydd av slaktkycklingar. Nedan anges några exempel där det finns nationella regler i Sverige som går utöver EU-lagstiftningen avseende hållande av slaktkycklingar. Av tabellerna framgår även om någon av de i tabellerna angivna medlemsstaterna har nationell lagstiftning som går utöver den aktuella lagstiftningen inom EU. För att göra tabellerna överskådliga har innehållet i vissa fall begränsats.

Utrymmeskrav

Av artikel 3 punkten 2 i rådets direktiv 2007/43/EG framgår att medlemsstaterna ska se till att den maximala belägningsgraden i en anläggning eller ett stall inom en anläggning aldrig överstiger 33 kg/m². Medlemsstaterna får dock enligt punkten 3 föreskriva att kycklingar får hållas vid en högre belägningsgrad, förutsatt att ägaren eller djurhållaren förutom kraven i bilaga I även uppfyller kraven i bilaga II till

direktiven. Den maximala beläggningsgraden i en anläggning eller ett stall inom en anläggning får dock aldrig överstiga 39 kg/m² enligt punkten 4 utom i fall då kriterierna i bilaga V är uppfyllda och då får beläggningsgraden höjas med maximalt 3 kg/m².

I bilaga II finns krav om anmälan och dokumentation samt krav på anläggningarna avseende bland annat ammoniakhalt, koldioxidhalt, inomhustemperatur och relativ fuktighet i stallet. I bilaga V finns kriterier avseende bland annat av avsaknad av upptäckta brister vid kontroll och procental avseende daglig dödlighet. Det finns även en ventil vid exceptionella omständigheter.

Tabell 3.18 Jämförelse av reglering utöver EU – utrymmeskrav

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige får beläggningsgraden i slaktkycklingstallar högst vara 20 kg slaktkyckling per m ² golvarea. Stallar hos slaktkycklinguppfödare som är anslutna till ett kontrollprogram får dock beläggas i enlighet med kontrollprogrammet, dock högst 36 kg per m ² golvarea och högst 25 djur per m ² golvarea.
Tyskland	I Tyskland tillåts maximal beläggningsgrad för broilar om 33 kg per m ² golvarea med möjlighet till ökad beläggning om högst 39 kg per m ² golvarea vid uppfyllande av villkor.
Irland	Bestämmelserna om utrymmeskrav på Irland går inte utöver EU-rätten.
Danmark	Bestämmelserna om utrymmeskrav i Danmark går inte utöver EU-rätten.
Finland	I Finland tillåts maximal beläggningsgrad för broilar om 33 kg per m ² golvarea med möjlighet till ökad beläggning om högst 39 kg per m ² golvarea vid uppfyllande av villkor. Maximal beläggning kan uppgå till över 39 kg per m ² golvarea.
Nederländerna	Bestämmelserna om utrymmeskrav i Nederländerna går inte utöver EU-rätten.

Angående kraven samt villkor i Sverige, se 3 kap. 5 § SJVFS 2019:23.

Angående kraven samt villkor i Tyskland, se avsnitt 4 avsnitt 19 TierSchNutzTV.

Angående kraven samt villkor på Irland, se part 4. 13 (b) i. S.I. No. 311/2010 – European Communities (Welfare of farmed animals) Regulations 2010.

Angående kraven samt villkor i Danmark, se kapitel 3 §§ 24–27 Bekendtgørelse om dyrevelfærdsmæssige mindstekrav til hold af slagtekyllinger og rugeægproduktion til produktion af slagtekyllinger samt om uddannelse ved hold af slagtekyllinger, BEK nr 1747 af 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 5 och 13 §§ Statsrådets förordning (375/2011) om skydd av broilar.

Angående kraven i Nederländerna, se artikel 2.50 Besluit houders van dieren.

Krav avseende stallklimat

I bilaga II rådets direktiv 2007/43/EG som anger krav för användning av högre beläggningsgrader (se ovan om utrymmeskrav) finns i punkten 3.a) krav om att ägaren eller djurhållaren ska se till att varje

stall i en anläggning är försett med ventilations- och vid behov värme- och kylsystem som är utformade och sköts på ett sådant sätt att ammoniakhalten (NH₃) inte överstiger 20 ppm och att koldioxidhalten (CO₂) inte överstiger 3 000 ppm uppmätt i höjd med kycklingarnas huvud.

Tabell 3.19 Jämförelse av reglering utöver EU – stallklimat

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige tillåts endast tillfälligtvis luftföroreningar över 10 ppm avseende ammoniak, 3 000 ppm avseende koldioxid, 0,5 ppm avseende svavelväte och 10 mg/m ³ avseende organiskt damm.
Tyskland	Bestämmelserna om stallklimat på Irland går inte utöver EU-rätten.
Irland	Bestämmelserna om stallklimat på Irland går inte utöver EU-rätten.
Danmark	Bestämmelserna om stallklimat i Danmark går inte utöver EU-rätten.
Finland	Bestämmelserna om stallklimat i Finland går inte utöver EU-rätten.
Nederländerna	I Nederländerna finns ytterligare bestämmelser om temperatur och luftfuktighet.

Angående kraven samt villkor i Sverige, se 1 kap. 26 § SJVFS 2019:23.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 4 avsnitt 18 TierSchNutzTV.

Angående kraven på Irland, se Regulation 5(2) 10. S.I. No. 311/2010 – European Communities (Welfare of farmed animals) Regulations 2010.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 2 § 9 BEK nr 1747 af 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 3–5 §§ Statsrådets förordning (375/2011) om skydd av broilrar.

Angående kraven i Nederländerna, se artikel 2.57 Besluit houders van dieren.

Reglering avseende näbbtrimning

Av punkten 12 i bilaga I till rådets direktiv 1999/74/EG framgår att alla operativa ingrepp som utförs av andra skäl än terapeutiska och diagnostiska och som leder till att en del av kroppen som har känsel skadas eller tas bort eller att benstrukturen förändras är förbjudna. Näbbtrimning får tillåtas av medlemsstaterna om alla andra åtgärder för att förhindra fjäderplockning och kannibalism har misslyckats. I sådana fall får den utföras endast efter samråd med och på inrådan av en veterinär, och skall utföras av kvalificerad personal på kycklingar, som inte är äldre än tio dagar.

Tabell 3.20 Jämförelse av reglering utöver EU – näbbtrimning

Land	Krav utöver EU-nivå
Sverige	I Sverige finns förbud mot operativa ingrepp utom när det är befogat av veterinärmedicinska skäl. Det finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen väljer att föreskriva om Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter och om undantag. Något undantag för näbbtrimning finns inte i Sverige.
Tyskland	Bestämmelserna om näbbtrimning i Tyskland går inte utöver EU-rätten.
Irland	Bestämmelserna om näbbtrimning på Irland går inte utöver EU-rätten.
Danmark	I Danmark är det inte tillåtet med näbbtrimning.
Finland	I Finland är det inte tillåtet med näbbtrimning.
Nederländerna	Det saknas uppgift om några krav i Nederländerna utöver EU-rätten vad gäller näbbtrimning.

Angående kraven i Sverige, se 4 kap. 2 § djurskyddslagen.

Angående kraven i Tyskland, se avsnitt 4 § 6 (3) 2. TierSchG.

Angående kraven på Irland, se Regulation 13(a) 12. S.I. No. 311/2010 – European Communities (Welfare of farmed animals) Regulations 2010.

Angående kraven i Danmark, se kapitel 3 § 22 BEK nr 1747 af 30/11/2020.

Angående kraven i Finland, se 8 § Statsrådets förordning (1165/2023) om ingrepp på djur och metoder för artificiell reproduktion av djur.

4 Konkurrenskraft och djurskydd

4.1 Utredningens uppdrag

Sveriges högt ställda djurskyddskrav, tillsammans med Sveriges goda djurhälsoläge och ansvarsfulla antibiotikaanvändning, utgör värdefulla mervärden för den svenska livsmedelsproduktionen. Samtidigt kan kraven vara betungande för de enskilda producenterna, där lagstiftningen om djurskydd är en faktor bland många andra som kan ha en påverkan på konkurrensvillkoren.

Utredningen ska därför:

- Analysera om, och i så fall i vilken grad, svenska djurskyddskrav påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater.
- Analysera och föreslå åtgärder för att stärka konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållna högt ställda djurhållningskrav.
- Utreda om konkurrenskraften påverkas negativt av de svenska djurskyddskraven och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att minska kostnaderna i de delar där svenska djurskyddsregler, utöver EU:s minimikrav, påverkar svenska producenters konkurrenskraft negativt. Utgångspunkten är att Sverige fortsatt ska ha högt ställda djurskyddskrav.
- Föreslå åtgärder för att höja djurskyddsnivån inom EU och globalt och analysera hur det påverkar konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter.

4.1.1 Definition av konkurrenskraft

Begreppet konkurrenskraft är ett sätt att beskriva ett företags eller lands förmåga att klara sig i konkurrensen mot andra aktörer eller länder på en viss marknad. Det påvisas exempelvis genom förmågan att sälja varor och tjänster till en annan marknad. God konkurrenskraft innebär att ett företag eller land har varor eller tjänster med god efterfrågan på marknaden och som inte enkelt kan bytas ut mot en liknande vara eller tjänst. Att vara konkurrenskraftig innebär nödvändigtvis inte att man har god lönsamhet, men för att vara konkurrenskraftig över tid behövs en tillfredsställande lönsamhet.¹

Enligt en definition från EU-kommissionen handlar konkurrenskraft om ett företags eller lands förmåga att sälja och förse en marknad med varor och tjänster, ta del av möjligheterna som erbjuds på en globalt integrerad marknad och dra nytta av internationell handel.

Svenskt Ekonomilexikon definierar konkurrenskraft som ett företags, en branschs eller hela ekonomins förmåga att klara sig i konkurrensen mot andra, verksamma på samma nivå. God konkurrenskraft har den som kan erbjuda en vara som inte helt lätt låter sig bytas ut.

4.2 Utveckling av djurskyddet, avreglering av jordbruket och EU-medlemskap

4.2.1 Utvecklingen av djurskyddet och den svenska modellen

Sveriges första djurskyddslag beslutades om 1944 och trädde i kraft den 1 januari 1945.² Sverige var då det sista landet i Skandinavien att anta en särskild djurskyddslag. Det hade dock redan tidigare funnits vissa bestämmelser om djurskydd, bland annat om slakt.³

Efterkrigstiden i Sverige präglades av strukturomvandling och rationaliseringar av jordbruket. Politiken hade som mål att producera billiga livsmedel genom att effektivisera jordbruket i Sverige. Jordbruken blev större, färre och mer specialiserade med fokus på teknik och ekonomi. Ett viktigt skäl för strukturrationaliseringen var att få arbetskraft från jordbruket till industrin där produktiviteten var högre. Ökade kunskaper om djurens näringsförsörjning och krav på sin närmiljö

¹ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

² Djurskyddslag 1944:19.

³ Ny djurskyddslag, SOU 2011:75.

liksom sjukdomsbekämpning förbättrade djurens förhållanden och stallarna blev mer lättskötta. Samtidigt medförde rationaliseringarna en strävan att öka belägningsgraden i stallarna och sänka arbetsinsatsen. Under 1950-talet började lantbrukarna använda antibiotika på bred front i en strävan att främja tillväxt och avkastning.⁴

1988 års djurskyddslag föregicks av en samhällsdebatt om djuruppfödningen där kritik riktades mot de nya produktionsformerna för att de tog alltför ensidig hänsyn till teknik och ekonomi på bekostnad av djurens biologiska behov. Det ansågs att den alltmer intensiva djurhållningen med högproducerande djur utnyttjade djuren på bekostnad av deras välfärd. Riksmedia och även andra media rapporterade om hög antibiotikaanvändning i syfte att kamouflera en dålig djurmiljö och om industriella produktionsmetoder som låg långt från både djurens biologi och allmänhetens föreställning om hur djurhållningen bedrevs.⁵ Även frågor om livsmedelskvalitet och livsmedels-säkerhet lyftes. Allmänheten såväl som politiker och opinionsbildare kritiserade produktionsmetoderna i animalieproduktionen och konsumentförtroendet riskerades.

Förbud mot antibiotika för att främja produktion och tillväxt

I början av 1980-talet uppstod en debatt kring antibiotika i djurhållningen. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) formade en antibiotikapolitik 1981 och bad myndigheterna om ett förbud mot antibiotika i foder i tillväxtbefrämjande syfte. Det inkom flera motioner till riksdagen om tillväxtantibiotika 1984 i anslutning till beslut om ny foderlag och en motion till LRF:s riksförbundsstämma samma år som föreslog en frivillig aveckling. Efter en debatt beslutade stämman att verka för ett förbud mot antibiotika i djurfoder i syfte att främja djurens tillväxt. LRF begärde att dåvarande Jordbruksdepartementet skulle se till att det infördes ett sådant förbud. Riksdagen fattade beslut 1984 om en ny foderlag.⁶ Eftersom det handlade om en då godkänd foder-tillsats i form av antibiotika inkluderades det i lagen om foder. Beslutet innebar att användning av antibiotika bara fick ske i veterinärmedi-

⁴ Svensk Veterinärtidning, Sverige och den tillväxtbefrämjande antibiotikan. Nordéus, K. 2019. 71(9):33–37.

⁵ Nordéus, K. 2019. Sverige och den tillväxtbefrämjande antibiotikan. Svensk Veterinärtidning 71(9):33–37.

⁶ Lag 1985:295 om foder.

cinskt syfte, med krav på veterinärrecept, och inte för att främja djurens produktion och tillväxt⁷. Beslutet trädde i kraft 1986.

Den nya lagstiftningen kring antibiotikaanvändningen tvingade i praktiken fram en förändring av produktionsmetoderna. Under våren 1986 antog riksdagen ett förslag om ett forsknings- och utvecklingsprogram för nya produktionsformer. Inom ramen för forskningsprogrammet skulle det genomföras studier kring områden som djurens miljö, beteendestörningar, stress, djurhälsa och skötsel i syfte att utveckla system som uppfyllde djurens biologiska krav.⁸

Genom den reglerade marknaden samt importtullar uppstod inte någon direkt konkurrens med andra länder. Trots det kan konstateras att övergången inte var problemfri och att kompensationen för merkostnaderna i samband med prisförhandlingarna inte räckte till för att helt täcka merkostnaderna. Men lagstiftningen kring antibiotika och djurskydd innebar kostnader för omställning till andra djurhållningsformer som gav bättre hälsa och ökad produktion. Exempelvis är tillväxten hos svenska grisar bland de högsta i världen och dödligheten låg.

I EU antogs ett förbud mot antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte år 2006 efter ett framgångsrikt lobbyarbete från Sverige med samarbete mellan departement, myndigheter och näringen mellan 1996 och 2003.

Ny djurskyddslag 1988

En ny djurskyddslag antogs 1988 med krav på omfattande förändringar av djurhållningen som exempelvis bete till mjölkkor, förbud mot burar till värphöns, större utrymmeskrav, förbud mot näbbtrimning och kupering av grissvansar av andra skäl än veterinärmedicinska samt tillgång till strömedel för grisar. När det gäller värphönsen avsåg förbudet från början all burhållning. Det ändrades 1997 då systemen för frigående höns inte erbjöd tillräckligt god djurvelfärd. Det hade samtidigt kommit resultat från framgångsrika studier på inredda burar med rede, sittpinne och sandbad till hönsen och dessa blev då ett godkänt inhysningssystem. Under en övergångsperiod medgavs dispens för fortsatt inhysning i oinredda burar. Antalet år med dispens

⁷ Gunnarsson, S., Nordlund Othén, J. 2017 s. 2 Klok antibiotikaanvändning till våra lantbruksdjur. SLU, EPOK.

⁸ Ny djurskyddslag, SOU 2011:75.

berodde på utfall i Jordbruksverkets fastställda dispensprogram. År 2003 togs möjligheten till dispens bort.

Det infördes också en ny portalparagraf där det angavs att djur som hålls eller föds upp för livsmedel, ull, skinn eller päls ska 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.⁹ Den nya lagen ersatte djurskyddslagen från 1944 och lagen om slakt av husdjur från 1937.¹⁰

Den nya lagstiftningen om antibiotika och om djurskydd var starten för en grundläggande reformering av svensk djurhållning och även början på ett långsiktigt arbete enligt ”den svenska modellen” det vill säga ett nära samarbete mellan näring, veterinärer, rådgivare, myndigheter och akademi med fokus på sambandet mellan förebyggande arbete, god djurmiljö och låg antibiotikaanvändning.

Omställningen av svensk djurhållning inte utan problem

För lantbruksnäringen och för djuren var omställningen inte problemfri. Inte oväntat hade antibiotika i foder även en effekt för att förebygga sjukdom. Det blev bland annat tydligt när det gällde avvänjning av smågrisar och i samband med insättning av smågrisar i slaktgrisstallar med ökad sjuk- och dödlighet som följd. Det ledde också till inkomstbortfall och ekonomiska problem, framför allt för grisbönder.¹¹ Problemen i smågrisuppfödningen i samband med avvänjningen och ökade problem med dysenteri medförde ökad förskrivning av antibiotika. Omfattande insatser gjordes för att förbättra djurens miljö och hälsa och för att stärka smittskyddet, vilket var förenat med både investeringskostnader och löpande kostnader. Som exempel kan nämnas insatser kopplade till lämplig avvänjningsålder av smågrisar, så kallad planerad produktion med omgångsuppfödning där grupper av djur hålls samman under produktionstiden (alla djur i en grupp sätts in i ett stall samtidigt och lämnar stallet samtidigt), bättre sektionerade stallar, sänkt beläggningsgrad, hygienrutiner samt att låta stallarna stå tomma mellan olika omgångar av djur, bättre gödselhantering med mera.¹² Det handlade om att pröva sig fram

⁹ Djurskyddslagen. 1988:534.

¹⁰ SFS 1944:219 och SFS 1937:313.

¹¹ Friska djur behöver inte antibiotika. SOU 2022:43.

¹² Ibid.

och att lära sig ett nytt skötselsystem där djurens biologi och förebyggande arbete stod i fokus och där orsakerna till problem, i stället för symptomen, åtgärdades. Stora resurser lades också ner på att förbättra rutinerna vid avvänjning av smågrisar och utveckla ett bättre smågrisdoder. Användning av zink i smågrisdoder blev ett hjälpmedel för att motverka avvänjningsdiarré. I dag är zink förbjudet att använda i foder av miljöskäl.

Förbudet mot antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte resulterade inte i några negativa kliniska effekter för slaktgrisar eller nötkreatur (mjölk- och köttkor).¹³ Kalvuppfödningen berördes inte av förbudet mot tillväxtantibiotika då man redan tidigare frivilligt infört receptkrav på all antibiotika.

Inom fjäderfäproduktionen tilläts en övergångsperiod för att fasa ut användningen av tillväxtbefrämjande antibiotika, vilket gjorde att förändringarna gick lättare att genomföra och att de inte fick samma negativa ekonomiska konsekvenser som grisproduktionen.¹⁴ Kycklingbranschen fick två år på sig att anpassa produktionen med bättre stallar, smittskyddsrutiner, förbättrad hygien och justering av foderammansättningen. Branschen hade dessutom etablerat ett djuromsorgsprogram. För kycklinguppfödningen innebar den tidigare antibiotikatillsatsen en förebyggande insats mot nekrotiserande enterit. Generell tillsats av coccidiostatika i fodret är tillåtet och har en antibakteriell effekt på nekrotiserande enterit. Koccidiostatika är ett tillåtet medel som enligt en strikt teoretisk definition tillhör det man kallar antibiotika. Det är dock ett medel mot tarmparasiten koccidios och klassas av EU som en fodertillsats. Substansen används inte inom humansjukvården.

Många av förändringarna som genomfördes gav ett bättre djurskydd och djurhälsa men var initialt också förenade med kostnader för lantbrukarna, både löpande kostnader och investeringskostnader. När djurskyddslagen infördes 1988 hade Sverige en reglerad jordbruksmarknad som skyddades med införselavgifter och tullar. Det gjorde bland annat att kostnaderna för det högre djurskyddet åtminstone till del kunde tas ut i högre priser. Politikens mål var att den svenska produktionen främst skulle tillgodose efterfrågan på livsmedel på den inhemska marknaden. Självförsörjningsgraden var hög och producenterna skyddades i hög grad på den reglerade markna-

¹³ Friska djur behöver inte antibiotika. SOU 2022:43.

¹⁴ Ibid.

den för effekterna av de merkostnader den nya lagstiftningen om djurskydd och antibiotika innebar och det var därför inte något oöverstigligt problem för producenterna. Sverige kunde genom gränsskydd hålla ett högre pris till producenterna än vad som rådde på världsmarknaden. Det ledde till stora överskott av jordbruksprodukter som fick säljas till priser under den svenska nivån med hjälp av exportbidrag. Kostnaderna för de höga producentpriserna bekostades till stor del av konsumenterna i form av höga matpriser.

Det ansågs av lagstiftarna att djurskyddets mervärde var värt dessa ökade kostnader för konsumenterna. Övergången till de nya typer av djurhållning som krävdes genom ny antibiotika- och djurskyddslagstiftning skulle enligt myndigheterna lösas inom ramen för överläggningarna om jordbrukspriser. Lantbrukarna fick ingen ekonomisk ersättning för omställningen till nya produktionsformer. På längre sikt bedömde myndigheterna att ökad hänsyn till djurens välfärd skulle kompenseras genom bättre djurhälsa, produktionsresultat och ekonomi. När det gick att lösa de uppkomna merkostnaderna inom statens ram uppstod inte någon direkt negativ konkurrenssituation gentemot andra länders producenter. Trots uttalanden om att kostnaderna skulle tas inom ramen för överläggningarna om jordbrukspriset måste det betonas att denna övergång inte gick utan problem inom alla områden. Det gällde både att få de nya produktionsformerna som skulle användas att fungera i stora besättningar och finansieringen av de nya systemen som ledde till stora kostnader för producenterna många år senare, som exempelvis den tekniska omställningen av oinredda hönsburar.¹⁵

Ny djurskyddslag och djurskyddsförordning

Sedan djurskyddslagen infördes 1988 har det beslutats om en ny djurskyddslag och djurskyddsförordning den 20 juni 2018 (djurskyddslagen) och den 21 februari 2019 (djurskyddsförordningen).¹⁶ Grunden för detta var den statliga utredningen Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll, SOU 2011:75.

¹⁵ Ny djurskyddslag, SOU 2011:75.

¹⁶ Djurskyddslag SFS 2018:1192 och Djurskyddsförordning SFS 2019:66.

4.2.2 Avreglering av jordbruket och konkurrenskraften efter EU-inträdet

Jordbruket avreglerades 1990 genom ett jordbrukspolitiskt beslut i riksdagen. Genom politiska beslut gavs lantbrukarna stöd för att aktivt ta produktion ur drift, lägga mark i träda samt för att ställa om till annan verksamhet. Det gavs både direktstöd per djur och hektar och ett omställningsstöd. Avregleringen ledde bland annat till en snabb minskning av produktionen under ett antal år.¹⁷ Året därpå beslöt riksdagen att Sverige skulle ansöka om medlemskap i Europeiska gemenskapen, EG, numera Europeiska unionen, EU.

Medlemskapet i EU 1995 innebar en ny konkurrenssituation för lantbruksnäringen och skillnader i villkor och lagstiftning mellan olika medlemsländer fick stor betydelse. Genom medlemskapet genomfördes också en omfattande omläggning av svensk jordbrukspolitik då EU:s gemensamma jordbrukspolitik Common Agricultural Policy, CAP, infördes. En anpassning skedde redan innan medlemskapet. Efter EU-inträdet beslutades de jordbrukspolitiska ramarna för Sverige i hög grad på EU-nivå. Sverige deltog i besluten och till viss del kunde Sverige styra hur stöden skulle fördelas (stöd inom budgetpelare II) samt hur stor medfinansieringen skulle vara. Frihandel gällde nu mellan medlemsstaterna på den gemensamma fria marknaden. Den tidigare svenska inriktningen att produktionen skulle motsvara svensk konsumtion är borta och de enskilda medlemsstaternas konkurrensförmåga styr i hög grad in- och utförsel av livsmedel inom EU men även export och import från tredje land.

Medlemsstaternas konkurrensförmåga påverkas bland annat av att EG-regelverket som styr produktionen, till exempel på djurskyddsområdet, inte är fullständigt harmoniserat. Vid Sveriges inträde i EU fanns viss reglering på djurskyddsområdet inom EU men den var inte särskilt omfattande. Sverige fick i samband med inträdet försäkringar om att få behålla de svenska nationella djurskyddsbestämmelserna.

De svenska producenterna fick inte någon direkt kompensation för den ökade konkurrensutsättningen vid EU-inträdet, förutom statliga medel för att marknadsföra mervärdet.¹⁸ De fick dock visst stöd för att fasa in svenskt lantbruk i EU och de stödnivåer som då rådde inom EU. Konkurrenssituationen på EU:s inre marknad har hårdnat

¹⁷ Ny djurskyddslag, SOU 2011:75.

¹⁸ Ibid.

över tid då allt fler medlemsstater anslutits, samtidigt har marknaden blivit större.

4.2.3 Produktionsutvecklingen sedan 1980-talet

Efter produktionsnedgången som följde på 1990-talets avreglering började produktionen av nötkött, griskött, slaktkyckling och mjölk att öka 1993 när jordbrukspolitiken EU-anpassades. Ökningen fortsatte några år efter EU inträdet men upphörde 1998–1999. Efter 1999 sjönk produktionen stadigt fram till 2009, även om kycklingproduktionen hade en ökning men tappade marknadsandelar till import/in-försel. Orsaken var billig import från länder inom och utanför EU med mer gynnsamma produktionsförutsättningar successivt konkurrerat hårt med den svenska produktionen och pressat priserna i Sverige. Under samma period ökade samtidigt konsumtionen.¹⁹

Värdet på livsmedelskonsumtionen har utvecklats mycket starkt sedan början av 1980-talet från omkring 50 miljarder kronor 1980 till drygt 190 miljarder kronor trettio år senare (exklusive inflation för både omsättning i handel och i jordbruket). Det är en ökning med 280 procent. Produktionsvärdet på gårdsnivå har under samma period ökat från knappt 25 till 55 miljarder kronor inklusive olika subventioner. Det ökade gapet mellan värdet på den svenska konsumtionen och den svenska produktionen motsvarar i huvudsak en snabb ökning av livsmedelsimporten under perioden. På 1980-talet representerade importen cirka 25–30 procent av det svenska konsumtionsvärdet medan andelen 2010 låg på cirka 45–50 procent. Framför allt var det importen av kött och köttprodukter som ökade, delvis beroende på ändrat konsumtionsmönster.²⁰

Om man i stället ser på statistik från år 2000 visar siffror från Statistiska Centralbyrån, SCB, att livsmedelskonsumtionens värde (försäljning i handeln) ökat från 150 miljarder kronor år 2000 till 356 miljarder kronor år 2022. Det är en ökning med 137 procent i löpande penningvärde. Räknas inflationen bort under perioden (43 procent) ökade konsumtionen med 66 procent. Under perioden ökade antalet invånare i Sverige med 18 procent eller 1,6 miljoner. Under samma period ökade produktionsvärdet i jordbruket från 41 till 87 miljarder

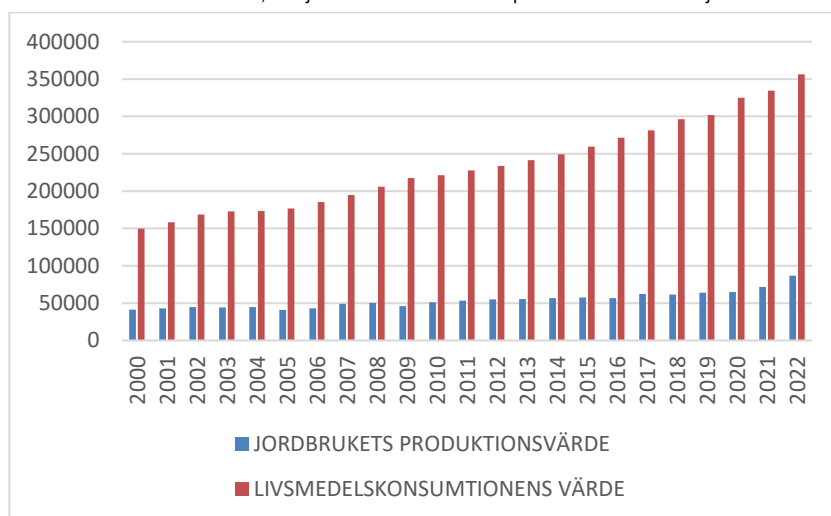
¹⁹ Ny djurskyddslag, SOU 2011:75.

²⁰ Lantbrukarnas Riksförbund, Remissyttrande över SOU 2011:75, 2012-06-08.

kronor enligt Jordbruksverkets statistik. Ökningen motsvarar 112 procent i löpande priser och 48 procent i 2000 års penningvärde. De jordbrukspolitiska ersättningarna låg till viss del med i produktionsvärdet fram till 2004 men därefter redovisas de inte i produktionsvärdet. De politiska ersättningarna ökade med någon miljard under hela perioden. Sammantaget ökade värdet av konsumtionen snabbare än produktionsvärdet under perioden, vilket framgår av figurerna nedan. Det beror bland annat på att livsmedelsimporten ökat snabbare än livsmedelsexporten.^{21,22}

Figur 4.1 Produktions- och konsumtionsvärde år 2000–2022

Livsmedel, miljoner kronor. Värde i primärled och detaljhandelsled

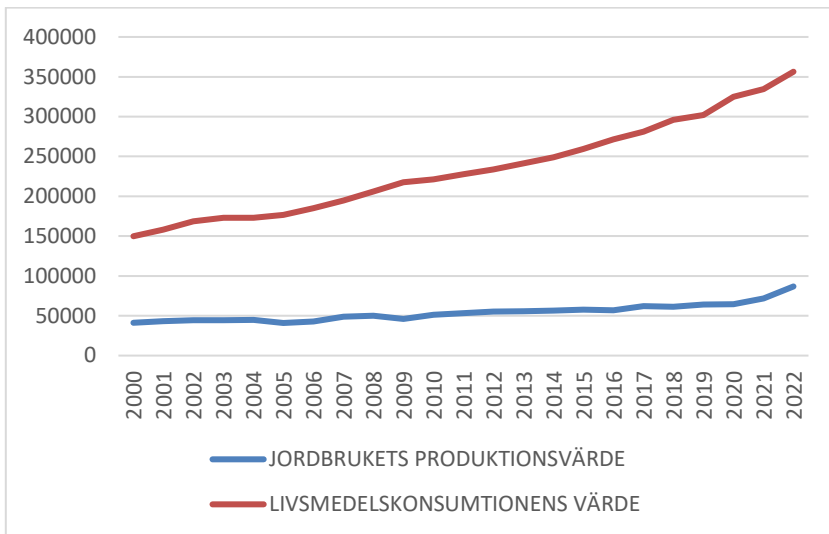


²¹ Statistiska Centralbyrån SCB. Försäljning (inkl. moms) av livsmedel och drycker inom handeln (enligt COICOP), löpande priser, mnkr efter varugrupp och år. PxWeb (scb.se).

²² Jordbruksverket. Ekonomisk kalkyl för jordbruket efter Kategori i EAA, Värde, Priser och År. PxWeb (sjv.se).

Figur 4.2 Produktions- och konsumtionsvärde år 2000–2022

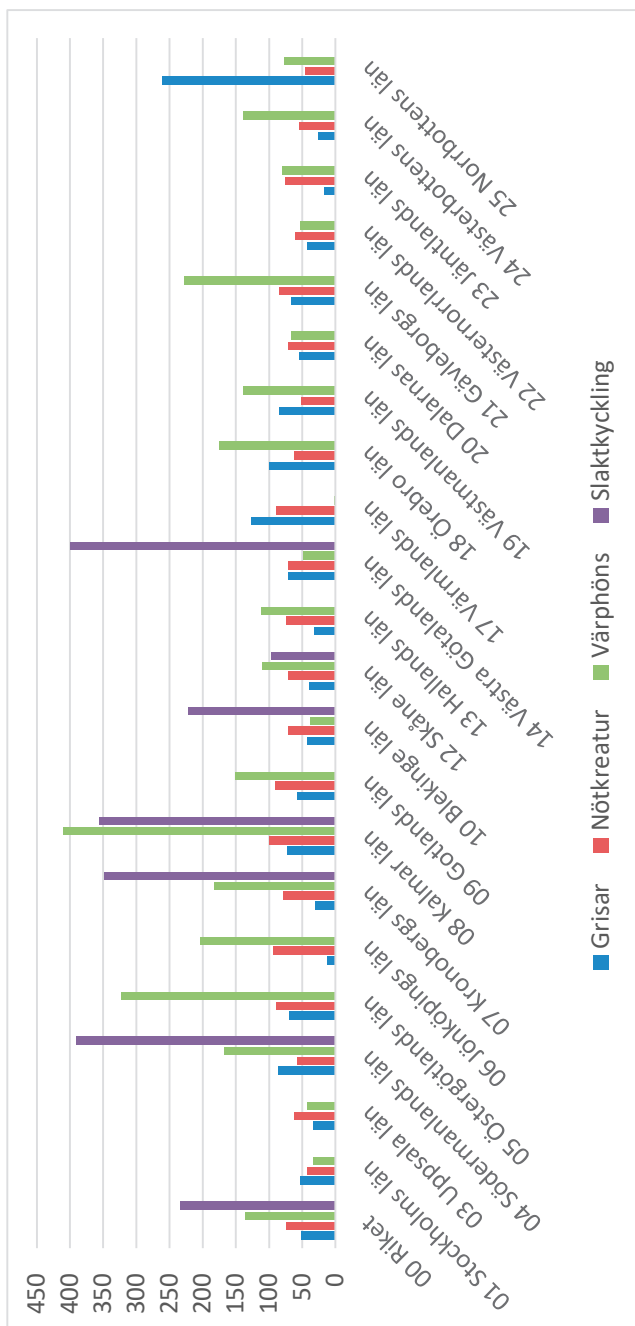
Livsmedel, miljoner kronor. Värde i primärled och detaljhandelsled



När det gäller animaliesektorns utveckling sedan 1980-talet i form av antalet djur finns områden i Sverige där produktionen ökat men också områden där produktionen minskat. En kraftig minskning av djurantalet kan ses mellan år 1981–2022 i Götalands och Svealands slättbygder liksom i Norrland. Skälen till minskningen torde vara svag lönsamhet i absoluta tal i Norrland och svag relativ lönsamhet mot växtodling och annan verksamhet i slättbygderna. För både värphöns och slaktkyckling har produktionen i stort gått starkt framåt medan utvecklingen avseende antalet djur varit sämst för grisproduktionen. Det finns dock delar av landet där grisproduktionen utvecklats starkt som exempelvis Kalmar län. Antalet dikor har ökat medan mjölkkor har blivit färre under perioden.

Figur 4.3 Förändring av antalet djur år 1981–2022

1981=100



Källa: Jordbruksverket 2023.

I juni 2023 fanns det totalt 1 444 500 nötkreatur vilket är något färre än året innan och 0,6 procent färre än 2020. Sedan år 2022 är det dikor för uppfödning av kalvar som minskat mest medan antalet kalvar ökat något. I ett längre perspektiv är det dock antalet mjölkkor som minskar mest i antal medan dikor för uppfödning av kalvar ökat. Det är också tydligt att antalet företag med nötkreatur kontinuerligt minskar och blir i allmänhet allt större.

Antalet företag inom mjölkproduktion har minskat kontinuerligt. Sedan 2020 har antalet företag med mjölkkor minskat med drygt 13 procent eller 400 företag. År 2000 fanns det 12 700 företag med mjölkkor medan det i juni 2023 fanns knappt 2 700. Samtidigt ökar den genomsnittliga besättningsstorleken och sedan 2020 har den ökat från 98 till 110 mjölkkor år 2023.

Det djurslag som ur ett statistiskt perspektiv förändrats mest under de senaste åren är fåren. Sedan 2022 har antalet får minskat med knappt 5 procent och sedan 2020 med drygt 3 procent, vilket motsvarar 15 300 djur. Antalet lamm minskade med nästan 7 procent jämfört med 2020. De senaste åren har det varit en tydlig trend att andelen lamm i förhållande till vuxna djur minskar. Antalet jordbruksföretag som har får har varit relativt stabilt de sista åren och i juni 2023 fanns det cirka 8 300 jordbruksföretag med får. En trend under de sista åren har varit att antalet får per företag minskat.

I juni 2023 fanns det 1 303 500 grisar vilket var cirka 5 procent färre än 2020 när den senaste totalundersökningen gjordes. Antalet galtar, suggor och smågrisar har minskat i något större omfattning än antalet slaktgrisar. Sedan år 2000 har antalet grisar minskat med 31 procent. Antalet företag med grisar har ökat med drygt 1 procent mellan 2020 och 2023. Sedan början på 2000-talet har fyra av fem grisproducenter försvunnit.

Antalet fjäderfä har ökat de senaste åren, främst vad gäller slaktkycklingar. Sedan totalundersökningen 2020 har antalet höns dock minskat med drygt 8 procent medan antalet slaktkycklingar ökat med nästan 5 procent. Antalet företag som bedriver slaktkycklingproduktion har ökat något de senaste åren.²³

²³ Jordbruksverket 2024. <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2024-01-31-lantbrukets-djur-i-juni-2023-slutlig-statistik>.

4.3 Lantbruket i dag

Det svenska lantbruket, inklusive animalieproduktionen, har de senaste åren stått inför ett flertal utmaningar som påverkat både lönsamhet och konkurrenskraft. Det handlar bland annat om utmaningar till följd av händelser och större förändringar i vår omvärld. Kostnadsökningarna är påtagliga för många lantbrukare till följd av ökade räntor och ökade kostnader för insatsvaror och tjänster. Kostnadsutvecklingen har varit måttlig under perioden 2010–2022 med små prisförändringar för bland annat energi och kapital. Under 2022 skedde en extra stor ökning på 29 procent jämfört med året innan. De insatsvaror som representerade den största delen av kostnaderna år 2022 var djurfoder följt av energi, drivmedel och gödsel.

Vädret spelade också en stor roll under år 2023, inte minst för spannmålsskörden som låg betydligt under normalskörd och särskilt län i Svealand fick en dålig skörd. Spannmålspriset föll också kraftigt under 2023 från en extremt hög nivå 2022 på grund av kriget i Ukraina. I Sverige var priset även lågt på grund av kvalitetsavdrag. Animalieproduktionen var dock relativt stabil. Mjölk-, nötkötts- och fårproduktionen ökade under 2023 medan slakten av gris och fjäderfä minskade. Priserna var relativt oförändrade med en liten uppjustering av mjölkpriset i slutet av året. Företagarinkomsten i jordbruket halverades jämfört med år 2022 från 18 till 9 miljarder kronor enligt Jordbruksverkets sektorskalkyl. Svag skörd, lägre priser och ökade räntekostnader är några förklaringar. Företagsinkomsten år 2022 låg dock på en extremt hög nivå, 2023 års företagsinkomst ligger på en genomsnittlig nivå för den senaste 10-årsperioden.^{24,25}

4.4 Svensk animalieproduktion – nuläget

Produktionsvolym

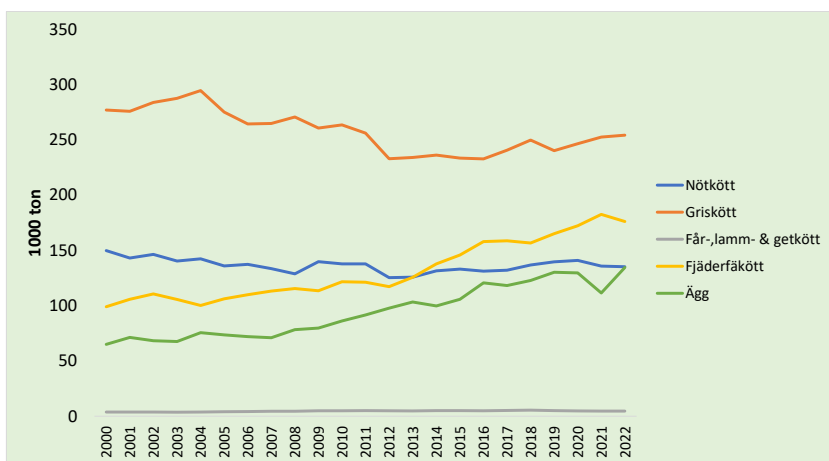
Animalieproduktionen skiljer sig beroende på produktionsområde, både vad gäller kostnads- och företagsstruktur. Produktionen står inför flera utmaningar vilket även gett avtryck på produktionsvolymen. Volymen har minskat för samtliga studerade produktionskategorier under 2000-talet med undantag för matfågel som utvecklats mycket

²⁴ Lantbrukarnas Riksförbund, PM Kostnadsanalys och läget i jordbruket 2023-12-20.

²⁵ Jordbruksverket. Lägesrapport om marknadsläget i jordbrukssektorn 29 februari 2024.

starkt liksom äggproduktion som ökat med 7 procent. Mjölproduktionen uppvisar en kontinuerlig minskning av produktionsvolymen med sammanlagt 30 procent under 2000-talet. När produktionsvolymen analyseras från år 2012 till 2022 har i stället samtliga kategorier ökat bortsett från får-, lamm- och getkött som minskat med 15 procent. En särskilt stark ökning kan ses när det gäller matfågel och ägg. Under samma tidsperiod har antalet animalieproducenter minskat, vilket förklaras av den pågående strukturutvecklingen där företagen blir färre och större.²⁶ År 2023 minskade grisproduktionen jämfört med 2022. Nötköttsproduktionen ökade något genom ökad koslakt, vilket troligtvis bidrar till lägre produktion de kommande åren.

Figur 4.4 Produktionsvolym år 2000–2022²⁷



Källa: Jordbruksverket.

Enligt Grönt näringslivsindex för andra kvartalet 2023, som sammanställs av Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), är konsumenternas köpkraft inte lika positiv som statistiken över produktionsvolymen. Sverige befinner sig i ett läge där försäljningsvolymerna av livsmedel har minskat på grund av en minskad köpkraft och ökade kostnader för konsumenterna. Tappet är påtagligt för företagen inom primärproduktionen och det finns en oro att marknadsnedgången kommer

²⁶ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

²⁷ Ibid.

att fortsätta och importen öka på grund av det ekonomiska läget som råder.

Marknadsandelarna för animalier

Den svenska marknadsandelen är ett mått på konkurrenskraften. Marknadsandelen visar, enkelt uttryckt, hur stor del av efterfrågan i Sverige som kan täckas av svensk produktion.²⁸ Utvecklingen av den svenska försörjningsförmågan, som Jordbruksverket tidigare även kallat självförsörjningsgrad eller svensk marknadsandel, beräknas i Jordbruksverkets statistik genom att dividera produktionen i landet med totalkonsumtionen. Måttet visar hur stor andel av den svenska efterfrågan som skulle kunna täckas av svensk produktion under en historisk period. Vanligtvis räknar Jordbruksverket på årsbasis. I beräkningen inkluderas även den del av livsmedelskategorin som exporteras, alltså den produktion som i realiteten inte konsumeras av svenska invånare. Vid bedömning av trenden framåt behöver behovet av insatsvaror beaktas, exempelvis risken för störningar i importen av dessa. Försörjningsförmågan för mjölkekvalenter är en sammanvägning av samtliga mejeriprodukter. Härefter används ordet marknadsandelar.

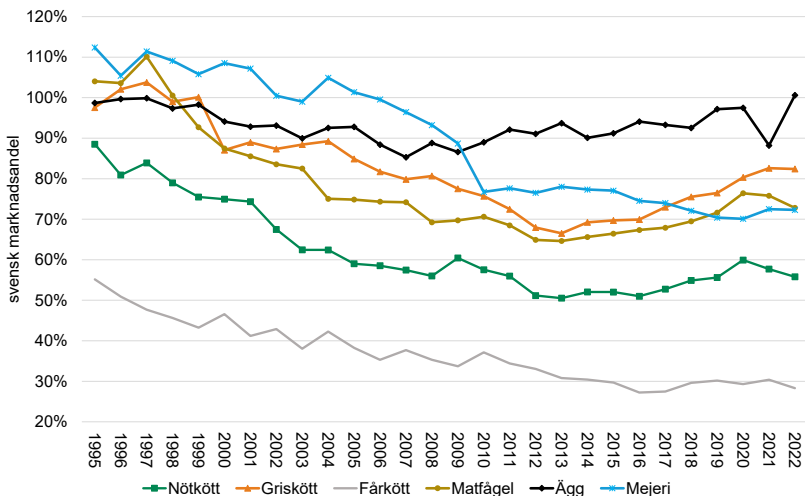
De svenska marknadsandelarna försämrades efter EU-inträdet i början av perioden men den negativa trenden stannade av runt år 2010. Det har i stor utsträckning att göra med ökad konsumtion i kombination med minskad produktion. Det senaste decenniet har de svenska marknadsandelarna varit relativt stabila men det syns ökande trender. Den svenska marknadsandelen är högst för ägg och lägst för fårkött. Den kraftiga tillfälliga nedgången av den svenska marknadsandelen för ägg år 2021 beror på utbrott av fågelinfluensa. Den svenska marknadsandelen för mejeriprodukter, uttryckt som mjölkekvalenter det vill säga en sammanvägning av samtliga mejeriprodukter, har en något negativ trend även de sista tio åren. Inom segmentet mejeriprodukter finns dock stora skillnader och det är främst de svenska marknadsandelarna för ost och smör som har sjunkit över tiden. För år 2022

²⁸ Agrifood Economics Centre. Rapport till utredningen LI 2023:01. Konsumenter och djurvälstånd. 2004-03-15.

var den svenska marknadsandelen för ost 39,4 procent medan marknadsandelen för konsumtionsmjölk var 102,2 procent.^{29,30}

Figur 4.5 Svenska marknadsandelar, animalieprodukter 1995–2022³¹

Mejeriprodukter uttrycks i mjölkekvivalenter i figuren



Källa: Jordbruksverket.

De senaste åren har marknadsandelarna i enlighet med figuren ovan minskat något för flera produktionsgrenar. Men jämför man marknadsandelarna från år 2013 med 2023, har den svenska marknadsandelen ökat för samtliga kategorier utom lammkött och mejeriprodukter uttryckt i mjölkekvivalenter.

²⁹ Jordbruksverket (2023). Konsumtion av kött. <https://jordbruksverket.se/mat-och-drycker/hallbar-produktion-och-konsumtion-av-mat/konsumtion-av-kott> Besökt 2024-02-29.

³⁰ Agrifood Economics Centre. Rapport till utredningen LI 2023:01. Konsumenter och djurvälfärd. 2004-03-15.

³¹ Ibid.

Tabell 4.1 Svenska marknadsandelar i procent år 1995 (EU-inträdet), 2013 och 2023

	1995	2013	2023
Nötkött	88,5	50,5	57,6
Griskött	97,6	66,5	82,5
Lammkött	55,2	30,8	28,4
Matfågel	104,0	64,6	71,2
Ägg	98,7	93,7	95,3
Mjölkekivalenter	112,4	78,0	74,7

Källa: Jordbruksverket. 2024. Marknadsrapport animalieprodukter – utvecklingen till och med år 2023.

Även valutans värde har viss påverkan i sammanhanget. Per capita-konsumtionen har också sjunkit. Ser man på specifika produkter är marknadsandelen för ost mycket låg jämfört med mjölk, grädde och syrade produkter. År 2022 hade svenskproducerad ost en marknadsandel på endast 39 procent. Det beror till viss del på att de stora mejeriföretagen koncentrerar sin produktion om man har verksamhet i många länder. Smör hade en klart högre marknadsandel på 61 procent, men det är fortfarande långt ifrån kategorin mjölk, grädde och syrade produkter där motsvarande siffra var 101 procent. Marknadsandelen för svenskproducerad ost har också minskat drastiskt över tidsperioden från 85 procent år 2000 till 39 procent år 2022, en minskning med 54 procent. Sverige har dock en stor export av mjölkpulver.

Sammanfattningsvis är de svenska marknadsandelarna för animalieprodukter under den senaste tioårsperioden relativt stabila och en viss ökning har skett för flera produktkategorier. För lammkött, nötkött och ost är marknadsandelarna relativt låga. Generellt innebär de svenska marknadsandelarna att Sverige är beroende av import. Importen av flertalet animalieprodukter har dock minskat något, bland annat kopplat till en svag valuta det vill säga det har blivit dyrare att importera. Att köpa svenskt verkar i stort öka i popularitet och tydligast syns detta för griskött. Det finns dock exempel på produkter, som ost, som uppvisar både sjunkande svenska marknadsandelar och ökad import över tiden.³² De allra senaste åren vänder dock kurvorna något nedåt för flera produktionsgrenar, vilket framgår av figuren ovan.

³² Agrifood Economics Centre. Rapport till utredningen LI 2023:01. Konsumenter och djurväl-färd. 2004-03-15.

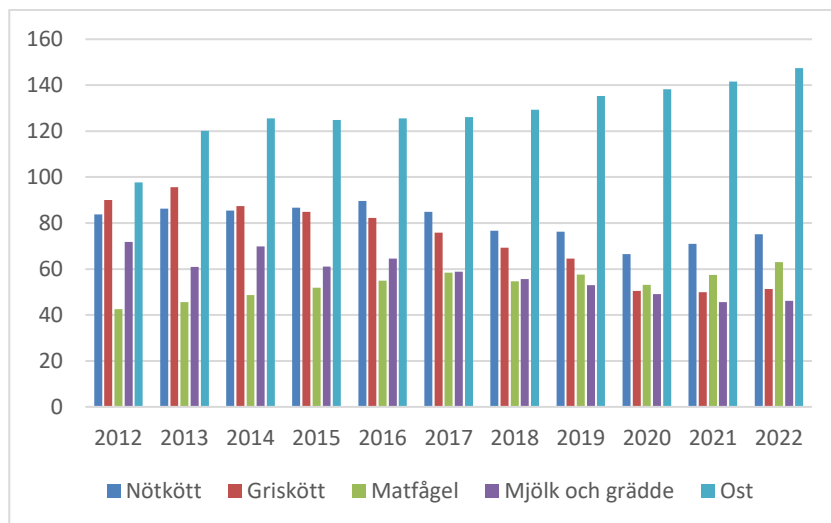
Import

Svenska marknadsandelar är ett mått på den svenska konkurrenskraften men säger inget explicit om storleken på importen. Det behöver exempelvis inte vara stor import, uttryckt i volym, av en vara med låg marknadsandel om konsumtionen av varan är liten. Förutsatt att konsumtion och exportvolym inte förändras drastiskt borde man dock kunna se att förändringar av de svenska marknadsandelarna reflekteras i förändringar av importvolym. Av figuren nedan kan noteras att detta stämmer till stor del. Figuren visar svensk importvolym av animalieprodukterna nötkött, griskött, fågelkött, mjölk och grädde samt ost under perioden 2012–2022. Av produkterna i figuren har importen varit störst för ost under hela den undersökta perioden. Importen av ost har dessutom ökat över tiden. Vidare syns tydliga negativa trender när det gäller import av griskött, nötkött, och mjölk och grädde. Importen av framför allt griskött har minskat kraftigt från 96 000 ton år 2013 till 51 000 ton år 2022, vilket är en minskning med 46 procent. Det stämmer väl överens med den ökande svenska marknadsandelen för griskött.

Det kan noteras en ökning av importen av fågelkött under den undersökta perioden trots en ökande svensk marknadsandel. Det tyder sannolikt på ökad konsumtion av fågelkött. Konsumtionsförändringar har troligen även påverkat den minskande importen av nötkött och griskött då svensk konsumtion av dessa varor har minskat de senaste åren. Den totala köttkonsumtionen har även minskat i Sverige sedan år 2016.^{33,34}

³³ Jordbruksverket (2023). Konsumtion av kött. <https://jordbruksverket.se/mat-och-drycker/hallbar-produktion-och-konsumtion-av-mat/konsumtion-av-kott> Besökt 2024-02-29.

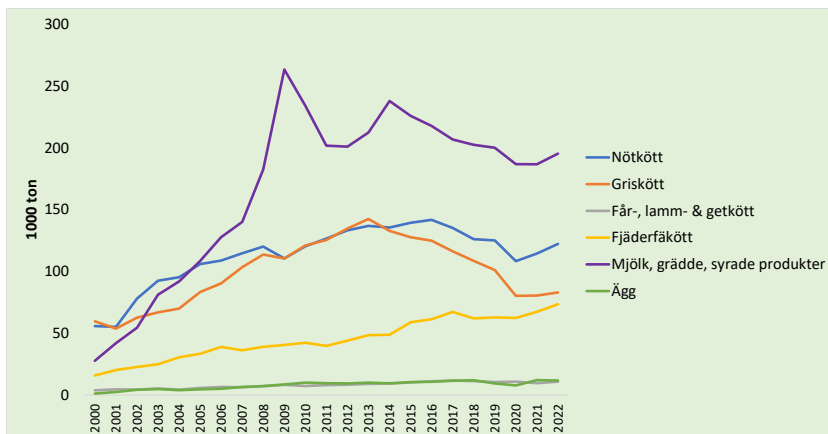
³⁴ Agrifood Economics Centre. Rapport till utredningen LI 2023:01. Konsumenter och djurvälstånd. 2004-03-15.

Figur 4.6 Svensk import av animalieprodukter år 2012–2022, 1 000 ton³⁵

Källa: SCB. Handelsstatistik har använts för att skapa figuren. Följande KN-koder har använts för att skapa produktgrupperna: 0201 och 0202 (nötkött), 0203 (griskött), 0207 (matfågel), 0401 och 0402 (mjolk och grädde), 0406 (ost).

Grafen nedan visar att importen ökat för utvalda livsmedelskategorier under tidsperioden 2000 till 2022. Däremot ses en viss minskning för de flesta kategorier 2017 till 2018. Denna minskning är tydligast för nötkött, griskött och mjölk, grädde och syrade produkter vars importerade mängd minskar fram till 2020 för att sedan öka igen under de två senaste åren. Ägg har haft en importnivå som är mycket låg och som även varit relativt stabil under perioden. När det gäller lammkött kan också ses en låg och relativt stabil import i absoluta tal, men inte i relation till konsumtionen.

³⁵ Agrifood Economics Centre. Rapport till utredningen LI 2023:01. Konsumenter och djurvård. 2004-03-15.

Figur 4.7 Import år 2000–2022³⁶

Källa: SCB, Jordbruksverkets rapporter över marknadsbalansen.

Specialiserad nötköttsproduktion

Merparten av nötköttet i Sverige, cirka 60 procent, kommer från mjölkproduktionen. Det finns även specialiserade nötköttsproducenter med dikor och slutuppfödning av nötkreatur, framför allt från mjölkproduktionen. Nötköttsproduktionen i Sverige är i dag alltför låg för att täcka behovet på den svenska marknaden. Marknadsandelen var 57,6 procent år 2023 och produktionsvolymen minskar. Antalet dikor har dock ökat över tid även om det skett en utplaning de senaste åren. Samtidigt minskar antalet mjölkkor och de utgör merparten av nötköttsproduktionen i Sverige. De svenska producentpriserna för nötkött är högst inom EU. De företagare som arbetar med nötköttsproduktion är ofta relativt småskaliga och förhållandevis många är verksamma på deltid.

Griskött

Produktionen av griskött avtog mellan år 2004 och 2011 men har efter det ökat i volym med 9 procent. År 2022 var produktionen 18 procent lägre baserat på vikt i ton respektive 29 procent lägre för hela slaktkroppar jämfört med producerad volym vid EU-inträdet.³⁷ År 2023

³⁶ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

³⁷ Jordbruksverkets statistikdatabas.

minskade grisproduktionen med 4 procent jämfört med 2022. Svensk grisproduktion hävdar sig i dag relativt väl i en internationell jämförelse som en följd av en fortsatt stark hemmamarknad med god efterfrågan för den begränsade volym griskött som produceras. Investerings-takten är dock låg och för att kunna upprätthålla dagens produktion behövs satsningar på grisproduktion. Åtgärder behövs i ännu högre grad för att kunna öka produktionen. Utvecklingen framåt påverkas av olika faktorer, bland annat eventuellt nya krav i den nya EU-lagstiftningen på djurskyddsområdet och smittskyddsläget. Afrikansk svinpest upptäcktes i mellersta Sverige under september 2023. Utbrott av ASF kan få betydande negativ inverkan på produktionsvolymerna och även påverka grisbeståndet i stort, med stora konsekvenser som följd. Ett ökat fokus kommer att krävas för att säkra produktionen och minska smittorisken vid liknande utbrott i framtiden.

Lammkött

Svensk fårnäring har goda naturgivna förutsättningar för att producera lammkött och andra produkter. Produktionen av svenskt lammkött är trots detta begränsad i dag. Det finns en outnyttjad potential i denna produktionsgren då konsumentefterfrågan ökar. Med rätt förutsättningar, minskad rovdjursstam och ökad kunskapsförmedling om rationell lammproduktion skulle det finnas möjligheter att öka produktionen. I dag tillgodoses merparten av Sveriges konsumtion genom import och den svenska marknadsandelen ligger på strax under 30 procent. Trots att priserna till djurhållarna på senare tid varit förhållandevis höga minskar lammproduktionen i Sverige sedan flera år tillbaka. Lammproducenterna har ofta en småskalig produktion med en besättningsstorlek på i medeltal 32 tackor. Många fårägare är verksamma på deltid. Instegekostnaderna bedöms vara förhållandevis låga för nya lantbrukare. Begränsande faktorer för utökad produktion är bland annat rovdjurstrycket, låg lönsamhet, hög ålder hos producenterna, svårt för yngre att få lån, marktillgången samt småskaligheten i produktionen.³⁸

³⁸ Svenska Fåravelsförbundet, 2024.

Kyckling

Den svenska produktionen domineras av tre större slakteriföretag med sammanlagt cirka 100 uppfödare knutna till sig, vilket är ett lågt antal i förhållande till produktion med andra djurslag. Det tillkommer relativt sällan nya uppfödare då befintliga producenter ofta kan skala upp sin produktion om efterfrågan ökar. Inträdesbarriärerna bedöms höga utifrån de krav på olika tillståndprocesser och byggnader som finns. Den inhemska kycklingen dominerar på den svenska marknaden, framför allt inom dagligvaruhandeln, även om importen ökat igen de senaste åren, +22 procent under 2022.

Ägg

Svensk äggnäring består av cirka 200 företag med totalt 8,6 miljoner hönsplatser och en genomsnittlig besättningsstorlek om 30 000 hönsplatser. Cirka 14 procent av produktionen är ekologisk. Äggproduktionen i Sverige har haft en tydlig tillväxt sedan år 2000 och har ökat med 107 procent. Under flera år har marknadsandelen legat på strax under 100 procent. Som följd av sjukdomsutbrott var dock den svenska marknadsandelen nere på cirka 80 procent i mars 2024. De flesta producenter är kopplade till ett packeri, ofta med långa avtal. Om insatsvarorna blir dyrare blir det därför sårbart för producenterna, då avtalen begränsar möjligheterna att ta ut ett högre pris. En utveckling som syns i dag är att allt fler av packerierna förvärvar egna gårdar samtidigt som allt fler äggproducenter också börjar packa sina egna ägg.

Mjolk

Produktionen av mejeriprodukter har minskat markant över åren med en genomsnittlig minskning på 30 procent för samtliga mejeriprodukter från 2000 till 2022. Den kategori som minskat mest är ost, -38 procent, medan syrade produkter enbart minskat 18 procent under tidsperioden. Från att ha haft 100 procent försörjningsgrad för mjölkprodukter inom landet är den nu nere på cirka 70 procent. Sverige har dock fortsatt en marknadsandel på cirka 100 procent vad gäller konsumtionsmjölk, grädde och syrade produkter medan marknadsandelen för ost är anmärkningsvärt låg, 38 procent 2022. Det kan jäm-

föras med år 2000 då motsvarande siffra var 85 procent. Det går dock inte att göra analysen utifrån enskilda mejeriprodukter eftersom det råder en stor intern handel inom mejeriföretagen. En orsak till utvecklingen är att EU tagit bort systemet med produktionskvoter. Så länge kvoterna fanns kvar var det i princip ingen konkurrens mellan medlemsländerna.

Trenden går mot färre och större mjölkgårdar, framför allt i södra Sverige. Den genomsnittliga besättningsstorleken, det vill säga antal kor per företag, var 109 år 2022. Det är en ökning med 215 procent jämfört med år 2000. Sedan 1988 har antalet mjölkgårdar minskat med 90 procent från 29 271 till 2 882 år 2021. Under samma tidsperiod har antalet kor minskat med 47 procent och den totala mjölkinvägningen har minskat med 17 procent. Cirka 5 procent av mjölkgårdarna i Sverige läggs ner varje år. Lönsamheten är varierande och skiljer kraftigt mellan år och mellan företag.³⁹

4.5 Lönsamhet och investeringsvilja

Lönsamheten i primärproduktionen har fluktuerat de senaste åren. Det kan noteras en ökning av omsättningen men även en ökning av kostnaderna. Det har resulterat i en oförändrad, eller till och med minskad vinstmarginal för många av lantbrukarna. Det är främst kostnaderna för insatsvaror och tjänster som ökat kraftigt, vilket har resulterat i en minskning av de redan låga marginalerna (nettolönsamheten) i animalieproduktionen. Som resultat av detta föreslog regeringen den 14 februari 2022 ett stödpaket på 1 miljard kronor till lantbruks- och växthusföretag bestående av 700 miljoner kronor i skattesänkningar och 300 miljoner kronor direkt till gris- och fjäderfäsektorerna samt växthusföretagen. Tio dagar senare anföll Ryssland Ukraina, vilket resulterade i prisökningar på bland annat energi och vete. Spannmålsodlare liksom mjölkproduktionen kompengades till viss del för ökade kostnader genom ökade priser men den spannmålsberoende animalieproduktionen, det vill säga gris, ägg och fågel, fick ett ännu högre kostnadstryck. Konsekvenserna varierar därmed mellan produktionsinriktningarna. Kostnaderna för insatsvaror har backat tillbaka under 2023. Stödpaketet kompletterades senare under 2022 med ytterligare medel till animalieproduktionen och till jordbruket i norra

³⁹ Växa Sverige AB. 2024.

Sverige. Dessutom utökades återbetalningen av dieselskatt till arbetsmaskiner i jord- och skogsbruket. Åtgärderna motsvarade totalt omkring 3 miljarder kronor.

Vidare har de ökande räntorna under 2023 ytterligare försämrat det redan besvärliga kostnadsläget som inleddes under 2022. I dag uppskattas lantbrukarna ha en samlad belåning på cirka 200 miljarder kronor varav 60 procent av dessa bedöms löpa med rörlig ränta. Effekten av en ränteökning blir därför mycket påtaglig för en lantbrukare, då en procentenhet högre ränta blir en kostnadsökning motsvarande 1,2 miljarder kronor för det samlade lantbruket.

Trots kostnadsläget har lönsamheten ökat för lantbrukare inom griskött och mjölk under år 2022, främst med anledning av de ökade avräkningspriserna och krisstödet. Däremot har nötköttsproducenternas lönsamhet minskat under 2022 på grund av att avräkningspriset inte ökat i samma utsträckning som för mjölk och griskött. Inom äggproduktionen är bedömningen att producenterna får ersättning för de ökade kostnaderna för insatsvaror men att de inte får ta del av prisökningarna som sker till konsument. Dessa tillfaller i stället packerierna och dagligvaruhandeln där man kan öka sina marginaler. Lönsamheten bland äggproducenter varierar beroende på storlek på verksamheten. De stora aktörerna har ökat sin lönsamhet medan de små aktörerna har fått minskad lönsamhet. Det är dock stor variation i lönsamhet mellan producenter.

Kostnadsläget har även resulterat i att många lantbrukare försöker rationalisera genom att till exempel minska antalet arbetstimmar. Det är någonting som blir svårt för de små lantbrukarna som kanske redan har få eller inga anställda och inte har ekonomiska möjligheter att investera i till exempel ny teknologi för att rationalisera arbetet. De små lantbrukarna har ofta annan verksamhet eller arbetsinkomst vid sidan av näringsverksamheten. Utvecklingen mot större och ekonomiskt starkare lantbruk kan också ses i statistiken för lantbrukare, där antalet blir färre men enheterna större.

I september 2023 beslutades om ett krisstöd till mjölk- och nötköttsproducenter samt till viss vårsådda grödor på grund av väderutmaningarna sommaren 2023. Stödet beräknas uppgå till 80 kronor per djurenhet respektive cirka 235 kronor per hektar. Lammköttsproducenter omfattades inte.⁴⁰ Det gavs även stöd till vårsådda grödor.

⁴⁰ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

4.5.1 Lantbruksbarometern 2023

På uppdrag av Ludvig & Co, Swedbank och Sparbankerna intervjuar Kantar Sifo årligen 1 000 lantbrukare under januari och 500 under september. Resultatet redovisas i Lantbruksbarometern.

I Lantbruksbarometern för hösten 2023 konstateras att den upplevda lönsamheten i lantbruket kraftigt försämrats 2023 och att den var på de lägsta nivåerna sedan krisåret 2016. Lönsamhetsindex för hösten 2023 var minus 39, vilket är en historiskt svag notering och en försämring från våren 2023 då index var minus 10. En försämrad skörd och lägre produktpriser i kombination med historiskt höga kostnader för insatsvaror och stigande räntekostnader drog ner både lönsamhet och investeringsviljan i lantbruket. Minskade nyinvesteringar innebär enligt Ludvig & Co att målet om ökad försörjningsberedskap hotas. Utöver det försvåras också en hållbar omställning i lantbruket då den i många fall kräver stora investeringar. Lantbrukarna själva är något mindre pessimistiska inför framtiden, men prognosen visar ändå på ett fortsatt historiskt svagt lönsamhetsindex på minus 27 om ett år.

Av de tillfrågade lantbrukarna upplevde 69 procent att lönsamheten är ganska dålig eller mycket dålig, vilket är en ökning med 15 procentenheter sedan våren 2023. Växtodlare och mjölkproducenter är mest missnöjda. Lönsamhetsindex låg på minus 54 för mjölkproducenter medan gris- och nötköttsproducenter hade ett index på minus 18 respektive minus 26.

Förväntningarna om lönsamhet för år 2024 är lågt ställda enligt Ludvig & Co. I samtliga driftsinriktningar var det förväntade lönsamhetsindexet för år 2024 negativt, även om det var en förbättring jämfört med läget hösten 2023. För mjölkproducenter och växtodlare stiger lönsamhetsindexet från historiskt låga nivåer medan nötköttsföretagen förväntar sig en försämrad lönsamhet. Grisföretagen fortsätter att vara minst missnöjda med lönsamheten och förutser en viss förbättring under det närmaste året enligt Ludvig & Co.

Andelen lantbrukare som svarade att de har dålig likviditet ökade till 20 procent hösten 2023 från 14 procent hösten 2022. Bland mjölkföretagen upplevde 19 procent dålig likviditet jämfört med 14 procent hösten 2022. Motsvarande siffror för nötköttsföretagen är 24 procent jämfört med 19 procent. För grisföretagen var utvecklingen den

motsatta. Där svarade endast 6 procent att de upplevde dålig likviditet jämfört med 20 procent hösten 2022.

4.5.2 Förprovning av djurstallar – ett mått på investeringsviljan

För att få påbörja en byggnation av djurstallar krävs i många fall, beroende av bland annat djurantalet som omfattas av byggnationen, en godkänd förprovning. Det innebär att länsstyrelsen på förhand prövar om stallet, förvaringsutrymmet eller hägnen som planeras är godkänt från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Länsstyrelsen granskar in-skickade handlingar, bland annat ritningar, och bedömer om gällande djurskyddsbestämmelser uppfylls. De förprovningar som genomförs leder i de flesta fall till byggnation men om man inte får investeringsstöd minskar incitamentet till att investera.

Antalet förprovningar kan ge en indikation på hur investeringsviljan ser ut bland djurägarna. Andra faktorer som till exempel tillgång till budgetmedel för investeringsstöd spelar också roll för hur många stallplatser som förprovvas. Sammantaget har antalet förprovningar minskat de senaste åren vilket kan tyda på en avtagande investeringsvilja. År 2012 var antalet avgjorda förprovningssärenden 1 514. Tio år senare var motsvarande siffra 719, vilket är mer än en halvering. Från det att mätningarna startade fram den senaste mätningen år 2023 är minskningen ännu större. Att investeringarna minskar speglas i antalet förprovningar. Minskade investeringar kan påverka produktionsutvecklingen och konkurrenskraften negativt. För att åstadkomma en god djurvälstånd är det också nödvändigt att det kontinuerligt sker investeringar och förbättringar i stallbyggnader. Den kraftiga minskningen av antalet förprovningssärenden kan förutom att ge en indikation på investeringsviljan till viss del förklaras av de förenklingar som Jordbruksverket införde i förprovningen 2012 och som medfört att färre byggnationer behöver förprovvas. Statistiken över antalet ärenden kan även påverkas av lantbrukets strukturutveckling. Med allt större och färre företag kan det också förväntas att antalet förprovningssärenden minskar över tid.

Under år 2022 var antalet beslutade förprovningssärenden 719 vilket är det lägsta antalet sedan år 2010. 2023 ökade antalet dock något till 728. Under åren 2018 till 2019 minskade antalet förprovningssärenden kraftigt från 1 293 till 798. Troligen var det en effekt av den

torka som rådde i landet under år 2018 och som skapade en osäkerhet och försämrad ekonomi hos många lantbrukare.⁴¹

Tabell 4.2 Förprövningsstatistik, antal avgjorda ärenden år 2010–2023

År	Hela landet
2023	728
2022	719
2021	994
2020	941
2019	798
2018	1 015
2017	1 293
2016	1 262
2015	1 085
2014	1 011
2013	1 098
2012	1 514
2011	1 693
2010	1 660

Källa: Jordbruksverket förprövningsstatistik 2023.

Även antalet förprovade djurplatser har minskat över tid. Viljan att investera i stallbyggnader inom lantbruket var låg under 2022. Det framgår av Jordbruksverkets förprövningsstatistik.⁴² Det ljumma intresset att investera gällde både nyinvesteringar och ombyggnationer. För mjölkkor och dikor var förprovningarna år 2022 på den lägsta nivån sedan 2019 respektive 2014 och för suggor har det inte varit så få förprovade djurplatser på mer än 15 år. Det skulle behövas cirka 8 000 nya suggplatser per år och cirka 40 000 nya slaktgrisplatser bara för att bibehålla nuvarande volym av svenskt griskött.⁴³

En nedgång av antalet förprovningar både över tid och sedan 2021 kan även ses i Jordbruksverkets statistik för slaktgrisar, övriga nötkreatur, får, värphöns, unghöns och, om än mindre tydligt, för kyckling. Snabba kostnadsökningar och en osäker marknad är en trolig orsak till resultatet enligt Jordbruksverket. Men det kan finnas fler anledningar till det svala intresset för att investera i stallbyggnader som

⁴¹ Jordbruksverkets djurskyddsrapport 2022.

⁴² Förprövningsstatistik 2022, Jordbruksverket dnr 5.2.17-01715/2023.

⁴³ Sveriges Grisföretagare, 2023, information på utredningens hearing juni 2023.

låg lönsamhet. En annan anledning kan vara osäkerhet inför annonserad ny djurskyddslagstiftning på EU-nivå. År 2022 präglades av stor osäkerhet på marknaden med betydande kostnadsökningar för flera viktiga produktionsmedel. För en långsiktig verksamhet som jordbruk brukar osäkra förhållanden dämpa investeringsviljan. Ytterligare en viktig orsak är enligt Jordbruksverket att 2022 var sista året av budgetperioden för EU:s jordbrukspolitik (2014–2022). Det kan finnas företag som valt att invänta den nya budgetperioden för att få längre tid på sig att utnyttja de investeringsstöd som finns för ny-, till- och ombyggnader av stallar.

Jordbruksverkets statistik över antalet förprövade stallplatser och avgjorda förprövningsärenden under 2023 visar dock på en ökning jämfört med året innan. Trots ett utmanande år med höga produktionskostnader, stigande räntor, osäker efterfrågan på marknaden och ogynnsam väderlek har intresset bland svenska animalieproducenter ökat, dock från en låg nivå. Under år 2023 ökade antalet förprövade stallplatser för i stort sett alla jordbrukets produktionsdjur med undantag för slaktgrisar och slaktkycklingar. Intresset för investeringar i slaktgrisproduktion var det lägsta sedan år 2015 enligt Jordbruksverkets statistik. Det totala antalet platser för slaktgrisar var endast 10 140 vilket kan jämföras med 27 756 år 2021 och 14 072 år 2022. För slaktkyckling var antalet förprövade platser 321 420 år 2023 vilket är lägre än både år 2022 och 2021. Ökningen jämfört med år 2022 har varit särskilt stor för suggor, från 456 till 3 732 platser, och för mjölkkor som ökade från 7 766 till 12 608 platser. Antalet förprövade stallplatser för mjölkkor har enligt Jordbruksverket inte varit så stort på mer än tio år. För dikor var antalet förprövade stallplatser 9 359 vilket är den högsta siffran på fem år. Även för får och get ökade antalet platser från 7 010 år 2022 till 9 148 år 2023. En ökning kan ses även för värphöns från 219 371 förprövade stallplatser år 2022 till 370 292.⁴⁴

Trots den ökade investeringsviljan som kan skönjas i 2023-års förprövningsstatistik är den inte tillräckligt hög för att bibehålla en långsiktig produktion enligt Jordbruksverkets beräkningar. Antas exempelvis en livslängd för varje mjölkkoplat på 15 år krävs det en investeringsnivå på 20 000 platser per år. Investeringsvolymen år 2023 uppgick till knappt 13 000 platser. Jordbruksverket anser dock att det sammantaget går att se en försiktigt ökad investeringsvilja i svensk

⁴⁴ Förprövningsstatistik 2023, Jordbruksverket.

animalieproduktion.⁴⁵ Samtidigt anger Jordbruksverket i sin nationella djurskyddsrapport 2023⁴⁶ att det framgår av förprövningsstatistiken att de investeringar som gjorts de senaste åren i stallbyggnader inte motsvarar de behov som finns för att bygga om eller ersätta gamla stallar med nya. Det innebär att många djurhållningar bedrivs i gamla stallar och det kan enligt Jordbruksverket ha en negativ effekt på både effektiviteten i produktionen och på djurskyddet.

Nötköttsproduktion

Sammantaget har antalet förprovade platser för dikor fluktuerat under perioden 2006 till 2022 med en tydlig uppgång 2016. Torkan 2018 bedöms ha påverkat antalet förprovningar efterföljande år. Därav ses en tydlig nedgång av antalet förprovningar 2019 i figuren nedan.

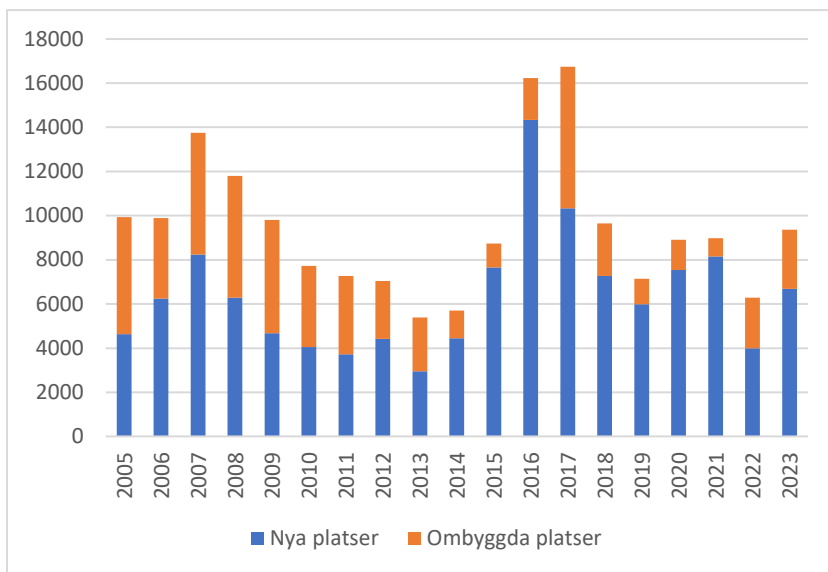
Även år 2022 ses en tydlig nedgång och antalet förprovade platser var på den lägsta nivån sedan 2013. Det som 2013 och 2022 har gemensamt är att båda åren präglades av dålig lönsamhet och en hög belåningsgrad bland lantbrukarna. Det påverkar investeringsviljan och resulterar sannolikt i ett lägre antal förprovningar.⁴⁷ I slutet av budgetperioden 2022 hade dock jordbruket rekordhög lönsamhet. År 2023 gick siffrorna för dikor uppåt och blev de högsta på fem år.

⁴⁵ Jordbruksverket, pressmeddelande 24-01-30.

⁴⁶ Jordbruksverket, Nationell djurskyddsrapport 2023.

⁴⁷ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

Figur 4.8 Dikor – antal förprovade platser

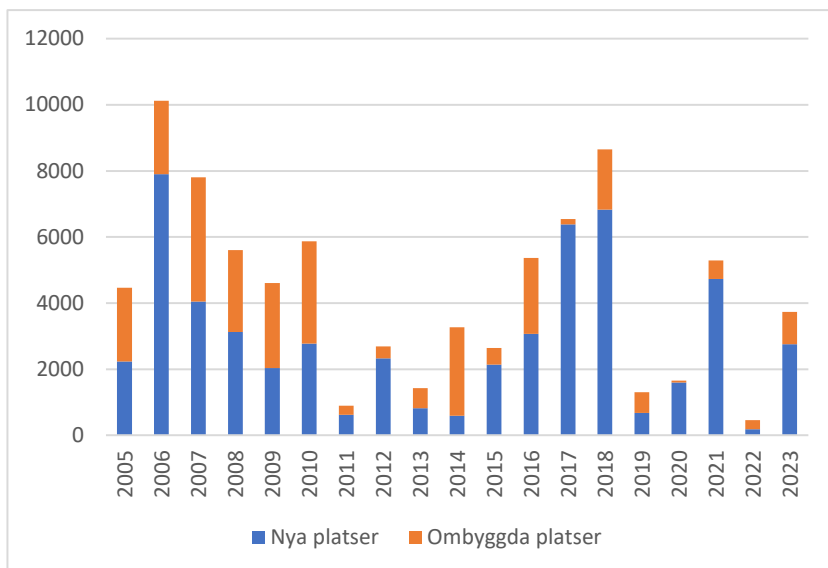


Källa: Jordbruksverket förprövningsstatistik 2023.

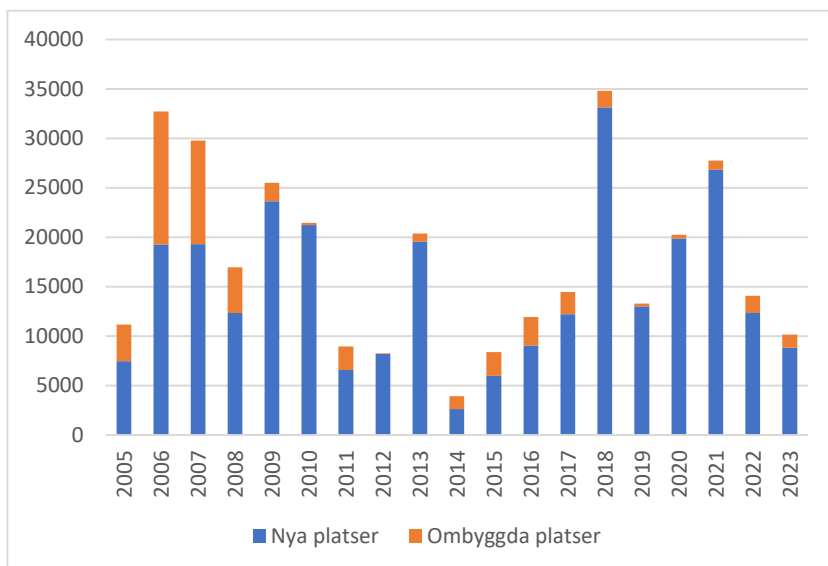
Grisproduktion

För både suggor och slaktgrisar ses tydliga nedgångar i antalet förprovningar 2019, liksom för de övriga animalierna, vilket bedöms vara efterdyningar av torkan 2018. Det är värt att notera att förprovningar för slaktgrisar inte verkar ha påverkats nämnvärt av det rådande kostnadsläget, då 2022 hade relativt många förprovade stallplatser, vilket är det motsatta för suggor, där antalet förprovade platser var extremt lågt, 456.⁴⁸ Antalet platser för suggor ökade dock betydligt under 2023 till 3 732 suggplatser. För slaktgrisar minskade antalet förprovade platser 2023, en minskning med 3 932 platser från året innan.

⁴⁸ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

Figur 4.9 Antalet förprovade platser för suggor

Källa: Jordbruksverket förprövningsstatistik 2023.

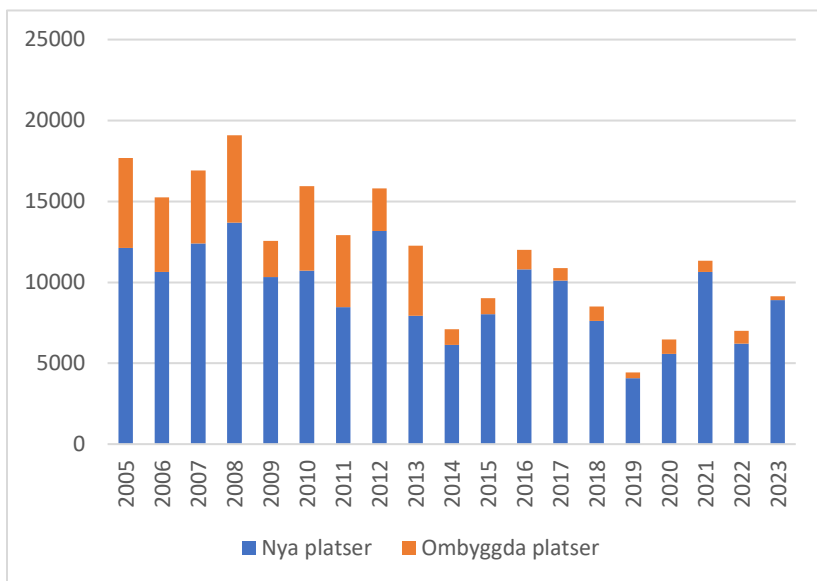
Figur 4.10 Antal förprovade platser för slaktgrisar

Källa: Jordbruksverket förprövningsstatistik 2023.

Lammproduktion

I figuren nedan visas antalet förprovade stallplatser för både får och get. Antalet förprovade platser fluktuerar inte i lika stor utsträckning som för dikor och grisar men tydliga nedgångar ses 2014 och 2019, vilket sannolikt förklaras av den försämrade lönsamheten samt efterdyningar från torkan 2018. Det rådande kostnadsläget bedöms ha påverkat investeringsviljan då antalet förprovningar 2022 nådde den näst lägsta nivån sedan 2010.⁴⁹ År 2023 ses dock en liten ökning med cirka 2 000 stallplatser sedan året innan.

Figur 4.11 Antalet förprovade platser för får och getter



Källa: Jordbruksverket förprovningsstatistik 2023.

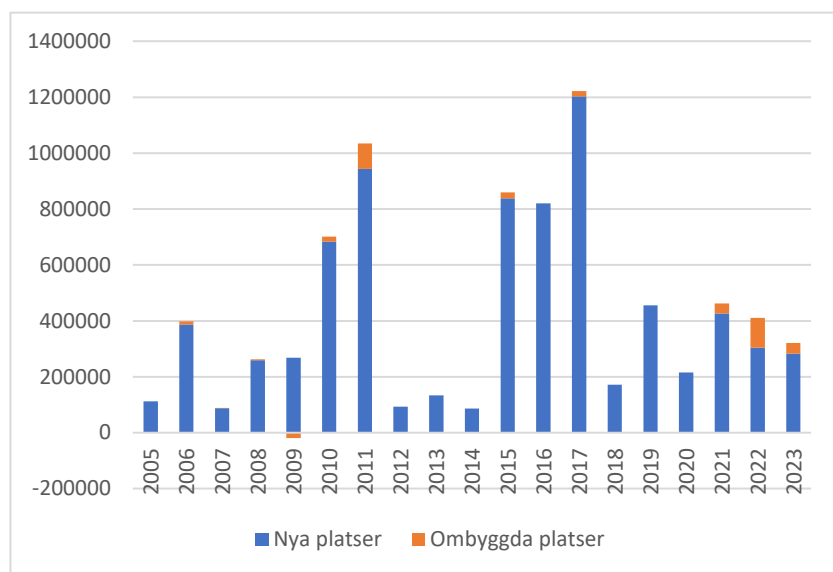
Kycklingproduktion

I kycklingbranschen kan produktionen regleras genom antal flockar som föds upp under året, det vill säga storleken på produktionen kan gasas och bromsas med hjälp av tomhållningstiderna mellan flockarna. Därav är det svårt att avläsa hur kostnadsläget påverkar produktionen baserat på antal förprovningar. Slutsatser av statistiken får därför hanteras med detta i beaktande. Det kan konstateras att antalet för-

⁴⁹ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

prövade platser för slaktkyckling har fluktuerat mycket över tidsperioden. Här kan noteras tydliga nedgångar bland annat 2012 till 2014 och 2018 men också uppgångar åren 2015–2017. Det rådande kostnadsläget verkar inte ha påverkat slaktkyckling lika tydligt som vissa andra animalier, då antalet förprovade platser var på samma nivå 2022 som 2019 och 2021.⁵⁰ År 2023 minskade dock antalet förprovade platser till 321 420, vilket är lägre än både år 2022 och 2021.

Figur 4.12 Antal förprovade platser för slaktkyckling



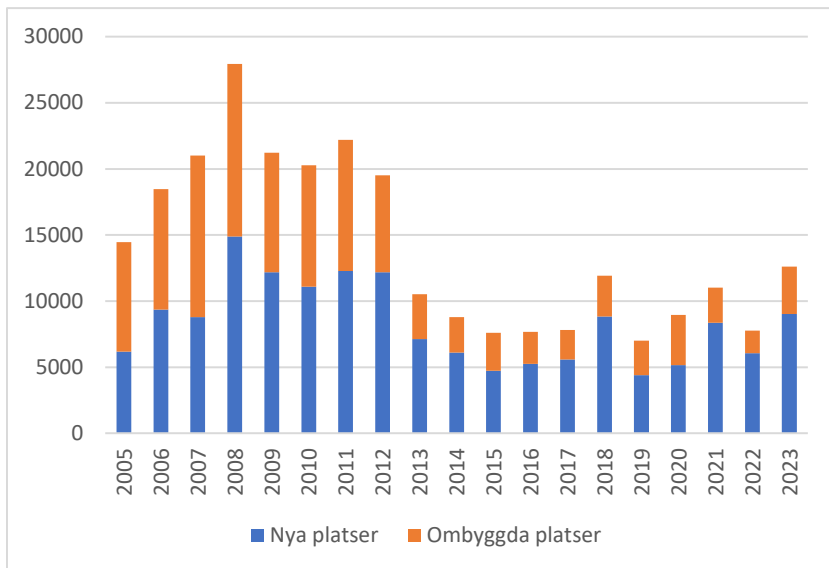
Källa: Jordbruksverket förprövningsstatistik 2023.

Mjolkproduktion

Antalet förprovade stallplatser för mjölkkor minskade kraftigt 2013 och har inte återhämtat sig därefter utan legat på ungefär samma nivå fram till och med 2022. Här ser man inte lika tydliga nedgångar under åren med låg lönsamhet. Det förekommer heller inte tydliga toppar efter de lite sämre åren som det gör för andra animalier. Det kan vara ett tecken på att de lite kärvare åren är svåra att återhämta sig från som mjölkproducent.⁵¹ År 2023 ökade antalet förprovade platser dock från 7 766 året innan till 12 608 platser.

⁵⁰ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

⁵¹ Ibid.

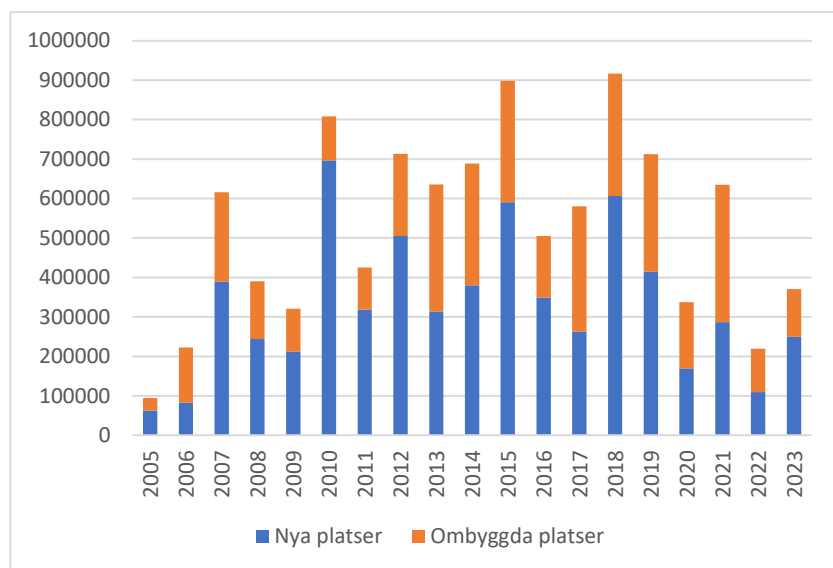
Figur 4.13 Antalet förprovade platser för mjölkkor

Källa: Jordbruksverket förprövningsstatistik 2023.

Äggproduktion

Antalet förprovade platser för värphöns fluktuerar över åren. De mest tydliga nedgångarna ses under 2011, 2016, 2017, 2020 samt 2022. Av dessa nedgångar var 2022 det årtal med lägst antal förprovade stallplatser under hela tidsperioden vilket sannolikt förklaras av kostnadsläget.⁵² Det kan även bero på hur mycket ägg som fanns på marknaden. En ökning kan dock ses år 2023 med 150 921 platser.

⁵² Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

Figur 4.14 Antalet förprovade platser för värphöns

Källa: Jordbruksverket förprovningsstatistik 2023.

4.6 Animalieproduktionen och konkurrenskraften – en kort summering

Intresset för svenska livsmedel är fortsatt starkt hos svenska konsumenter. Trots minskningen i försäljningsvolym inom dagligvaruhandeln visar statistik att varor märkta med Från Sverige-märket haft en betydligt mindre volymminskning jämfört med andra varor inom dagligvaruhandeln. Konsumenternas syn bekräftas även av företaget Från Sveriges attitydundersökning, som visar att andelen konsumenter som fortsätter att prioritera svenskt är hög. Nästan tre av fem personer (55 procent) anser att ursprung är en viktig faktor när de handlar livsmedel. Däremot visar samma undersökning att vid en prioritering anser majoriteten att priset är den allra viktigaste faktorn och hela 57 procent prioriterar att maten inte är för dyr. Att den är svenskproducerad kommer på andra plats med 45 procent. Det bör noteras att denna typ av attitydundersökningar inte nödvändigtvis speglar konsumentens faktiska handlingar, då viljan kan vara en sak och det faktiska agerandet en annan. Det kan sannolikt förklara ökningen av mängden importerat nötkött, kyckling och mejeriprodukter och vara ett resultat av ett ökat konsumentintresse för de billigare,

importerade varorna.⁵³ Många konsumenter väljer dock svenskt framför importerat. Nationellt är svenskproducerat särskilt starkt inom fågel och gris. Svenska ägg är också starka och den absoluta majoriteten av äggen som säljs i dagligvaruhandeln är av svenskt ursprung. Anledningen till att det i princip inte finns utländska konsumtionsägg i dagligvaruhandeln bedöms vara en kombination av konsumenternas och livsmedelskedjornas preferenser för de svenska mervärdena såsom det starka djurskyddet med frigående hönor, den goda djurhälsan och låg förekomst av sjukdomar såsom salmonella. En bidragande orsak är även Sveriges salmonellagarantier som flertalet andra länder inte kan uppfylla.⁵⁴

Sverige har i grunden goda förutsättningar att utveckla animalieproduktionen med bland annat god marktillgång, gott djurskydd och låg läkemedelsanvändning. EU-inträdet 1995 har dock påverkat möjligheterna, då Sverige gick från att verka på en skyddad marknad till en marknad påverkad av både europeiska och globala faktorer. Djurskyddet i Sverige ligger inom många områden på en högre nivå än EU:s krav, som därutöver inte uppfylls fullt ut i alla medlemsstater. Dessutom förekommer en ökad konkurrens från produktion från tredje land. Det har tillsammans med ett antal andra faktorer, bidragit till att Sverige har en annan kostnadsbild för animalieproduktionen jämfört med de flesta medlemsländerna i EU. Efter EU-inträdet för-lorade den svenska produktionen betydande marknadsandelar inom många produktionsinriktningar, då konsumtionen från en ökande be-folkning tillgodosågs i allt högre grad av importerade produkter. Ett annat exempel som påverkar kostnaderna är att många svenska stallar är välbyggda, inte bara utifrån höga krav på djurskydd utan det svenska klimatet kräver robusta byggnader. Den höga standarden på stallar och relativt dyr arbetskraft gör det extra kostsamt för en lantbrukare som vill starta animalieproduktion eller bygga ut.

Svenska animalieproducenter har generellt en låg lönsamhet och tillväxt i sektorn, även om det finns skillnader mellan olika produktionsgrenar och företag. Detta påverkar konkurrenskraften negativt. Produktionsutvecklingen har varit bristande för flera inriktningar inom animalieproduktionen de senaste decennierna, vilket är ett tydligt tecken på att lönsamheten varit för svag för att skapa tillväxt. Även till synes marginella kostnadsökningar kan slå mycket hårt mot lönsam-

⁵³ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

⁵⁴ Ibid.

heten. Det finns företag inom animalieproduktionen som har god lönsamhet men många har svårt att uppnå det. Det påverkar den långsiktiga konkurrenskraften och möjligheten att investera. Det kan också göra sektorn oattraktiv. Investeringsviljan har under lång tid varit alldeles för låg, vilket bland annat avspeglas i antalet förprovade stallbyggnader.

Det är viktigt att skilja på konkurrenskraften internationellt respektive nationellt. Sammantaget bedöms konkurrenskraften vara relativt låg på den internationella marknaden utifrån den begränsade mängd animalier som exporteras i dag. En förklaring kan vara att svenska mervärden inte marknadsförs i tillräckligt stor utsträckning men också att dessa mervärden inte är tillräckligt intressanta att betala ett högre pris för. Vidare har Sverige låga volymer att erbjuda och en resurskrävande animalieproduktion där det krävs betydande insatser inom både administration och av kapital för att bland annat uppfylla de djurskydds krav som finns. Sverige har dock förutsättningar att bli konkurrenskraftigt internationellt inom vissa av animalieproduktionens områden. Konkurrenskraft är en förutsättning oavsett om företaget producerar utifrån en internationell prisbild eller bedriver handel på en internationell marknad med krav på förmåga att hantera svängningar i efterfrågan, ha kunskap för att exportera och tillräckliga volymer.

Konkurrenskraften är relativt god nationellt i den del som är försäljning via dagligvaruhandeln till konsument. Sammantaget är dock inte svensk animalieproduktion konkurrenskraftig nog att uppnå en marknadsandel om 100 procent eller högre. Såväl den nationella livsmedelsstrategin som den svenska beredskapspolitiken ger uttryck för en ambition att öka den inhemska produktionen. Med insatser inom olika områden som regelutformning, ekonomiska ersättningar, export, satsningar på forskning och innovation samt fokus på preferenser hos konsument och handel bedöms den svenska konkurrenskraften kunna öka både nationellt och internationellt.

4.7 Animalieproduktionen och konkurrenskraften – många faktorer påverkar

Sveriges konkurrenskraft inom animalieproduktionen påverkas av en mängd faktorer och inte bara av lagstiftningen på djurskyddsområdet. Primärproduktion utgör utsatta, komplexa branscher som präglas av risker och faktorer som företagen många gånger inte styr över. I hög grad är företagen beroende av faktiska omständigheter kring gården till exempel klimat och väder, jordmån, transportsträckor till köpare och från leverantörer av insatsvaror samt tillgång till bristvarorna mark, kapital, levande djur och personal. Långa exklusivitetsavtal mellan säljare och köpare av jordbruksprodukter kan också påverka konkurrenskraften.

Figur 4.15 Faktorer som påverkar svenska animalieproducenters konkurrenskraft



Källa: Rapport Macklean 2023-11-14.

Kapitalförsörjningen

Det är höga inträdesbarriärer för att starta ett lantbruksföretag, då det krävs stora ekonomiska investeringar i framför allt mark, maskiner och lokaler samtidigt som marginalerna är låga. Kapitalförsörjningen är ett betydande problem, särskilt för de som vill starta en ny animalieproduktion där ett stort kapital krävs, bland annat för stallbyggnader. Kapitalbehovet är i de flesta fall större i animalieproduktionen än i många andra av lantbrukets sektorer. Förhållandevis många befintliga stallbyggnader är också gamla och det finns stora behov av både ny- och ombyggnationer liksom utökning av produktionen för att få lönsamhet.⁵⁵ Med en allt äldre lantbrukarkår finns också behov av generationsskifte på många gårdar. Ökad reglering av bankerna och deras risktagande har begränsat möjligheterna för lantbruksföretagen att låna till större investeringar. Bristande lantbrukskompetens på många banker bidrar också till att det är svårt att få låna de belopp som krävs om man till exempel vill starta nytt eller utöka inom animalieproduktionen. Det handlar också om att investeringarna inte bedöms lönsamma. Generellt är det unga företagare som har svårast att få de lån som krävs.

Generationsskiften

Antalet små och medelstora lantbruksföretag har minskat kraftigt sedan 2007 medan antalet stora företag ökat. Sammantaget fortsätter lantbrukets strukturutveckling, där antalet företag blir färre och större. En åldrande lantbrukarkår gör att många gårdar står inför ett generationsskifte, försäljning eller nedläggning av verksamheten. Inträdesbarriärerna är höga då det krävs stora investeringar för att förvärva en produktionsanläggning eller utöka en befintlig och finansieringsmöjligheterna är begränsade. Åldersfördelningen bland lantbruksföretagarna har förändrats kraftigt och sedan 2003 har antalet företagare över 65 år ökat med 70 procent. Ålderskategorin utgör nu mer än 1/3 av det totala antalet lantbruksföretagare. Ungefär 25 till 30 procent av nötkötts-, gris-, ägg- och mjölkproducenterna planerar ett ägarskifte inom fem år och 65 till 70 procent av dem har en vilja att skifta inom familjen. Ett stort antal lantbruk kommer alltså inom en

⁵⁵ Jordbruksverkets djurskyddsrapport 2022.

snar framtid att kräva ett ägarskifte, något som bedöms vara svårt att genomföra, bland annat på grund av brist på kapital.⁵⁶

Mark- och arrendepriiser

Sedan EU-inträdet 1995 har priset för jordbruksmark och arrenden ökat kontinuerligt. Mellan åren 1995 och 2011 fördubblades det genomsnittliga arrendepriiset för att sedan stiga något även de efterkommande åren. År 2022 var arrendepriiset 1 800 kronor per hektar vilket kan jämföras med 800 kronor per hektar år 1995. Vad gäller markpriserna skedde den stora ökningen mellan år 2000 och 2022. År 2023 var det genomsnittliga priset på åkermark 130 500 kronor per hektar, vilket är dubbelt så högt som år 2012. Förklaringen till detta är svår att med säkerhet säga, men klart är att det påverkas av en mängd olika faktorer. Jordbrukspolitiken och räntenivån har pekats ut som bidragande orsaker. En viss anpassning till markpriser i andra länder kan inte heller bortses från. Omläggning av stöden från prisstöd till arealkopplade stöd har spelat stor roll liksom räntenivån samt begränsat utbud. Klart är att de ökade priserna är en utmaning både för lantbrukare som vill utöka eller starta en verksamhet.⁵⁷ När befintlig verksamhet utökas ger dock ett ökat markpris bättre underlag för säkerhet vid lånefinansiering. De ökade priserna på mark har dock begränsad effekt som en faktor för att få säkerhet vid större investeringar i animalieproduktion.

Lönsamheten

Lönsamheten i sektorn är generellt låg. Den bristande produktionsutvecklingen för flera köttslag och mjölk de senaste decennierna är också ett tydligt tecken på att lönsamheten varit för svag för att skapa tillväxt. Även till synes marginella kostnadsökningar kan slå mycket hårt mot lönsamheten om nettolönsamheten, marginalen, är låg. Många animalieproducenter har en nettolönsamhet som bara ligger runt 10–15 procent. I en enkät till lammproducenter som branschen genomfört konstateras att dålig lönsamhet anges som tredje skäl för en planerad avveckling av verksamheten. På första och andra plats kommer

⁵⁶ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

⁵⁷ Ibid.

ålder respektive risken för rovdjursangrepp. Det finns företag i animalieproduktionen som har god lönsamhet men många har svårt att uppnå det. Det påverkar den långsiktiga konkurrenskraften och möjligheten att investera. Det kan också göra sektorn oattraktiv.

Låga volymer

Sverige har i dag relativt låga produktionsvolymer av kött, mejerivaror och ägg då många företagare främst producerar för att tillgodose den inhemska konsumtionen. Sverige är inte tillräckligt konkurrenskraftigt på den internationella marknaden, bland annat på grund av att det saknas de volymer som ofta krävs för att kunna exportera och sälja internationellt. Det finns mycket goda möjligheter att producera mer i Sverige men då behövs bland annat fortsatt strukturutveckling, ett bättre innovationsklimat, sänkta produktionskostnader och ökad användning av ny teknik för att höja produktiviteten och för det krävs bland annat investeringar i nya stallar. Det bör understrykas att all produktion bör värnas liksom att ha en livsmedelsproduktion i hela landet, något som är nödvändigt bland annat för livsmedelsberedskapen och konsumenternas efterfrågan på närproducerade livsmedel. Det är också viktigt att även den befintliga produktionen värnas, inklusive mindre besättningar som av olika skäl inte vill utöka sin produktion.

Produktivitetsökningar måste dock ske utan allvarlig miljöpåverkan för att företagen ska vara hållbara på sikt. Hög produktivitet innebär oftast ökad resurseffektivitet, vilket medför lägre miljöpåverkan per producerad enhet. Miljöhänsyn måste tas vid uppskalning av verksamhet för att främja en hållbar ökning av produktionen. Det finns en risk för att de stora möjligheterna att öka den inhemska produktionen av hållbara livsmedel hämmas av EU:s och Sveriges klimatlagstiftning. Svensk produktion gynnas av fokus på klimatpåverkan räknat per producerad eller konsumerad enhet livsmedel och detta bör vara vägledande för kommande klimatlagstiftning och mål.

En fråga är i hur hög grad strukturutveckling kan bidra till att öka produktionen i områden där den redan i dag är relativt stor, inte minst med tanke på begränsningar i exempelvis foder och spridningsareal. Strukturutvecklingen kan även utgöra en nackdel genom att färre, större företag kan medföra en ökad sårbarhet samtidigt som större

företag, om de ges rätt förutsättningar, kan investera för en ökad robusthet vilket kan ge motsatt effekt.

Beredskap och självförsörjning

Som ett resultat bland annat av Covid-19-pandemin, kriget i Ukraina och osäkert säkerhetsläge i världen är nu beredskapsfrågan mer aktuell än någonsin och det är ett stort fokus på att åstadkomma en robust och tillräcklig inhemsk livsmedelsproduktion. Det handlar bland annat om att klargöra hur livsmedelsförsörjningen ska formeras, vilka strategiska varor och anläggningar som finns samt om och hur lagring ska organiseras. En statlig utredning om Sveriges livsmedelsberedskap har nyligen publicerats.⁵⁸ Det finns ett tydligt fokus på dessa frågor från politiskt håll, vilket kan bidra till en stärkt konkurrenskraft för lantbruket, både på kort och lång sikt. Men det kan även få motsatt effekt. Att investera för en eventuell framtida kris kan sänka konkurrenskraften i fredstid. Ökade krav på beredskap kan också ge ökad administration och ta medel och resurser i anspråk som används till lönsamhetsåtgärder i dag.

Ojämn fördelning av vinster i livsmedelskedjan

Strukturen inom förädlingsledet och tillgången på svenskproducerade livsmedel avgör hur stor andel av merbetalningen för svenska produkter som kommer lantbruket till del inom respektive produktionsgren. Enligt undersökningen Matkronan, som genomförs regelbundet på uppdrag av LRF, tillfaller endast 10 procent av konsumentens köpesumma i butik primärproducenten. Denna siffra för 2022 är en procentenhet högre än vid undersökningen år 2021 men cirka fem procentenheter lägre än år 2000 vilket kan förklaras av att det köps in mer importerade råvaror. Då sänks lantbrukarens andel och andelen som kommer från import höjs, det vill säga lantbruk och livsmedelsindustri i andra länder premieras. Om man i stället ser till de livsmedel som är baserade på svensk råvara får lantbrukaren en större del av konsumentköpet, 23 procent.⁵⁹

⁵⁸ Livsmedelsberedskap för en ny tid. SOU 2024:8.

⁵⁹ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

I Konkurrensverkets rapport om konkurrensen i primärproduktionen⁶⁰ konstateras att det är tydligt att det är primärproducenternas köpare som sätter priserna. Primärproducenterna kan bara påverka priset i vissa fall, exempelvis vid gårdsförsäljning eller när stora volymer av en viss produkt kan konkurrensutsättas mellan två köpare. Det framgår också att primärproducenterna upplever en snedvriden konkurrens mellan svenska och utländska lantbrukare och att minskade regelbördor krävs. Primärproducenterna är således generellt missnöjda med att de i Sverige får ta del av för liten del av vinstmarginalerna jämfört med i andra länder inom EU. I Sverige verkar marknadsdynamiken således fungera sämre. Dessutom nämns i rapporten att det är sårbart med färre och större produktionsenheter. Det lyfts också problem med bristande konkurrens i andra led som delar av förädlingsindustrin och dagligvaruhandeln. Många av de som tillfrågades i Konkurrensverkets studie underströk att det är viktigt att lösa den bristfälliga konkurrens som finns i exempelvis delar av förädlingsindustrin och dagligvaruhandeln. Att öka transparensen i livsmedelskedjan ansågs också viktigt. Enligt en undersökning av Verian (tidigare SIFO) påverkas även konsumenternas betalningsvilja av hur man tror att medlen fördelas i matkronan. Av de tillfrågade angav 45 procent att de hade valt att köpa mer svenskproducerade livsmedel om bonden fick en större del av priset som de betalar.

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och miljötillstånd

För att kunna ansöka om miljötillstånd krävs i vissa fall en miljökonsekvensbeskrivning. Den tas fram i syfte att kartlägga den miljöpåverkan som en planerad verksamhet bedöms medföra och för att beakta potentiella konsekvenser innan verksamheten tas i bruk. Det krävs enligt Miljöbalken för alla verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. Specifikt krävs det för lantbrukare med fler än 400 nötkreatur, hästar eller minkar, 40 000 platser för fjäderfä, 2 000 platser för slaktgrisar eller 750 platser för suggor. Den strukturutveckling som sker inom animalieproduktionen medför att dessa nivåer är låga i dag och att det för många fler verksamheter än tidigare krävs en MKB. Det är tidskrävande och i många fall svårt att upprätta en MKB. Det finns expertis på marknaden att anlita, vilket i många fall också

⁶⁰ Konkurrensverket, Rapport Konkurrenskraft i primärproduktionen 2023:11.

krävs, men det innebär en merkostnad och är därmed ett hinder för lantbrukare som vill expandera eller etablera en ny verksamhet. Handläggningstiderna för ett miljötillstånd är dessutom långa, i dagsläget cirka ett år och ibland längre än så. I kycklingbranschen finns exempel på handläggningstider mellan 4–6 år. Det är sammantaget ett omfattande arbete med en MKB och ansökan om miljötillstånd som därmed blir ett betydande hinder för animalieproduktionens utveckling. I förlängningen påverkar det också konkurrenskraften negativt. Det pågår en statlig utredning som arbetar med denna fråga.⁶¹

Valutakursen

Sedan Sveriges inträde i EU är marknadspriserna uttryckta i euro och således är den svenska kronans valutakurs avgörande för kostnaderna för många viktiga insatsvaror. I nuläget är kronan svag vilket medför att priserna för insatsvaror blir en extra stor utgift för de svenska primärproducenterna. Lönsamheten blir lägre och konkurrenskraften påverkas, särskilt för importberoende sektorer. Samtidigt innebär den svaga växelkursen att nivån på marknadspriserna höjs, då många av dessa påverkas av internationell prisnivå, vidare ett högre EU-stöd vad gäller stöden i pelare 1 som finansieras genom garantifonden. Där emot styrs stöden i den andra pelaren av den svenska valutakursförordningen. Växelkursen har inte justerats i denna förordning vilket innebär att stödets storlek är oförändrade. Import av kött blir inte lika intressant samtidigt som exporten får en fördel vid en svag krona.

Export

Den svenska exporten av animalier är begränsad. I Sverige produceras primärt för den inhemska konsumtionen och så har det varit under lång tid. Därför har det sannolikt inte funnits ett behov av att utforska exportmöjligheterna i någon större utsträckning, trots att export kan ge tillgång till fler säljkanaler, bidra till livsmedelsberedskapen, minska sårbarheten gentemot enskilda kunder och öka konkurrenskraften. Sammantaget krävs vilja, kunskap, marknadstillträde, tillräckliga volymer och inte minst resurser för att exportera. Även det svenska

⁶¹ Utredningen om förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken, KN 2023:02.

prisläget gör det utmanande att bygga upp exportaffären för exempelvis svenska köttprodukter.

Sveriges livsmedelsstrategi

Den nationella livsmedelsstrategin infördes 2017 efter ett beslut i riksdagen. Strategin syftar till att öka den inhemska produktionen av livsmedel och göra den svenska livsmedelskedjan globalt konkurrenskraftig, innovativ, attraktiv och hållbar fram till år 2030. För att uppnå detta breda mål har regeringen tagit fram flera handlingsplaner med åtgärder och uppdrag till berörda myndigheter såsom Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Den nuvarande livsmedelsstrategin kan delas in i tre strategiska områden: Regler och villkor, konsument och marknad samt kunskap och innovation. Regeringen ser nu över livsmedelsstrategin för att ta fram en uppdaterad version, Livsmedelsstrategi 2.0, under 2024.

Livsmedelsstrategin är en samlande kraft som i sin helhet främjar Sveriges konkurrenskraft.

Den gemensamma jordbrukspolitiken i EU

Den gemensamma jordbrukspolitiken i EU, CAP, är en viktig ram för produktionen, men den är inte tillräcklig för att hantera en strategisk utveckling av konkurrenskraften vare sig inom EU eller inom de enskilda medlemsländerna. Frågor som kapitalförsörjning, skatter, regelverk för ägande och nationella regelverk inom många områden samt andra villkor för företagande är sådant som ligger på de enskilda medlemsländernas bord. Dock påverkar CAP lantbrukarnas konkurrenskraft.

Riktade lantbruksstöd

Svenska animalieproducenter och andra primärproducenter har under 2018 till 2023 fått krisstöd för ökade kostnader och lägre intäkter orsakade av externa omständigheter. Det har mildrat de negativa effekterna för producenternas lönsamhet och till en del även för verksam-

heternas fortgång. En god lönsamhet i robusta företag utan behov av krisstöd är dock att föredra.

Stora rovdjur och klövviltsskador

Risken för angrepp av stora rovdjur, framför allt varg, på djur i primärproduktionen varierar beroende på djurslag. Oftast är det får som blir angripna. Årligen varierar antalet rovdjursangripna får mellan 400 och 600, vilket motsvarar 0,08 procent av det totala antalet får i Sverige. Trots att den procentuella andelen inte är särskilt stor blir det en ekonomisk påverkan för den enskilde primärproducenten. Det handlar förutom djurförlusten bland annat om utökad arbete och kostnader för rovdjursavvisande eller andra stängsel. Det skapar också oro för framtida angrepp, även hos andra djurägare.

Skador från klövvilt är ett annat betydande problem för lantbruket med stora kostnader och förlorade intäkter som följd. Risken för såväl angrepp av stora rovdjur som klövviltsskador kan bidra till att nya producenter inte etablerar sig eller att befintliga inte utökar verksamheten. Det kan i sin tur medföra begränsningar i total produktionsvolym, lönsamhet och konkurrenskraft. Som ett resultat av de betydande konsekvenserna av viltsskador tillsattes en viltsskadekommission av LRF, Sveriges Jordbruksarendatorer, Södra, Mellanskog, Norra Skog och Riksförbundet M Sverige och 21 åtgärdsförslag togs fram under år 2022.⁶² Det kan konstateras att både risken för rovdjur och klövviltsskador har en negativ påverkan på företagarnas motivation och vilja till utökad, eller till och med fortsatt produktion.

Arbetsmiljö och arbetskraft

Den allmänna debatten om lantbruket, hot och hat mot djurägare samt risken för olaga intrång har negativ påverkan på arbetsmiljön och kan minska viljan att investera och arbeta i sektorn. Detta särskilt som många djurägare ofta också bor på gården med sin familj. Även den fysiska arbetsmiljön med risk för olyckor kan bidra till att minska viljan att arbeta inom sektorn. Statistik visar att jordbruk, skogsbruk och fiske är den tredje mest drabbade branschen gällande

⁶² Viltsskadekommissionen. Viltsskadornas påverkan på samhället, livsmedelsproduktion, skogsproduktion och trafik. 2022.

dödsolyckor. Under perioden 2010–2020 omkom 71 lantbrukare till följd av sitt arbete.⁶³

Brist på arbetskraft är också påtagligt för många företag, som har svårt att rekrytera rätt kompetens. Arbetskraftsbrist finns inom flera olika yrken i livsmedelskedjan bland annat lantbruksarbetare, slaktare och veterinärer. Allt färre yngre utbildar sig också till yrken inom lantbruket och livsmedelsindustrin på gymnasienivå. Det är inte färre än tidigare som väljer naturbruksgymnasium men få väljer inriktning på lantbruk. Efter studenten går endast cirka 25 procent av eleverna till lantbruket och trädgård. När det gäller lantarbetare är det även så att många utbildade lämnar för annan sysselsättning. Allt färre veterinärer väljer att arbeta med lantbrukets djur, vilket troligen beror på flera samverkande faktorer där arbetsmiljöaspekten kan vara en av dem. Det är svårt att få tillräckligt många veterinärer i hela landet och veterinärer som arbetar under jourtid. Övriga yrken i livsmedelskedjan spelar också en viktig roll för att upprätthålla produktionen och säkra förädlingen av livsmedel. Även där är det stor brist på arbetskraft. Det kan få stor inverkan på livsmedelskedjan om inte rätt kompetens finns tillgänglig.

Arbetskraft är dessutom en betydande kostnadspost i lantbruket. En statlig utredning⁶⁴ har lämnat förslag på hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen ska genomföras i Sverige. Direktivet ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 15 november 2024. Regler för arbetskraftsinvandring från tredje land kan öka svårigheterna att rekrytera personal till delar av animalieproduktionen liksom livsmedelsindustrin. Om genomförandet av EU-direktivet i Sverige skulle resultera i krav på omfattande ökning av minimilöner kan det få stora konsekvenser för den svenska lantbruksnäringen, bland annat animalieproduktion där man inte har säsongarbetare utan anställda året runt.

Klimat och geografi

Sverige är beläget långt norrut i Europa där kylan vintertid ställer höga krav på stallbyggnader med god hållfasthet, isolering och ventilation till skillnad från sydligare länder. I länder med mildare klimat kan djuren

⁶³ Jordbruksverkets strategi för arbetsmiljö. Regeringsuppdrag 2022.

⁶⁴ Genomförande av minimilönedirektivet, SOU 2023:36.

vistas utomhus under längre perioder än i Sverige, vilket normalt medför lägre kostnader i produktionen. Det svenska klimatet innebär därmed merkostnader för animalieproducenterna i Sverige, vilket kan begränsa både såväl fortsatt drift som nyetablering och expansion.

De långa avstånden i landet och den stora andelen glesbygd ökar också kostnaderna för transporter såväl inom landet som till andra marknader. Det kan bland annat påverka kostnaderna för export samt för transport av insatsvaror och djur inom landet.

Klimatförändringarna påverkar lantbruket i hög grad och det är något som bedöms öka i framtiden. Med allt varmare klimat kan svensk djurhållning till exempel drabbas av djursjukdomar och parasiter som inte finns här i dag och det kan finnas andra behov av att exempelvis kyla stallarna. Foderproduktionen kan drabbas av växtskadegörare i högre grad än i dag och fodrets kvalitet kan påverkas av klimatförändringen. En längre växtperiod, betesperiod och möjlighet att odla andra grödor än i dag kan dock vara positivt.

Extremväder påverkar också djurhållningen och lantbruket. Sommaren 2023 inleddes till exempel med en period av värme och torka och avslutades med en intensiv regnperiod, med översvämningar runt om i Sverige som följd. Dessa två extremer försämrade skördarna såväl kvalitativt som kvantitativt och har drivit upp kostnaderna för lantbrukarna och därmed även bidragit till en försämrad lönsamhet. Det skapade även oro bland djurägarna för bristande tillgång till strömedel och grovfoder. Torkan år 2018 var ytterligare ett exempel på extremväder som påverkar lantbruket negativt.

Konsumentattityd och betalningsvilja

I Sverige har många konsumenter en positiv attityd till livsmedel med svenskt ursprung, även om viljan och det faktiska agerandet i en köpsituation kan vara två skilda saker. Det illustreras bland annat i statistiken med den ökande import av animalier och minskande svenska marknadsandelar som skett sedan EU-inträdet. I de flesta länder värdesätter konsumenterna den inhemska produktionen högst. Det begränsade intresset för svenska mervärden på den europeiska marknaden kan utöver det ha många orsaker som exempelvis prisnivån på produkterna, bristande förståelse eller intresse för de svenska mervärdena samt svenska företags förmåga och intresse av att lansera

svenska livsmedel på en internationell marknad. I dag är dock priset den allra viktigaste faktorn vid köp av livsmedel, särskilt i rådande ekonomiska läge. Inflation och ökade kostnader för hushållen gör att billigare importerade produkter vinner mark och utmanar den svenska animalieproduktionens konkurrenskraft. Handelsstatik visar dock att importen inte ökar för griskött och att ökningen för nötkött är liten. En viktig förklaring till import av kött är att efterfrågan i Sverige är hög för ädlare styckningsdetaljer.

Möjligheten att ta ut en merbetalning på den svenska konsumentmarknaden för svenska mervärden beror också på tillgången till dessa mervärdesprodukter i förhållande till andelen konsumenter som efterfrågar dem. Effekten av lagstiftningskrav med en högre ambition för djurskyddet är att all svensk produktion får en viss nivå på kraven. Det innebär att det kan vara svårt att ta ut betalt för sådana mervärden på marknaden. På den svenska marknaden för nötkött har det dock över tid relativt ofta funnits ett underskott, varför kundernas preferens för svenskt kött gjort att priset ökat. När det gäller mjölkprodukter styrs priserna av den internationella marknaden för mjölk. Det påverkas av mejeriernas val av prismodeller.

Djurskyddslagstiftning

Sverige har i dag högre djurskyddskrav i lagstiftningen jämfört med många andra länder i Europa och även internationellt. Det bedöms vara mer kostsamt att bedriva animalieproduktion i Sverige till följd av en rad faktorer som högre kostnader för foder, arbetskraft och stallbyggnader men även på grund av högre djurskyddskrav. Det är allmänt vedertaget att en hög nivå på djurvälstånd (djurskydd och djurhälsa) medför fördelar såsom hög produktion, låga kostnader för läkemedel och veterinärbehandlingar. God djurhälsa har även en positiv effekt i form av lägre antibiotikaanvändning och resistensproblematik.

Andra EU-länders tillämpning av djurskyddslagstiftningen

Trots att EU:s lagstiftning inom djurskyddsområdet funnits relativt länge är det fortfarande flera länder som inte uppfyller kraven inom vissa områden.⁶⁵ Ett exempel är svanskupering av grisar, något som fortfarande sker rutinmässigt i många EU-medlemsländer i strid mot EU-lagstiftningens krav. För att ställa om produktionen i syfte att uppfylla EU:s djurskyddslagstiftning fullt ut krävs stora ekonomiska insatser av djurhållarna i många medlemsländer. Att vissa inte uppfyller den lagstiftningen det har beslutats om gemensamt inom EU snedvrider konkurrensen på marknaden. Produktionen i dessa länder blir mindre kostsam och de länder som faktiskt uppfyller kraven riskerar en försämrade konkurrenskraft.

Tillämpning av svensk lagstiftning

Det är viktigt att den svenska lagstiftningen tolkas och genomförs på ett likartat sätt såväl inom som mellan myndigheter och att de har ett främjande synsätt. Det är också mycket viktigt med kalibrering av myndigheternas bedömningar på olika områden i syfte att åstadkomma rättssäkerhet, förtroende och förutsägbarhet för djurägarna. Myndigheternas kontroller behöver ständigt utvecklas för att vara enhetliga över landet. Rådet för djurskyddskontroll, länsstyrelserna och Jordbruksverket arbetar kontinuerligt med dessa frågor. Om lagstiftningen tolkas olika beroende på vem som tillämpar den blir det en snedvriden nationell konkurrens där kostnadsbilden kan variera för olika typer av primärproducenter och i olika delar av landet. Det skapar också en osäkerhet vilket kan minska investeringsviljan. Det är även viktigt att inte en befintlig tolkning av en bestämmelse ändras med kort varsel då det kan få stora konsekvenser för företagen.

Smittskydd och sjukdomsutbrott

Smittskyddet är viktigt i dag men kan bli än viktigare i framtiden med ökad globalisering. Klimatförändringarna kan också göra att nya djursjukdomar introduceras. En ökande viltstam påverkar också risken för

⁶⁵ Commission staff working document. Evaluation of the European union strategy for the protection and welfare of animals 2012-2015. SWD (2021)76.

spridning av smittor. Sjukdomsutbrott kan få stora ekonomiska och andra konsekvenser för djurägarna och för staten. Det kan också medföra lidande för djuren och ibland även avlivning av ett stort antal djur. Utbrott av sjukdomar påverkar också konkurrenskraften och möjligheterna till export negativt.

Regler för offentlig upphandling

I offentliga upphandlingar av livsmedel kan man enligt EU-lagstiftningen inte kräva att den nationella lagstiftningen ska vara uppfylld. Det går att ställa vissa krav på produkterna där vissa specificerade djurskydds krav kan ingå. De internationella primärproducenterna följer som regel en mindre krävande djurskyddslagstiftning och har i många fall lägre skatter, kostnader för arbetskraft, insatsmedel, byggnader etcetera och har därmed sammantaget en lägre kostnadsstruktur som kan möjliggöra anbud till lägre pris. Det kan även upplevas som motsägelsefullt att staten via nationell lagstiftning ställer höga krav på svenskt djurskydd medan man i offentlig verksamhet inte alltid ställer motsvarande krav på sina leverantörer. Detta kan få till följd att det är enklare för internationella aktörer att vinna offentliga upphandlingar som har pris som det primära utvärderingskriteriet. Det riskerar därmed att bli en snedvriden konkurrens till förmån för importerade animalieprodukter.

4.8 Konkurrenskraft och djurskydd – en summering från hearingar med intresseorganisationer

Utredningen genomförde tre hearingar med bransch-, konsument- och djurskyddsorganisationer i juni 2023. Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett mycket starkt stöd och stolthet för den så kallade svenska modellen med förebyggande arbete i samverkan mellan bransch och myndigheter liksom för den svenska djurskyddsnivån. Samtidigt finns enligt branschen ett stort behov av ökad konkurrenskraft, lönsamhet och ersättning för krav som går längre än EU:s djurskyddslagstiftning. Det råder också stor samstämmighet i att Sveriges förebyggande, långsiktiga och gemensamma arbete för god djurvård, inklusive djurhälsa och smittskydd samt låga, ansvarsfulla antibiotikaanvändning utgör värdefulla mervärden för den svenska

livsmedelsproduktionen. Det är resultatet av ett långt och målmedvetet utvecklingsarbete där branschen själv har tagit många initiativ. I flera fall har dessa mervärden även bidragit till högre produktionsresultat än genomsnittet i EU och att svenska konsumenter i högre grad väljer svenska produkter.

Stolthet över svenskt djurskydd men åtgärder krävs för ökad konkurrenskraft och lönsamhet

Det är inte den svenska djurskyddslagstiftningen specifikt som lyfts upp på hearingarna som ett huvudsakligt hinder för stärkt konkurrenskraft. Inte heller är enskilda paragrafer det som dominerade diskussionerna, även om förändrings- och förbättringsförslag framförts liksom att det är svårt att ta betalt för mervärden som är lagstadgade och att erhålla andra ersättningar. Det som särskilt återkommer är i stället frågor som handlar om myndighetsutövning, kontroller med bedömningar som inte genomförs korrekt och likartat, att medlemsstaterna i EU tolkar och implementerar den gemensamma lagstiftningen olika och inte lever upp till den i alla delar, otillräcklig stabilitet i olika förutsättningar för utveckling av företaget, marknadsproblem, kapitalförsörjning, olika regler och tillstånd som försvårar samt bristande stöd från vissa myndigheter i arbetet med att stärka konkurrenskraft, lönsamhet och öka produktionen.

Även om det generellt uttrycks ett starkt stöd för svenska mervärden och en fortsatt hög nivå på djurskyddslagstiftningen i Sverige konstateras också att lagstiftningen medför kostnader som svenska producenter har svårt att få ersättning för och som inte vägs upp av högre produktionsresultat och merbetalning i butik. Flera av branschorganisationerna på hearingarna förde fram att svenska animalieproducenter har tydliga svårigheter att konkurrera prismässigt med länder vars djurskyddslagstiftning, och därmed även produktionskostnader, ligger på en lägre nivå vilket bland annat avspeglas i förlorade marknadsandelar till lågprisimport.

Att det inom EU finns stora olikheter i hur den gemensamma lagstiftningen på djurskyddsområdet tolkas, implementeras och efterlevs bidrar också till skillnader i produktionskostnader enligt deltagarna på hearingarna. Även andra regionala skillnader som Sveriges kallare klimat, högre kostnader för bland annat byggnader och för arbetskraft påverkar. Sammantaget innebär det att lönsamhet och konkur-

renskraft hos svenska företag begränsas. Svensk animalieproduktion har inte bara svårt att konkurrera på den internationella marknaden utan även på den svenska där den konkurrerar mot billig import. Sveriges möjligheter på exportmarknaderna bedöms små på grund av högre produktionskostnader och priser samt låga volymer.

Det finns en utbredd stolthet över svensk djurskyddsnivå liksom en vilja att behålla den. Men för att klara ekonomin och konkurrenskraften på en ojämlig marknad krävs att det utgår ersättning och annat stöd för krav över EU nivån. Det räcker inte med de intäkter som bedöms komma från svenska särregler som exempelvis merbetalning från en relativt begränsad grupp konsumenter, vissa produktionsökningar och förbättrad djurhälsa. Det är de allra flesta överens om. Att sänka svensk djurskyddslagstiftning till EU:s nivå för att få en billigare produktion bedöms av de allra flesta på hearingarna inte som någon lösning. Det är endast ett par av branschorganisationerna som tydligt förordar att svensk djurskyddslagstiftning ska vara likvärdig med EU-lagstiftningen och att marknaden fullt ut ska kompensera för mervärden som efterfrågas utöver lagstiftningen. Även dessa organisationer framför att det inte löser svenska konkurrensproblem men att det bland annat skulle göra det lättare att ta betalt för mervärden på marknaden om de inte finns i lagstiftningen. En lagstiftning på EU-nivå skulle också göra det möjligt att i högre grad ersätta för ett mer långtgående djurskydd.

Det många organisationer särskilt lyft som problem för konkurrenskraften är Miljökonsekvensbeskrivningarna (MKB) som krävs vid viss nybyggnation eller utökning av verksamheten, olika kontroller där rättssäkerheten är otillfredsställande särskilt de kontroller som utförs av de officiella veterinärerna på slakteri, otillräcklig regelförenkling och tung administration, betesregler för mjölkkor, bristen på ersättningsmöjligheter för mervärden samt regelverket för offentlig upphandling. Den ojämliga fördelningen av vinster i livsmedelskedjan, svårigheter att få banklån vid investeringar och generationsskiften, veterinärbristen och tillgängligheten till veterinär hela dygnet, stora kostnader för den enskilde vid exempelvis salmonellautbrott, viltskador samt rovdjurstrycket är också frågor som anses belasta konkurrenskraften på ett betydande sätt.

När det gäller djurskyddslagstiftningen specifikt understryks generellt behovet av förenkling, mindre detaljstyrning och en större flexibilitet där djurägaren själv får bedöma hur en bestämmelse ska upp-

nås. Som exempel kan nämnas när, hur länge och vilka djur som ska gå på bete eller på annat sätt vistas utomhus. Dagens lagstiftning anses förhindra möjligheten att få ersättning för bete, något övriga lantbrukare i EU har möjlighet till då de inte har något beteskra­v i lagstiftningen. Samtliga på hearingarna betonar vikten av att de enskilda medlemsstaterna tolkar, implementerar och efterlever EU-lagstiftningen på djurskyddsområdet på ett korrekt och likartat sätt. I dag är det ett problem som snedvrider konkurrensen inom EU och påverkar svensk konkurrenskraft negativt. Dessutom påverkas djurskyddet negativt.

Det råder också stor samstämmighet kring vikten av att det premieras att ligga i framkant när det gäller djurskydd. I princip samtliga organisationer på hearingarna anser att ersättningsmöjligheterna för djurskyddsinsatser måste förbättras och utökas, till exempel inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik CAP, och de djurväl­färdsersättningar som medges där.

EU:s nya djurskyddslagstiftning

Det finns en god samstämmighet på hearingarna kring att det är positivt att EU-kommissionen avser att stärka djurskyddet genom förslag till ny djurskyddslagstiftning inom EU. Det anses även positivt om djurskydds­nivån skulle stärkas globalt. Detta för djurens skull men även av konkurrensskäl då andra länder får ökade kostnader som Sverige redan har tagit tidigare. Sverige har också ytterligare mervärden i sin produktion att konkurrera med som vaccinering, smittskydd, god djurhälsa och låg antibiotikaförbrukning.

Det är dock många organisationer som också lyfter en del farhågor. Det handlar bland annat om risken för att stöd skulle utgå till lantbrukare i andra medlemsstater för nya EU-bestämmelser som inför­s medan svenska lantbrukare, som redan lever upp till de nya kraven, inte får tillgång till ersättningar. Det anser man skulle snedvrída konkurrensen till nackdel för svenska bönder och är något som måste beaktas. Om den nya EU-lagstiftningen på vissa områden, som till exempel utrymmeskrav, skulle skärpas jämfört med svenska bestämmelser understryker branschen vikten av att Sverige ifrågasätter om en sådan ökning av yta verkligen förbättrar djurväl­färden i ett land som redan, och tydligt, demonstrerat sin expertis i att föda upp djur

med låg antibiotikaförbrukning, strömedel i boxarna, utan svanskupering, näbbtrimning och fixering med dagens svenska utrymmeskrav. Ombyggnationer som exempelvis en mindre justering av utrymmet innebär stora kostnader och bedöms kraftigt påverka svensk konkurrenskraft och lönsamhet med marginell, om ens någon, inverkan på djurskyddet. Det betonas också att om den nya EU-lagstiftningen skulle innebära en förkortning av den maximala tiden för djurtransporter till slakterier skulle det påverka konkurrenskraften negativt då Sveriges geografi och slakteriernas fördelning över landet inte klarar kortare transporter än i dag. Om det ändå införs en sänkning av transporttiden måste dispensmöjligheter finnas.

Förutom ökade utrymmeskrav och begränsningar av transporttiderna framförs även en oro för att införande av vissa andra djurskyddsregler i den nya EU-lagstiftningen kommer att påverka konkurrenskraften i Sverige negativt och medföra stora kostnader och även nedläggning av företag samt förlorade marknadsandelar. Det handlar bland annat om förbud mot uppbundna djur, vissa regler kring djurtransporter som förbud mot flera våningsplan och utökade utrymmeskrav, totalförbud mot kastration av grisar det vill säga även om det som i Sverige sker med bedövning samt om krav på nya bedövningsmetoder i samband med slakt införs i EU-lagstiftningen innan tillfredsställande alternativ finns.

Sverige kan också, åtminstone till del, tappa sitt försprång på djurskyddsområdet om EU:s djurskyddslagstiftning stärks, vilket innebär att djurskyddsnivån ökar och svenska producenters relativa konkurrenskraft förbättras. Några större medlemsländer arbetar också aktivt för att stärka sin nationella djurskyddslagstiftning och inför även andra djurskyddshöjande åtgärder nationellt. Ett alternativ som många organisationer på hearingarna ser som en risk är om Sverige efter införandet av ny EU-lagstiftning väljer att höja kraven i den svenska djurskyddslagstiftningen ännu mer för att bibehålla sitt försprång, med ytterligare kostnader och ofördelaktig konkurrenssituation för svensk produktion som följd. Därför menar flera branschorganisationer att det är viktigt med en gemensam EU-nivå där djurskyddsåtgärder som går utöver denna, oavsett om dessa åtgärder är nationell lagstiftning, praxis eller andra frivilliga åtgärder, ger ersättning till djurägarna. Det skulle stimulera till ytterligare utveckling av djurskyddet inom EU och bidra till ökade investeringar och stärkt konkurrenskraft. Att ligga i framkant ska premieras och inte bestraffas.

Regler i svensk djurskyddslagstiftning

Diskussionerna på hearingarna handlade endast marginellt om enskilda bestämmelser i svensk djurskyddslagstiftning. Det framfördes inte heller generellt ett stort behov av att genomföra beräkningar i detalj för olika svenska lagkrav. Det sistnämnda beror sannolikt inte på att behovet helt saknas utan snarare om vetenskapen att det är svårt att få en rättvisande bild då grunddata ofta saknas, särskilt om intäkter och fördelar med en viss bestämmelse, och att det är många olika faktorer som påverkar det ekonomiska resultatet som det är svårt att justera för i sådana beräkningar. Ett problem som lyfts är att det inte finns tillräckliga vetenskapliga data för svenska förhållanden om de positiva effekterna av olika djurskyddsinsatser i form av bättre djurhälsa, smittskydd, minskad läkemedelsanvändning, antibiotikaresistens och högre produktion med mera. Det är inte ett problem som är unikt för Sverige utan det har även understrukits av både European Food Safety Authority, EFSA, och EU-kommissionen i samband med arbetet med den nya EU-lagstiftningen.

Det är inte många enskilda paragrafer i svensk lagstiftning som lyfts fram på hearingarna men det som ändå tas upp handlar bland annat om bete och utevistelse, utrymmeskrav, krav på tillgång till ligg-hall vid utevistelse vintertid när betestillväxt inte sker samt vissa bestämmelser som gäller djurtransporter.

Samstämmighet i mycket men även delade meningar på hearingarna

Synpunkterna från hearingarna är många och det råder stor samstämmighet i ett stort antal viktiga frågor men synpunkterna är självfallet också delvis olika. Slutsatserna som summerat beskrivits ovan är mer nyanserade och det råder delade meningar om vissa frågor. Generellt kan dock sägas att näringsens organisationer är väl samstämmiga liksom konsument- och djurskyddsorganisationerna men att det särskilt mellan dessa grupper finns olikheter i de synpunkter som förs fram där de sistnämnda generellt hyser mer tillit till mervärdenas betydelse för konkurrenskraften, möjligheten till merbetalt om konsumenterna informeras om djurskyddet och till fördelarna med att ytterligare höja kraven i djurskyddslagstiftningen i såväl Sverige som EU och globalt. Konsument- och djurskyddsorganisationer understryker att Sverige inte längre ligger så mycket före andra länder när

det gäller djurskydd och därför behöver höja djurskyddskraven för att behålla försprånget och de svenska mervärdena.

4.9 Områden med behov av åtgärder för stärkt konkurrenskraft utan direkt koppling till djurskyddsområdet

Nedan beskriver utredningen ett antal områden där förslag till åtgärder inom ramen för föreliggande utredning kan stärka konkurrenskraften. Dessa områden är inte specifikt kopplade till djurskyddslagstiftningen. Det finns också andra frågor än de som tas upp nedan som påverkar konkurrenskraften i animalieproduktionen men som är omhändertagna på annat sätt, till exempel i ett annat kapitel inom denna utredning eller i en annan statlig utredning. En sådan fråga är miljötillstånd och kravet på miljökonsekvensbeskrivning, MKB, som framför allt hanteras inom en annan statlig utredning.⁶⁶ Det finns även frågor som påverkar konkurrenskraften men som utredaren bedömer att det inte finns utrymme att föreslå åtgärder för inom ramen för denna utredning.

4.9.1 Stärk djurägarnas ställning i livsmedelskedjan

Något som utmärker livsmedelskedjan i Sverige är den höga marknads-koncentrationen. Det gäller både detaljist- och grossistled. En hög koncentrationsgrad kan enligt Konkurrensverket vara ett tecken på att konkurrensen fungerar sämre, vilket kan leda till högre livsmedelspriser till nackdel för konsumenterna. ICA har i ett internationellt perspektiv en mycket hög marknadsandel i Sverige på närmare 50 procent och det har varit så sedan länge. Livsmedelshandeln består av ett fåtal aktörer där de tre största är helt dominerande. ICA, Axfood och Coop har en marknadsandel på närmare 90 procent tillsammans. I Sverige har det inte heller varit någon nyetablering av någon dagligvaruaktör sedan Lidl kom in på den svenska marknaden i början av 2000-talet. Lågpriskedjor har generellt haft svårt att ta marknadsandelar fram till 2022, då det började förändras på grund av de mycket höga livsmedelspriserna. Lidl har i dag en marknadsandel på cirka

⁶⁶ Utredningen om förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken, KN 2023:02.

6 procent. Inträdeshindren på den svenska dagligvaruhandeln är enligt Konkurrensverket höga. En hög dominans av några få aktörer i dagligvaruledet ökar utrymmet att utöva marknadsmakt och upprätthålla höga marginaler. Ett skäl är att dagligvarukedjornas förhandlingsposition gentemot leverantörer förbättras med kedjans storlek och det pressar leverantörer och i särskilt hög grad primärproducenterna.

Det kan konstateras att primärproduktionen har ett mycket begränsat inflytande över marknaden för insatsvaror, livsmedelsindustrin och handelsledet. Primärproducenterna är små och i övriga led finns aktörer med stor marknadsmakt. Både dagligvaruhandeln och förädlingsledet har stor köpar- och säljarmakt mot både tidigare och senare led i kedjan. Maktförhållandet varierar beroende på produkt. En del av livsmedelsindustrin ägs även av svenska lantbrukskooperativ vilket innebär att lantbrukarna i vissa fall därigenom erhåller en styrka genom sin samlade storlek och förhandlingsposition. Svensk livsmedelsproduktion med ett historiskt nationellt fokus har få alternativa kunder och hamnar därför lätt i prispress från uppköpande aktörer och från import till lägre priser. Primärproducenten har ofta få alternativa uppköpare, är pristagare och har därför svårt att påverka avräkningspriset. Det är främst genom att påverka kostnadsidan eller att hitta nya marknadskanaler som primärproducenterna kan stärka sin konkurrenskraft och lönsamhet. Möjligheterna till import gör att dagligvaruhandelns makt förstärks ytterligare gentemot primärproducenterna.

Djurskydds krav som finns i lagstiftning är det enligt branschen svårt för primärproducenterna att få betalt för vid prisförhandlingar då de är tvingande. Den begränsade exporten av animalier gör den samlade produktionen beroende av hemmamarknaden, vilket inte heller bidrar till ett balanserat styrkeförhållande i kedjan. För att få till stånd en långsiktigt hållbar och robust animalieproduktion behöver det åstadkommas en jämnare fördelning av vinsterna i värdekedjan.

I en undersökning av konkurrensen i livsmedelskedjan som Konkurrensverket genomförde 2023⁶⁷ har man inte kunnat visa att det skulle vara konkurrensproblem i själva primärproduktionen som drivit upp livsmedelspriserna.

⁶⁷ Konkurrensen i primärproduktionen. Analys i korthet 2023:11.

4.9.2 Finansiering vid investeringar

I Sverige är många stallbyggnader äldre och det finns ett behov av renovering, modernisering och av att utöka verksamheterna i syfte att åstadkomma lönsamhet samt bättre arbetsmiljö och djurskydd. Det finns också ett stort behov av nyinvestering. I dag är det svårt att få låna det kapital som krävs av bankerna, speciellt i animalieproduktionen där kapitalkostnaderna är särskilt stora och möjligheten att lämna säkerhet för lånet är begränsad. Av det skälet har en utredning om jordförvärvslagen tillsatts med syfte att förbättra kapitalförsörjningen till animalieproduktionen.⁶⁸ För att utöka produktionen i enlighet med livsmedelsstrategins mål, och för att kunna genomföra ägarskiften, behöver fler animalieproducenter få möjlighet att låna det kapital som krävs. Ett exempel på initiativ som tillsammans med investeringsstöd inom ramen för CAP underlättar kapitalförsörjningen för jordbruket är Tillväxtbolaget för Sveriges Lantbrukare AB (Tillväxtbolaget). Tillväxtbolaget ägs gemensamt av Lantmännen, Scan Sverige AB (som ägs av Lantmännen), LRF och Växa Sverige AB. Tillväxtbolaget finansierar topplån för investeringar samt hjälper lantbruksföretagen i bankaffären som krävs för resterande lån. Majoriteten av de som ansöker om lån hos Tillväxtbolaget är animalieproducenter.

4.9.3 Ökad produktivitet

Det finns generellt mycket goda förutsättningar att producera mer inom alla produktionsgrenar i Sverige och en potential att öka produktionen av animalier inom flera områden. Det är viktigt att höja produktiviteten genom satsningar på bland annat utbildning, rådgivning, innovationer och ytterligare strukturutveckling. En ökad produktion och upparbetade exportkanaler kan vara ett sätt att balansera tillgång och efterfrågan på den inhemska marknaden. Det är viktigt att hitta möjligheter att kompensera för de generellt höga produktionskostnaderna i Sverige. För att öka produktiviteten i animalieproduktionen krävs också ökad användning av ny teknik samt investeringar i nya stallar.

⁶⁸ Dir 2023:157.

4.9.4 Viltskador

Viltstammarna av klövvilt och stora fåglar är mycket stora vilket leder till betydande skador på växande gröda. Skördebortfallen kan bli avsevärda och särskilt vissa grödor kan vara svåra att överhuvudtaget odla på grund av de skador som främst vildsvin och dovhjort åstadkommer. De stora skadorna har en betydande inverkan på inkomsterna och därmed lönsamheten för det svenska jordbruket. Förstörda skördar har en negativ påverkan på företagarnas motivation till fortsatt eller utökad produktion.

Utöver problemet med att det i dag saknas möjlighet att på ett korrekt sätt uppskatta och värdera den verkliga kostnaden för viltskador föreligger även en strukturell och organisatorisk brist när det kommer till myndigheternas ansvar för och hantering av viltskador. Viltskador utgör ett problem inom flera myndigheters ansvarsområden men Naturvårdsverket har huvudansvar för att organisera viltförvaltningen. Även om Naturvårdsverket genom regleringsbrevet har till uppdrag att samverka med bland annat Jordbruksverket medför den befintliga myndighetsorganisationen att det inte finns någon myndighet som har ansvar för att hantera viltförvaltningen med ett samlat grepp. Regeringen har tillsatt en utredning om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet.⁶⁹ Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2025.

Kostnaderna för viltskador kan vara svåra att beräkna med högre säkerhet. Viltskadorna och det höga betestrycket på jordbruket orsakar en betydande påverkan på samhället genom den frustration och de infekterade intressemotsättningar som de ger upphov till. För individer som lägger ner mycket tid och stora kostnader på att hantera uppkomna skador och förebygga nya skador kan de stora viltstammarna medföra stor påfrestning både från ett ekonomiskt och ett personligt perspektiv. Vad kostnaden för skadorna i lantbruket uppgår till finns ingen sammanställd statistik för. Kostnaderna för viltskador har, enligt en rapport framtagen av Statistiska Centralbyrån, SCB, fördubblats från 2014–2020.⁷⁰ Rapporten är baserad på självskattning. Totalt beräknades cirka 165 000 ton spannmål ha förstörts år 2020. Skadorna kan variera kraftigt mellan olika gårdar. Vissa kan ha en skadenivå på cirka 20 procent, andra kan ha betydligt högre skadenivå. Det finns också gårdar som inte påverkas i nämnvärd betydelse.

⁶⁹ En ny jakt- och viltvårdsmyndighet. Dir. 2023:108.

⁷⁰ SCB Viltskador i gröda 2021.

Viltskadornas effekt på jordbrukets totala inkomst kan vidare förmodas bli betydande redan vid 10 procent skador. Enligt beräkningar, som genomfördes i samband med jaktlagsutredningen⁷¹, medför viltskador på cirka 10 procent av växande gröda att den slutliga inkomsten efter intäkter och kostnader, täckningsbidraget, för en medelstor spannmålsproducent med cirka 240 hektar minskar med 37,5 procent. Enligt samma beräkning och under samma övriga förutsättningar leder en ökning av skador till 25 procent till direkt förlust för lantbrukaren.

Andra risker för den biologiska mångfalden som har kopplats till vilt och viltförvaltningen är till exempel omfattande utfodring av vildsvin och dovhjort. Omfattande utfodring av vilt leder generellt till att viltpopulationerna kan hållas på en mycket högre nivå än vad markerna och den naturliga tillgången på föda annars skulle medge.

De stora viltstammarnas inverkan på möjligheten att bruka jordbruksmark rationellt påverkar även regeringens nuvarande övergripande mål för livsmedelsstrategin. I regeringens förslag till strategisk plan för år 2023–2027 konstateras att de stora viltstammarna utgör ett hot mot jordbruket och livsmedelsproduktionen. I förslaget anges att viltstammarna av främst dovhjort och vildsvin i vissa delar av landet orsakar så omfattande skador på åkrarna att det i praktiken inte går att bruka marken rationellt. Ett uttalat mål enligt den nuvarande livsmedelsstrategin är att den totala livsmedelsproduktionen i landet ska öka.

Syftet med att matproduktionen ska öka är att stärka näringarna och öka möjligheten till export samt att bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Den ökade livsmedelsproduktionen ska samtidigt medföra att relevanta nationella miljömål nås och bidra till hållbar utveckling i hela landet. För att de nationella miljömålen ska uppnås är ett viktigt steg att aktivt verka för att viltbetesskadorna ska minska. Viltbetesskadorna hotar livsmedelsproduktionen generellt men särskilt den ekologiska livsmedelsproduktionen. Enligt SCB:s rapport framgår att viltbetet orsakar störst skada och produktionsbortfall på ekologiska odlingar. Avseende målen att öka självförsörjningsgraden av livsmedel utgör betesskadorna ytterligare problem. Olika djurslag föredrar olika grödor. Vid högt betestryck går det inte att odla särskilt begärliga grödor på ett rationellt sätt vilket medför att jordbrukare är tvungna att välja bort och byta ut grödor. Enligt SCB:s sammanställning av skador för år 2020 påverkar viltet mer än en tredjedel av lantbrukarnas val av gröda. Ett annat problem som

⁷¹ Jakt och viltförvaltning i en ny tid. SOU 2013:71.

bland annat vildsvinens bökande orsakar är att det kan komma in jordbakterier i ensilaget, vilket riskerar att leda till sjukdom hos djuren.

Afrikansk svinpest, ASF, introduceras genom människors hantering av införda födoämnen som kan sprida ASF. ASF sprids mellan grisar. En introduktion av ASF kan ske utan en stor vildsvinsstam men spridningen av sjukdomen riskerar att öka med en tätare vildsvinsstam. En stor vildsvinsstam innebär, statistiskt sett, en ökad risk för spridning av ASF till tamgrisbesättningar med mycket allvarliga konsekvenser för den enskilde lantbrukaren liksom för samhället i stort. Risken för att smittan sprids över större områden och att det blir avsevärt svårare att bekämpa sjukdomen, är mycket större om det finns många vildsvin per ytenhet. Det är bara vildsvin som smittar vildsvin i naturen, oavsett om de smittade vildsvinen är levande eller döda. Smittan lever kvar i grova rörben i minst 5 månader. Alltså spelar mängden vildsvin en avgörande roll för hur svårt det är att bekämpa ASF när den är etablerad. Vildsvinsstammen var gles i Fagerstatrakten. Men i det mindre, smittade området var vildsvinen koncentrerade runt en avfallsanläggning. Det är tillsammans med myndigheternas hantering en framgångsfaktor som medförde att bekämpningen av Sveriges första fall av ASF 2023 gick bra. Risken för spridning av afrikansk svinpest, ASF, i händelse av utbrott på någon plats i Sverige skulle minska betydligt vid en mycket kraftig decimering av vildsvinsstammarna. Varje utbrott medför mycket stora kostnader och effekter för de enskilda lantbrukarna men också för samhället i stort. Det kan noteras att de övriga nordiska länderna har betydligt mindre stammar av vildsvin. I Danmark arbetar man för att inga vildsvin ska finnas i landet.

Vildsvin är det djurslag som påverkar flest lantbrukare, därefter följer älg, dovhjort, kronhjort och gäss. Ärtor, havre och vete är grödor som många menar att det inte går att odla alls på grund av viltskador i områden med vildsvin och gäss. I områden som har stora populationer av hjort och älg anges av flera att höstraps och höstvete inte går att odla. Andra grödor som jordbrukare avstår från att odla är majs och i områden där det är mycket tranor och gäss anges även spannmål, särskilt korn, som grödor man väljer att avstå från. Att vara tvungen att avstå från att odla en viss gröda eller att aktivt välja grödor som är mindre begärligt för de viltstammar man har störst problem med i ett visst område, kan medföra både ekonomiska och odlingsrelaterade negativa konsekvenser för jordbrukaren. Byte av gröda till

något mindre begärligt medför ofta en ekonomisk förlust på grund av att grödor med högre avkastningsvärde måste väljas bort. Om val av gröda måste styras efter viltets preferenser kan det även orsaka problem i förhållande till möjligheten att få till en bra växtföljd.⁷²

4.9.5 Stora rovdjur

Svensk fårnäring har under en längre tid haft relativt goda naturgivna förutsättningar för att producera lammkött och andra produkter. Trots det minskar produktionen i Sverige och branschorganisationerna får signaler om att en avgörande anledning förutom dålig lönsamhet är oro, risktagande och kostnader kopplat till förekomsten av stora rovdjur (varg, lo, björn, järv och örn), främst varg. Den nuvarande situationen är enligt branschen tillsammans med den låga lönsamheten de två enskilt största hindren för utveckling av svensk fårnäring. Det pekar tydligt på behovet av åtgärder för en stärkt konkurrenskraft och vilja att utveckla företaget men det är även viktigt för djurskyddet. Den utveckling som ses i dag av vargstammen och dess utbredning i landet är ett hinder för framför allt lammproduktionen. Det kan även påverka möjligheten att öka den biologiska mångfalden på grund av allt färre betande djur på naturbetesmark. Fåret är det djurslag som drabbas av flest angrepp, men alla djurhållare med betande djur liksom fjäderfä med utvistelse påverkas av rovdjursituationen.

Antalet rovdjursangripna får brukar ligga på cirka 400–600 per år enligt Viltskadecenter vid SLU. År 2021 fanns enligt statistik från Jordbruksverket cirka 500 000 får i Sverige (tackor, baggar och lamm). Rovdjursangrepp på nötkreatur är väldigt ovanligt i Sverige. I genomsnitt besiktigas skador på 1–5 nötkreatur per år, varav de flesta är kalvar.⁷³

Enligt fårnäringen är det helt avgörande att få till stånd en förändring för att det ska finnas förutsättningar att utveckla företaget och stärka konkurrenskraften. Under de senaste åren kan konstateras en utbredning av vargen främst i södra Sverige, där en stor andel

⁷² Viltskadekommissionen. Viltskadornas påverkan på samhället, livsmedelsproduktion, skogsproduktion och trafik. 2022.

⁷³ Viltskadecenter, SLU. 2024.

<https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/viltskadecenter/skador-och-atgarder/skador-pa-tamdjur-och-hundar/rovdjursskador-pa-tamdjur>.

av djurbesättningarna finns. Det innebär att ännu fler djurhållare påverkas. Rovdjursförvaltningens målsättningar behöver möjliggöra samexistens mellan stora rovdjur och animalieproduktion.

Kostnaderna för både rovdjursavvisande stängsel och för åtgärder som krävs vid angrepp, är höga och bekostas av djurhållarna med möjlighet till viss statlig ersättning. Rovdjursavvisande stängsel (RAS) är en av flera olika förebyggande åtgärder, där samtliga är förenade med kostnader. Andra åtgärder än RAS kan vara att ta in djuren nattetid, att flytta djuren till andra fällor där mindre risk föreligger, etcetera. Sådana åtgärder är dock inte bara kostsamma utan också i många fall i princip omöjliga att genomföra på grund av djurantalet och avståndet till betet. Det är också oproportionerliga åtgärder både vad gäller den arbetsinsats och det extra foderbehov som krävs i de fall åtgärderna används.

Ersättningen för att inköp och uppsättning av RAS har under många år varit densamma, 50 kronor per meter. Från och med år 2024 rekommenderar Viltskadecenter vid SLU en indexbaserad årlig ökning så att nivån för 2024 hamnar på 58 kronor per meter. Fårnäringen är positiv till förslaget om årlig höjning men är samtidigt starkt kritiska till nivån då utgångsläget (50 kronor per meter) är alltför lågt för att ersättningen ska vara rimlig och möjliggöra att flera sätter upp RAS. I takt med de kostnadsökningar som skett sedan år 2021 har även kostnaderna för stängsel ökat kraftigt.

Ersättning för dödade eller saknade djur är, enligt schablon från Viltskadecenter 4 400 kronor för ett får (hondjur över 1 år) och 2 780 kronor för lamm (djur upp till 1 års ålder). Det går att få en högre ersättning om djuren har ett högre värde genom att vara anslutna till t.ex. Elitlamm, kontrollprogram för Maedi Visna eller Klövkollen samt för djur anslutna till KRAV eller annan certifiering. För skador på tackor som är dräktiga är tillägget 695 kronor per lamm. För lamm som blir moderlösa innan 8 veckors ålder är ersättningen 1 160 kronor. Det går även att få ersättning för andra kostnader som exempelvis avlivning av djur, transporter av djur, ökad arbetstid för tillsyn, vård av skadade djur, ersättningsfoder samt sönderkörda marker.⁷⁴

Vissa av kostnaderna vid ett rovdjursangrepp ersätts dock med medel där regelverket omfattar ett maxbelopp, vilket gör att stöd helt kan utebli. Enligt förordningen om statligt stöd av mindre betydelse

⁷⁴ Viltskadecenter SLU. 2024-05-15. Viltskadecenters rekommendationer för bidrag till och ersättning för rovdjursskador på tamdjur och hundar 2024.

inom jordbrukssektorn för viltskador och förebyggande av viltskador⁷⁵ får lantbrukare inte ta emot mer än 20 000 euro under en treårsperiod. Maxbeloppet som företaget har fått i stöd av mindre betydelse under det berörda beskattningsåret och de två föregående beskattningsåren, ska fastställas varje gång ett nytt statligt stöd av mindre betydelse beviljas. Förutom vissa kostnader i samband med rovdjursangrepp och röjning under rovdjursavvisande stängsel innefattar stödet även exempelvis stöd vid svår torka, krisstöd och vissa utbildningsåtgärder. Röjning under RAS behövs för att hålla vegetationen nere i syfte att upprätthålla tillräckligt hög strömstyrka i stängseltråden. Vid ett rovdjursangrepp ersätts veterinärvård, kadaverhantering, sök efter och bortforsling av levande och döda djur från det statliga stödet av mindre betydelse. Att lägga dessa olika ersättningar i samma pott där ett maxbelopp föreligger, medför en risk för att ersättning helt uteblir i en krissituation vid ett rovdjursangrepp. EU-kommissionen överväger för närvarande ett förslag där maxbeloppet höjs till 37 000 euro per lantbrukare under en period av 3 kalenderår, vilket skulle underlätta situationen något.

4.9.6 Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och miljötillstånd

Verksamhet som anses miljöfarlig kräver ett miljötillstånd. Miljöfarlig verksamhet är ett rättsligt begrepp som förklaras i 9 kap. 1 § miljöbalken. För att kunna ansöka om miljötillstånd krävs i vissa fall en miljökonsekvensbeskrivning. Den tas fram i syfte att kartlägga den miljöpåverkan som en planerad verksamhet bedöms medföra och för att beakta potentiella konsekvenser innan verksamheten tas i bruk. Det krävs enligt miljöbalken för alla verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. Specifikt krävs det för lantbrukare med fler än 400 nötkreatur, hästar eller minkar, 40 000 platser för fjäderfä, 2 000 platser för växande grisar tyngre än 30 kg och avsedda för produktion eller 750 platser för suggor.⁷⁶ Att ansöka om ett miljötillstånd innebär merarbete och utgör en inte sällan svår, kostsam och tidskrävande process för företagen. Det pågår en utredning i frågan.⁷⁷

⁷⁵ Förordning om statligt stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn för viltskador och förebyggande av viltskador. SFS 2017:1254.

⁷⁶ Miljöprövningsförordning 2013:251.

⁷⁷ Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken KN 2023:02.

Näringen har framfört att det bland annat skulle underlätta för företagen om det fanns möjlighet att göra mindre ändringar inom ett befintligt miljötillstånd. Sådana mindre ändringar kan vara en mindre utökning av antalet djurenheter eller platser för djurproduktion om exempelvis cirka 10 procent. Företagsutveckling sker kontinuerligt i lantbruksföretag vilket kan vara svårt att ge utrymme för vid tillståndsprövningen. En mindre produktionsförändring behöver inte påverka människors hälsa eller omgivande miljö. För att minska den kostnad och arbetsinsats som krävs i samband med mindre ändringar i en verksamhet krävs dock ett förtydligande i miljöprövningsförordningen.⁷⁸ Miljöprövningsutredningens uppdrag var att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna de förslag på åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning till gagn för en grön omställning. Miljöprövningsutredningen har tagit upp frågan om utökning av miljötillstånd. Utredningen har avgett sitt betänkande som är under beredning.⁷⁹ Den pågående utredningen om förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken⁸⁰ har också ett uppdrag att se på möjligheten till utökning av miljötillstånd.

4.9.7 Smittskydd

Sverige har ett unikt gott djurhälsoläge avseende smittsamma djursjukdomar och det är viktigt att det förvaltas ansvarsfullt. Sveriges långvariga förebyggande arbete och bekämpningsarbete som genomförts i samverkan mellan stat och näring har varit mycket framgångsrikt. Det har resulterat i den goda djurhälsostatus som Sverige har i dag. Denna status behöver bevaras och fortsätta förbättras. En snabb hantering av misstänkta eller bekräftade smittor är av största vikt. En god djurhälsa bidrar också till bättre djurvälstånd och till ett minskat behov av antibiotika och därmed minskad risk för antimikrobiell resistens (AMR). Det förebygger också och minskar riskerna för zoonoser (smittor mellan djur och människa) och AMR som kan överföras till människor. Sverige har lagt stora resurser på att bekämpa allvarliga smittsamma djursjukdomar i Sverige (epizootier), inklusive zoonoser som tuberkulos och brucellos och man har bekämpat sjukdomar som PRRS (Porcine Reproductive and Respiratory Syndrome),

⁷⁸ Miljöprövningsförordning 2013:251.

⁷⁹ Miljöprövningsutredningen SOU 2022:33.

⁸⁰ Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken KN 2023:02.

Aujeszky's sjukdom, BVD (bovin virusdiarré), bovin leukos och även paratuberkulos. Det har också upprättats nationella program i syfte att arbeta mot ett flertal sjukdomar, vilket är kostsamt men har bedömts vara kostnadseffektivt.

Ett gott smittskydd är viktigt i dag och kan bli än viktigare i framtiden. Strukturutvecklingen mot allt större gårdar kan leda till att konsekvensen av ett utbrott kan bli betydande när större enheter drabbas. Ett förändrat klimat kan också innebära introduktion av nya sjukdomar eller att sjukdomar som tidigare inte förekommit i delar av landet uppträder på nya platser. Utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar kan därför få stora ekonomiska och andra konsekvenser för samhället, staten och för djurägaren. Det kan också medföra lidande för djuren och ibland även avlivning av ett stort antal djur. Att motivera till, och vidta olika förebyggande smittskyddsåtgärder på gårdarna är därför viktigt och kan även ge effekt på djurhälsoläget generellt i en besättning. All sjuklighet i en besättning påverkar produktionen och därmed lönsamheten. Det har framförts till utredningen att utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar medför betydande störningar i verksamheten och stora ekonomiska konsekvenser trots de ersättningar som finns i dag. Gott smittskydd och god djurhälsa, låg antibiotikaförbrukning och resistens är, liksom ett gott djurskydd samhällsviktiga frågor som i hög grad påverkar såväl livsmedelsberedskap som konkurrenskraft.

Det är dock olika förutsättningar som gäller i Sverige för statlig ersättning vid salmonellautbrott. Ersättning enligt zoonosförordningen⁸¹ ges enligt bestämmelserna enbart till viss svensk animalieproduktion. I 7 § anges följande:

7 § Med undantag av vad som följer av andra stycket lämnas inte ersättning

1. vid produktion av fler än 5 000 slaktkycklingar per år eller vid avel i olika led för produktion av slaktkycklingar,

2. vid produktion som bygger på inköp av sammanlagt fler än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolv månadersperiod omedelbart före den tidpunkt då sjukdom konstateras eller smitta påvisas,

3. vid annan produktion än som avses under 1 av fler än 50 000 daggamla fjäderfän per år eller vid avel i olika led för produktion av fjäderfän,

4. vid produktion som bygger på inköp av sammanlagt fler än 150 gyltor eller gyltämnen eller sammanlagt fler än 1 500 smågrisar eller tillväxtgrisar, allt från fler än fem besättningar, under en tolv månadersperiod

⁸¹ Zoonosförordningen 1999:660.

omedelbart före den tidpunkt då sjukdom konstateras eller smitta påvisas, eller

5. vid produktion av smågrisar i suggpoolsystem med fler än fem satellitbesättningar.

Djurhållare som är undantagna statlig ersättning i dag är enligt ovanstående bland annat de som föder upp fler än 5 000 slaktkycklingar per år samt avelshöns för kycklingproduktion. Sedan länge finns en föreskrift om frivillig förebyggande salmonellakontroll⁸² för fjäderfäbesättningar där 99,9 procent av all svensk slaktkycklingproduktion inom branschorganisationen Svensk Fågel, inklusive avel finns anslutna. Risken för salmonella har i och med många års arbete inom den frivilliga förebyggande salmonellakontrollen reducerats väsentligt. I dag är det inte möjligt att slakta fjäderfä med salmonella vid något svenskt medlemslakteri.

Den frivilliga förebyggande salmonellakontrollen i Sverige innebär att de omfattande åtgärder som krävs för anslutning minskar risken för smitta. Kraven har genom åren inneburit kostsamma investeringar för enskilda djurägare men resultatet är entydigt. Antalet smittade besättningar med matfågel har under många år legat på en mycket låg nivå.

Enligt zoonosförordningen⁸³ erhålls ingen ersättning vid produktion av fler än 5 000 slaktkycklingar eller vid avel i olika led för produktion av slaktkycklingar. I den svenska produktionen ligger antalet djur på årsbasis närmare en miljon kycklingar per gård. I praktiken innebär det att samtliga djurägare för slaktkyckling eller avelsproduktion i Sverige varken har rätt till 50 procents ersättning eller den ersättning med högre belopp som regelverket ger möjlighet till vid undantag.

Vid en jämförelse med andra medlemsländer i EU är Sverige och Finland såvitt känt ensamma om att inte ekonomiskt ersätta de kyckling- och avelsflockar som drabbas (avser medfinansiering där landet ersätter till 50 procent och EU bidrar med 50 procent). EU:s zoonoslagstiftning innebär att ett utbrott ersätts med 50 procent, under förutsättning att det finns ett kontroll- och bekämpningsprogram som är godkänt av EU. Bestämmelserna gäller inom hela EU för fjäderfä infekterade med *S. typhimurium* och *S. enteritidis*. En förutsättning är att resterande 50 procent betalas ut av den behöriga myndigheten i medlemsstaten. Bestämmelsen innebär att Sverige inte har rätt till ersätt-

⁸² Smittskydd på Gård inklusive frivillig och förebyggande salmonellakontroll drivs med stöd av SJVFS 2015:17, K 152 om frivillig organiserad hälsokontroll av husdjur.

⁸³ Zoonosförordningen 1999:660 § 7.

ning från EU eftersom Sverige inte medger ersättning vid utbrott för slaktkyckling och avelsdjur. Svenska kycklinguppfödare bär i dag själva kostnaderna för både provtagningsprogram, kostnad för avlivade djur, avlivning, destruktion och sanering. För en smittad avelsflock innebär det dessutom en akut brist på kläckkägg med produktionsbortfall och inkomstbortfall för både avelsföretaget och de uppfödare som inte får daggamla kycklingar.

Besättningar vars produktion bygger på inköp av sammanlagt fler än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolv månadersperiod har inte heller rätt till ersättning vid restriktioner vid utbrott av salmonella. Begränsningen framgår av 7 § zoonosförordningen (1999:660), den så kallade 150–5-regeln. Båda villkoren, mer än 150 djur från mer än fem besättningar, ska vara uppfyllda för att regeln ska träda in. Det innebär att en djurägare som köper in 149 nötkreatur från 149 besättningar får statlig ersättning enligt zoonosförordningen men en djurägare som köper in 151 kalvar från 6 besättningar står utan statlig ersättning om gården spärras för salmonella. Bestämmelsens utformning hämmar investeringar utan att ha någon egentlig effekt på reducering av risken för introduktion av salmonella till ungnötsbesättningar. Salmonellaförekomst hos andra närliggande besättningar, besättningsstorlek och djurinköp från infekterade besättningar är de faktorer som mest frekvent varit associerade med salmonellaförekomst i nötkreatursbesättningar.⁸⁴ Enligt Statens veterinärmedicinska anstalts, SVA:s, beräkningar är det huvudsakligen inköp från antalet besättningar som styr risken för introduktion av salmonella till en besättning och antalet djur är underordnat.

Jordbruksverket och SVA har ett pågående uppdrag inom området som ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Jordbruksverket ska tillsammans med Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) fortsätta arbetet med att utreda och föreslå utformningen av ett effektivt system för att förebygga och hantera salmonella med utgångspunkt från förslagen i Jordbruksverkets och SVA:s rapport Förstudie om åtgärder mot salmonella hos lantbrukets djur (LI2023/00416).⁸⁵

Utbrott av afrikansk svinpest, ASF, kan få betydande konsekvenser. Grisnäringen påverkas redan nu av konsekvenserna av utbrottet i Fagersta 2023 när de förbereder sig enligt den nya ASF-statusen i Smittsäkrad besättning gris, SSB gris, för att kunna transportera grisar

⁸⁴ Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, yttrande 2021/587.

⁸⁵ Jordbruksverkets regleringsbrev 2024.

om besättningen skulle hamna i en smittad zon i framtiden. Det är ett arbete som tar tid och innebär stora kostnader för många gårdar och på vissa är det omöjligt att uppnå. Det kommer inte vara möjligt att flytta några grisar från gården i en smittad zon om inte alla regler är uppfyllda enligt SSB gris. Det kan bli problematiskt om man har mycket kvar att åtgärda för att klara kraven då grisproduktionen ofta är planerad i detalj och bygger på fungerande djurflöden.

SSB är ett befintligt förebyggande trestegsprogram som säkrar gårdens smittskydd. De tre statusnivåerna är grund, spets, och sedan hösten 2023 en statusnivå för ASF. Även om ASF delen togs i bruk då, har arbetet med denna modul pågått under flera års tid. I dag är cirka 2/3 av gårdarna anslutna till grund och cirka 1/3 till spets. Någon enstaka gård klarar kraven för ASF-status i dag enligt grisbranschen. Att gå från spetsnivå till ASF-nivån innebär mindre åtgärder men det kan även här bli aktuellt med kostsamma åtgärder som byggnation av nya vägar, tvättplattor, inköp av lastmaskiner för rengöring i det inre smittskyddsområdet. För de gårdar som i dag är på grundnivån, det vill säga cirka 2/3, är det mer omfattande åtgärder som behövs. Ekonomisk kompensation för merkostnader för att uppnå ASF-nivå på grisgårdar behövs för att säkerställa tillgången för framtidens behov enligt grisbranschen. ASF-modulen i SSB gris är en del av det förebyggande smittskyddsarbetet och startade upp innan ASF utbrottet i Fagersta.

4.9.8 Villkorad läkemedelsanvändning ViLA

Vid en villkorad läkemedelsanvändning, ViLA, får djurhållaren ha vissa läkemedel hemma och själv behandla vissa specificerade sjukdomar. Syftet med ViLA är att minska djurlidande eftersom djurhållaren inte behöver invänta veterinär utan direkt kan sätta in behandling i vissa situationer. En effekt av ViLA är också att arbetet med djurhållningen förenklas och utvecklas genom att vissa behandlingar kan utföras direkt då djuret insjuknar samt att veterinärens kunskaper utnyttjas till att instruera och följa upp de behandlingar som utförs. Denna modernisering av de veterinära arbetsätten har också visat sig förbättra djurvården och djurhälsan vilket tillsammans med bland annat sänkta veterinärkostnader kan bidra till att öka konkurrenskraften.

ViLA har varit en möjlighet i många år inom flera inriktningar av animalieproduktionen. I grisbesättningar har ViLA sedan länge blivit det helt dominerade arbetssättet för veterinärvård. Grunden för ViLA är det förebyggande arbetet, där ett nära och regelbundet samarbete mellan veterinär och gårdens personal ger förutsättningar för ett kontinuerligt förbättringsarbete inom djurhälsa och djurvälstånd. Såväl veterinären som gårdens personal kan utvecklas och använda sin kompetens effektivt. Planerade besök gör att veterinära resurser används mer effektivt och en större del av tiden ägnas åt kvalificerat veterinärt arbete. Det skapar också förutsättningar för bättre arbetsmiljö för såväl veterinärer som djurägare genom färre jourbesök på obekvämt arbetstid för veterinär, och djurägare, samt minskad oro över tillgängligheten till jourhavande veterinär.

Att utöka möjligheten till läkemedelsanvändning som inte direkt föregås av en veterinärundersökning av det sjuka djuret, skulle kunna kompensera för den begränsade tillgången till veterinärvård under delar av dygnet enligt utredningen om en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur.⁸⁶ Utredningen bedömde att för att på bästa sätt utnyttja de veterinära resurserna i samhället och därigenom bereda så många djur som möjligt vård, finns anledning att anpassa den veterinära servicen efter rådande resurser och behov. Utredningen gjorde bedömningen att Jordbruksverket bör undersöka möjligheten att fler behandlingar kan omfattas av ViLA. Detta skulle framför allt gälla åtgärder som är av akut art och som lantbrukaren själv skulle kunna behandla.

ViLA Mjolk

Villkorad läkemedelsanvändning i mjölkproducerande besättningar, ViLA Mjolk, har visat sig vara ett väl fungerande arbetssätt. Lantbrukaren kan själv efter utbildning behandla sjuka djur för vissa sjukdomar och får ha läkemedel för dessa hemma. Det sparar tid, pengar och gör ofta att behandling kan sättas in snabbare. Veterinären gör inledningsvis en besättningsutredning och handlingsplan tillsammans med djurägaren. Denna följs upp och uppdateras regelbundet. För att som lantbrukare få ansluta sig till ViLA Mjolk krävs bland annat att man genomgår en utbildning. Dessutom ska gården ha god djurhälsa,

⁸⁶ Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård SOU 2022:58.

gott djurskydd och vissa nyckeltal ska vara uppfyllda. Veterinären gör både rutinbesök och utökade besök samt kontrollerar årligen att förutsättningarna för ViLA är uppfyllda.

ViLA Mjölk har varit tillåtet sedan 2016. Vilka krav som ställs för att arbeta med ViLA samt vilka symtombilder och läkemedel som får ingå regleras av föreskrifter från Jordbruksverket.⁸⁷

När ViLA Mjölk startade fanns farhågor från såväl veterinärer som myndigheter. Att öppna för läkemedelsbehandlingar, och särskilt antibiotika, i besättningar som dagligen eller varannan dag levererar livsmedel i form av mjölk bedömdes vara en större risk än att använda modellen i köttproducerande besättningar. Regleringen för ViLA Mjölk blev därför betydligt strängare och mer begränsad än övriga former av ViLA till andra djur. Beroende på hälsoläge och besättningsstorlek krävs veterinärbesök i mjölkbesättningar från varje vecka till var sjätte vecka. Många upplevde att det var onödigt korta intervall, inte minst jämfört med ViLA Kött som hade intervallet var 5–8:e vecka. Andra veterinärer och myndigheter ansåg dock att det var nödvändigt. Beräkningar som gjordes av Jordbruksverket i konsekvensanalysen i samband med införandet av ViLA visade att kostnaden för veterinärarbetet i ViLA Mjölk i genomsnitt låg på ungefär samma nivå som kostnaden för akutbesök för samma sjukdomsindikationer. Intresset för ViLA Mjölk blev relativt lågt på grund av att denna bild spreds. Genom att konstruktionen för ViLA Mjölk gjordes så att 25 procent av besättningarna inte hade möjlighet att ansluta sig, på grund av att de inte klarade uppsatta gränsvärden för ett antal utvalda nyckeltal, kom intresset att bli ännu lägre. De besättningar som hade störst potentiell nytta av behandlingsmöjligheter, till exempel för kalvar, var i de flesta fall utestängda.

De farhågor som fanns inför starten 2016 har enligt näringen inte besannats, utan ViLA har tvärtom visat sig vara ett effektivt sätt att utveckla djurhälsa och djurvälstånd och att använda veterinär kompetens klokt. Många, både veterinärer och lantbrukare, vittnar om att antibiotikaförbrukningen har gått ner. Som skäl för detta anges dels ett framgångsrikt förebyggande arbete, dels att det är lättare att låta bli att behandla vissa fall om man har kunskap, och dessutom möjlighet att ändra sig lite senare om det skulle behövas. Det finns dock

⁸⁷ Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2023:21) om veterinärs ordination av läkemedel, djurhållares registrering av uppgifter samt operativa ingrepp som djurhållare får utföra, sak nummer D 35/L 41.

ingen opartisk utvärdering av detta eller av hur ViLA fungerat. Trenden är att den totala antibiotikaförbrukningen (samtliga djur) går ner i Sverige, från en redan låg nivå. Av djurskyddsskäl är målet inte en nollnivå, utan att rätt djur ska behandlas på rätt sätt och att förebyggande arbete är en viktig del i detta.

De uppföljningar som har gjorts visar att en stor vinst med ViLA är just det förebyggande arbetet och de effekter det ger på djurhälsan och därmed på gårdens ekonomi. Med fokus på att dela kunskap och skapa bra rutiner kan man ofta göra stor skillnad. Det är inte begränsat till ViLA-gårdar, men de regelbundna besöken i ViLA har skapat förutsättningar för att bygga relationer och ha tillräckligt tät uppföljning för att nå resultat. Möjligheten att som djurägare själv behandla sjuka djur har fungerat som en morot för detta.

När Jordbruksverkets föreskrifter uppdaterades 2023 blev det ännu tydligare att det förebyggande arbetet är en mycket viktig del av ViLA. Några av de önskemål som framförts av olika aktörer inom branschen och från veterinärer infördes i och med de nya reglerna. Bland annat blev det möjligt att behandla sommarsjuka, klövsulesår och klövböld inom ViLA Mjolk, och det blev vissa lättnader vad gäller möjligheten till anslutning. Jordbruksverket öppnade också för att flera veterinärer kan samverka kring samma ViLA-gård och att en viss del av besöken kan göras digitalt. Trots det finns enligt näringen och delar av veterinärkåren behov av ytterligare åtgärder och justeringar i föreskrifterna. Vissa veterinärer har dock framfört att det också finns risker med att öppna upp ViLA ytterligare. I och med den bristande tillgången till veterinärer, speciellt på jourtid i flera områden, har denna fråga blivit än mer prioriterad.

I slutet av år 2023 ställde LRF ett antal frågor om tillgång till veterinärer och ViLA i sin nätbaserade mjölkbondepanel och 113 mjölkproducenter besvarade frågorna. Nästan en av fem djurägare svarade att de inte har tillgång till veterinär dygnet runt alla dagar i veckan. Kalvningsförslamning var den i särklass vanligaste orsaken till att jourveterinär behövde tillkallas. 80 procent av de som svarade angav detta. Flera svar kunde anges, och näst vanligast var kalvning, med knappt 50 procent. Av de som svarade var drygt 20 procent anslutna till ViLA Mjolk. Över hälften av mjölkproducenterna angav möjligheten att behandla kalvningsförslamning som den viktigaste ändringen av ViLA-reglerna. Branschorganisationer och delar av veterinärkåren har framfört ett behov av att ViLA-reglerna utvecklas så att lantbrukare efter

tilläggsutbildning kan få ge kalk intravenöst för att behandla kalvningförlamning. I dag utgörs cirka 11 procent av veterinärbehandlingarna hos kor av kalvningförlamning.⁸⁸ Erfarenheter från Danmark visar att behoven av akutsjukvård har minskat sedan denna möjlighet infördes. En bedömning är att det inte finns indikationer på ökade komplikationer eller liknande negativa effekter hos djuren.⁸⁹ Växa Sverige har fått tillstånd att genomföra ett pilotprojekt för att testa arbets sättet i svenska besättningar och kommer preliminärt att redovisa resultaten under år 2025. Jordbruksverket och delar av veterinärkåren ser dock risker med att låta djurägarna genomföra detta själva då det kan finnas risk för infektioner och hjärtflimmer hos djuren om det hanteras fel. I en besättning med 100 kor behandlas enligt Jordbruksverkets statistikdatabas i genomsnitt 2,1 fall av kalvningförlamning per år. Det ifrågasätts bland annat om det är en tillräcklig mängd fall för att djurägare och personal ska kunna få rutin på uppgiften och utföra en säker behandling. Utvärderingen av pilotprojektet kommer förhoppningsvis ge svar om detta. En annan farhåga som lyfts är att djurägaren väljer att ge en intravenös kalkgiva även hos liggande kor i mittlaktationen där hypocalemi sällan kan konstateras vara det primära bekymret. Det senare problemet bör dock kunna hanteras genom behandlingsinstruktioner, där det redan i dag finns liknande avgränsningar för andra behandlingar. Alla behandlingar inom ViLA följs dessutom upp av ViLA-veterinären, som kontrollerar såväl resultat som komplikationer och läkemedelsanvändning.

Andra ändringar som efterfrågats av näringen och delar av veterinärkåren är att se över besöksintervallen så det inte krävs så täta veterinärbesök. I relativt många besättningar är det inte någon behandling genomförd sedan förra besöket, och det anses inte heller finnas behov av så täta besök för att göra andra saker som att avhornas, dräktighetsundersöka med mera. En lämplig nivå för besökskrav enligt veterinärer som arbetar med ViLA Mjolk är att det ska ske minst en gång per månad. I mindre besättningar under 100 kor med god djurhälsa bör det räcka med besök varannan månad. Vid behov kan dessa besök kompletteras med digitala besök. I dag gäller besökskrav av veterinär från varje vecka till var sjätte vecka. Tätare besök vid sämre djurhälsoläge är dock att föredra för att kunna följa upp förebyggande

⁸⁸ Växa Sverige AB, pers.medd. 2024.

⁸⁹ Ibid.

åtgärder och insatta behandlingar. I perioder där inga djur har behandlats kan fler digitala besök ersätta gårdsbesök.

ViLA Får

ViLA är ett värdefullt verktyg som fårnäringen är positiv till. De justerade föreskrifterna för ViLA⁹⁰ som infördes år 2023 ökar dock enligt fårnäringen administrationen samt kostnaderna för att fårägarna ska kunna behandla djuren själva via delegering av veterinär. Bestämmelserna uppfattas också som mycket detaljerade av såväl fårproducenter som av många veterinärer då kraven även ökat för dem. Det som tillkommit är att en djurhälsoplan skall bifogas vid anmälan om ViLA till länsstyrelsen. Djurhälsoplan är en viktig del av det förebyggande arbetet som är en förutsättning för villkorad läkemedelsanvändning, men vissa veterinärer upplever den som krånglig då det saknas tydliga instruktioner för den. Dessutom har det införts krav på att klockslag för behandling ska anges, vilket gäller för alla behandlingar. Mer restriktiva regler för användning av andra antibakteriella läkemedel än penicillin har införts, vilket är gynnsamt för att förebygga antibiotikaresistens. Det som reellt har tillkommit är att veterinärerna ska tillförskaffa sig 20 timmars kurstid för aktuellt djurslag och produktionsinriktning för att anses berättigade att arbeta med ViLA. Det är sannolikt få veterinärer för vilka det kommer att löna sig att investera kostnader för 20 timmars kurstid för ViLA Får. Kravet på kurstid tillsammans med mer detaljerade och i vissa fall krångligare bestämmelser riskerar att medföra att vissa veterinärer inte tycker att det är lönt med ViLA Får. Det kan skapa problem med tillgången till veterinär för ViLA Får. Det hade enligt veterinärer varit lättare för beredskapsveterinärerna att hålla i ViLA om kravet på särskild utbildning av veterinären inom djurslag och produktionsform tas bort. Sannolikt är det relativt få privata veterinärer som kommer att betala för att gå på fyra olika kurser (mjölkkor, nötkött, gris, får/get) för att få behörighet till ViLA.

Precis som när det gäller ViLA Mjölks anser fårnäringen och en del av veterinärkåren att besöksintervallet i ViLA Får bör utökas då det inte anses meningsfullt med så täta besök som krävs i dag (var 8:e vecka).

⁹⁰ Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2023:21) om veterinärs ordination av läkemedel, djurhållares registrering av uppgifter samt operativa ingrepp som djurhållare får utföra, sak nummer D 35/L 41.

Näringsens syn är att det skulle minska kostnaderna för ViLA, vilket anses nödvändigt, utan att påverka djurskyddet. I dag är det möjligt att åtta veckor efter uppstartsbesök ha ett digitalt möte för att sedan efter ytterligare 8 veckor åter igen ha ett fysiskt besök av veterinär. Det finns veterinärer som gör bedömningen att det med nuvarande bestämmelser kan bli väl lång tid mellan fysiska besök. Besöken i sig är enligt veterinärerna viktiga för utvecklingen i besättningen och därmed konkurrenskraften. Att ha kontinuerlig kontakt och insyn anser delar av veterinärkåren vara avgörande för ett bra samarbete och för att arbetet i ViLA ska bli proaktivt och värdefullt.

Det råder brist på veterinärer men lättnader på grund av fler besättningar med villkorad läkemedelsanvändning är enligt veterinärer inte lösningen på den problematiken. I syfte att locka veterinärer till jourtjänstgöring behövs snarare en översyn av privata- och distriktsveterinärers arbetsmiljö och ersättningar samt utveckling av samarbetet. De anser även att det är viktigt att veterinärer får komma ut på gårdarna för att stärka kompetensen och få det kundunderlag som behövs för att det ska vara ekonomiskt hållbart att gå de kurser som krävs för att som veterinär få lov att tillhandahålla ViLA till djurägare. Samtidigt är det svårt att motivera en specifik besöksfrekvens, vars kostnad belastar fårproducenterna, för att stärka veterinärers kompetens.

4.9.9 Behandling av fertilitetsstörningar hos mjölkkor

Mjölkföretagen har regelbundna och förbokade besök av tekniker/husdjursassistent för att kontrollera djurens fruktsamhetsstatus. Vid besöken undersöks kor avseende dräktigheter och fruktsamhetsstörningar, det vill säga kor som inte visat brunst som förväntat. Vid besöken diagnostiseras även, med eller utan ultraljud, fruktsamhetsstörningar. Exempel på fruktsamhetsstörningar är inaktiva äggstockar/anoestrus, tysta brunster, kvarstående gulkropp/förlängd lutealfas, follikel- och luteincysta.

För djurägaren vore det enklast och billigast att direkt få behandlingen av kon utförd. För att kunna behandla djuret i behov av djurägaren i dag anlita veterinär för ett icke akut ärende för att ytterligare en gång diagnosticera djuret innan behandling. För kon innebär det en ytterligare separation och undersökning. För personalen på gården innebär det ytterligare tid och moment att passa in i de dagliga ruti-

nerna. För veterinären handlar det om en resa på ett uppdrag där kon redan är diagnosticerad. Djurägaren avstår ofta från att anlita veterinär och åtgärda påvisade fruktsamhetsstörningar av kostnads- och tidsskäl och det är relativt vanligt att i stället låta kon gå till slakt. Att avstå insatser är troligen vanligare i mindre djurtäta områden, där semin veterinärers planerade behandlingsrundor är glesare och mer kostsamma för djurägaren. Både tidsaspekten vad gäller att hinna få kon dräktig i tid och de ekonomiska konsekvenserna med framkörningsavgifter och timtaxor för veterinären påverkar övervägandet.

4.9.10 Avel

Avelsarbetet är en viktig del i en framtida hållbar och konkurrenskraftig animalieproduktion under svenska förhållanden, men det krävs resurser från både branschen och myndigheter för att utnyttja de möjligheter som aveln erbjuder. En stor del av avelsarbetet inom animalieproduktionen sker i dag utanför Sveriges gränser och kan vara svårt att påverka i någon större utsträckning. Inom grisproduktionen köps till exempel all genetik in, vilket i stort varit positivt för produktionen och stärkt konkurrenskraften. Från griskärlingen ser man inte ett behov av en egen svensk avel. En likartad situation gäller fjäderfä.

Det svenska avelsarbetet som finns i dag har alltid haft fokus på såväl produktion som hälsa och är viktigt att värna. Det är också ett område med stor utvecklingspotential för vissa djurslag. Genetik och avel är något som gagnar samtliga producenter inom ett djurslag, vilket kan kräva särskilda hänsyn och åtgärder. Behoven inom avelsområdet i Sverige exemplifieras nedan med mjölk- och lammproduktionen.

Avelsarbete i mjölkproduktionen

I de nordiska länderna har det bedrivits avel för hälsa och produktion sedan 1980-talet. I Sverige selekteras för friska, effektiva och problemfria kor med hög produktion av mjölk. Avelsframsteget har gjort att mjölkkor födda i dag har potential att producera mer än 50 kg mer protein under en laktation jämfört med kor födda år 2000. Kor födda 2018 har i genetisk kapacitet till i genomsnitt 3 procent lägre mastitfrekvens än kor födda år 2010. Den svenska aveln ger förutsättningar för att kor ska leva och producera länge, vilket är en förutsättning för

en långsiktigt hållbar produktion för både miljö, ekonomi och djurvälstånd.

Utveckling och framsteg inom avel kommer alla djurägare till gagn då gener för bättre egenskaper eller möjlighet att avla på nya egenskaper ger bättre avelsdjur vars gener sprids till resten av populationen. Att nyttan kommer alla till gagn gör det dock svårt att kommersialisera insatser till förbättringar inom avel eftersom det är svårt att motivera aktörer att betala för insatser som även gynnar konkurrenter. Ett sådant exempel är registrering av kornas metanavgång. Sänkt klimatpåverkan från mjölkproduktionen är en av branschens absolut viktigaste frågor och insatser för att sänka metanavgången är viktigt för förtroendet för branschen och direkt avgörande för en framtida hållbar och konkurrenskraftig produktion.

Det finns tekniker för att mäta metanavgången från kor direkt i stallet. Genom att implementera dem i svenska besättningar kan data samlas in och utgöra ett nationellt underlag för att arbeta med avel för minskad metanavgång från våra mjölkkor på såväl besättnings- som nationell nivå. I dag begränsas dock möjligheten att införa detta i avelsarbetet av kostnaden för mätutrustningen. Det är inte ekonomiskt möjligt att installera tekniken i alla svenska besättningar men då avelsvärden beräknas utifrån släktskap skulle registreringar i ett mindre antal besättningar fortfarande utgöra ett värdefullt underlag i avelsvärderingen. Men viljan från branschen att investera i detta har hittills varit svag. Mejeriernas vilja att investera i anläggningar begränsas av det faktum att alla Sveriges mjölkproducenter gagnas av en sådan insats, även de som levererar till konkurrerande mejerier. För att mjölkproducenterna själva ska investera i insatser för sänkt metanavgång behöver investeringen generera ekonomisk vinst. Ett sätt för mejerierna att uppmuntra detta är att införa en betalningsmodell som premierar minskad metanavgång från besättningen. Men i och med att det i dag inte finns något kostnadseffektivt sätt att registrera metanavgång på alla kor i de svenska besättningarna är en sådan modell svår att införa.

Avelsarbete i lammproduktionen

Fårnäringen har betydande problem med brist på både personella och ekonomiska resurser inom avelsområdet. Det är brist på den genetiska kompetens som krävs för att möjliggöra avelsutveckling i Sverige. För att nå ökad lönsamhet på sikt är det mycket viktigt att detta åtgärdas. Utmaningarna delas med andra produktionsgrenar inom svensk animalieproduktion. Det är i dag få forskningsutlysningar för konkret och tillämpat utvecklingsarbete inom avelsområdet, vilket är ett problem. Ett lika stort bekymmer är att om utlysningar skulle ske, finns ändå begränsade möjligheter att hitta den kompetens som behövs för att utföra arbetet. I dagsläget är det osäkert om det under överskådlig framtid kommer att finnas tillräckligt med resurser avseende genetisk kompetens, för att kunna genomföra det utvecklingsarbete fårnäringen har behov av. Det här är ett grundläggande problem som har uppmärksammats under en tid. Fårnäringen upplever att situationen stadigt försämras. Utan genetisk kompetens som kan bidra till att utveckla och förbättra djurmaterialet kommer svensk lammproduktion inte att kunna uppnå en ökad konkurrenskraft. Ett bra djurmateriale är en förutsättning för en rationell, lönsam och hållbar lammproduktion, men också en direkt avgörande faktor för att lammproducenter ska vilja utveckla och öka lammproduktionen.

4.10 Utredarens överväganden och förslag – områden utanför djurskyddsområdet

Utredarens förslag:

- Regeringen ger Konkurrensverket i uppdrag att, med lämpliga tidsintervall, analysera marknadskoncentrationen och konkurrenssituationen i detaljist- och grossistled samt vid behov föreslå lämpliga åtgärder för stark konkurrens.
- Staten går in med kreditgarantier eller annat finansiellt instrument om 1 miljard kronor till lämplig aktör som erbjuder lån till svenska lantbruksföretagare i syfte att underlätta kapitalförsörjningen för investeringar i djurstallar.
- Inför rätt att bedriva skydds jakt utan tillstånd från länsstyrelsen för markägare och jordbruksarrendatorer med jakträtt av-

seende rådjur, dovhjort och kronhjort, utöver vildsvin som nu får skyddsjagas utan tillstånd. Skydds jakt ska vara tillåten om skadan är pågående eller omedelbart förestående. De utvidgade bestämmelserna om skydds jakt ska efter beslut av regeringen införas i bilaga 4 till jaktförordningen (1987:905).

- Regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att utreda vilka effekter viltskadorna har för primärproduktionens lönsamhet och påverkan i övrigt på jordbruksverksamhet.
- Regeringen ska fortsatt arbeta för att minska vargstammen i Sverige. I första hand genom att ett nytt, lägre referensvärde för varg beslutas.
- Regeringen tar initiativ till en översyn i syfte att föreslå höjda ersättningsnivåer till djurägarna för rovdjursavvisande stängsel inklusive underhåll och stängsling. Även ersättningen för skadade, saknade och dödade djur behöver ses över och höjas. Översynen genomförs av Naturvårdsverket som tar beslut om rekommendationer för ersättningar och bidrag ur viltskadeanslaget.
- Regeringen ger Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, och Jordbruksverket i uppdrag att utreda möjligheten och konsekvenserna av att:
 - Införa ersättning till djurägarna för förebyggande smittskyddsåtgärder samt utöka de offentliga ersättningarna för produktionsförluster, förstörda inventarier och sanering vid sjukdomsutbrott enligt epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658) och lagen om provtagning på djur med mera (2006:806).
 - Ta bort undantaget i zoonosförordningens 7 § för ersättning vid utbrott av salmonella till kycklingföretagare inklusive avelsbesättningar.
 - Ta bort undantaget i zoonosförordningens 7 § för ersättning vid utbrott av salmonella till djurägare som årligen köper in mer än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolv månaders period.

- Införa ersättning till grisföretagare för smittskyddsforebyggande merkostnader för att uppnå ASF-nivå (Afrikansk svinpest) i programmet Smittsäkrad besättning.
- Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att så långt möjligt förenkla regelverket och minska administrationen för djurägarna vad gäller villkorad läkemedelsanvändning, ViLA, samt:
 - Göra en översyn av anslutningskraven och öppna ViLA Mjolk för alla besättningar som vill använda arbetssättet och som klarar djurskyddsdeklarationens krav.
 - Se över möjligheten att förlänga besöksintervallen av veterinär i ViLA Mjolk och ViLA Får.
 - Se över möjligheten att efter utbildning låta djurägare behandla kalvningsförlamning inom ViLA Mjolk. Resultat från Växa Sveriges pågående projekt bör inväntas.
- Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att undersöka möjligheten att tillåta husdjurstekniker att behandla fertilitetsstörningar hos mjölkkor.
- Regeringen bör uppdra åt relevanta forskningsfinansiärer att ge frågor kring svenskt avelsarbete en hög prioritet i forskningsutlysningar. Det gäller även tillämpad forskning och utvecklingsarbete inom avelsområdet.
- I regeringens arbete med Sveriges nya livsmedelsstrategi bör vikten av att stärka det inhemska avelsarbetet, öka den genetiska kompetensen samt behovet av tillgång till svensk avels- och seminverksamhet betonas.

Skälen för utredarens förslag

Fördelning av vinster i livsmedelskedjan

Det är tydligt att det är primärproducenternas köpare som sätter priserna och avgör hur stor andel av merbetalningen för svenska produkter som tillfaller producenterna. Utredaren konstaterar att detaljist- och grossistled i livsmedelskedjan behöver konkurrensutsättas i högre grad än i dag. För att få till stånd en långsiktigt hållbar och

robust animalieproduktion behöver det åstadkommas en jämnare fördelning av vinster och lönsamhet i värdekedjan där en större, och mer rimlig, del av vinsten måste tillfalla de som oftast står för den största delen av produktionskostnaderna och riskerna, det vill säga djurägarna. I dag råder det motsatta förhållandet där animalieproducenten får den minsta andelen. Utredarens bedömning är därför att Konkurrensverket bör få i uppdrag att, med lämpliga tidsintervall, analysera utvecklingen och vid behov föreslå lämpliga åtgärder för stark konkurrens.

Kapital för investering

Utredaren bedömer att en av de viktigaste faktorerna för att öka konkurrenskraften är att få företagare att investera. Det handlar både om nyinvesteringar och utökningar samt förbättringar av befintliga verksamheter och ägarskiften. I Sverige är många stallbyggnader äldre och det finns ett uppdämt behov av renovering, modernisering och av att utöka verksamheterna i syfte att åstadkomma lönsamhet samt bättre arbetsmiljö och djurskydd. Trots den något ökade investeringsviljan som kan skönjas i 2023 års förprövningsstatistik är den inte tillräckligt hög för att bibehålla en långsiktig produktion enligt Jordbruksverkets beräkningar. Antas exempelvis en livslängd för varje mjölkkoplats på 15 år krävs det en investeringsnivå på 20 000 platser per år. Investeringsvolymen år 2023 uppgick till knappt 13 000 platser. Inom grisproduktionen skulle det behövas cirka 8 000 nya suggplatser per år och cirka 40 000 nya slaktgrisplatser bara för att bibehålla nuvarande volym av svenskt griskött. Det ska ställas i relation till att det under år 2023 förprövades cirka 3 700 platser för sugor och cirka 10 000 platser för slaktgrisar.

Utredaren har noterat att det är svårt att få låna det kapital som krävs av bankerna, speciellt i animalieproduktionen där kapitalkostnaderna är särskilt stora. Utredaren bedömer att statliga kreditgarantier eller annat finansiellt instrument motsvarande 1 miljard kronor för att underlätta kapitalförsörjningen i satsningar i linje med exempelvis Tillväxtbolaget för Sveriges Lantbrukare AB, skulle ge möjlighet att frigöra mer kapital som kan komma fler företagare till gagn. Detta i syfte att fler företagare ska kunna genomföra nödvändiga investeringar men även för att påskynda investeringar. En miljard mot-

svarar cirka 10–12 miljarder i underliggande investeringar. Utredaren bedömer att Tillväxtbolaget för Sveriges Lantbrukare AB skulle kunna vara en lämplig aktör.

Viltskador

Utredaren föreslår åtgärder för att minska viltskador då dessa bedöms ha stor påverkan på lantbrukets inklusive djurhållningens lönsamhet och konkurrenskraft. Förslagen handlar om utökad skyddsjakt utan tillstånd avseende rådjur, dovhjort och kronhjort (vildsvin får skyddsjagas utan tillstånd) samt ett uppdrag till Jordbruksverket att utreda vilka effekter viltskadorna har för primärproduktionens lönsamhet och påverkan i övrigt på jordbruksverksamhet då sådant underlag i stor utsträckning saknas i dag. Trots de brister i tillgång till tillförlitlig statistik som föreligger kan det konstateras att kostnaderna för lantbrukssektorn som helhet är stora och att de ökar. Enligt en rapport som tagits fram av SCB har viltskadorna i lantbruket fördubblats mellan åren 2014–2020. Totalt beräknas 165 000 ton spannmål ha förstörts som en följd av viltskador år 2020. Sex år tidigare uppgick motsvarande skador till 88 000 ton.

Viltskadornas effekt på lantbrukets totala inkomst kan vidare förmodas bli betydande redan vid 10 procent skador. Enligt beräkningar, som genomfördes i samband med jaktlagsutredningen⁹¹, medför viltskador på cirka 10 procent av växande gröda att den slutliga inkomsten efter intäkter och kostnader (täckningsbidraget) för en medelstor spannmålsproducent (cirka 240 hektar) minskar med 37,5 procent. Enligt samma beräkning leder, vid samma övriga förutsättningar, en ökning av skador med 25 procent till direkt förlust för lantbrukaren. Förstörda skördar har en också negativ påverkan på företagarnas motivation till fortsatt eller utökad produktion vilket är ett ytterligare skäl till utredarens förslag.

Risker för den biologiska mångfalden har också kopplats till vilt och viltförvaltningen. Ett exempel är den omfattande utfodringen av vildsvin och dovhjort som leder till att viltpopulationerna kan hållas på en mycket högre nivå än vad markerna och den naturliga tillgången på föda annars skulle medge.

⁹¹ Jakt och viltförvaltning i en ny tid. SOU 2013:71.

De stora viltstammarnas inverkan på möjligheten att bruka jordbruksmark rationellt påverkar även regeringens nuvarande övergripande mål för livsmedelsstrategin om att öka livsmedelsproduktionen i landet vilket också motiverar utredarens förslag.

Varg

Utredaren bedömer att åtgärder behöver vidtas för att sänka antalet vargar och öka ersättningarna till djurägarna för stängsel inklusive underhåll, stängsling samt för skadade, saknade och dödade djur. Med den situation och de möjligheter till ersättning samt nivån som föreligger i nuläget, har fårnäringen i Sverige mycket svårt att attrahera nya företagare och få befintliga att utöka sin produktion, med betydande negativ effekt på produktionsutvecklingen och konkurrenskraften. Som anledning till både avveckling och till att inte utveckla, anges vargsituationen oftast som ett tungt vägande skäl. I den senaste undersökningen var rovdjursituationen det, näst efter ålder, tyngst vägande skälet till avveckling. Ett viktigt motiv till utredarens förslag är att fårproduktionen i Sverige har en låg marknadsandel och mycket stort behov av att öka produktionen. Även om det är antalsmässigt förhållandevis få besättningar som drabbas, 400–600 får per år eller 0,08 procent, påverkar rovdjursangrepp de som berörs kraftigt och också andra djurägare och skapar osäkerhet. Det ökade risktagandet i företagandet och oron bidrar sannolikt till att många drar sig för att utöka sin verksamhet och för att starta nytt. Ett angrepp av stora rovdjur påverkar också djurskyddet på ett betydande sätt.

Får är ett djurslag som ofta används för att beta naturbetesmarker. Fårnäringen är hårdast drabbad av rovdjursangrepp och det är oftast fårägare som sätter upp rovdjursavvisande stängsel (RAS). Naturbetesmarker ger mindre mängd bete i förhållande till åkerbete, och är dyrare att stängsla. Att kunna fortsätta beta naturbetesmarker är viktigt för ett öppet landskap och en ökad biologisk mångfald, viktiga delar för både fårnäringen, svensk livsmedelsproduktion och samhället i stort. Det är viktigt att alla typer av mark är ersättningsgrundande men också att ersättningsnivåerna sätts med hänsyn till hur markerna ser ut. Utredaren anser att det finns många faktorer som talar för att ersättningen för RAS behöver vara avsevärt högre än de 58 kronor som är den rekommenderade ersättningsnivån år 2024. Ersätt-

ningen på 58 kronor per meter är, trots att det är en i många år efterfrågad höjning, mycket låg i förhållande till de kostnader djurägarna har för RAS. Det finns även skäl för att se över och höja ersättningarna för dödade, saknade och skadade djur då dagens ersättningar inte bedöms täcka förlusterna.

Smittskydd

Smittskyddsfrågor är viktiga och får allt större fokus i animalieproduktionen. Utredarens bedömning är att smittskydd kan få en ännu större betydelse framgent med stor påverkan på såväl djurskyddet som på företagets lönsamhet och konkurrenskraft. En ökande risk för sjukdomsutbrott kan också minska investeringsviljan hos företagen och påverka livsmedelsproduktionen och därmed även livsmedelsberedskapen negativt. En god djurhälsa bidrar till bättre djurvälstånd och till ett minskat behov av antibiotika och därmed minskad risk för antimikrobiell resistens (AMR) och förbättrad folkhälsa. Smittskyddsfrågor är således ett betydande samhällsintresse och det är viktigt att Sveriges unikt goda djurhälsostatus med avseende på smittsamma djursjukdomar värnas. Utredaren bedömer att det endast kan säkras genom att staten fortsatt tar ett större ekonomiskt ansvar för smittskyddet.

Utredaren ser därför ett behov av att utreda möjligheten att införa ersättning till djurägare för förebyggande smittskyddsåtgärder samt utöka de offentliga ersättningarna för produktionsförluster, förstörda inventarier och sanering vid sjukdomsutbrott enligt epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658) och lagen om provtagning på djur med mera (2006:806). Det bör även utredas om ersättningsnivån skulle kunna kopplas till de förebyggande smittskyddsåtgärder som genomförts.

Utredaren lyfter två specifika områden där det bedöms finnas behov av nya ersättningar. Det handlar bland annat om att införa ersättning till kycklingföretagare vid utbrott av salmonella då dessa besättningar saknar det i dag. För kycklingföretagarna har det inneburit kostsamma investeringar i förebyggande åtgärder för många djurägare i syfte att undvika salmonella. Arbetet har resulterat i att antalet smittade besättningar med slaktkyckling under många år legat på en mycket låg nivå.

Utredaren ser även ett behov av ersättning vid salmonellautbrott i besättningar med nötkreatur för köttproduktion där djurägaren köper in sammanlagt fler än 150 djur från fler än 5 besättningar under en tolv månadersperiod. I annat fall bedöms strukturutvecklingen i produktionen hämmas utan att det minskar risken för introduktion av salmonella i motsvarande grad. Nuvarande bestämmelse hämmar investeringar utan ha någon egentlig effekt avseende att minska salmonellaförekomst i ungnötsbesättningar.

I det pågående uppdraget i regleringsbrevet 2024 som Jordbruksverket och SVA har⁹² vad gäller att utreda och föreslå utformning av ett effektivt system för att förebygga och hantera salmonella är det viktigt att även föreslå ersättningsnivåer och justering av bestämmelser så att ingen produktionsform blir utan ersättning trots att de inte är större risktagare än andra. Utredaren anser att dagens system är ologiskt och skapar ojämlika konkurrensmöjligheter mellan djurslagen om vissa har möjlighet till ersättning för salmonellautbrott och andra inte. Det påverkar även konkurrenskraften och lönsamheten negativt i de näringar som inte får ersättning.

Grisnäringen förbereder sig enligt den nya ASF-statusen i Smittsäkrad besättning gris, SSB gris, för att öka möjligheten att transportera grisar om besättningen skulle hamna i en smittad zon i framtiden. Utredaren bedömer att det är nödvändigt att införa kompensation till grisföretagare för de ofta höga merkostnader som krävs för att uppnå denna status. Det finns en risk att producenter som inte klarar de investeringar som krävs för ASF-nivå kan tvingas avveckla produktionen om de skulle hamna i en smittad zon.

Villkorad läkemedelsanvändning, ViLA

Utredaren bedömer att ViLA är ett väl fungerande arbetssätt och viktigt verktyg som kan skapa flexibilitet, stärka konkurrenskraften, djurskyddet och djurhälsan. Det finns goda skäl att utveckla reglerna för ViLA ytterligare och ge djurägarna ett större ansvar. ViLA är också ett bra sätt att utnyttja de veterinära resurserna i samhället och därigenom ge så många djur som möjligt vård. Detta sammantaget gör att utredaren föreslår en vidareutveckling av den villkorade läkemedelsanvändning, ViLA, för mjölk- och fårproducenter och att Jord-

⁹² Regeringsuppdrag. LI2023/00416.

bruksverket får i uppdrag att genomföra vissa förändringar, förenklingar samt minska administrationen i bestämmelserna.

ViLA innebär en administrativ börda som också ökat något med de nya regler som infördes 2023. Regelverket är också relativt detaljerat. Därför föreslår utredaren att regeringen uppdrar åt Jordbruksverket att justera föreskrifterna så långt möjligt i syfte att minska administrationen i ViLA och göra regelverket enklare. När det gäller reglering av ViLA måste kraven i förordning (EU) 2019/6 om veterinärmedicinska läkemedel beaktas, bland annat kraven för veterinärrecept i artikel 105 och om användning av olika läkemedel i artiklarna 106–115.

Utredaren anser att djurhållarna måste ges ett ökat förtroende och större ansvar för sin djurhållning och föreslår att Jordbruksverket ser över anslutningskraven samt att ViLA Mjolk öppnas för alla besättningar som vill använda arbetssättet och som klarar djurskyddsdeklarationens krav. I dag är ViLA Mjolk stängt för cirka en fjärdedel av gårdarna. Utredaren bedömer att det är både orimligt och onödigt. Att det ska finnas regler som hindrar gårdar från att använda ett väl fungerande arbetssätt för att förbättra djurhälsa och ekonomi är inte rimligt, speciellt då det inte finns liknande begränsningar för andra produktionsgrenar. Det finns sannolikt vissa gårdar som inte är lämpliga för det ansvar som ViLA innebär men det kan regleras med djurskyddsdeklarationen och veterinärens rätt att tacka nej till deltagande. Utredaren anser att det även fortsättningsvis ska finnas möjlighet att frånta gårdar den delegerade, villkorade läkemedelsanvändningen om inte arbetssättet fungerar på den aktuella gården.

Vidare föreslår utredaren att Jordbruksverket förlänger besöksintervallen i ViLA Mjolk och ViLA Får då det enligt näringen och delar av veterinärkåren är onödigt korta tidsintervall för besök i dag. Det skulle innebära en förenkling och att djurägare och veterinärer kan använda sina resurser till annan verksamhet.

Utredaren bedömer att det är angeläget att det införs en möjlighet att låta djurägare, efter genomgången utbildning, behandla kalvningsförflamning inom ViLA Mjolk, förutsatt att resultaten från Växa Sveriges pågående projekt stödjer detta. Kalvningsförflamning är en av de vanligaste diagnoserna som gör att veterinär måste tas ut under jourtid till en mjölkbesättning. Behandlingen omfattar inte någon antibiotika.

Behandling av fertilitetsstörningar hos mjölkkor

Utredaren anser att förslaget om att undersöka möjligheten att tillåta husdjurstekniker att behandla fertilitetsstörningar hos mjölkkor skulle förenkla och spara arbetstid för både veterinär och djurägare. Ytterligare skäl till förslaget är att det bedöms gagna både lantbrukarnas ekonomi genom sänkta veterinärkostnader och ett förbättrat djurskydd. Djurägare avstår många gånger från att anlita veterinär för att åtgärda fruktsamhetsstörningar av tids- och ekonomiska skäl och avlivar i stället kon. Om de åtgärder som behövs kan vidtas samtidigt som husdjurstekniker undersöker dräktigheter och fruktsamhetsstörningar hos kor sparar det tid och pengar. Dessutom slipper kon separeras från flocken och undersökas vid två tillfällen i stället för ett.

Avel

En högklassig avel som resulterar i friska, hållbara djur som har potential att ge en hög produktion och fungerar väl i svenska djurhållningssystem är en nödvändig bas för en konkurrenskraftig näring och ett gott djurskydd. Avelsarbetet som bedrivs i Sverige har fokus på både produktion och djurens hälsa och välfärd och är något som kommer alla producenter och djur till gagn. Det sistnämnda kan dock göra det svårt att kommersialisera insatser till förbättringar inom avel eftersom det är svårt att motivera aktörer att betala för arbete som även gynnar konkurrenter. Utredaren konstaterar vidare att det finns ett omfattande brist och behov av både genetisk kompetens och forskning inom avelsområdet. Det gäller även tillämpad forskning och utveckling. Utredaren anser därför att det sammantaget finns skäl att föreslå ett ökat statligt engagemang och fokus på avelsfrågor i enlighet med förslagen. Ett bra djurmaterial är en förutsättning för en rationell, lönsam och hållbar produktion, men också en direkt avgörande faktor för att djurägarna ska vilja utveckla och utöka produktionen.

4.10.1 Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag – områden utanför djurskyddsområdet

Fördelning av vinster i livsmedelskedjan

Genom att Konkurrensverket följer och analyserar konkurrensen i livsmedelskedjan tydliggörs problematiken, vilket är en förutsättning för att vidta möjliga och lämpliga åtgärder. Förslaget bedöms ge en bättre grund för att få till stånd en jämnare fördelning av vinster och lönsamhet i värdekedjan så att de som tar de största riskerna och kostnaderna, djurägarna, får en rimlig del av vinsten. Det skulle stärka djurägarnas ställning i livsmedelskedjan, konkurrenskraften och lönsamheten hos svenska animalieproducenter och motivera till fortsatt utveckling och investeringar.

Kapital för investering

Förslaget om statliga kreditgarantier eller annat finansiellt instrument för att underlätta kapitalförsörjningen i satsningar i linje med exempelvis Tillväxtbolaget för Sveriges Lantbrukare AB (Tillväxtbolaget), bedöms påskynda och utöka investeringarna. Utredaren bedömer att förslaget skulle bidra till Livsmedelsstrategins mål om ökad produktion, öka antalet ägar- och generationsskiften samt accelerera arbetet på många områden som Sveriges livsmedelsberedskap, klimatanpassningen och hållbarhetsarbetet. Ökade investeringsmöjligheter för animalieproducenter bidrar till ökad produktion och stärkt konkurrenskraft. En ytterligare konsekvens av förslaget är stärkt djurskydd genom att stallbyggnaderna kan moderniseras och förbättras. Det påverkar även arbetsmiljön i positiv riktning. Förslaget uppskattas bidra med ytterligare cirka 1 500 arbetstillfällen i primärproduktionen.

Ett kapitaltillskott om 1 miljard kronor till Tillväxtbolaget eller motsvarande initiativ skulle bland annat innebära att det med en genomsnittsutlåning på 2,5 miljoner kronor per företag finns möjlighet att hitta finansieringslösningar för ytterligare cirka 400 företag. Det ger utrymme att finansiera ytterligare djurplatser i primärproduktionen i storleksordningen 10–12 miljarder kronor. Med utgångspunkt från nuvarande utlåningsvolymerna i Tillväxtbolaget uppskattas att förslaget skulle möjliggöra finansieringslösningar för:

28 000 platser för kor,
16 000 platser för övriga nötkreatur,
12 000 platser för suggor,
80 000 slaktgrisplatser,
800 000 fjäderfäplatser.

Antalet djurplatser som skulle kunna finansieras enligt ovan ligger över det antal platser som Jordbruksverket och grisenäringen beräknat skulle behövas för att vidmakthålla nuvarande produktion, det vill säga cirka 20 000 koplatser, 8 000 suggplatser och 40 000 slaktgrisplatser. Det innebär att förslaget skulle möjliggöra en utökad produktion.

De nackdelar som kan ses är att en statlig intervention på kreditmarknaden kan riskera att leda till en sämre fungerande marknad. Om en aktör upphandlas för att genomföra en sådan utlåning av medel till lantbruket, behöver aktören bedömas avseende sin kompetens att göra goda ekonomiska bedömningar av ett företags och ett investeringsprojektets förmåga att generera tillräcklig lönsamhet. Vetskapen om att det finns statliga kreditgarantier eller annat finansiellt instrument skulle också kunna leda till att bankerna ställer detta som ett krav för att medge banklån. Utredaren bedömer dock sammantaget att de fördelar som kan ses för utveckling av animalieproduktionen överväger de eventuella risker som påtalats.

Varg

Att sänka förekomsten av varg bedöms påverka utvecklingen av lammproduktionen i landet på ett positivt sätt. Det skulle även få positiva effekter på andra produktionsinriktningar med djur som hålls utomhus. Att stängsla med och underhålla rovdjursavvisande stängsel (RAS) är den åtgärd utredaren bedömer som i princip den enda i praktiken rimliga åtgärden till dess att rovdjursstammen minskar.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget att öka ersättningarna till djurägare kopplat till angrepp av stora rovdjur kräver en mer djupgående översyn än vad som är möjligt inom ramen för denna utredning. Enligt beräkningar fårbranschen gjort baserat på uppgifter från Jordbruksverket, Naturvårdsverket och SLU (november 2021) har svenska fårägare över tid fått en total ersättning för att ha satt upp rovdjursavvisande stängsel, RAS, om 61 miljoner kronor baserat på 50 kronor

per meter stängsel. Ersättningen omfattar inte hela stängslingkostnaden. Det totala antalet meter stängsel till svenska får, baserat på underlag från Jordbruksverket, uppskattas till cirka 15 000 kilometer. Att sätta upp rovdjursavvisande stängsel till alla får i Sverige skulle enligt en beräkning från SLU år 2023 kosta 3 180 320 000 kronor för samtliga fårgårdar, det vill säga drygt 3 miljarder. Sverige hade vid beräkningarna drygt 8 000 fårbesättningar med knappt 270 000 vuxna djur.

Att röja gräs under ett elstängsel för att få god funktion kostar cirka 10 kronor per meter och år enligt beräkningar från Trafikverket år 2021. Att röja och underhålla rovdjursavvisande stängsel till alla får i Sverige skulle kosta cirka 300 miljoner kronor årligen enligt Svenska Fåravelsförbundet, baserat på prisuppgifter från 2021.

Mot bakgrund av de senaste årens prisökningar på stängselmaterial i likhet med andra insatsvaror måste det beaktas att de beräkningar som härrör från 2021 är för lågt räknade för att ge en korrekt bild av aktuella kostnader och prisnivåer 2024. Att sätta upp ett rovdjursavvisande stängsel i dag, stängselkostnad inklusive uppsättning, kostar cirka 200 kronor per meter vilket framgår av flera offerter till fårägare år 2023. Kostnaden kan variera något beroende på markförhållandena. Den statliga ersättningen för RAS är i dag, år 2024, 58 kronor per meter. Kostnaden för stängsel och uppsättning kan variera avsevärt beroende på markförhållandena, där uppsättning och stängselmaterial på ett naturbete ofta resulterar i högre kostnader än motsvarande på åkermark. Variationen i kostnad har att göra med vilka markförhållanden det är där stängslet ska sättas upp: kuperat, stenigt, förhållandet mellan raka sträckor och hörn, vattendrag där stängslet ska passera, är olika exempel på markförhållanden som påverkar kostnaden för stängslet. I de fall nedmontering av befintligt stängsel tillkommer, ökar kostnaden ytterligare för djurägaren.

Den föreslagna översynen och förslag till finansiering av ersättningsnivåerna till djurägarna för rovdjursavvisande stängsel inklusive underhåll och stängsling samt översyn av ersättningarna för skadade, saknade och rovdjursdödade djur kan, beroende på utfallet av översynen, öka kostnaderna för staten. Det går inte att uppskatta dessa kostnader innan en sådan översyn är genomförd. En översyn och efterföljande åtgärder är dock något som är helt avgörande om exempelvis svensk lammproduktion ska nå en ökad konkurrenskraft med bibehållen djurvälstånd.

Viltskador

Utredaren bedömer att förslaget om utökad skydds jakt skulle innebära en minskad stam av vissa hjortdjur, främst dovhjort. Det medför en ökad, och i vissa fall betydligt ökad, lönsamhet för de lantbruksföretag som drabbas av viltbetesskador från hjortdjur. Skadenivåerna varierar kraftigt såväl inom som mellan olika gårdar och områden. Skador av dovhjort i vall kan exempelvis variera mellan 0 till 50 procent årligen på en och samma gård. Dessutom varierar företagens lönsamhet, soliditet och verksamhet så mycket att det gör det svårt att beräkna hur lönsamheten skulle påverkas. Den genomsnittliga lönsamhetsnivån bedöms dock påverkas i positiv riktning av förslaget om utökad skydds jakt.

Uppdraget till Jordbruksverket att utreda effekterna av viltskador på primärproduktionens lönsamhet och påverkan i övrigt på jordbruksverksamhet bedöms bidra med nödvändigt underlag för vidare åtgärder.

Smittskydd

Utredarens förslag om ett uppdrag till SVA och Jordbruksverket, att utreda möjligheten och konsekvenserna av att utöka de offentliga ersättningarna för förebyggande smittskyddsåtgärder samt för utbrott av smittsamma sjukdomar bedöms leda till minskat risktagande i de animalieproducerande företagen. Förslaget bidrar till att företagarna i högre grad vågar utveckla och investera i sin produktion. Det minskar kostnaderna för djurägarna i samband med ett smittoutbrott och stimulerar till förebyggande åtgärder i besättningarna. Det leder även till stärkt konkurrenskraft och djurvälstånd genom friskare djur samt till förbättrad folkhälsa. Dessutom bedöms påverkan på livsmedelsförsörjningen minska om fler djurägare får bättre ekonomiska möjligheter att vidta förebyggande smittskyddsåtgärder som därigenom reducerar antalet smittoutbrott. Livsmedelsberedskapen påverkas därmed i positiv riktning. Förslagen bidrar till den svenska livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion.

För staten bedöms förslaget kunna leda till ökade kostnader. Det finns inte utrymme att beräkna dessa kostnader inom ramen för denna utredning, utan det kräver att den föreslagna översynen genomförs av expertmyndigheterna. Om ersättning ges till förebyggande smittskyddsåtgärder i besättningarna minskar risken för sjukdomsutbrott

liksom statens kostnader. Vid ett sjukdomsutbrott tillkommer kostnader för destruerade djur som inte finns i det förebyggande arbetet.

Förslaget om att införa ersättning till kycklingföretagare och besättningar med nötkreatur vid utbrott av salmonella ökar det offentliga kostnader även om svenska staten kan få ersättning till 50 procent från EU. Det minskar samtidigt kostnaderna i den svenska produktionen och kan bidra till fler investeringar och fortsatt strukturutveckling. Med en statlig ersättning jämnas också konkurrensen mellan lantbruksföretagen inom Sverige ut. Det blir en snedfördelning i dag när vissa enskilda företagare ska stå för alla kostnader och andra inte.

Förslaget minskar risken för att kycklingstallar måste stå tomma under en eller flera uppfödningssomgångar alternativt att lantbrukaren tvingas till underinsättning av djur i stallarna. Det är framför allt en risk när det är en avelsbesättning som drabbas. Det får stora konsekvenser för hela värdekedjan eftersom det finns en fördröjning i uppförökningen av föräldradjur. Djuren hålls sina första 16 veckor på uppfödningsgårdar och flyttas sedan till produktionsgårdar när de börjar värpa. Om staten stått för ersättning kan kläckägg importeras från exempelvis Danmark, något som försäkringsbolagen inte tillåter i dag. Ett stall utan djur innebär ett kraftigt produktionsbortfall och ekonomisk belastning. Företagaren kan riskera konkurs då de fasta kostnaderna på gården kvarstår oavsett om man har djur eller inte. Förslaget bedöms även minska risken för att fågelslakterierna blir utan djur och därmed drabbas av stora ekonomiska förluster och brister i leveransen av svensk kyckling till handeln.

Förslaget ger också möjlighet för kycklingföretagarna att importera kläckägg när det är brist i Sverige (försäkringsbolagen försäkrar inte importerade djur), något som kan motverka importen av kycklingprodukter. Det innebär att det går att fortsätta med produktionen och att man har en bättre kontroll av såväl djurskyddet som smittskyddet när produktionen sker i landet.

Förslaget om att införa ersättning till grisföretagare för merkostnader för att uppnå ASF-nivå i programmet Smittsäkrad besättning bedöms leda till att fler besättningar kan uppnå ASF-nivå. Denna nivå krävs för att få transportera grisar inom en smittad zon i händelse av ett ASF utbrott. Förslaget medför att påverkan på den svenska grisproduktionen minskar vid ett utbrott av ASF. För cirka 2/3 av grisproduktionen handlar det om kostsamma åtgärder för att nå ASF nivå som byggnation av nya vägar, tvättplattor samt inköp av lastmaski-

ner för rengöring i det inre smittskyddsområdet. Skulle en anslutning till ASF-nivå bli utan ekonomisk kompensation finns en inte obetydlig risk att producenter som inte klarar de investeringar som krävs för ASF-nivå tvingas avveckla produktionen om de skulle hamna i en smittad zon. Många producenter med äldre stallar skulle välja att avsluta sin produktion. Sammantaget skulle det leda till minskad grisproduktion.

Villkorad läkemedelsanvändning, ViLA

En utökad ViLA medför positiva effekter på djurhälsan och djurväl-färden men även för ekonomin och arbetsmiljön. Förslagen om ViLA kan också öka kompetensen för gårdarnas ägare och personal samt för veterinärer. ViLA:s förebyggande arbete och effekter på djurhälsan bidrar positivt till gårdens ekonomi. Detta bland annat genom att minska veterinärkostnaderna och arbetstiden för lantbrukarna samt genom friskare djur. I förlängningen gynnar förslagen livsmedelsstrategins mål om ökad produktion. Förslagen innebär regelförenkling och minskad administrativ börda.

Samttaget bidrar det till ökad konkurrenskraft och bättre djurskydd då djuren snabbt kan få behandling. Den oro som skapas av osäkerhet om man kommer kunna få hjälp av veterinär vid akuta sjukdomsfall påverkar också lantbrukarnas arbetsmiljö negativt. Även om många har kompetens och möjlighet att avliva djur om de inte kan få relevant vård är det en dålig upplevelse och en faktor som är negativ för både hållbarhet och ekonomi. Med förslagen skulle förutsättningarna för djursjukvård förbättras och veterinära resurser kunna användas till mer komplicerade frågor.

Förslagen kan innebära ett något minskat underlag för stordjursveterinärer på jourtid där arbetsuppgifter till viss del i stället förflyttas till veterinärer som inte deltar i joursamarbeten. På sikt skulle denna typ av förändringar av veterinärt arbete kunna leda till minskat incitament för veterinärer att upprätthålla jour. Det skulle kunna leda till längre avstånd mellan jourhavande veterinärer och möjligheten att få veterinärbesök för andra akuttillstånd kan då reduceras. Det skulle leda till försämrat djurskydd vid sjukdomstillstånd som djurägarna inte själva kan hantera och för de djurägare som inte omfattas av ViLA.

Behandling av fertilitetsstörningar hos mjölkkor

Att tillåta husdjurstekniker att behandla fertilitetsstörningar hos mjölkkor bedöms förenkla och spara arbetstid för både veterinär och djurägare genom att de åtgärder som behövs kan vidtas samtidigt som husdjurstekniker ändå är på plats och undersöker dräktigheter och fruktsamhetsstörningar hos kor. Förslaget minskar kostnaderna för djurägaren. Ytterligare en konsekvens är förbättrat djurskydd genom att kon slipper separeras från flocken och undersökas vid två tillfällen i stället för en. Färre kor kommer att avlivas på grund av icke behandlade fruktsamhetsstörningar vilket sparar resurser. Husdjurstekniker behöver genomgå utbildning för uppgiften vilket påverkar ekonomiskt, men sammantaget bedöms förslaget innebära en besparing för mjölkproduktionen.

Avel

Förslaget att ge avelsfrågor högre prioritet hos forskningsfinansiärerna och att understryka vikten av att stärka det inhemska avelsarbetet inklusive kompetensen samt behovet av tillgång till svensk avels- och seminverksamhet i Sveriges nya livsmedelsstrategi bedöms sammantaget bidra till ökad produktion, stärkt konkurrenskraft samt förbättrad djurhälsa och djurskydd. Genom förslaget ökar det statliga engagemanget i avelsfrågor. Förslaget bidrar till djur som kan producera på hög nivå under en längre tid och under förändrade förutsättningar, vilket är en förutsättning för en långsiktigt hållbar produktion för både miljö, ekonomi och djurvälstånd.

4.11 Konkurrenskraft och djurskydds krav

4.11.1 Vetenskapliga studier

Det är få vetenskapliga studier som analyserat hur olika djurskydds krav påverkar konkurrenskraften. Det finns dock en studie genomförd av Agrifood Economics Centre från 2011⁹³ som jämfört påverkan mellan EU:s djurskyddslagstiftning och tredje land när det gäller handelseffekter och konkurrenskraft. Det finns även en relativt ny veten-

⁹³ Agrifood Economics Centre, Rapport 2011:2. Societal concerns – Domestic policy choice and international competitiveness.

skaplig studie från Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, från 2023.⁹⁴ Den senare är en del av ett större Formasfinansierat projekt, som ännu inte är publicerad i sin helhet, med syftet att undersöka hur djurskyddslagstiftningen påverkar animalieproduktionens ekonomi och internationella konkurrensförmåga.

Handelseffekter av EU-lagstiftningen och konkurrenskraften

Under denna rubrik refereras en rapport från Agrifood Economics Centre från 2011.

Globaliseringen har fört olika länder och deras värderingar närmare varandra genom internationell handel. Det har satt fokus på de eventuella konflikter som olika värderingar kan leda till och också väckt farhågor om möjligheten att försvara inhemska värderingar på en öppen marknad. Oro har särskilt uttryckts för svårigheterna att försvara nationella politiska åtgärder som leder till högre produktionskostnader för inhemska producenter och därmed till försämrade konkurrenskraft. Är det möjligt att upprätthålla sådana politiska val på lång sikt på en öppen marknad om producenter som följer fördyrande regelverk inte kompenseras för sina högre kostnader? Borde preferensbehandling av varor som produceras på ett sätt som speglar de allmänt accepterade värderingarna i ett samhälle tillåtas? Det är frågor som studerats i en rapport från Agrifood Economics Centre (Agrifood) från 2011.⁹⁵ Syftet var att undersöka om preferensbehandling av varor kan vara ekonomiskt försvarbart för att skydda ett samhälles värderingar. Studien tar bland annat upp hur konkurrenskraft och handel påverkas av EU-lagstiftningen.

Rapporten beskriver fyra möjliga åtgärder som kan ge preferensbehandling: märkning, importrestriktioner, skatter och subventioner. Analysen av de fyra åtgärderna visar att det är mycket svårt att införa en form av preferensbehandling som både är effektiv och genomförbar. Att åtgärderna är svåra att genomföra beror till viss del på världshandelsorganisationens, WTO:s, regler som begränsar möjligheten att inskränka handel med lika varor på grund av skillnader i produktionsmetoder. Att införa en preferensbehandlingsåtgärd som på något

⁹⁴ S. Ferguson et al. The impact of animal welfare regulations on comparative advantage in pork production: Evidence from the European Union. SLU. 2023.

⁹⁵ Agrifood Economics Centre, Rapport 2011:2. Societal concerns – Domestic policy choice and international competitiveness.

sätt begränsar handel kommer dessutom enligt författarna att ge höga kostnader i form av minskad konkurrens, högre priser, mindre urval för konsumenterna, en mindre dynamisk inhemsk industri och mindre effektiv resursanvändning. Att tillåta mer flexibla WTO-regler skulle alltså sammantaget kunna leda till minskad global välfärd. WTO-reglernas utformning är enligt författarna bara ett exempel på varför det är komplicerat att införa preferensbehandlingsåtgärder. Ett annat exempel som lyfts i rapporten är att det är svårt att bestämma vilka produkter som skulle vara berättigade till preferensbehandling då det är mycket svårt att fastställa likvärdighet mellan olika länders lagstiftning och produktionsmetoder.

Agrifood genomförde en fallstudie av hur EU:s djurskyddslagstiftning för grisar, slaktkycklingar och värphöns påverkar konkurrenskraft och handel gentemot tredje land. Studien visade att lagstiftningen endast har små effekter på konkurrenskraften. Djurskyddslagstiftningen kan enligt författarna inte förklara de ibland stora skillnaderna i produktionskostnader mellan EU och tredjeland när det gäller ägg-, kyckling- och grisköttsproduktion. De överlägset viktigaste faktorerna för konkurrenskraft i dessa fall bedömdes i stället vara kostnaden för foder, följt av kostnaderna för byggnader och arbete. Kommande, eller nyligen införda, strängare regler för grisar, slaktkycklingar och värphöns förväntades inte heller påverka de totala produktionskostnaderna på något betydande sätt för de flesta EU-producenter enligt Agrifood. Ett möjligt undantag till den slutsatsen var förbudet mot att inhysa värphöns i traditionella burar.

Alla extra krav som ökar kostnaden för en producent kan enligt författarna dock påverka konkurrenskraften på marginalen. Även om kostnaderna för djurvälstånd är låga i förhållande till andra kostnader kan de därför ändå ha en negativ effekt på konkurrenskraften. En ytterligare aspekt som lyftes var att regler och standarder för djurvälstånd bestäms inom det egna landet, eller inom EU. Det finns därför en större möjlighet politiskt att påverka dessa kostnader jämfört med andra faktorer som bestämmer skillnader i kostnader, och därmed skillnader i konkurrenskraft, mellan länder.

För att se om en striktare lagstiftning för djurvälstånd påverkar konkurrenskraften studerades vilken inverkan ett lands lagstiftning de facto har på import och export. De förordningar som analyserades var förbud mot traditionella burar för äggproduktion, introduktion av ett beläggningsgradskrav för slaktkycklingar och krav på grupp-

hållning av suggor för grisar. Statistiska metoder användes för att undersöka om djurvälståndslagstiftning påverkar import. Författarna kom fram till att introduktion av de ovan nämnda bestämmelserna i ett importörland inte påverkar importen. Däremot konstaterades en signifikant negativ effekt på import av kyckling och ägg om ett exportörland inför ett krav på beläggningsgrad för slaktkycklingar eller förbjuder traditionella burar för värphöns. Att införa dessa djurvälståndsbestämmelser leder alltså inte till högre importvolymen men möjligtvis till lägre exportvolymen när det gäller kyckling och ägg.

Sammanfattningsvis konstaterar Agrifood i rapporten att det är svårt att motivera ytterligare preferensbehandling av EU:s kyckling-, grisköts- och äggproduktion baserat på argumentet att produktionen hotas av import till följd av högre kostnader för striktare regler för djurskydd. I rapporten konstaterades att djurskyddslagstiftningen endast har en begränsad påverkan på konkurrenskraften, och kommande striktare regler förväntades inte påverka produktionskostnaderna på något betydande sätt för de flesta EU-producenter. Det fanns heller inga tecken i studien på att införandet av de analyserade reglerna för djurvälstånd skulle leda till ökad import.⁹⁶

Djurskyddskravens påverkan på import och export av gris

I en delstudie från SLU från 2024⁹⁷ analyserades hur en högre nivå på djurskyddslagstiftning påverkar import och export av griskött mellan 13 europeiska länder. Denna rapport refereras under ovanstående rubrik. Tidsperioden i studien var 1991–2020, en tid då EU-direktiv och nationella djurskyddsbestämmelser hade stor påverkan på hur grisproduktion bedrevs enligt författarna. Hänsyn togs till såväl EU-regelverket som medlemsländernas nationella krav i de fall sådana fanns. Studien genomfördes med avancerade statistiska analyser och som indikator på konkurrenskraft användes handel. De områden som studerades var inhysning av suggor under dräktighet och laktation, inhysning av tillväxt- och slaktgrisar, avvänjningsålder, svanskupering och strömedel (manipulerbart berikningsmaterial).

⁹⁶ Agrifood Economics Centre, Rapport 2011:2. Societal concerns – Domestic policy choice and international competitiveness.

⁹⁷ S. Ferguson et al. The impact of animal welfare regulations on pork trade: Evidence from the European Union. SLU. 2024.

Av resultaten konstaterades att nivån på djurskyddskraven har en stor, negativ påverkan på ett lands export av griskött. Mer strikta regler för grisproduktion inom de områden som studerades gav signifikant lägre export av griskött. Det innebär att djurskyddsbestämmelserna påverkar grisföretagarnas konkurrenskraft negativt på exportmarknaden. Däremot kunde man i studien inte se någon effekt på importen. Exporten är alltså mer känslig för högre krav i djurskyddsbestämmelserna än importen.

I studien tolkade man det som att höga nationella djurskyddsbestämmelser inte ledde till problem med ökad import från länder med lägre djurskydd. En möjlig förklaring ansågs vara att den inhemska marknaden upprätthålls genom att konsumenter aktivt väljer inhemskt producerat griskött, trots högre kostnad. Det kan till exempel bero på en konsumentpreferens för ett högre djurskydd eller en vilja att stötta inhemska produkter.

4.11.2 Intäkter och kostnader för svenska djurskyddsbestämmelser

Svenska djurskyddsbestämmelser som ligger över EU:s lagstiftning medför i vissa fall ökade kostnader för företagen. Byggnaderna kan till exempel bli dyrare på grund av svenska särregler. Många andra svenska kostnader i samband med byggnation, som exempelvis arbetskraft och material, är också generellt högre än i andra länder. Samtidigt bedöms de svenska djurskyddskraven också kunna leda till intäkter, bland annat genom friskare djur, högre produktionsresultat och låg läkemedelsanvändning. Både vad gäller kostnader och intäkter för de svenska djurskyddsbestämmelserna saknas i mycket stor utsträckning vetenskaplig och annan litteratur samt undersökningar på området. Som nämnts ovan pågår dock ett Formas-finansierat forskningsprojekt vid Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, som undersöker hur djurskyddslagstiftningen påverkar animalieproduktionens ekonomi och internationella konkurrensförmåga. Forskarna gör jämförelser med djurskyddslagstiftningen i andra medlemsländer. Studien är dock inte klar ännu.

Att få en fullständig rättvisande beräkning av hur varje enskild bestämmelse påverkar kostnader och intäkter bedöms i de flesta fall inte möjligt i nuläget. Detta bland annat då det är komplicerat, och många gånger omöjligt i dag, att justera för andra faktorer än djur-

skyddsbestämmelser som påverkar resultatet såsom skötarens kunnet, skötselrutiner, djurmiljön i stallet etcetera. Det beror också på att den grunddata som behövs för statistiska analyser i de allra flesta fall saknas helt, är otillräcklig eller otillgänglig. Det gäller särskilt på intäktssidan, det vill säga vilka effekter som kan ses på djurhälsa och produktion på grund av ett djurskydds krav. Att få en rättvisande och samlad bild av vilka kostnader och intäkter den svenska djurskyddslagstiftningens krav utöver EU:s bidrar till är alltså i dagsläget inte möjligt. Det gäller inte bara i Sverige utan svårigheten har i olika sammanhang även understrukits av såväl EU-kommissionen som Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, EFSA, som båda pekat på vikten av att sådan data och studier tas fram.

Utredningen har dock försökt att ta fram beräkningar på några områden där det bedömts vara möjligt att ändå få en indikation om intäkt- och kostnadsskillnader på grund av olika regelverk. Syftet har framför allt varit att se om skillnaderna är så stora att det till exempel skulle behövas kompensation till djurägarna. Utredningen har gett i uppdrag till företaget Lantbruksekonomerna⁹⁸ att genomföra ekonomiska beräkningar av vissa djurskydds krav, vilket rapporteras i sin helhet nedan. De ekonomiska konsekvenserna vid förändring av sex djurskydds krav har beräknats. Utgångspunkten för att välja just dessa krav har varit att det vid en mindre genomgång/undersökning visat sig vara möjligt att på ett rimligt sätt kunna genomföra beräkningar på just dessa regler. Utredningen vill understryka att de utvalda parametrarna inte indikerar områden som utredningen anser bör justeras. Att återgå till fixering av suggor är till exempel inte aktuellt, men att beräkna kostnadsskillnaden mot svenska system är ändå av intresse av ovan nämnda skäl.

Ekonomiska beräkningar av djurskydds krav – extern rapport

Följande djurskydds krav har ingått i beräkningarna:

- Förbud mot uppbundna mjölkkor.
- Krav på bete för mjölkkor.
- Förbud mot fixering av suggor.

⁹⁸ Kostnadsberäkningar för djurskydds krav. Rapport 2024-03-08. Lantbruksekonomerna, L. Jonasson.

- Utrymmeskrav i grisningsbox, ökning från 6,0 till 6,5 m².
- Krav på högsta beläggning för slaktkyckling. Svenska krav jämfört med EU.
- Utrymmeskrav för får. Svenska krav jämfört med EU.

Sammanfattning av rapporten

Beräkningarna avser hur produktionskostnaden påverkas av ändrade krav. Möjligheten att få ett högre pris vid bättre djurskydd har inte beräknats. Inte heller möjligheten att få extra stöd för frivilliga åtgärder som höjer djurens välfärd.

Ett förbud mot uppboundna djur skulle enligt beräkningarna inte medföra några merkostnader vid nyinvestering. Det behöver dock vägas in att ett sådant förbud är tvingande och företagare som inte gått över till lösdrift har oftast skäl för detta. Det kan till exempel handla om att en företagare medvetet valt att ha en mindre besättning och att det inte är självklart att skala upp produktionen. Vid nyinvestering täcker enligt beräkningarna lägre arbetsåtgång och tänkbart bättre produktionsresultat årskostnaden för nyinvestering även om den tidigare anläggningen är fullt användbar. Ett omedelbart införande skulle dock innebära produktionsbortfall från 45 000 mjölkkor eftersom ingen skulle hinna bygga om. Det motsvarar 16 procent av invägningen. Ett införande 2030 skulle bara beröra 25 000 kor och drygt hälften av dessa skulle hinna ersättas med friga djur.

Det nuvarande kravet på bete för mjölkkor medför en merkostnad på 3 till 5 öre per kilo mjölk. Höjs kravet till att djuren ska få ett betydande näringsintag från betet ökar kostnaden till cirka 15 öre per kilo. Det motsvarar 3 procent av priset. Värdet av förbättrad djurhälsa bedöms dock vara underskattat. Den stora effekten vid ökat beteskrav skulle emellertid vara att många anläggningar inte har lämplig mark i närheten. Det innebär att dessa företag inte kan expandera. Vissa skulle rent av kunna tvingas att stänga ner.

Förbudet mot fixering av suggor i samband med grisning medför en kostnadsökning med upp till 26 öre per kilo. En av flera orsaker kan vara att risken för att suggan klämmer ihjäl fler kulingar när hon går fritt är större än vid fixering. Besparingen som följer av bättre hälsa hos suggan har inte gått att beräkna på grund av bristande underlag.

Med en väl utformad grisningsbox och god skötsel bör skillnaden i dödlighet kunna minskas. Det svenska fixeringsförbudet medför i så fall lägre eller ingen merkostnad.

Ett ökat utrymmeskrav i grisningsboxen från 6,0 till 6,5 m² innebär högre kostnad för byggnaden vilket motsvarar 2 öre per kilo griskött. Det har inte gått att beräkna värdet av förbättrad djurhälsa men det krävs ganska lite för att täcka kostnaden. 40 procent av de anläggningar som förprovats de senaste 11 åren byggs med grisningsboxar som är minst 6,5 m². Det kan tolkas som att fördelarna överstiger den högre byggkostnaden. Höjs utrymmeskravet även i befintliga anläggningar är kostnaden högre. Vid ett snabbt införande upphör 60 procent av produktionen. Det tar minst ett par år att planera och genomföra en ombyggnad. Ges det tid för ombyggnad blir det ändå ökade kostnader eftersom färre sugor får plats vilket i sin tur innebär att andra avdelningar blir underutnyttjade. Kostnaden ligger runt 40 öre per kilo och hänger kvar så länge som de berörda byggnaderna är kvar i drift. Behöver inredning bytas i förtid innebär även det en merkostnad.

Sverige har hårdare krav på högsta beläggning för slaktkyckling än de som gäller generellt i EU vilket innebär högre kostnader för byggnaderna. Vid oförändrade produktionsresultat motsvarar det en merkostnad på 6 öre per kilo kyckling. Det har inte gått att få fram uppgifter om hur produktionsresultaten påverkas av ändrad beläggning. Det räcker dock med mycket små skillnader för att täcka merkostnaden för extra yta vid nybyggnation. Vid ökad beläggning i befintliga byggnader kan teoretiskt produktionskostnaden sänkas med 54 öre per kilo men det förutsätter oförändrade produktionsresultat och att de extra kycklingarna inte kräver någon ytterligare arbetstid.

Sverige har högre utrymmeskrav för får än de som gäller generellt i EU. Ändå anser flertalet producenter att minimikraven är för snålt tilltagna för att fungera i praktisk drift. De nuvarande minimikraven har ingen eller obetydlig påverkan på produktionskostnaderna för lammkött eftersom de flesta har större utrymmen åt fåren. Kostnaden för byggnaden blir högre men andra kostnader lägre när fåren har större utrymmen än lagstadgat. Jämförs byggkostnaden vid svenska minimikrav med irländska är skillnaden 80 kronor per tacka i årskostnad. Merkostnaden för byggnaden kompenseras snabbt av minskad arbetsåtgång och lägre lammdödlighet.

Den genomgående bilden är att de djurskyddskrav som granskats medför att produktionskostnaderna ökar med några procent. Det har

dock varit lättare att beräkna kostnadsökningarna, som oftast består i dyrare byggnader, än att beräkna kostnadsminskningar som följer av bättre produktionsresultat med mera. De kostnadsökningar som beräknats tenderar därför att vara överskattade. I några fall överstiger värdet av bättre produktionsresultat kostnadsökningarna. Det visar sig i att djurhållarna frivilligt gör mer än de lagstadgade minimikraven.

Eventuella skärpningar av reglerna medför framför allt merkostnader och produktionsbortfall om de införs med kort varsel och även gäller befintliga anläggningar. Vid eventuella lättnader av reglerna bör vinsten av lägre produktionskostnad ställas mot risken för negativa konsumentreaktioner och lägre pris. Risken för minskad goodwill bör vägas in vid eventuella ändringar av regelverket eftersom beloppen där kan vara betydligt större än de besparingar i löpande kostnader som en regeländring beräknas ge.

Metodbeskrivning

Beräkningarna har utförts med två olika perspektiv, nyinvestering respektive ändring i befintlig produktion. Kostnaderna kan skilja avsevärt mellan dessa fall eftersom befintliga anläggningar inte är anpassade till förändrade regler oavsett om det avser skärpningar eller lättnader i regelverket.

Beräkningarna avser hur produktionskostnaden påverkas av ändrade krav. Möjligheten att få ett högre pris vid bättre djurskydd har inte beräknats. Inte heller möjligheten att få extra stöd för frivilliga åtgärder som ökar djurens välfärd.

Alla förändringar av ett regelverk kan medföra ökade kostnader i någon form. Höjda krav kan i första hand medföra högre löpande kostnader i produktionen, högre kostnader för investeringar och engångskostnader för ombyggnad av befintliga anläggningar. De kan också medföra uteblivna möjligheter till stöd för frivilliga åtgärder som ger ökad djurvelfärd då djurvelfärdsersättningar enligt EU:s regelverk bara får ges för åtgärder utöver nationell lagstiftning och etablerad praxis. Om den nationella lagstiftningen läggs på alltför hög nivå kanske det inte finns utrymme att sträcka sig utöver den för att få djurvelfärdsersättning.

Ökade krav kan också medföra minskade möjligheter till merpris för premiumprodukter där högre djurvelfärd är ett säljargument. Givet-

vis kan det finnas saker som dämpar kostnadsökningen, till exempel minskad dödlighet, men nettot blir aldrig positivt från lönsamhets-synpunkt för då hade sannolikt åtgärden genomförts utan lagkrav. Vid lättade regler kan det uppstå en goodwill-kostnad på marknaden om konsumenterna uppfattar ändringen som att djuren får det sämre.

I detta arbete beräknas enbart effekterna på löpande kostnader och på kostnaderna för investeringar. Risken för minskad goodwill på marknaden vid sänkta krav, för uteblivna möjligheter till djurväl-färdsersättningar samt för minskade möjligheter till premiumprodukter vid ökade krav omfattas inte av beräkningarna.

Förbud mot uppbundna djur, beräkning avseende mjölkkor

Det pågår en snabb omställning av svensk mjölkproduktion från system där kon är uppbunden i stallen till system där de går i lösdrift. Sedan 2007 är det krav i Sverige på att nya stallar för nötkreatur ska byggas för lösgående djur. Ett förbud mot uppbundna djur påverkar därför enbart de besättningar som har kvar system med uppbundna djur. Även utan lagkravet skulle sannolikt merparten av de nybyggda stallarna vara utformade för lösgående djur eftersom det finns stora fördelar gällande djurhälsa, arbetsmiljö och produktivitet.

Jordbruksverket gjorde i en rapport från 2019 en beräkning av kostnaden för att förbjuda uppbundna mjölkkor.⁹⁹ De kom fram till en total kostnad på 5–7 miljarder kronor baserat på en uppskattning av att det fanns 96 000 mjölkkor i uppbundna system. Så kallade VIP-stallar ingår inte i beräkningen. VIP-stallar innebär att man har behållit en del uppbundna stallar som sjukutrymme utöver sitt lösdrifts-stall. Beräkningen bygger helt på enbart systemet för den ordinarie uppställningen. Kostnaden är av engångskaraktär eftersom den avser investeringen som krävs för övergång till lösgående djur. Den beräknade kostnaden gäller emellertid enbart för de djurhållare som väljer att ställa om till lösgående djur. Enligt rapporten förväntas ett stort antal mjölkproducenter i stället lägga ner sin verksamhet, vilket innebär att det inte blir några omställningskostnader för dessa djurhållare. Deras nedläggning kan dock medföra andra samhällsekonomiska kostnader men de kostnaderna ingår inte i Jordbruksverkets beräkning.

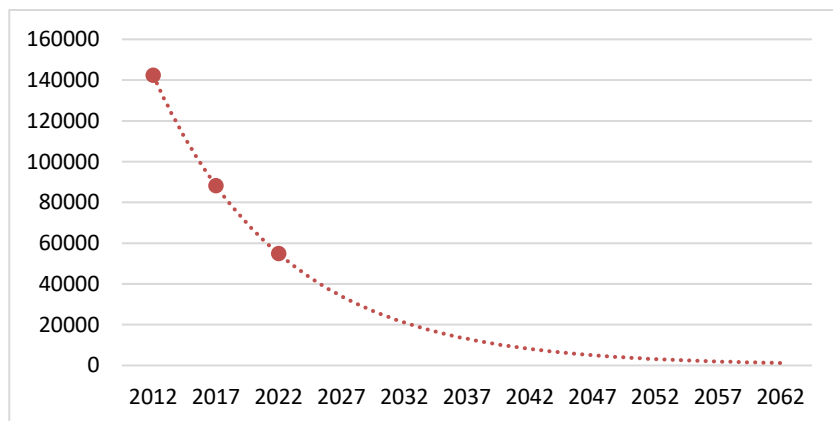
⁹⁹ Jordbruksverket. 2019. Krav på att hålla djur lösgående – konsekvenser, övergångsbestäm-
melser, undantag och andra incitament än lagstiftning. Rapport 2019:17.

Uppgiften om att det fanns 96 000 uppbundna mjölkkor 2018 är troligen överskattad, något Jordbruksverket också anger i sin rapport. De lade sig i överkanten på det troliga intervallet. Rådgivningsföretaget Växa Sverige AB har data kring antal mjölkkor i olika system och olika besättningsstorlekar i sin husdjursstatistik.¹⁰⁰ Data gäller de kor som ingår i kokontrollen och finns från 2015 och framåt.

Appliceras andel uppbundna djur vid olika besättningsstorlekar från kontrollstatistiken på det totala antalet mjölkkor i respektive besättningsstorlek respektive år¹⁰¹ framkommer en bild som tydligt visar hur snabbt systemen med uppbundna djuren fasas ut. Genom trendframskrivning går det även att få en prognos om hur utvecklingen blir framöver och inga nya regler införs.

Enligt denna beräkning fanns det runt 80 000 uppbundna mjölkkor 2018 vilket motsvarar 25 procent av alla mjölkkor. Skattningen ligger i mitten av det intervall som Jordbruksverket angav (20–30 procent). Antalet uppbundna mjölkkor minskar dock snabbt. För år 2023 indikerar beräkningen att det bara fanns 50 000 uppbundna mjölkkor kvar. Trenden är sedan att hälften av dessa är borta 2030 och att det bara finns 10 000 kvar 2040. Kostnaden för ett förbud mot uppbundna mjölkkor är därmed helt avhängigt av när regeln träder i kraft.

Figur 4.16 Framskrivning av antalet uppbundna mjölkkor



Källa: Lantbruksekonomerna 2024.

¹⁰⁰ Växa Sverige AB. 2018–2023. Husdjursstatistik. www.vxa.se/statistik.

¹⁰¹ Jordbruksverket.Statistikdatabasen.

<https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625>.

De ekonomiska konsekvenserna av ett förbud mot uppbundna mjölkkor kan beräknas på många olika sätt. Jordbruksverket valde att beräkna investeringskostnaden för de besättningar som förväntades byta till lösdrift baserat på aktuellt antal djur. Vid ett snabbt införande skulle dock effekten bli att de flesta tvingas upphöra med produktionen eftersom det tar minst två år, ofta längre, att planera och genomföra en nybyggnation eller en omfattande ombyggnad av befintliga stallar.

Kostnaden skulle då inte ligga i investeringar för omställning utan i ett bortfall av de 45 000 mjölkkor som nu står uppbundna. Det innebär ett bortfall av 400 000 ton mjölk, 1 500 arbetstillfällen inom jordbruket och nedläggning av minst ett mejeri eftersom 16 procent av invägningen skulle falla bort. Det skulle även falla bort kalvar till produktionen av nötkött men där blir det en fördröjning innan det märks på slaktvolymerna. Beräkningen bygger på att de kor som försvinner har en avkastning strax under genomsnittet och att de kräver 60 timmars arbete per år när skötseln av rekryteringskvigor och uppfödningen av kalvar till slakt ingår. Övergång till kor för köttproduktion är inte heller möjlig på de berörda gårdarna om det inte heller tillåts att kor för köttproduktion hålls uppbundna.

Beräkningen har utgått från att beslutet fattas nu men att det inte träder i kraft förrän 2030. De som vill hinna då planera och genomföra de investeringar som krävs för en omställning till lösgående djur. Det är då cirka 25 000 mjölkkor som berörs. Om alla dessa bygger nytt blir investeringskostnaden totalt 2,9 miljarder kronor. Kostnaden per koplats är då räknad med Jordbruksverkets enhetskostnad som används vid beräkning av investeringsstöd. Den är 113 100 kronor/plats vid investeringar i anläggningar med mindre än 150 kor. Även om investeringen självfallet är en kostnad har producenten ett mycket bättre läge för framtiden med en ny, mer effektiv anläggning. På så sätt bör hela investeringen inte ses endast som en kostnad. Årskostnaden för den nya anläggningen är 5 429 kronor om man räknar med 3 procent real ränta på kapitalet, 20 års avskrivning på inventarier och 60 års avskrivning på byggnaden. Inventarierna beräknas utgöra 40 procent av investeringskostnaden.¹⁰²

En ny anläggning med lösdrift kan också innebära bättre djurhälsa vilket kan generera bättre produktionsresultat. Behovet av arbetskraft är också betydligt lägre. Hushållningssällskapet anger i sina produk-

¹⁰² Jordbruksverket 2018. Modulbyggt stall för mjölkkor – Hushållningssällskapetets rapport 2018:5.

tionsgrenskalkyler för 2022 att arbetsbehovet är 50 timmar/ko/år vid uppbundna djur, 29 timmar/ko/år vid mjölkgrup och 22 timmar/ko/år vid robotmjölkning. Besättningarna förutsätts dock vara lite större vid lösgående system, 120 i stället för 50 kor. Möjligheten till en utökning av besättningsstorleken beror dock även på de platsbundna resurserna. En arbetsbesparing på 20 timmar/ko/år ger en besparing på 5 000 kronor/år räknat med en timkostnad på 250 kronor/timme. Redan där är alltså merparten av årskostnaden för de nya anläggningarna täckt. Läger man till att produktionsresultaten kan förbättras täcks troligen hela årskostnaden av förbättrat årligt täckningsbidrag. För den enskilde producenten kan det definitivt bli så eftersom delar av kostnaden för investeringen kan täckas av investeringsstöd. Det förutsätter dock att man får investeringsstöd och det får inte alla som söker.

Beräkningen visar att den ekonomiska livslängden redan är slut för systemen med uppbundna mjölkkor. Ett tidigareläggande av utrangering av anläggningarna medför då ingen kostnad. Det skulle ändå vara lönsamt för den enskilde producenten att byta till ett nytt och bättre system vilket här innebär lösgående djur. En förutsättning för beräkningen är dock att de nya anläggningarna kan användas under större delen av deras tekniska livslängd. Den förutsättningen är inte uppfylld för producenter som närmar sig pensionsålder och som inte har någon som är på gång att ta över driften. I vissa fall kan man tänka sig att fastigheten kan säljas på den öppna marknaden och att köparen fortsätter med mjölkproduktionen. Ofta kan det dock vara så att köparen har andra planer för fastigheten och inte ser något större värde i stallbyggnaderna.

Slutsatsen är att den ekonomiska effekten av ett förbud mot uppbundna mjölkkor är att en förändring som ändå skulle ske tidigareläggs. Lägg ett förbud med omedelbar verkan blir effekten ett stort produktionsbortfall eftersom omställning till lösgående system inte hinner genomföras. Införs förbudet så att det träder i kraft riktigt långt fram i tiden, till exempel år 2050, blir effekten marginell eftersom det då ändå knappast kommer finnas några anläggningar med uppbundna mjölkkor kvar. Lägg det någonstans där emellan blir det ett visst produktionsbortfall under ett antal år eftersom alla inte har förutsättningar att investera i ett nytt produktionssystem. De genomför i stället en tidigarelagd nedläggning. Förutsatt att de hittar någon annan inkomstbringande sysselsättning för den frigjorda arbetstiden

innebär det inget ekonomiskt avbräck. Den nuvarande produktionen genererar en arbetsinkomst men inget till anläggningen som tas ut produktion.

Hur stort produktionsbortfallet blir är svårt att uppskatta. En beräkning med sektormodellen (SASM)¹⁰³ indikerar att det kan handla om fyra procent mindre invägd mjölk 2030 än om besättningarna med uppbundna djur får vara kvar. Drygt hälften av de 25 000 mjölkkor som berörs skulle ersättas med kor i lösgående system på samma gård, på annan gård i närområdet eller på en gård någon annanstans i Sverige. Produktionen av nötkött skulle också bli mindre men bortfallet av kalvar från mjölkkena skulle delvis kompenseras av ökat antal kor för köttproduktion.

Beräkningarna ovan avser ett totalt förbud mot uppbundna mjölkkor eftersom det från djurskyddssynpunkt inte är någon skillnad om kon står uppbunden i ett större eller mindre stall. Om man, som diskuterats i EU, begränsar förbudet mot uppbundna djur till att enbart gälla besättningar med mer än 50 kor skulle nästan hälften av de mjölkkor som nu står uppbundna i Sverige tillåtas vara kvar i dessa system. Grovt räknat skulle i så fall alla kostnader och andra effekter som beräknats ovan halveras.

Krav på bete för mjölkkor

I Sverige finns sedan länge ett krav på att mjölkkor ska få gå på bete på sommaren. Beteskravet lyfts ibland fram som ett hinder för långsiktig lönsamhet och expansion i de svenska mjölkföretagen. Jordbruksverket gjorde 2014 en beräkning av hur kravet påverkar produktionskostnaden för mjölk på tre typgårdar.¹⁰⁴ Resultatet blev att rastbetet minskar lönsamheten med mellan 200 och 550 kronor per ko och år och att produktionsbetet minskar lönsamheten med mellan 1 000 och 1 200 kronor per ko och år. Rastbete är minimikravet enligt nu gällande lagstiftning. Foderintaget sker då fortfarande helt på stall. Produktionsbete är när kon får ett märkbart näringsintag från betandet.

Beräkningen från Jordbruksverket är nu 10 år gammal. Den har därför räknats om med aktuella priser och produktionsnivåer. I övrigt är antagandena desamma bortsett från att värdet av bättre djurhälsa

¹⁰³ Jonasson, L. 2018. Beskrivning av SASM – En ekonomisk optimeringsmodell över jordbrukssektorn i Sverige. Rapport 6815. Naturvårdsverket.

¹⁰⁴ Jordbruksverket, Rapport 2014:16.

har lagts in i tabellen nedan. Beloppet är skattat till halva det för produktionsbete. Resultatet av den uppdaterade beräkningen är att betets negativa effekt på lönsamheten har ökat. Vid rastbete minskar lönsamheten nu med mellan 320 och 550 kronor per ko och år. Vid produktionsbete minskar lönsamheten med mellan 1 250 och 1 750 kronor per ko och år. Prisändringar och genomsnittlig avkastningsnivå har hämtats från Jordbruksverkets statistikdatabas.¹⁰⁵ Täckningsbidrag, olika produktionsdata och priser för grovfoder med mera som inte finns i den officiella statistiken har hämtats från Agriwise.¹⁰⁶ Eftersom priserna har fluktuerat kraftigt den senaste tiden bygger beräkningarna konsekvent på genomsnitt för åren 2021–2023.

I den uppdaterade beräkningen blir merkostnaden 3 till 5 öre per producerad kilo mjölk. Den tyngsta kostnadsposten är förlorad växtnäring när gödseln hamnar i rasthagen. Beräkningen förutsätter ett effektivt utnyttjande av växtnäringen i stallgödseln men det är vanligt förekommande att näringstillförseln överstiger de ekonomiskt optimala nivåerna när tillförseln sker i form av stallgödsel. I många fall skulle ändå inte den förlorade växtnäringen komma till användning och då uteblir kostnadsposten på 400 kronor per ko. Merkostnaden för rastbete skulle då också ligga mycket nära noll. I det fall beteskravet skulle tas bort försvinner merkostnaderna.

När det gäller produktionsbete blir merkostnaden 12 till 17 öre per producerad kilo mjölk i den uppdaterade beräkningen. Två poster har avgörande betydelse för kalkylen, sänkt kvalitet och minskad mjölkavkastning samt underhåll av drivgångar. Båda dessa poster har ökat i betydelse sedan Jordbruksverkets beräkning eftersom priserna har stigit och mjölkavkastningen per ko har ökat. Jordbruksverket antog att produktionsbete sänker avkastningen med 3 procent, att fetthalten sjunker och att celltalen ökar. Uppgiften är dock mycket osäker eftersom inga av de försök som genomförts är helt relevanta för svenska förhållanden och en ändring som bara avser betesdriften. I det fall beteskravet skulle avvecklas försvinner merkostnaderna.

¹⁰⁵ Jordbruksverket.Statistikdatabasen.

<https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625>.

¹⁰⁶ Agriwise. 2020–2023. Produktionsgrenskalkyler. Jordbruksverket och SLU.
<https://agriwise.se/web>.

Jordbruksverkets beräkning har ifrågasatts i olika sammanhang. I en rapport av Alvåsen 2015¹⁰⁷ anges att de positiva effekterna på lönsamheten av förbättrad djurhälsa har underskattats. Alvåsen anger att

lönsamhetsberäkningarna bör betraktas som ofullständiga och delvis otillförlitliga. Alvåsen gör dock själv inget försök att räkna samman lönsamhetseffekten av betesdrift, vilket gör att Jordbruksverkets skattning är den bästa tillgängliga även om den är ofullständig. Felen i skattningen torde främst vara att nyttorna underskattas, vilket innebär att merkostnaderna för betesdrift överskattas.

Tabell 4.3 Uppdaterad beräkning från Jordbruksverkets rapport 2014:16

Kronor per ko per år	Typgård 1 70 kor i skogsbygd		Typgård 2 150 kor i mellan-/slättbygd		Typgård 3 500 kor i mellan-/slättbygd	
	Rastbete	Produktionsbete	Rastbete	Produktionsbete	Rastbete	Produktionsbete
Mjölkintäkter						
Avkastningsnivå	0	-1 565	0	-1 565	0	-1 565
Fetthalt	0	-253	0	-253	0	-253
Celltal	0	-129	0	-129	0	-129
Foder och betesareal						
Besparing vid produktionsbete		420		387		387
Kostnad för rastbete	-142	0	-274	0	-274	0
Djurhälsa						
Dödlighet	121	242	133	265	133	265
Mastit	100	200	100	200	100	200
Klövhälsa	72	144	72	144	72	144
Övrigt						
Arbete	0	-152	0	-152	0	-152
Drivvägar	-57	-690	-170	-283	-137	-386
Betongplatta och övrig hårdgjord yta	-49	-49	-49	-49	-49	-49
Vattenkar och vattenledningar	-19	-116	-19	-34	-19	-59
Gödsel – förlorad näring	-400	0	-400	0	-400	0
Gödsel –minskad spridningskostnad	54	215	54	215	54	215
Summa (kr/ko/år)	-320	-1 733	-553	-1 255	-520	-1 382
Summa (kr/kg mjölk)	-0,03	-0,17	-0,05	-0,12	-0,05	-0,14

¹⁰⁷ Alvåsen, K., 2015. Ekonomiska konsekvenser av krav på bete för mjölkkor. Uppsala.

Förbud mot fixering av suggor

I Sverige ska suggor kunna röra sig fritt i boxen även i samband med grisningen. En suggas rörelsefrihet i grisningsboxen får bara begränsas under smågrisarnas första levnadsdagar med hjälp av skyddsgrind eller liknande anordning om suggan är aggressiv eller har ett onormalt beteende som innebär en uppenbar risk för de nyfödda smågrisarna eller skötaren under det dagliga skötselarbetet. Det är också tillåtet att begränsa rörelsefriheten vid vård och behandling. Grupp-hållna suggor och gyltor får stängas in i bås när de utfodras eller när de hanteras för vård och behandling.¹⁰⁸ I många andra medlemsstater i EU kan suggorna i enlighet med EU:s djurskyddslagstiftning hållas fixerade från en vecka innan grisning till 4 veckor efter betäckning, vilket är cirka 10–11 veckor i sträck, det vill säga under nästan halva året (räknat på 2,2 kullar per sugga och år).

En fördel med att hålla suggan fixerad är att risken för att suggan ligger ihjäl smågrisarna minskar. En av nackdelarna är att fixering, även om den är tillfällig, sänker suggors och gyltors välfärd genom att hindra dem från att röra sig fritt och utföra naturliga beteenden innan, under och efter grisning. Även smågrisarnas välfärd kan sänkas i samband med fixering av suggan genom ökad aggression och onormal beteendeutveckling.¹⁰⁹

De flesta studier som genomförts av fixering av suggan i samband med grisningen har genomförts med andra förutsättningar än de som gäller i Sverige. Vid mindre grisningsboxar är behovet av fixering större eftersom det är trångt. Det finns dock en svensk studie från 2018¹¹⁰ som genomförts med boxar som var 6,5 m². Ett resultat från studien var att 0,4 fler smågrisar överlevde per kull när suggan hölls fixerad tre dygn i samband med grisningen. I en tidigare studie¹¹¹ påvisades att utformningen av boxen har stor betydelse för smågrisarnas överlevnad. En ökning med 0,4 smågrisar per kull innebär 0,9 fler smågrisar per sugga och år vid 2,25 grisningar per år.

¹⁰⁸ Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om grishållning inom lantbruket med mera SJVFS 2019:20.

¹⁰⁹ Aleryd Berg, M. 2014. Fixering av suggor – så påverkas välfärd och smågrisdödlighet. Studentarbete Nr 569. Skara: Sveriges Lantbruksuniversitet. Institutionen för husdjurens miljö och hälsa.

¹¹⁰ Olsson, A.-C., Botermans, J & Englund J.-E. 2018. Piglet mortality – A parallel comparison between loose-housed and temporarily confined farrowing sows in the same herd. Acta Agriculturae Scandinavica, Section A – Animal Science.

¹¹¹ Olsson, A.-C., Cedergren, M. & Botermans. 2016. Detaljstudier vid grisning i två olika boxsystem. Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds och växtproduktionsvetenskaps, LTV:s, faktablad 2016:20. Alnarp: SLU.

Värdet av en extra överlevande smågris ligger runt 700 kronor när kostnaden för foder efter avväjningen räknats bort.¹¹² Kostnaden för att inte fixera suggan vid grisning blir därmed 630 kronor per sugga och år vilket omräknat motsvarar 26 öre per kilo griskött eller 1,3 procent högre produktionskostnad. Eventuella kostnadssänkningar som kan följa av ökad välfärd för soggorna har inte kunnat beräknas. Grisningsboxens utformning har stor betydelse för smågrisarnas överlevnad. Sannolikt kan utformningen förbättras jämfört med den som användes i studien och då kan skillnaden i överlevnad hos smågrisarna minskas.

Utrymmeskrav i grisningsbox, ökning från 6,0 till 6,5 m²

Enligt svenska djurskyddsregler ska en grisningsbox vara minst 6,0 m². I EU finns ingen motsvarande bestämmelse. Inom ramen för kommissionens arbete med ett förslag till ny djurskyddslagstiftning i EU diskuteras olika utrymmeskrav. Här görs en beräkning av de ekonomiska konsekvenserna om kravet skulle höjas till 6,5 m².

Vid nybyggnad är det inga större problem att göra grisningsboxen lite större. En utökning med 0,5 m² extra i grisningsboxen innebär att ytan för suggstallet som helhet ökar med 1,4 procent. Byggkostnaden ökar dock inte lika mycket. En stor del av kostnaden ligger i saker som inte påverkas av att boxarna får lite större golvyta. Kostnadsandelarna från en rapport av Jonasson och Andersson 1997¹¹³ indikerar att byggkostnaden ökar 0,9 procent om grisningsboxarna byggs 0,5 m² större. Jordbruksverkets enhetskostnad för nybyggnation av suggstall är 74 100 kronor per sugga. Merkostnaden blir då 684 kronor per sugga vilket ger en årlig merkostnad på 52 kronor per sugga eller 2 öre per kilo griskött. Årskostnaden är beräknad med 10 års avskrivning på inventarier, 30 år på byggnaden och en ränta på 3 procent på 60 procent av kapitalet. Av merkostnaden för investeringen avser 90 procent byggnaden och 10 procent inredningen.

Det har inte gått att få fram data på eventuella förbättringar av produktionsresultatet som kan uppstå av större yta men det är små

¹¹² Agriwise. 2020–2023. Produktionsgrenskalkyler. Jordbruksverket och SLU. <https://agriwise.se/web>.

¹¹³ Jonasson, L. & Andersson, H. 1997. Den svenska modellen – hävstång eller ok för svensk svinproduktion? Ett samarbetsprojekt mellan Lantmännen, Slakteriförbundets FoU-grupp Svin, Sveriges Grisproducenter och Svenska Djurhälsovården. Slakteriförbundets Producenttjänst, Stockholm.

ändringar som krävs för att kompensera för den högre kostnaden för byggnaden. Nettovärdet av att en extra smågris överlever ligger kring 700 kronor när kostnaden för foder efter avvänjningen räknats bort.¹¹⁴

Det räcker alltså att 0,07 fler smågrisar överlever per sugga och år för att väga upp byggkostnaden. Det är en extra gris på 13 årssuggor.

En genomgång av förprovningarna de senaste 11 åren i fyra län med stor grisproduktion (Skåne, Halland, Västra Götaland och Östergötland) visar att 40 procent av alla nybyggen genomförs med boxar som är minst 6,5 m². Det kan tolkas som att producenterna bedömer att värdet av förbättrade produktionsresultat överstiger kostnaden för större yta. Det kan också noteras att det vinnande bidraget hade grisionsboxar med en yta på 6,72 m² när Jordbruksverket utlyste en tävling om framtidens smartaste stall.¹¹⁵ Ett par av kraven i tävlingen var minst 10 procent vinstmarginal och minst 5 procent avkastning på investeringen.

Ändras utrymmeskravet så att det även gäller befintliga anläggningar blir kostnaden högre. Träder ett krav på 6,5 m² i kraft med kort varsel riskerar 60 procent av Sveriges grisproduktion att slås ut. Det tar minst ett par år att planera, förpröva och genomföra en så pass stor ombyggnad. Ges inte tid för ombyggnad tvingas de som inte redan uppfyller kraft att upphöra med produktionen.

Ges tid för ombyggnad uppstår ändå en engångskostnad om fungerande inredningar måste bytas i förtid. Det har inte gått att få fram data på kostnaden för att byta inredningen i grisionsboxarna men uppskattningsvis handlar det om 200 till 300 miljoner kronor i investering. Antas de befintliga anläggningarna ha halva livslängden kvar blir nettokostnaden 100 till 150 miljoner kronor i förtid utrangering av fungerande utrustning.

Ett mer långvarigt problem vid ombyggnad av befintliga byggnader är att det får plats färre grisionsboxar i de befintliga byggnaderna. Det medför uteblivna täckningsbidrag för de grisar som inte kan vara kvar. En anläggning som är byggd för 400 suggor med grisionsboxar som är 6,0 m² rymmer bara 369 suggor om grisionsboxarna görs 0,5 m² större. Räknat som ett genomsnitt för åren 2021–2023 med kalkyler från Agriwise¹¹⁶ ger det ett nettobortfall på 361 000 kronor per

¹¹⁴ Agriwise. 2020–2023. Produktionsgrenskalkyler. Jordbruksverket och SLU. <https://agriwise.se/web>.

¹¹⁵ Jordbruksverket. 2018. Framtidens smågrisstall – HKScan. Rapport 2018:4.

¹¹⁶ Agriwise. 2020–2023. Produktionsgrenskalkyler. Jordbruksverket och SLU. <https://agriwise.se/web>.

år för anläggningen som nu har 400 suggor. Omräknat ger det en kostnadsökning på 40 öre per kilo griskött. Denna kostnadsökning består till dess att även byggnadsskalet utrangeras eller tills kompletterande investeringar görs med tillbyggnad av nya grisningsboxar. Även slaktgrisproduktionen påverkas om antalet smågrisar minskar.

Krav på högsta beläggning för slaktkyckling, Sverige: EU

Sverige har mer omfattande krav på högsta beläggning för slaktkyckling än vad som gäller generellt i EU. I Sverige är huvudregeln 20 kg/m² golvyta. Producenter som är med i ett godkänt kontrollprogram tillåts dock ha upp till 36 kg/m² golvyta. Eftersom de flesta valt att vara med i ett sådant kontrollprogram används den nivån i beräkningen. Inom EU godkänns dock 42 kg/m² golvyta om inte nationella regler begränsar mer.

Lätts kravet i Sverige skulle, teoretiskt sett, en befintlig anläggning kunna producera 6 kilo mer per m² och uppfödningssomgång. Det blir 48 kilo extra per år med 8 omgångar per år. Förutsatt att inget annat ändras är nettovärdet 179 kronor per m² per år när kostnaden för inköp av fler dagsgamla kycklingar och foder till de extra kycklingarna räknats bort. Värdet är beräknat med genomsnittliga priser och produktionsdata för åren 2021–2023 enligt kalkyler från Agriwise och Hushållningssällskapet. Omräknat skulle produktionskostnaden för slaktkyckling kunna sänkas med 54 öre per kilo i de befintliga anläggningarna.

Beräkningar av detta slag ger dock en kraftig överskattning av den potentiella kostnadsminskningen. Beräkningen förutsätter att beläggningen kan ökas med oförändrade produktionsresultat och att de extra kycklingarna inte kräver någon extra arbetstid eller extra insatser av något annat än foder. Om produktionsresultaten försämras eller om behovet av arbetskraft ökar minskar vinsten med ökad beläggning.

Skillnaden i kostnad vid nyinvestering är ett bättre mått på merkostnaden för det högre svenska kravet. Ökad beläggning innebär då att klara produktionen i en byggnad som är mindre till ytan men som i övrigt är dimensionerad för samma antal kycklingar. Enligt en studie från år 2016¹¹⁷ var kostnaden 33,6 miljoner kronor för en anläggning

¹¹⁷ Bennetoft, L. & Lindahl, D. 2016. Kycklingproduktion – En analys av produktionsgrenens ekonomiska förutsättningar. Examensarbete nr 1022. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för ekonomi.

på 8 000 m². Uppräknat med prisindex blir det 47,55 miljoner kronor med 2023 års bygghälsor. Anläggningen rymmer 168 000 kycklingar. Investeringen ligger därmed på 283 kronor per djurplats.

En ändring av beläggningen från 36 till 42 kg/m² innebär att stallytan kan minskas med 14,3 procent. Enligt en studie av Jonasson, L. & Andersson, H. från 1997¹¹⁸ minskar kostnaden för byggnaden med 6,2 procent om byggytan ändras 10 procent. Det innebär 8,9 procent i detta fall. Enligt Agriwise¹¹⁹ är 60 procent av investeringen byggnad och 40 procent inventarier. Behovet av inventarier påverkas inte av ändrad byggyta. Kostnaden minskar därmed med 15 kronor per plats. Omräknat till årskostnad blir det en minskning 0,77 kronor per plats och år. Det ger i sin tur att produktionskostnaden minskar med 6 öre per kilo kyckling. Kycklingarna väger 1,7 kg och det produceras 8 omgångar per år.

Det har inte gått att få fram uppgifter om hur produktionsresultaten påverkas av ändrad beläggning. Det räcker dock med små skillnader för att täcka merkostnaden för extra yta vid nybyggnation. Sex öre per kilo motsvarar till exempel 0,9 procent högre förbrukning av foder eller 0,5 procentenheter högre dödlighet.

AgriFood Economics Centre¹²⁰ tog fram en rapport år 2010 om hur ökad djurvälstånd påverkar lönsamheten. De kom fram till att skillnaden mellan en beläggningsgrad på 36 och 42 kg/m² motsvarade 2 procent i ändrad produktionskostnad. Beräkningen här ligger lite högre, 6 öre per kilo motsvarar nästan 4 procent av produktionskostnaden.

Byggekostnaden är en osäkerhetsfaktor i beräkningen. Här används en uppgift från Bennetoft, L. & Lindahl, D. från 2016¹²¹ som räknas upp med prisindex. Agriwise använder samma uppgift. Kostnaden är då 283 kronor per plats inklusive gödselvårdsanläggning. Jordbruksverkets enhetskostnad ligger lite lägre, 202 kronor per plats. Där ingår dock inte gödselvårdsanläggningen. Räknat med Jordbruksverket en-

¹¹⁸ Jonasson, L. & Andersson, H. 1997. Den svenska modellen – hävstång eller ok för svensk svinproduktion? Ett samarbetsprojekt mellan Lantmännen, Slakteriförbundets FoU-grupp Svin, Sveriges Grisproducenter och Svenska Djurhälsovården. Slakteriförbundets Producenttjänst, Stockholm.

¹¹⁹ Agriwise. 2020–2023. Produktionsgrenskalkyler. Jordbruksverket och SLU. <https://agriwise.se/web>.

¹²⁰ Hoffman, R. m.fl. 2010. Djurvälstånd och lönsamhet – var står vi i dag. Rapport 2010:4 Agri-Food Economics Centre.

¹²¹ Bennetoft, L. & Lindahl, D. 2016. Kycklingproduktion – En analys av produktionsgrenens ekonomiska förutsättningar. Examensarbete nr 1022. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för ekonomi.

hetskostnader skulle merkostnaden för den lägre beläggningen minska till något mellan 4 och 5 öre per kilo.

Utrymmeskrav för får, Sverige: EU

Får hålls vanligtvis i gemensamhetsboxar och stallinredningen brukar vara lös så att den kan avpassas efter ändrade utrymmesbehov före lamning, under lamning och efter lamning. Svensk lagstiftning har flera olika utrymmeskrav för tackans olika faser och för lammen. Eftersom inredningen är flexibel har enskilda mått på till exempel lammingsboxar ingen större betydelse för byggkostnaden eller för anpassning till ändrade regler. Den avgörande frågan är hur många tackor det går att ha i en byggnad med en viss storlek eller vid nybyggnad hur stor byggnaden behöver vara för önskat antal tackor.

Tabell 4.4 Mått för gemensamboxar för får

	Total yta	Varav liggyta
Lamm, 15–30 kg	0,50 m ²	0,35 m ²
Lamm över 30 kg	1,00 m ²	0,70 m ²
Vuxet djur högst 65 kg	1,20 m ²	0,85 m ²
Vuxet djur över 65 kg	1,40 m ²	1,00 m ²
Dräktig tacka	1,70 m ²	1,20 m ²
Tacka högst 65 kg med lamm under 15 kg	1,70 m ²	1,20 m ²
Tacka över 65 kg, med lamm under 15 kg	1,90 m ²	1,35 m ²

Källa: Jordbruksverket SJVFS 2019:21.

Utrymmeskraven är ett minimimått och erfarenheten bland många får- och lammproducenter är att de är snålt tilltagna.¹²² Skillnaderna i byggkostnader mellan Sverige och Irland studerades av Jordbruksverket i en rapport från 2014.¹²³ De utgick från nybyggnad av en typisk anläggning baserat på statistik från förprovningarna. De kom fram till en nybyggnation för 350 tackor men där byggnaden enligt minimikravet kunde fått rymma 500 tackor. Den typiska nybyggnaden har alltså 40 procent större ytor än minimikravet. Den enkla slutsatsen är att

¹²² Jordbruksverket. 2016. Byggnader för Lammproduktion. Jordbruksinformation 4 – 2016.

¹²³ Jordbruksverket. 2014. Byggkostnader för lammkött- och nötköttproducenter – en jämförelse med Irland och Tyskland. Rapport 2014:13.

mindre ändringar av utrymmeskravet inte påverkar produktionskostnaderna. Byggnaderna som används är ändå större än minimikravet.

Ytan är den faktor som har största inverkan på byggkostnaden. Det kan därför ändå vara intressant att belysa vilket genomslag ändrad yta har på produktionskostnaden. Utgångspunkten är den stallbyggnad som beräknats av Jordbruksverket 2014 men byggkostnaderna har räknats om till prisnivån 2023. Produktionsresultat, täckningsbidrag med mera är genomsnitt för åren 2021–2023 baserat på kalkyler från Agriwise¹²⁴ och Hushållningssällskapet.¹²⁵ Kalkylerna från Länsstyrelsen i Västra Götalands län har kontrollerats men används inte i beräkningarna. De gav negativa täckningsbidrag vilket innebär att fler djur i en befintlig byggnad innebär ökad förlust.

Tiden efter lamningen är den mest utrymmeskrävande perioden för tackan. Minsta yta enligt svenska regler är 1,9 m² för en tacka med lamm under 15 kg. Irland har lägre krav, 1,46 m². Om man i en befintlig byggnad ökar beläggningen i enlighet med minimikraven i Sverige och Irland får man in 30 procent fler tackor. Vid oförändrade produktionsresultat skulle det innebära att det totala täckningsbidraget från djuren i byggnaden ökar med 30 procent vilket kan räknas om till sänkt produktionskostnad för lammen. Baserat på kalkylerna från Agriwise och Hushållningssällskapet för åren 2021–2023 handlar det i genomsnitt om 1,40 kronor/kg. Effekten var högst 2021 och lägst enligt kalkylerna för 2023. Täckningsbidragen i kalkylerna har justerats för byggnadsunderhåll, krisstöd och skötselintäkt för naturbete. Krisstödet var tillfälligt, underhåll och skötsel av betesmarker antas inte påverkas av ändrat djurantal.

En kostnad på 1,40 kronor/kg motsvarar ungefär 2 procent av lammens värde. Förutsättningen är dock att produktionsresultatet inte påverkas, vilket många producenter upplever redan vid det svenska minimikravet. De två faktorer som påverkas mest av ökad beläggning är arbetsbehovet per tacka och dödligheten bland lammen. Räknas ökningen i täckningsbidrag om till arbetstid eller dödlighet får man fram att arbetstiden inte får öka med mer än 10 minuter per tacka

¹²⁴ Agriwise. 2020–2023. Produktionsgrenskalkyler. Jordbruksverket och SLU.

<https://agriwise.se/web>.

¹²⁵ Hushållningssällskapet. 2021 Produktionsgrenskalkyler för husdjur. Efterkalkyler för år 2020. Södra Sverige.

Hushållningssällskapet. 2022 Produktionsgrenskalkyler för husdjur. Efterkalkyler för år 2021. Södra Sverige.

Hushållningssällskapet. 2023 Produktionsgrenskalkyler för husdjur. Efterkalkyler för år 2022. Södra Sverige.

och år. Alternativt får dödligheten inte öka med mer än 0,05 lamm per tacka och år. Det är ett lamm på 20 tackor. Det har inte gått att få fram data över hur produktionsresultaten ändras men det är nivåer som snabbt uppnås om det är trångt för djuren och djurskötaren.

Vid nybyggnad blir kalkylen annorlunda. Då handlar det inte om att ändra antalet djur utan om att ändra storleken på byggnaden för ett givet antal djur. Enligt en rapport från Jordbruksverket 2014¹²⁶ kostade ett nytt stall 13 387 kronor per tacka om antalet djur baserades på djurskyddskraven. Omräknat till 2023 års priser blev det 19 278 kronor per tacka. Gödselanläggningen är inräknad. 31 procent är inventarier och 69 procent byggnad.

Minskas utrymmeskravet från 1,9 m² per tacka till 1,54 m² minskar ytan för byggnaden med 18,9 procent. Enligt Jonasson & Andersson 1997¹²⁷ innebar 10 procent ändrad yta vid nybyggnad att byggkostnaden ändas med 6,2 procent. Kostnaden för byggnadsdelen skulle då minska med 1 562 kronor vilket minskar årskostnaden med 80 kronor/tacka/år eller produktionskostnaden med 2,20 kronor per kilo. Vinsten med minskad kostnad för byggnaden går dock bort om arbetsbehovet ökar med mer än 20 minuter per tacka och år eller om dödligheten för lammen ökar med 0,1 lamm per tacka och år. Merparten av de svenska fårproducenterna verkar bedöma att det är fallet eftersom de går ett steg till och ger fåren mer utrymme än lagstadgat.

I typexemplet som Jordbruksverket räknat på innebär den extra ytan utöver de svenska kraven att årskostnaden för byggnaden ökar med 120 kronor per tacka med 2023 års byggpriser. Även det kalkylerar alltså producenten med att räkna hem genom en effektivare och bättre produktion. På Irland är läget ett annat eftersom fåren i hög grad kan vara ute även på vintern.

Diskussion i den externa rapporten

Enligt författaren till rapporten är den genomgående bilden att de djurskyddskrav som granskats medför att produktionskostnaderna ökar med 0 till 6 procent för de djurskyddsregler som beräknats. Det har

¹²⁶ Jordbruksverket. 2014. Byggkostnader för lammkött- och nötköttproducenter – en jämförelse med Irland och Tyskland. Rapport 2014:13.

¹²⁷ Jonasson, L & Andersson, H. 1997. Den svenska modellen – hävstång eller ok för svensk svinproduktion? Ett samarbetsprojekt mellan Lantmännen, Slakteriförbundets FoU-grupp Svin, Sveriges Grisproducenter och Svenska Djurhälsovården. Slakteriförbundets Producenttjänst, Stockholm.

dock varit lättare att beräkna kostnadsökningarna, som oftast består i mer kostsamma byggnader som exempelvis ska stå emot det svenska vinterklimatet, än att beräkna de eventuella kostnadsminskningar som kan följa av exempelvis bättre produktionsresultat. De kostnadsökningar som beräknats tenderar därför att vara överskattade. Investeringsstöden har heller inte beaktats. Ges stöd för delar av investeringskostnaden minskar merkostnaden för producenten. I några fall överstiger värdet av bättre produktionsresultat de högre kostnaderna för byggnaderna. Det visar sig bland annat i att djurhållarna frivilligt gör mer än de lagstadgade minimikraven.

Eventuella skärpningar av reglerna medför framför allt merkostnader och produktionsbortfall om de införs för befintliga anläggningar med kort varsel. Vid eventuella lättnader av reglerna bör vinsten av lägre produktionskostnad ställas mot risken för negativa konsumentreaktioner och lägre pris. Merpriset för svenska animalieprodukter bygger till stor del på god djurvälstånd och det är ofta ganska stor pris skillnad i butik. Goodwill-effekten kan inte mätas genom att jämföra avräkningspriser i olika länder. Konkurrensen sker i butiken och kostnaderna är högre på svenska slakterier och mejerier än i konkurrerande länder. Det innebär att avräkningspriset sannolikt skulle varit lägre i Sverige än i andra länder om det inte var för att slutprodukten kan säljas till ett högre pris.

Utredningens kompletterande analys och kommentarer till extern rapport med kostnadsberäkningar av djurskydds krav

Det kan konstateras att det finns ett stort behov av bättre grunddata på området och fler, mer omfattande studier och forskning inte minst när det gäller de intäkter som kan genereras av olika djurskydds krav. Bedömningen är att beräkningarna är mycket väl genomförda men att de avgränsningar som varit nödvändiga gör att det inte går att dra helt säkra slutsatser utan resultaten ger endast en indikation. Beräkningarna visar på genomsnittliga kostnader, vilket förvisso är det enda sätt som går att använda, men de beaktar i och med det inte det enskilda företagens förutsättningar. Till exempel beror kostnaderna för betesdrift till stor del på hur enkelt det är för företaget att hitta lämplig mark i närheten av stallet vid en expansion. För vissa företag kommer det att bli mer eller mindre omöjligt eftersom mark saknas, för andra företag innebär det i princip ingen kostnad alls. Förbättrat pro-

duktionsresultat är mycket svårt att förutse och skiljer sig mellan företag. Beroende på skötselrutiner, kompetens och intresse kan sämre förutsättningar utjämnas. Det är alltså svårt att bedöma konsekvenserna för hela sektorn med bas i beräkningarna. De avgränsningar som görs kan också leda till att positiva effekter av olika åtgärder inte kommer att beaktas såsom kostnadsinbesparingar och möjlighet till mervärde, vilket måste tas hänsyn till när slutsatser dras.

Det är viktigt att notera att en åtgärd också kan ge upphov till följdverkningar i andra delar av produktionskedjan, vilket också görs i studien. Till exempel leder krav på minskad djurbeläggning till att andra delar av produktionen utnyttjas i mindre omfattning, något som i sin tur medför högre kostnader. Åtgärder som resulterar i exempelvis färre smågrisar leder samtidigt till att slaktgrisproduktionen får sämre förutsättningar, vilket också beaktas i studien.

Hur stor påverkan lösgående suggor har på smågrisdödligheten är en omdiskuterad fråga. Det finns andra faktorer än fixering som påverkar smågrisdödligheten. I Sverige, där ingen får fixera grisar annat än i undantagsfall, är det till exempel stor skillnad i smågrisdödlighet mellan besättningarna med högst respektive lägst produktionsresultat, vilket kan tyda på att andra faktorer än fixering av suggan i samband med grisning har stor betydelse. Det har också visats i olika studier.

Små skillnader som införs i lagstiftningen, som i beräkningarna i rapporten kring grisionsboxarna (från 6 till 6,5 m²), medför sannolikt i hög grad neddragning i produktion. Detta då en tillbyggnad skulle bli förhållandevis liten och sannolikt dyr. Små skillnader gör det också svårare att vara säker på eventuella produktionsvinster. En ombyggnad i en befintlig byggnad innebär också att det är svårt att bygga en optimal box från produktionssynpunkt då huskroppen avgör vilken utformning boxen kan ha. Golvvärme är till exempel anpassat efter de boxar stallet är byggt för och att lägga nya golv med golvvärme innebär stora kostnader. Samtidigt är många grisstallar äldre och det finns ett behov av både ny- och ombyggnation. Skulle det införas ett sådant krav, exempelvis i EU:s nya djurskyddslagstiftning, skulle det med ekonomiskt stöd kunna vara i linje med det behov som finns i branschen.

Även till synes små kostnadsökningar i förhållande till total produktionskostnad kan vara förödande för lönsamheten om inte motsvarande merbetalning sker. Ökade produktionskostnader på 0–6 procent kan uppfattas som mycket lågt men påverkan på resultatet kan

ändå bli stort. Även till synes marginella kostnadsökningar kan slå mycket hårt mot lönsamheten om nettolönsamheten, marginalen, som i utgångsläget för många animalieproducenter bara ligger runt 10–15 procent.

När det gäller ombyggnation till lösdrift från uppbundna kor är det sannolikt att det investeras i en större anläggning än den som ersätts. Förutsatt att det finns arealunderlag kan antas att det bör leda till att minskningen av antalet kor i Sverige blir mer begränsad.

Att ett förbud mot uppbundna djur inte skulle medföra några merkostnader vid nyinvestering kan ifrågasättas liksom att kostnaderna för nyinvestering täcks genom lägre arbetsåtgång och tänkbart bättre produktionsresultat även om den tidigare anläggningen är fullt användbar. I rapporten konstateras att beräkningen visar att den ekonomiska livslängden redan är slut för systemen med uppbundna mjölkkor. Ett tidigareläggande av utrangering av anläggningarna skulle då inte medföra någon kostnad. Det bedöms vara lönsamt för den enskilde producenten att byta till ett nytt och bättre system, vilket här innebär lösgående djur. Samtidigt är det ett teoretiskt resonemang. Det mest intressanta kanske är hur länge stallet används i praktiken. Om det varit lönsamt att byta till lösdriftssystem för alla med uppbundna mjölkkor så hade det sannolikt redan skett, förutsatt att man avser att fortsätta med produktionen. Det behöver även vägas in att förutom en bra marknad krävs att det finns mark och rådgivare som kan anpassa sina byggtankar till platsbundna resurser. Man behöver även få gehör från sin bank avseende att ha lönsamhet även i stallar i mindre skala.

Små gårdar har anställda i familjen och uttag av lön kan därför vara avsevärt lägre än vad som uppskattats i beräkningarna ovan. Det innebär att de faktiska kostnaderna för lön är lägre än arbetet. Det behöver även vägas av mot hur stort stall man kan bygga för. Antalet kor står i relation till de platsbundna resurserna.

Trots att det nästan bara är kostnadsökningar som tagits med i beräkningarna i rapporten på grund av svårigheten att finna tillförlitliga siffror på intäktssidan, blir effekterna i de flesta fall relativt begränsade jämfört med andra faktorer som påverkar animalieproduktionen, till exempel marknadseffekter. Mjölkköret har till exempel under de senaste åren varierat med 2 kronor per kg. En slutsats från rapporten är att det är ganska små produktionsvinster som krävs för att täcka till exempel krav på större yta. Många producenter bygger

också större än minimikraven i lagstiftningen och noterar bland annat lägre dödlighet och lägre arbetskostnad jämfört med tidigare stall.

Lammproducenter väljer ofta att inte maximera antalet djur per ytenhet. Det har sannolikt inte sin grund i att produktionskostnaden inte påverkas av det utan det beror på flera andra faktorer där strukturen i näringen är en. Lammproduktion är ofta en deltidssyssla och kravet på att producera maximalt per ytenhet är inte det som främst avgör valet av hur man väljer att bedriva sin lammproduktion. För många är det helt andra faktorer som styr valet av både besättningsstorlek, produktionsform och djurtäthet. Många lammproducenter tycker också att det fungerar bättre, både för djuren och arbetsmässigt, att erbjuda djuren en större yta. Att produktionskostnaden inte påverkas för att näringen själv väljer att hysa färre djur per yta än lagen kräver kan därför diskuteras. För att bedöma hur produktionskostnaden påverkas av tillåten djurtäthet i stallarna behöver hänsyn tas till flera olika aspekter, exempelvis hur man kan hysa olika djurkategorier i olika byggnader under olika delar av året. Sintackor (icke lakterande tackor) och vinterlamm skulle till exempel kunna hållas betydligt mer utomhus sen höst och tidig vår, utan krav på ligg-hall, vid andra tidpunkter än vad svensk lagstiftning tillåter. Dessa är också djurkategorier som näringen bedömer att det går att hålla med lägre utrymmeskrav inomhus än i dagens lagstiftning. Här är alltså ytan i byggnaden begränsande liksom flexibiliteten i användningen av olika byggnader och bestämmelserna kring utevistelse. Fårnäringsen bedömer att det skulle gå att öka produktionen på samma yta utan att djurskyddet skulle påverkas, och därmed även minska kostnaderna. Enligt näringen är såväl utrymmeskrav inne i stallar som ligg-hallskrav och regler för utevistelse områden som skulle behöva ses över och göras mer flexibla. Målsättningen bör enligt fårnäringsen vara att hitta den mest optimala lösningen för en effektiv och konkurrenskraftig svensk lammproduktion där djurhållaren har förtroendet att avgöra när en viss typ av djurhållning fungerar eller inte fungerar.

4.11.3 Beteslagstiftningen för nötkreatur i mjölkproduktionen

När en ny djurskyddslag införs i Sverige år 1988 införs också krav på bete för nötkreatur i mjölkproduktionen i 2 kap. 3 § djurskyddsförordningen.¹²⁸ Det anges att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion och som är äldre än sex månader ska hållas på bete sommartid. Djur i karantän är undantagna. Djurskyddslagen och djurskyddsförordningen justerades år 2018 respektive 2019 med grund i djurskyddslagsutredningen 2011.¹²⁹ Det genomfördes dock inga förändringar med avseende på de grundläggande reglerna om bete till nötkreatur i mjölkproduktionen i lag och förordning.

De svenska bestämmelserna innebär i dag att samtliga djurkategorier i mjölkproduktionen ska gå på sommarbete, det vill säga ungdjur (äldre än 6 månader), sinkor (icke mjölkande kor) och mjölkande kor. Jordbruksverkets föreskrifter¹³⁰ anger mer detaljerade regler. För ungdjur i mjölkproduktionen anges bland annat olika tidsperioder beroende på när djuren är födda i kombination med var produktionen bedrivs i landet. Vad som gäller för mjölkkor (sinkor och mjölkande kor) anges nedan.

Betesreglerna för mjölkkor

För alla mjölkkor i landet gäller att de sommartid ska hållas på bete. Över åren uppmärksammar näringen Jordbruksverket på behovet av anpassningar och förenklingar när det gäller bestämmelserna kring betesdriften i djurskyddsföreskrifterna. År 2016 ändrar Jordbruksverket föreskrifterna. Myndigheten sänker inte det totala antalet dagar som mjölkkor ska hållas på bete men tar bort kravet på att betet ska vara sammanhållet och att det ska dokumenteras när djuren är på bete och när de hålls inomhus. Jordbruksverket tar bort reglerna kring när man får ta in mjölkkor från betet och öppnar upp så att lantbrukaren själv kan bestämma detta. Det totala antalet dagar som korna ska vara ute måste dock vara uppfyllt.

¹²⁸ Djurskyddsförordning SFS 2019:66, 2 kap. 3 §.

¹²⁹ Djurskyddslagsutredningen. SOU 2011:75.

¹³⁰ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om nötkreaturshållning inom lantbruket med mera SJVFS 2019:18.

Vad gäller i dag?

Hur lång tid mjölkkor ska hållas på bete varierar mellan 60 och 120 dygn beroende på var i landet korna hålls. För att de ska anses hållna på bete under ett dygn krävs att de kommer ut på betesmarken och där-efter har tillgång till den under minst sex timmar. Vilken tid på dygnet korna ska hållas på bete anges inte i betesreglerna. Det innebär att det är tillåtet att hålla dem på bete såväl dag- som nattetid.

Olika krav från norr till söder

För kor som hålls i Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län gäller att mjölkkor ska hållas på bete minst 60 dygn under perioden 1 maj–1 oktober, varav minst 30 dygn ska infalla under perioden 1 juni–31 augusti.

För kor som hålls i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Västra Götalands, Värmlands, Örebro och Västmanlands län gäller att korna ska hållas på bete minst 90 dygn under perioden 1 april–31 oktober, varav minst 60 dygn ska infalla under perioden 1 maj–15 september.

För kor som hålls i Blekinge, Skåne och Hallands län gäller att kor ska hållas på bete minst 120 dygn under perioden 1 april–31 oktober, varav minst 60 dygn ska infalla under perioden 1 maj–15 september.

Flexibilitet i regelverket

Djurhållaren bestämmer själv vilka dagar under betesperioden mjölk-korna hålls på betet och när de hålls inomhus. Betesreglerna är ut-formade så att mjölkbönderna kan planera och anpassa beteshållningen. De kan exempelvis anpassa betet utifrån vad som är mest lämpligt med hänsyn till rådande väderleksförhållanden eller efter de förutsättningar som råder på gården.

Tre utredningar som tar upp beteskravet till mjölkkor

*Djurskyddslagsutredningen 2011*¹³¹

Utredningen föreslår att beteskravet ska behållas men flyttas från djurskyddsförordningen till Jordbruksverkets föreskrifter. Detta motiverades med att bestämmelsen i förordningen är på den detaljeringsgrad som Jordbruksverket generellt har hand om och då bestämmelsen snabbare skulle kunna förändras i takt med ny vetenskap och beprövad erfarenhet. Detta avsågs dock av regeringen och riksdagen. I propositionen till den nya djurskyddslagen¹³² angavs att:

Vid utformningen av regler på djurskyddsområdet kan, som även utredningen konstaterar, intresseavvägningar behöva göras mellan djurskyddshänsyn och andra angelägna samhällsintressen. Innehållet i lagstiftningen måste i vissa fall bestämmas även utifrån andra överväganden än vetenskap och beprövad erfarenhet (se vidare avsnitt 6.6). Enligt regeringens bedömning finns det därför ett behov av att även vissa mer detaljerade materiella föreskrifter meddelas i djurskyddsförordningen. Regeringen delar därför inte, i likhet med flera remissinstanser, utredningens bedömning.

*Jordbruksverkets utredning 2014*¹³³

Nedan redovisas några slutsatser från Jordbruksverkets utredning 2014 kring beteslagstiftningens effekter på lönsamheten i mjölkföretagen.

- Bete ger korna bättre hälsa, möjlighet till naturligt beteende, öppna landskap och biologisk mångfald. Den svenska beteslagstiftningen grundar sig i kornas grundläggande behov att röra sig och utföra sina naturliga beteenden samt i betets positiva effekter på kons hälsa.
- Rastbete (där korna inte får sitt huvudsakliga foderintag från betet) minskar lönsamheten med mellan 200 och 550 kronor per ko och år, produktionsbetet minskar lönsamheten med mellan 1 000 och 1 200 kronor per ko och år. Det är framför allt antagandet om en avkastningsminskning på tre procent som ligger bakom beräkningarna, men också kostnader för drivningsgator. Det bör noteras att utredningen är 10 år gammal och att lönsamhetsminskningen som redovisas sannolikt inte är densamma i dag.

¹³¹ Djurskyddslagsutredningen. SOU 2011:75.

¹³² Proposition ny djurskyddslag 2017/18:147.

¹³³ Jordbruksverkets rapport 2014:16.

- Beräkningen av lönsamhetseffekter har försvårats av att många studier som analyserat effekter av bete är genomförda under andra förhållanden än de svenska och att lönsamhetseffekter av betets påverkan på kornas hälsa och välfärd har varit särskilt svåra både att belägga och att beräkna. Produktionsbete innebär flera positiva effekter på kornas hälsa medan ett rastbete i vissa avseenden har en mindre effekt.
- Utöver lönsamhetseffekten kan beteslagstiftningen också innebära en begränsning för expanderande mjölkföretag då det kan vara svårt att få ihop tillräckligt med mark för betet inom rimligt avstånd från ladugården.
- Jordbruksverkets slutsats var att beteskravet kan innebära begränsningar för mjölkföretagen både för lönsamheten och vilken besättningsstorlek som är möjlig vid en expansion. Sammantaget kan detta komma att begränsa investeringarna i svensk mjölkproduktion. I den andra vågskålen finns betets positiva effekter på kornas hälsa och möjligheter till naturligt beteende.

*Konkurrenskraftsutredningen år 2015*¹³⁴

Konkurrenskraftsutredningen föreslog bland annat en översyn av den svenska djurskyddslagstiftningen med utgångspunkt i en balans mellan ett gott djurskydd och stärkt konkurrenskraft. Det underströks att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt regler kring byggnationer och beteskrav som kan öka kostnaderna för djurhållare.

4.11.4 Konkurrenskraften och svenska djurskyddsbestämmelser – utredningens analys

Inledning

Det är genom de inbyggda värden som finns i svensk produktion som förtroende bland konsumenterna har byggts upp. Det är fortsatt viktigt att värna den svenska nivån vad gäller djurskydd, djurhälsa, smittskydd, antibiotikaanvändning och livsmedelssäkerhet, frågor som är nära sammankopplade och som det råder stor samstämmighet och

¹³⁴ Konkurrenskraftsutredningen. SOU 2015:15.

uppslutning kring. Ett gott djurskydd har också en djup förankring såväl i det svenska samhället som hos animalieproducenterna. Det finns en stolthet över det arbete som gjorts och som lett fram till Sveriges goda djurhållning, inte minst i näringen. Den svenska modellen med samverkan mellan näring, forskning och myndigheter samt fokus på förebyggande arbete och på att åtgärda orsaken till problem i stället för symptom på missförhållanden har stort stöd och är väl värd att värna.

En konkurrenskraftig näring med gott djurskydd och en ökande produktion förutsätter lönsamma företag. Svenskt lantbruk agerar i dag på en konkurrensutsatt marknad och en del av den mat vi äter i Sverige kommer från länder där djurskyddet generellt ligger på en lägre nivå. För att nå hög konkurrenskraft och attraktionskraft krävs långsiktig lönsamhet och att produktionen är hållbar. Det innebär att ett gott djurskydd måste vara förenligt med en stark konkurrenskraft, god lönsamhet, hög produktion, social hållbarhet och en god miljö. Det är därför viktigt att nationell djurskyddslagstiftning som går utöver EU-lagstiftningen är väl motiverad, proportionerlig, vilar på vetenskaplig grund och noga prövas bland annat vad gäller effekterna på djurskydd, konkurrenskraft och lönsamhet samt utvärderas regelbundet. Det är också viktigt att inte genom lagstiftningen bygga in sig i en mindre effektiv produktion. Två faktorer för framgång är statligt stöd och en marknad som värderar de högre djurskyddskraven och där det finns en betalningsmöjlighet för dessa.

En central utgångspunkt vid bedömning av konkurrensförutsättningarna inom primärproduktionen är att Sverige är en del av EU och dess inre marknad. De svenska djurhållarna påverkas konstant av priser internationellt. För att skapa konkurrenskraft behöver förutsättningarna för att kunna konkurrera finnas på plats. Det går inte att komma ifrån att högre kostnadsläge och nationella särkrav som exempelvis vissa krav på djurskydd, smittskydd och höga miljökrav kan försvåra svenska producenters möjligheter att konkurrera med produkter från andra länder. Hur marknaden fungerar och vilken betalningsvilja som finns för mervärden är en av flera viktiga faktorer. Det är därför centralt att fortsätta söka vägar för att knyta samman en hög ambition på djurskyddsområdet och en stärkt konkurrenskraft. Även om djurskydds krav inte lyfts av näringen med flera som det som påverkar konkurrenskraften mest är det utredarens bedömning

att det finns behov av åtgärder även på det området som kan bidra till stärkt konkurrenskraft.

Konkurrenskraftsutredningen¹³⁵ konstaterade i sitt betänkande att det finns ett begränsat antal sätt att hantera nationella särkrav på en fri marknad där alla aktörer inte agerar under samma reglering. Det handlar om subventionering av de merkostnader som de högre kraven medför, sänkning av produktionskostnaderna och profilering av produkterna i syfte att kunna ta ut ett merpris. Utredningen konstaterade vidare ett möjligheterna att med hjälp av ersättningar kompensera djurhållarna för merkostnaderna är begränsade och att det därför finns behov av ökade forsknings- och innovationsinsatser för att sänka produktionskostnaderna och höja kompetensutvecklingen, särskilt när det gäller byggnation och teknik.

Det kan konstateras att producentpriserna i Sverige har legat högt eller bland de högsta i EU. Det finns också ekonomiska fördelar med att hålla en hög nivå på djurskydd och djurhälsa på en gård. Djuren producerar mer och orsakar inte kostnader för produktionsbortfall, behandlingar, kvalitetsproblem etcetera. Det är dock inte samma sak som att djurskyddslagstiftningen i sig alltid ger ekonomiska fördelar, även om vissa enskilda regler kan bidra till det. Om företagen är ekonomiskt rationella, vilket de flesta måste vara i dag, kommer de att sträva efter en generellt hög nivå på djurvälstånd. Många skulle sannolikt kunna göra det på ett effektivt sätt även utan lagstiftningens krav men för andra är lagstiftningen nödvändig och ett stöd i verksamheten. Kostnadsberäkningar blir sällan representativa för alla producenter och bygger ofta på typgårdar. För många gårdar är kostnaden för att följa nuvarande lagstiftning sannolikt låg, för andra gårdar kan den i stället vara mer betydande.

En ytterligare aspekt att väga in i frågeställningen om konkurrenskraft är att förädlingsföretag som tidigare var svenska, nu verkar på en större marknad och även kan ha medlemmar och ägare i olika EU-länder. Företag som har samma prissättning för sina leverantörer i olika länder kan ha svårt att variera betalningen utifrån betalningsviljan för olika mervärden i dessa länder. Det här förhållandet gör det svårare att upprätthålla nationell lagstiftning som genererar olika kostnadsnivåer i produktionen. Detta understryks av att länder med nationell lagstiftning inte medges kompensera för dessa inom ramen för EU:s jordbrukspolitik. Där utgår exempelvis djurvälstånd ersättningar

¹³⁵ Konkurrenskraftsutredningen, SOU 2015:15.

endast för åtgärder som går längre än EU:s och nationell lagstiftning samt praxis.

Bete för nötkreatur i mjölkproduktionen

Inom EU är Sverige det enda land som har ett lagstadgat krav på att nötkreatur i mjölkproduktionen ska gå ute på sommarbete. Bete har generellt ett brett stöd i konsumentundersökningar. Det är också allmänt vedertaget att det svenska beteskravet stärker djurvälferden och är en symbolfråga för svenska mervärden. Inom lantbruksnäringen har beteskravet också blivit en symbol för merkostnader, hinder för expansion och en upplevd bristande tilltro från staten om att lantbrukarna kan ta väl hand om sina djur. Störst motstånd mot beteskravet hörs i allmänhet från mjölkföretagare som vill expandera eller nystarta.

Från svensk till global mejerimarknad

Den svenska mejerimarknaden har sedan EU-inträdet 1995 utvecklats från att vara en i huvudsak nationell angelägenhet till att utgöra en integrerad del av den globala handelskedjan. Avregleringen har inte bara påverkat produktions- och distributionsmetoderna samt sortimentsutvecklingen utan även förändrat de ekonomiska och politiska strukturerna som omgärdar mejeribranschen. Sverige har gått från ett tidigare nationellt marknadsmonopol, där staten var central i prissättningen genom kvotsystem och subventioner, till dagens globala handelsplats där marknadskrafter styr utvecklingstakten. Denna utveckling har inte bara skapat nya möjligheter för såväl producenter som konsumenter utan även nya utmaningar, särskilt för de svenska mjölkbönderna som förflyttats från en relativt skyddad och stabil tillvaro till en situation med varierande och ofta svag lönsamhet.

På den globala mejerimarknaden råder hård konkurrens mellan mejeriföretagen och prissättningen formas av globala marknadskrafter. Mjölkproducenterna måste anpassa sig till den internationella köpkraften och konsumentmarknadernas olika preferenser. Den kraftiga koncentrationen till utländskt ägande, cirka 80 procent, avspeglar sig också i handeln avseende mejeriernas avtals- och marknadsvillkor. I dag sker den egentliga konkurrensen i mejeridisken med

länder där bete sker på frivillig basis och där det finns möjlighet att ta ut mervärdet på marknaden eller att få ersättning. Nationell lagstiftning kan i detta perspektiv sänka konkurrenskraften. Nuvarande beteslagstiftning utgör enligt mjölkbranschen i dess nuvarande form ett hinder i den globala konkurrensen. Balansgången mellan att följa höga djurskyddskrav och samtidigt vara konkurrenskraftig på den globala arenan är enligt branschen en av de enskilt största utmaningar som svensk mjölkproduktion står inför i dagens internationaliserade mejerimarknad. Den här typen av för Sverige unika regelverk kolliderar även med det ökade behovet av nationell försörjningstrygghet och beredskap. Det finns också konkurrensfördelar i Sverige men dessa uppväger enligt branschen inte kostnadsnackdelarna som också kommer av bland annat nationell lagstiftning och andra krav, högre bygg- och lönekostnader, högre skatter med mera. Samtidigt har den svenska mjölken i jämförelse ett stort antal mervärden som låg antibiotikaanvändning, frånvaro av allvarliga sjukdomar bland mjölk-korna, lågt klimatavtryck och betesgång som är positivt för djurhälsa och djurvälstånd.

Utvecklingen inom svensk mjölkproduktion

I Sverige har konkurrenskraften i mejerinäringen sjunkit betydligt på senare år. Enligt siffror från Eurostat är Sverige det enda land i EU där mjölkproduktionen har sjunkit sedan EU-medlemskapet 1995 och där minskningen är cirka 1 procent per år, en minskning som till skillnad från alla andra EU-länder utom Frankrike håller i sig efter att mjölkkvoterna avskaffades 2015.

Under perioden 2013 till 2022 minskade antalet mjölkföretagare i Sverige med 33 procent. Samtidigt ökade produktiviteten. Under samma period minskade även antalet mjölkkor med 14 procent och den svenska självförsörjningsgraden på mejeriprodukter gick från 100 till 72,5 procent.^{136,137} Ett litet trendbrott kom 2023 då den svenska invägningen ökade med 2 procent. Ökningstakten i slutet av 2023 låg dock lägre, runt en halv procent.

Den svenska beteslagstiftningen från 1988 beslutades i en tid då uppbundna stallsystem dominerade. Lösdrifter blev dock alltmer van-

¹³⁶ Jordbruksverket juni 2022.

¹³⁷ KSLA Nytt & Noterat nr 1, 2022.

ligt och i förarbeten till djurskyddslagen¹³⁸ angavs att bete är viktigt även för lösgående djur. I propositionen till ny djurskyddslag¹³⁹ fastslogs att betesbeteendet är ett exempel på vad som avsågs med att djur ska få bete sig naturligt. Något sådant krav finns dock inte för samtliga djurkategorier med sådana behov utan endast för nötkreatur i mjölkproduktionen. För övriga som får och nötkreatur för köttproduktion krävs bete eller annan utevistelse som kan vara utan bete.

Stallen har utvecklats och nu hålls merparten av mjölkborna i Sverige, cirka 80 procent, i lösdrift. Ungefär 60 procent av mjölkbesätningarna, cirka 1 600, har lösdriftssystem. Trenden mot färre, större och modernare mjölkföretag samt fler kor i lösdrift fortsätter. År 2022 var den genomsnittliga besättningsstorleken 109 kor per företag, vilket är en ökning med 500 procent sedan 1990. Sedan beteslagstiftningen infördes 1988 har antalet mjölkgårdar minskat med 90 procent från 29 271 till 2 882 år 2021. Under samma tidsperiod har avkastningen ökat med 55 procent från 5 900 kg per ko till 9 200 kg och antalet kor minskat med 47 procent från 564 500 till 301 850. Den totala mjölkinvägningen har minskat med 17 procent och cirka 5 procent av mjölkgårdarna läggs ner varje år av flera olika orsaker.¹⁴⁰ Om den nedläggningstakten fortsätter bedöms ytterligare cirka 1 000 besättningar av de kvarvarande att ha försvunnit inom en femårsperiod enligt en rapport från Kungliga skogs- och lantbruksakademien, KSLA år 2022.¹⁴¹

Begränsade möjligheter till expansion

I många bygder är möjligheterna till storleksrationalisering begränsad, vilket fördyrar investeringskostnaden på ett betydande sätt. Det har särskilt drabbat Svealand och Norrland där antalet mjölkkor minskat sedan EU-inträdet fram till år 2022 med 58 respektive 42 procent. År 2022 var kotätheten 13 gånger lägre i Svealand och 27 gånger lägre i Norrland jämfört med Götaland.¹⁴²

Mjölkgårdar i skogs- och mellanbygd är som regel förhållandevis små och hos många av dem finns ett stort behov av generations- eller ägarskifte. För att få lönsamhet framåt behöver besättningarna som

¹³⁸ Proposition 1987/88:93.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Växa Sverige AB, Kokontrollen.

¹⁴¹ KSLA Nytt & Noterat nr 1, 2022.

¹⁴² Ibid.

regel utökas. Flera i dessa områden har också behov av att gå över från system med uppbundna kor till lösdrift. Det kräver stora investeringar och besättningarna behöver också ha betesmark anpassat till den större besättningsstorleken, något som särskilt i dessa delar av landet kan vara svårt. Beteskravet kan då vara begränsande för expansion av verksamheten. Alternativet för många är att lägga ner verksamheten, vilket även påverkar möjligheterna till livsmedelsproduktion och företagande i hela landet, Sveriges livsmedelsberedskap och målet i Livsmedelsstrategin om ökad produktion. Att sluta med mjölkproduktion behöver dock inte alltid betyda att livsmedelsproduktionen upphör helt även om mjölkproduktionen avvecklas. En relativt vanlig förändring är att gå från en småskalig mjölkproduktion till dikoproduktion där de äldre byggnaderna kan användas men behovet av produktionsmedel, särskilt arbete, minskar.

I takt med utfasningen av stallsystem med uppbundna kor mot lösdriftssystem har beteslagstiftningen i sin nuvarande utformning blivit en nackdel i den globala konkurrensen enligt mjölkbranschen. Den innebär merkostnader och konkurrensnackdelar samtidigt som dess betydelse för djurens välbefinnande kan ha förändrats i och med övergången från uppbundna mjölkkor till lösdriftssystem. Där får korna utlopp för sina behovsmotiverade beteenden i högre grad och på annat sätt än i uppbundna system. Dagens moderna lösdriftsstallar erbjuder dock många andra möjligheter att tillgodose kornas behov. Det utvärderas just nu i en studie från Växa Sverige ek. för. I samarbete med forskningsinstitutet RISE om välfärd hos kor som hålls permanent inomhus i lösdrift.

Beteskravets påverkan på mjölkföretagen varierar

Beteskravets påverkan på mjölkföretagen varierar kraftigt. På många gårdar är bete ekonomiskt rationellt och en viktig del av produktionssystemet. På andra gårdar är det i olika omfattning hindrande för verksamheten. Det finns en tydlig skillnad där vissa företag satsar mer på betet och där det fungerar väl medan andra företag, med generellt sett större besättningar, har svårare att få till en välfungerande betesdrift. Det beror även på hur marken är lokaliserad i direkt anslutning till stallbyggnaderna. Här finns även en koppling till regionala förutsättningar och lokalklimat. Det förekommer att gamla stallbyggnader

byggts ut eftersom produktionen expanderat och då finns kanske inte mark tillgänglig i motsvarande grad som djurantalet har ökat.

Kostnaden för, och synen på, bete skiljer sig också påtagligt mellan företagen där vissa inte upplever betet som ett bekymmer alls, medan andra uppger att beteskravet är en av de mest begränsande faktorerna för att investera ytterligare i mjölkföretaget. Förutsättningarna för betesdrift skiljer sig också mycket och är beroende av flera faktorer som besättningsstorlek, arrondering, markens beskaffenhet, lokalklimat, förekomst av insekter med mera. Vissa företagare anser att det är svårt att bibehålla en god djurvälstånd på betet och ser också en minskning i mjölkinvägning under sommarmånaderna.¹⁴³

Bete för mjölkkor har också flera positiva effekter. Bete har god inverkan på vissa hälsoegenskaper, naturligt beteende och för kons motion. För vissa mjölkgårdar kan betesdrift vara ett effektivt sätt fodra korna. Men betesdrift medför även utmaningar och kostnader. Det kan vara hindrande för de som vill utöka sin verksamhet, svårt att få betesmark till det antal kor som behövs för lönsamhet, utfodringen utöver betet ställer höga krav och logistiken kan var utmanande då djuren kan behöva tas in flera gånger per dag för mjölkning och utfodring. Det är särskilt problematiskt om mjölkrobot används då det kräver fri tillgång till mjölkroboten i princip hela dygnet.

I en riktad undersökning år 2020¹⁴⁴ med målgruppen större mjölkbesättningar framkom att ungefär hälften av de tillfrågade trodde att de skulle skaffa fler djur om beteslagstiftningen togs bort. Ungefär hälften svarade att de skulle ha sina djur ute på samma sätt som då de tillfrågades. Inom denna grupp hade drygt en tredjedel brist på mark. Troligtvis kan gårdar med uppbundet stallsystem i exempelvis skogs- och mellanbygd, där platsbundna resurser varit en begränsande faktor för expansion, ha större möjligheter att expandera om den bördigaste marken, som ofta ligger nära gårdscentrum, inte behöver nyttjas för bete. Det är nästan alltid åkermark som utnyttjas för bete till mjölkkor medan bete på betesmark kan användas till rekryteringsdjur.

Den tyngsta ekonomiska faktorn är den alternativa användningen av betesmarken. Då man inte kan använda den sämsta marken för bete till korna finns en konkurrens gentemot produktion av vinterfoder. Vinterfodret till djuren måste komma från någon annan källa än det som används som betesmark. Det går även att räkna med bortfall när

¹⁴³ Växa Sverige ek.för. 2024.

¹⁴⁴ Argument, 2020, på uppdrag av LRF Mjolk.

det gäller avsalugröda då man använder marken till bete. Här får man göra skillnad på så kallat rastbete (där man inte har krav på att någon större del av djurens foderintag ska komma från betet) och betesvall för mjölkproduktion. Större besättningar som ofta använder rastbete tappar ändå upp till 4 hektar per 100 kor. Då markpriser och arrenden är höga belastar det kalkylen märkbart. Enligt flera undersökningar är bristen på arealer ofta en anledning till utebliven expansion. Där marken är dyrare blir det en betydande faktor och en större konkurrensnackdel.

Bete kan innebära ökad arbetstid, särskilt för rationella och lätt-skötta stall. Det gäller dock främst ungdjursstallar där det kan bli skillnad i arbetstid om man har ungdjurshagar utspridda och måste köra långt. Bete kan också innebära minskad arbetstid då man sparar tid för att strö och skrapa bort gödsel. Dock kan tidsåtgången för att hämta kor till mjölkning öka beroende på hur logistiken ser ut. För vissa stall kan det bli svårt med logistiken. För gårdar med mer än till exempel 500 kor kan det vara svårt lösa logistiken kring hagar och att kunna erbjuda ett bra bete. Det kan kräva mycket arbete att få till en bra logistik. Generellt kan sägas att det är svårt att åstadkomma ett bra och väl fungerande bete om man har fler än 500 mjölkkor. På vissa platser kan begränsningen vara 300 kor.¹⁴⁵

Djurskyddet

Kravet på bete har både för- och nackdelar för djurskyddet. Hur de enskilda individerna påverkas beror i hög utsträckning på kvaliteten på de beten som korna utnyttjar samt hur stallet som korna annars skulle ha vistats i är utformat. Från ett djurskyddsperspektiv kan betet ge korna en större möjlighet till naturligt beteende och motion än i stallet, särskilt i uppbundna system, vilket främjar deras välfärd. Kornas betesbeteende tillgodoses också på bete. Betet anses också gynna den sociala kontakten mellan korna. I propositionen till djurskyddslagen 1988¹⁴⁶ anges 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

¹⁴⁵ Växa Sverige AB, 2024.

¹⁴⁶ Proposition till ny djurskyddslag 1987/88:93 s. 21.

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.

Det finns dock få vetenskapliga studier som kopplar samman bete till mjölkkor och påverkan på djurens välfärd på ett sådant sätt att det går att dra säkra slutsatser om vilket lösdriftssystem, med eller utan bete, som skulle vara det bästa. Studier under svenska förhållanden är ovanliga och få har inkluderat effekter på ekonomi och konkurrenskraft. En orsak till avsaknaden av tydlig evidens vad gäller vilket lösdriftssystem som är överlägset, med eller utan bete, är att gårdens förutsättningar, stallarnas utformning och skötseln av djuren varierar från gård till gård. Det går därför inte att förespråka ett enda lösdriftssystem som det bästa för samtliga gårdar. Det finns skillnader i djurvälferden även mellan olika lösdriftsstall för mjölkkor. Konsekvenserna av att inte få tillgång till bete kommer troligen vara stärkt djurvälferd för kor i lösdrifter med mindre lämpade beten och opåverkad djurvälferd i andra lösdrifter. Det finns både lösdrifter där betet höjer djurvälferden och ger svaga kor en möjlighet för återhämtning men också lösdrifter där så inte är fallet. Ett exempel på variation mellan gårdar med lösdrift är hasskador (på djurets bakben) i form av håravfall, svullnader och sår. I en svensk studie från 2018 där 99 besättningar ingick¹⁴⁷ noterades bland annat att förekomsten av milda hasskador hos korna varierade från 23 till 100 procent. Förekomsten av allvarliga hasskador hos kor i lösdrift var mellan 0 och 32 procent. Längre tid på bete minskade förekomsten av hasskador för korna som var med i studien men det noterades även andra riskfaktorer. Det finns lösdrifter med tillräckligt breda liggbås och väl anpassad liggyta och strömedel för att förebygga hasskador men i byggnader med små ytmått och tunna mattor i liggbåsen riskerar komforten att bli sämre. Även golvens utformning varierar i lösdrifter.

Det kan konstateras att betesdriftens effekter inte är fullständigt vetenskapligt klarlagda och att det därför inte går att dra några generella och säkra slutsatser om vilket djurhållningssystem som är det bästa. Det är dock viktigt att notera att bara för att det ännu inte gått att hitta säkra skillnader som visar om något system är överlägset,

¹⁴⁷ Ekman et al. Acta Vet Scand (2018) 60:47
<https://doi.org/10.1186/s13028-018-0401-9>.

och i så fall vilket, betyder det inte att det inte finns skillnader mellan systemen. Det går emellertid inte att fastslå det vetenskapligt i dag.

Bete är på många sätt positivt för djuren och såväl vetenskap som beprövad erfarenhet visar på flera positiva aspekter men även negativ påverkan på djurskyddet redovisas. Bland de positiva effekterna nämns lägre dödlighet, motion, utökade möjligheter till naturligt beteende samt förbättrad klöv- och benhälsa. Negativa effekter som lyfts upp i olika sammanhang är energi- och näringsförsörjningen med ökad risk för ämnesomsättningsrelaterade sjukdomar, fästingrelaterade sjukdomar som sommarsjuka och betesfeber, betesburna parasiter och värmestress.

I en litteraturgenomgång som SLU genomförde 2015, på uppdrag av och med finansiering från Svenska Djurskyddsföreningen, fokuserades på de ekonomiska konsekvenserna av bete för mjölkkor. Studien är inte vetenskapligt granskad och publicerad. Sammanfattningen var i korthet att det är svårt att dra säkra slutsatser om de ekonomiska konsekvenserna av ett förändrat beteskrav, då det i flera avseenden saknas relevant vetenskaplig litteratur om betets effekter. I forskningsresultaten föreligger stora skillnader i utfall mellan olika länder och även vad avser olika gårdars förhållanden. Det bedömdes dock att betesdriften medför betydande positiva effekter på såväl gårds- som samhällsnivå. Studien framhåller att bete ger korna möjlighet till naturligt beteende och att få utlopp för sina naturliga behov. Det anges att den vetenskapliga litteraturen som studerats visar att det finns positiva djurvälstånd- och djurhälsoeffekter av att ge kor tillgång till bete under sommaren. Bland annat nämns att det i olika studier noterats positiva effekter bland annat på klöv- och benhälsa, dödlighet och juverinflammation.¹⁴⁸

Arnott med flera genomförde en litteraturgenomgång där kor på bete jämfördes med kor som hölls inomhus.¹⁴⁹ Studien som publicerades 2017 konstaterade att det finns betydande fördelar från djurskyddssynpunkt med betesdrift. Bland annat nämndes färre klöv- och benproblem, färre juverinflammationer och lägre dödlighet samt ökade möjligheter till naturligt beteende. Det konstaterades också att korna valde att vara ute på bete framför att vara i stallet, särskilt på natten.

¹⁴⁸ K. Alvåsen, Sveriges Lantbruksuniversitet SLU. 2015. Ekonomiska konsekvenser av krav på bete för mjölkkor.

¹⁴⁹ Animal 2017. Review: welfare of dairy cows in continuously housed and pasture-based production systems. G. Arnott^{1†}, C. P. Ferris² and N. E. O'Connell. Institute for Global Food Security, School of Biological Sciences, Queen's University Belfast.

De negativa effekterna med bete som noterades var bland annat en mer allvarlig risk för negativ energibalans och utmaningar med vissa väderförhållanden kopplat till djurvälfaerden.

Oxford Systematic Reviews är ett privat företag som arbetar med evidensbaserade lösningar, bland annat genomgångar av vetenskaplig litteratur. De genomförde år 2022 en omfattande och systematisk litteraturstudie med en gedigen metodbeskrivning med fokus på mjölkkor i lösdrift med eller utan bete.¹⁵⁰ Studien, som finansierades av Stiftelsen Lantbruksforskning, SLF, är inte vetenskapligt granskad eller publicerad men finns på ResearchGate¹⁵¹ som klassificerat rapporten som en så kallad technical report. Sammantaget konstateras att det med grund i den vetenskapliga litteraturen inte går att säga om bete behövs eller inte för djurens välfärd när det gäller mjölkkor i lösdriftssystem. Det anges att de olika studierna varierar för mycket när det gäller vad man har mätt och hur dessa mätningar har genomförts för att det ska gå att genomföra robusta statistiska analyser av effekten av lösdriftssystem och/eller bete på hälsan och välfärden hos mjölkkor. Dessutom anges att data ofta presenteras i aggregerad form, vilket utesluter meningsfulla jämförelser.

Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, EFSA, har gjort vetenskapliga sammanställningar på uppdrag av EU-kommissionen som underlag till ett förslag om ny djurskyddslagstiftning i EU. I sammanställningen som gäller mjölkkor¹⁵² dras bland annat slutsatsen att inget inhysningssystem, inklusive sådana där djuren har tillgång till bete, konsekvent har identifierats som överlägset med avseende på hälta, juverinflammation eller metaboliska sjukdomar. Tillgång till bete minskade dock risken för integumentskador, det vill säga skador på kroppens yttre täckskikt som exempelvis hud och päls, jämfört med system helt utan bete. Lösdrift med tunna bäddar ökade risken för klöv-sjukdomar och hälta jämfört med helt betesbaserade system. EFSA:s expertgrupp konstaterar att mjölkkor bör ges tillgång till välskötta beten, det vill säga väl dränerade och med tillgång till skugga, eftersom det erbjuder möjligheter till en bekväm liggyta, att röra sig fritt och ändra kroppsposition.

¹⁵⁰ Harvey, W.J., Petrokofsky, L., Malik, A., Carter, T., Wade, L.S., Jordon, M., & Petrokofsky, G. 2022. Report on Animal Welfare of Dairy Cows in Indoor Loose Range Housing: A Systematic Review. Oxford. 46 pp.

¹⁵¹ <https://www.researchgate.net>.

¹⁵² Nielsen, S.S., Alvarez, J., Bicot, D.J., Calistri, P., Drewe, J.A., Garin-Bastuli, B., Gonzales Rojas, J.L., Gortázar Schmidt, C., Herskin, M., Van der Stede, Y., Winckler, C., 2023. Welfare of dairy cows, EFSA J. 21. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2023.7993>.

Möjlighet till statlig ersättning för bete

Inom EU finns olika finansiella alternativ med allt från nationella betespremier, vilket tillämpas i Nederländerna, till regionala satsningar som finns i Frankrike, Luxemburg och Tyskland. Enligt en analys av experter på området uppskattades att cirka 20–25 procent av mjölk-korna i Danmark gick på bete. Motsvarande siffra var 65–85 procent i Nederländerna, 15–40 procent i Tyskland, 80 procent i Finland och 95–100 procent på Irland.¹⁵³

EU-regelverket medger att en medlemsstat får ge djurväl-färds-ersättning endast om kravet ligger utöver den nationella lagstiftningen och det som är praxis i landet. Det innebär att det inte går att ge ersätt-ning i Sverige för kravet på bete. En sådan ersättning skulle i så fall kräva en betesperiod som går utöver dagens lagstiftningskrav. Andra medlemsstater som inte har bete som lagkrav eller som etablerad praxis kan alltså premiera sina mjölkbönder.

Möjlighet till ersättning från marknaden för bete

Svenska mjölkbönders möjlighet att få merbetalning från marknaden för ett lagstadgat beteskrav bedöms vara mycket begränsad. I flera undersökningar som genomförts över åren anger många konsumenten att bete är ett mervärde de värdesätter. Andra faktorer såsom pris och smak väger dock ofta tyngre när konsumenterna gör sina val i butik. På grund av beteslagstiftningen finns det också större volymer mjölk med mervärdet bete tillgängligt än det finns konsumenter som efterfrågar just detta mervärde. Därtill kan konstateras att de två största mejeriföretagen som köper och förädlar svensk mjölkråvara är multinationella företag som har att ta hänsyn till varierande regelverk i de olika länderna. Därmed har de små möjligheter eller incitament att betala för en särregel i ett enskilt land. Arla införde dock för några år sedan en merbetalning för mjölkkor som gick på bete en månad längre än lagstiftningen kräver.

¹⁵³ Grazing of Dairy Cows in Europe, an in-depth analysis based on the perception of grassland experts (mdpi.com) 2020.

Utevistelse – nötkreatur för köttproduktion och får

Nötkreatur som inte hålls för mjölkproduktion ska sommartid hållas på bete eller på annat sätt ges tillfälle att vistas ute. Undantagna är djur under 6 månader, tjurar och djur i karantän.¹⁵⁴ Av Jordbruksverkets djurskyddsföreskrifter framgår att även får sommartid ska hållas på bete eller på annat sätt vistas ute.¹⁵⁵ Utevistelsen för fåren ska ske under en sammanhängande tidsperiod som ska infalla under perioden 1 maj–15 oktober. Fåren ska hållas utomhus 2, 3 eller 4 månader beroende på var produktionen bedrivs. För nötkreaturen varierar tidsperioden enligt Jordbruksverkets föreskrifter¹⁵⁶ mellan 1 april–31 oktober, 1 maj–15 september och 1 juni–31 augusti beroende på var i landet djuren hålls och hur gamla de är. Nötkreaturen ska vara ute 30–120 dygn beroende på djurkategori och i vilket län de hålls. Nötkreaturen anses hållna ute i ett dygn om de kommer ut och kan vistas ute under en sammanhängande tidsperiod på 24 timmar. Det finns inget krav på journalföring.

När det gäller får är det tillåtet att hålla djuren inne hela dygn i vissa fall. Det gäller vid onormala väderförhållanden för att skydda djur eller mark. Djur får också hållas inomhus om det finns en omedelbar fara för rovdjursangrepp som inte kan undanröjas på andra sätt, för vård, skötsel och behandling samt om djuren är anmälda för slakt och ska slaktas före den 15 juni. Om fåren hålls inomhus ska det journalföras.

Det finns behov av att få hålla vissa djur inomhus längre, i början av sommaren för slutgödning. Med återkommande perioder av torka kan det också vara viktigt att kunna stödutfodra på ett ekonomiskt försvarbart sätt inomhus för att undvika foderspill. Det kan handla om relativt stora mängder foder.

Utegångsdjur vintertid

För gris, nöt och lamm finns det också djurskyddsföreskrifter kring utegångsdjur, det vill säga djur som går ute eller har möjlighet att gå ut på betesmark eller i rasthage halva dygnet eller mer under den kalla årstiden då betestillväxt inte sker. Det är bara djur som är lämpade för

¹⁵⁴ Djurskyddsförordning SFS 2019:66, 2 kap. 4 §.

¹⁵⁵ SJVFS 2019:21, L107.

¹⁵⁶ SJVFS 2019:18, L104.

utevistelse vintertid som får hållas utomhus och då ska marken vara lämplig för ändamålet. För hållande av utegångsdjur krävs väldränerade marker för att djuren ska kunna hålla sig rena och i de flesta fall stödutfodring för att inte djuren ska tappa i hull. Utegångsdjur ska också ha tillgång till ligghall eller annat stall som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats. Ett allmänt råd anger bland annat att ligghallen bör bestå av tre väggar och ett tak.¹⁵⁷ Av föreskrifterna framgår att man får hålla nötkreatur utan ligghall förutsatt anslutning till ett kontrollprogram för utegångsdjur och att man håller djuren i enlighet med programmet och är godkänd. För gris och får finns inga sådana kontrollprogram. Kontrollprogrammets syfte är att bedöma om förutsättningarna i de anslutna besättningarna är tillräckligt goda för att hålla djuren utan tillgång till ligghall vintertid och att en sådan nivå kan förväntas upprätthållas under hela vintersäsongen. Anslutna besättningar kontrolleras årligen vid minst ett kontrollbesök av kalibrerad veterinär.

För att ta vara på regionala skillnader i markbeskaffenhet är det enligt näringen önskvärt att kunna nyttja betet på ett ännu bättre sätt än i dag. Klimatförändringar med allt varmare vintrar och längre period där det är möjligt att använda betet som foder påverkar möjligheterna att hålla djuren ute. När det gäller nötkreatur för köttproduktion och lamm har branschorganisationer framfört ett behov att få hålla djuren ute tidigare på våren och senare på hösten utan krav på ligghall (ej vintertid) och utan deltagande i kontrollprogram, även under perioder då grästillsväxt inte sker.

Det kan vara en fördel för djuren om de får gå ute längre och också positivt från ett konkurrenskraftsperspektiv. Att ha djuren i byggnader vintertid är kraftigt fördyrande även om det ofta är befogat när det gäller såväl djurskydd som produktion. Det svenska klimatet gör att stallbyggnaderna blir dyrare jämfört med många konkurrentländer. En ökad flexibilitet i lagstiftningen blir därför extra viktigt när det gäller användningen av stallbyggnaderna och kan i många fall vara en lösning som skulle ge en möjlighet till förenkling, minskade kostnader och ökad produktion med befintliga resurser. Med mer flexibla regler för bete och utevistelse kan de som har bra system och förutsättningar själva bestämma när, hur länge och vilka djur som ska gå

¹⁵⁷ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om fårhållning inom lantbruket m.m. SJVFS 2019:21.

Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m. SJVFS 2019:18.

på bete eller på annat sätt vistas ute. Det skulle möjliggöra bättre utnyttjande av betesmarken och av foder i form av sparat bete eller vintergrödor som stödutfodring om djuren är ute längre tid på hösten. Det sparar även in på strömedel.

Kontrollprogram

Med kontrollprogram menas ett djuromsorgs- eller djurhälsoprogram, som är förankrat och har godkänts av en myndighet och formellt knutits till en lagstiftning. En djurhållare som är ansluten till ett kontrollprogram kan till exempel åta sig extra skötselåtgärder eller andra åtgärder som är mer långtgående än de krav som ställs i föreskrifterna, och underställa sig särskild kontroll. Detta kan då resultera i att djurhållningen omfattas av särskilda åtgärder för att säkra ett gott djurskydd, vilket medger lättnader i förhållande till de föreskrifter som gäller för djurhållare som inte är anslutna till kontrollprogrammet.^{158,159}

Inom djurskyddsområdet finns ett antal frivilliga kontrollprogram som tagits fram och som beslutats om av Jordbruksverket. Principen är att anslutna besättningar förbinder sig att uppfylla ett antal kriterier samt kontroller och i gengäld får produktionen i vissa bestämda delar ske på annat sätt än lagstiftningen anger. Det kan handla om ökad beläggningsgrad eller avsaknad av ligghall för utgångsdjur vintertid. Det ger ökad flexibilitet och möjlighet att uppfylla lagstiftningen på annat sätt. Myndigheterna har tidigare konstaterat vissa rättsliga oklarheter i systemet. Dessa har ännu inte åtgärdats.¹⁶⁰ Det innebär att de kontrollprogram som finns i dag inte kan ändras och att det inte går att införa nya program.

Lagstiftningens omfattning och struktur

Djurskyddslagstiftningen är omfattande och består av många bestämmelser. Det är viktigt att den utvärderas regelbundet, bland annat med avseende på effekten av bestämmelserna och hur de påverkar djur-

¹⁵⁸ Ett djurskydd i förändring. 2008. SJV Rapport 2008:24.

¹⁵⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m. SJVFS 2019:18.

¹⁶⁰ Landsbygdsdepartementet, 2014. Reglering i djurskyddsförordningen beträffande frivilliga kontrollprogram för djuromsorg.

skyddet samt företagets konkurrenskraft och lönsamhet. Det är också viktigt framåt att vara särskilt observant på att inte genom lagstiftningen bygga in sig i en mindre effektiv produktion.

Det är nödvändigt att förenkla och minska den sammantagna lagstiftningens omfattning. Enligt en studie inom projektet Metodutveckling för regelförenkling har antalet lagkrav som berör lantbruksföretag (inte bara djurskyddsbestämmelser) ökat med 134 procent under perioden 1996 till 2021.¹⁶¹ Det är som regel inte enskilda bestämmelser som belastar konkurrenskraften mest utan den totala regelbördan. Djurägaren har många lagområden förutom djurskydd att ha god kännedom om och leva upp till. Det är angeläget att samtliga lagområden, inklusive djurskyddsområdet, begränsas i omfattning i den mån det är möjligt och bedöms lämpligt.

I allt lagstiftningsarbete måste hänsyn tas till, och ge utrymme för, att produktionsförutsättningarna och produktionsmodellerna ser olika ut på företagen. Om man ska ta höjd för produktionsökning och investeringar behöver det finnas viss flexibilitet, det vill säga att det ges utrymme för olika lösningar för att nå målet med en viss bestämmelse. En ökad flexibilitet i lagstiftningen där det finns behov och bedöms lämpligt, till exempel genom fler målstyrda bestämmelser eller bestämmelser med villkor, skulle medföra att djurägaren själv i högre grad motiveras till att göra egna bedömningar och utveckla både djurskyddet på gården och sin produktion. Det ger också större utrymme för nya lösningar och innovation. Jordbruksverket har över åren infört en ökad flexibilitet i djurskyddsföreskrifterna på olika sätt och det arbetet behöver fortsätta. EU-lagstiftningen på djurskyddsområdet är dock relativt detaljerad och i dessa delar är det svårt att öka flexibiliteten.

Det finns olika sätt att skapa flexibilitet och en högre grad av målstyrda regler är ett. En mer målstyrd lagstiftning kräver tillit och förtroende för djurägarnas vilja och förmåga att skapa ett gott djurskydd. En högre grad av målstyrning ger möjlighet att nå lagens mål på olika sätt och att kunna välja det som passar bäst i den specifika besättningen. Det kan också skapa en god grund för diskussion om olika lösningar samt ytterligare utrymme för att ta initiativ till förbättrat djurskydd på den egna gården. Det kan dock kräva ett annat arbetssätt hos kontrollanterna. Kontroll av en lagstiftning med många

¹⁶¹ Faktablad framtaget av Projektet Metodutveckling för regelförenkling, Lans Strömblad H. och Bergström Nilsson S., finansierat av Jordbruksverket inom Landsbygdsprogrammet.

inslag av målstyrda bestämmelser behöver ske mer som en systemkontroll med fokus på djurens status samt djurhållarens kvalitetsarbete, rutiner, egenkontroll, uppföljningar, åtgärdsplaner samt utvärdering. Det kan på ett positivt sätt stimulera till diskussioner om olika förbättringsåtgärder, öka medvetenheten och bidra till både ett förbättrat djurskydd och produktion. Målstyrda bestämmelser kan dock göra det oklart vad som gäller för både djurägare och kontrollpersonal och kan därför öka inslaget av subjektiva och olika bedömningar, något som kan begränsas bland annat genom kalibreringsarbete och en hög kompetens hos djurägare och kontrollpersonal. Det finns således en balansgång mellan ökad målstyrning och minskad detaljeringsgrad samt tydlighet och förutsebarhet.

Djurskyddslagsutredningens bedömning avseende flexibilitet i lagstiftningen 2011

Djurskyddslagsutredningen presenterade sitt betänkande 2011. Utredaren hade ett uppdrag att förenkla den samlade djurskyddslagstiftningen och göra den mer flexibel och målinriktad, bland annat i syfte att förbättra möjligheten till innovation och utveckling inom djurområdet. Villkor i detta arbete var att lagstiftningen ska behålla sin förebyggande karaktär och minst uppnå samma djurskyddsnivå som gällande lagstiftning.

Utredaren konstaterade att det finns viss flexibilitet i de nuvarande djurskyddsföreskrifterna. Många av föreskrifterna är målinriktade bestämmelser där mycket lämnas öppet för djurhållaren att lösa på olika sätt. Utredaren konstaterar dock att det i lagstiftningen också finns mindre flexibla bestämmelser, som exempelvis exakt angivna minimått som anger hur mycket plats djuret minst ska ha att röra sig på, äta vid eller liknande.

Utredaren ansåg att frågan om detaljeringsgrad är svår och mångfacetterad och att det finns tydliga motsättningar mellan målet att göra lagstiftningen mer flexibel och målet att lagstiftningen ska vara tydlig och rättssäker. Utredaren ansåg 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 innebar en viss sänkning av detaljeringsnivå i lag och förordning. I lagen föreslogs enligt utredaren de allra flesta bestämmelserna vara målinrik-

tade och generellt formulerade. Det konstaterades att djurskyddslagen inte borde innehålla fler detaljerade bestämmelser än vad som bedöms vara nödvändigt av författningsenliga eller andra skäl. Utredaren ansåg att djurskyddsförordningen i huvudsak inte ska innehålla några materiella bestämmelser utöver de som är relaterade till fördelningen av ansvarsuppgifter mellan myndigheter. Förordningen föreslogs därför främst innehålla bestämmelser i vilka regeringen delegerar rätten att meddela djurskyddsföreskrifter till Jordbruksverket.

Utöver detta ansåg utredaren att det krävs en del mer detaljerade regler och dessa ska finnas i Jordbruksverkets djurskydds-föreskrifter. Utredaren föreslog att en del av de mer detaljerade bestämmelserna som fanns i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen skulle flyttas till Jordbruksverkets föreskrifter. Bedömningen var att det skulle innebära en ökad flexibilitet då föreskrifterna förväntades bli enklare att revidera och uppdatera i enlighet med vetenskaplig forskning och beprövad erfarenhet. Vilken detaljeringsgrad djurskydds-föreskrifterna bör ha ansåg utredaren att det inte gick att bestämma generellt utan det måste övervägas från fall till fall. Möjligheten att sänka detaljeringsgraden påverkas bland annat av vilka djurskyddsrisiker, behov och förutsättningar som finns. Kompetensen hos djurägare och kontrollpersonal bedömdes också ha stor betydelse.

Jordbruksverket uppgav till utredaren att målet är att göra djurskydds-föreskrifterna så målinriktade som möjligt för att göra det lättare för djurhållare att ha olika lösningar. Svårigheten enligt Jordbruksverket är dock att lagstiftningen samtidigt måste vara tydlig, rätts-säker och kontrollerbar. Utredaren delade denna syn och konstaterade att det finns motsättningar mellan dessa mål. Utredaren ansåg dock att strävan bör vara att finna en så låg detaljeringsgrad som möjligt utan att riskera att djurskyddsnivån sänks.

Utredarens bedömning var att det är viktigt att bestämmelserna i lagstiftningen är målinriktade så att det finns flexibilitet för djurhållarna att uppfylla dem på flera olika sätt. Det skulle stimulera nytänkande inom djurhållningen och öppna för nya möjligheter till företagande och en bättre djurväl-färd. Utredarens slutsats var att noggranna avvägningar måste göras mellan att göra lagstiftningen mer flexibel och målinriktad och de djurskyddsrisiker och problem i djurskyddskontrollen som det bedömdes kunna medföra. Utredaren föreslog därför att det skulle uppdras åt Jordbruksverket att göra en översyn av

sina djurskyddsföreskrifter i syfte att sänka detaljeringsgraden där så är möjligt.¹⁶²

*Livsmedelsverkets erfarenheter av målstyrd lagstiftning
– en inlaga till djurskyddslagsutredningen*

I djurskyddslagsutredningen skrev Livsmedelsverket en inlaga om sitt arbete med målstyrd lagstiftning som finns med i utredningens betänkande.¹⁶³ Utifrån egna erfarenheter av förändringar i detaljeringsgraden i sin lagstiftning delgav Livsmedelsverket sin syn. Livsmedelsverket ansåg att det är fullt möjligt att kombinera en flexibel lagstiftning med en hög nivå på djurskyddet. Det 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. Livsmedelverket påpekade dock att det hösten 2009 togs beslut om en EG-förordning på slakt- och avlivningsområdet och innehållet i denna förordning var detaljstyrt. En stor del av detaljregleringen kvarstår därför vid slakt vare sig den nationella djurskyddslagstiftningen förenklas och görs mer flexibel eller inte.

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 enligt Livsmedelsverket 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

¹⁶² Djurskyddslagsutredningen SOU 2011:75.

¹⁶³ Ibid.

sig nöja med att åtgärda de avvikelser som kontrollmyndigheten har dokumenterat. Risken med ett sådant kontrollsystem 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 etcetera. 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 lägenlig 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 ansåg att ett sådant system skulle kunna tillämpas även på djurskyddsområdet. Livsmedelsverket 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.

Med en detaljerad lagstiftning är det enligt Livsmedelsverket givetvis lättare för kontrollpersonal att kontrollera om en viss regel är uppfylld eller inte, än det är att kontrollera flexibla regler. Det 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. Med en flexibelt utformad lagstiftning ökar också behovet av stöd och vägledning till kontrollpersonal vid de behöriga myndigheterna.

Livsmedelsverkets arbete i dag med målstyrning i lagstiftningen

Livsmedelslagstiftningen gäller för alla livsmedelsföretag. För att samma lagstiftning ska fungera för olika typer av företag, i olika branscher och medlemsstater, finns viss möjlighet till flexibilitet i hygienlagstiftningen. Livsmedelslagstiftningen innehåller både så kallade detaljregler och målstyrda regler. Detaljregler beskriver hur ett företag ska göra för att följa lagstiftningen. Ett exempel är märkningsregler. Målstyrda regler styr inte i detalj hur ett företag ska följa reglerna, i stället får företaget självt bestämma hur målet i lagstiftningen nås. Ett exempel på en målstyrd regel är att livsmedel ska vara säkra.

De målstyrda reglerna i lagstiftningen innebär att företag kan nå samma mål trots att de arbetar på olika sätt. I lagstiftningen finns till exempel uttryck som "när det är nödvändigt", "när så är lämpligt", "adekvat" och "tillräckligt". Det är livsmedelsföretagets uppgift att avgöra vad som är till exempel "tillräckligt" för att uppnå målsättningarna i lagstiftningen. Kontrollmyndigheten kontrollerar sedan denna bedömning. Företagaren måste då kunna motivera sitt val och ta hänsyn till vilket livsmedel det rör sig om och hur det är tänkt att användas. Nationella branschriktlinjer som tolkar de målstyrda bestämmelserna kan enligt Livsmedelsverket vara till hjälp.

Livsmedelsverket anger att kontroll av målstyrda regler handlar om att bedöma om det företaget gör är tillräckligt för att nå det mål som lagstiftningen anger. Enligt Livsmedelsverket är myndighetens roll inte att bestämma vad som är nödvändigt på förhand. Myndigheten får inte heller ställa högre krav än nödvändigt. Den här flexibiliteten, i kombination med att företag har ansvar för att livsmedlen är säkra, ger företagaren frihet under ansvar.¹⁶⁴

Många och detaljerade utrymmeskrav och mått i djurskyddsföreskrifterna

Det finns fortfarande relativt många bestämmelser i djurskyddsföreskrifterna kring utrymmen i stallarna och detaljerade krav med exakta minsta godkända mått för olika inhysningssystem, djurkategorier och vikter. Syftet med dessa bestämmelser är att tydliggöra hur kraven i djurskyddslagen ska levas upp till och förebygga djurskyddsproblem.

¹⁶⁴ Livsmedelsverket 2024. <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/lagstiftning1/flexibilitet-i-lagstiftningen>.

Enligt djurskyddslagen ska djuren hållas på ett sätt som främjar deras välfärd och ser till att de får utföra sådana beteenden som de är starkt motiverade för. Hur djurmiljön behöver utformas för att leva upp till detta ska enligt djurskyddslagens förarbeten¹⁶⁵ anges i djurskydds-föreskrifter. Det handlar om mått för beläggningsgrad, foderbord, liggbås, krav på lösgående kalvningar och inga uppbundna handjur (nöt- kreatur), tillgång till sjukboxar och kalvningsboxar för att nämna några exempel. Det finns även detaljmått för fodertråg, redan, ströbad och ströarea för värphöns samt för minsta längd på sittpinnar till djur i olika åldrar, centrumavstånd mellan sittpinnar och minsta avstånd mellan sittpinne och vägg. Dessutom anges högsta antal djur per ytenhet. För kyckling anges detaljerade mått för foder- och vattentråg samt beläggningsgrad. Vissa mått kommer från EU:s djurskyddslag- stiftning men förhållandevis många är specifikt svenska.

Ser man på varje krav enskilt är det sannolikt inte alla som har någon större påverkan på konkurrenskraften. Många av utrymmes- kraven är också viktiga för djurskyddet, men sammantaget kan ett så stort antal detaljerade regler också försvåra och begränsa samt bidra till att den totala regelbördan blir tung. Ett annat perspektiv är att många också efterfrågar tydlighet för att vara säkra på att göra och bygga rätt enligt lagstiftningen och då kan detaljerade mått och krav underlätta. Det kan också göra det enklare att genomföra kontroller på likvärdigt sätt.

Det finns exempel i lagstiftningen där det först i de allmänna råden finns angivet detaljerade mått. Ett exempel på det är den upphöjda sittytan som krävs för avelsdjur inom matfågelnäringen. Det kan i praktiken innebära problem med rättssäkerheten då vissa länsstyrel- ser väljer att tolka allmänna råd som ett krav medan andra inte gör det.

Stallbyggnation

Svenska krav på utrymmen gör i många fall att stallarna blir mer kost- samma på grund av högre utrymmeskrav än vad EU:s lagstiftning kräver, även om de är väl motiverade från djurskyddssynpunkt. Byggnader är också en av de största kostnadsposterna i animalieproduktionen tillsammans med foder och arbetskraft. Med klimatförändringar och allt varmare väder kan byggnaderna komma att bli ännu mer kost-

¹⁶⁵ Proposition 2017/18:147.

samma då det i framtiden kan behöva installeras kylsystem i vissa stallar. Oavsett djurskyddslagstiftningens krav byggs det relativt påkostat i Sverige. Det beror dels på klimatet där det krävs stabila och robusta lösningar som hållfasta tak som tål snö, isolering och ventilation. Även tradition och krav på arbetsmiljön påverkar.

Den svenska lagstiftningens krav på ny teknikprövning men även djurskyddslagstiftningens bestämmelser kring byggnader och tekniska system kan enligt näringen i vissa fall göra det svårt att direkt köpa in och använda tekniska lösningar som är godkända i andra länder. Det kan påverka konkurrenskraften negativt.

Det är brist på expertkompetens kring byggnation i dag och det bedöms bli en ännu större bristvara i framtiden, vilket är ett problem för konkurrenskraften. Animalieproduktionen har ett uppdämt behov av om- och nybyggnationer då många stallar är gamla. Det finns bland annat behov av mer kunskap kring hur man bygger kostnadseffektivt vid omställning från uppbundna mjölkkor till lösdrift. Det behövs också mer kunskap kring att bygga med anpassning till platsbundna resurser, till exempel hur man kan bygga en lösdrift som passar mindre mjölkbesättningar. Alla djurhållande gårdar behövs och många av de mindre behöver moderniseras men kanske inte kan expandera.

Regeringen har genom Jordbruksverket gett forskningsinstitutet RISE i uppdrag att inrätta ett kunskapsnav för kunskapsutveckling och kunskapsspridning. Syftet är att stärka konkurrenskraften inom svensk animalieproduktion för livsmedel och bidra till att sårbarheten i svensk livsmedelsproduktion minskar. Regeringen har avsatt 100 miljoner kronor under perioden 2023 till 2027. Kunskapsnavet ska sammanställa och tillgängliggöra nationell och internationell kunskap och genom samverkan med aktörer bidra till samsyn om vilken kunskap som behöver tas fram och genomföra eller initiera försök, tester och utvärderingar. Kunskapsnavet ska även samverka med intressenter i sektorn, rådgivarorganisationer samt med universitet och högskolor.

Hösten 2023 inrättades kunskapsnavet. Det ska skapas en kunskapsplattform som sammanlänkar aktuell forskning med lantbrukare och rådgivare. Navet är ett komplement och stöd till de rådgivare som redan verkar på den svenska marknaden. Kunskapsnavet ska bidra till att den svenska produktionskapaciteten ökar. Navet är viktigt för att uppfylla bland annat det ökade kompetensbehov som finns inom stallbyggnation.

Fast golv till grisar

För gruppållna suggor och gyltor samt smågrisar gäller krav på fast golv i EU-lagstiftningen.¹⁶⁶ Det finns inget föreskrivet krav på fast golv i Sverige när det gäller växande grisar, det vill säga tillväxt- och slaktgrisar. Däremot gäller generellt i Sverige att grisars liggyta inte får bestå av gödseldrainerande golv, det vill säga ett golv som är konstruerat för att släppa igenom gödsel och strömedel. Urindrainerande golv är dock godkänt att använda, det vill säga ett golv som är konstruerat för att enbart släppa igenom urin och annan vätska.

Enligt grisbranschen skulle det behövas en flexibilitet i lagstiftningen kring var i boxen det heltäckande golvet ska vara placerat för att göra bäst nytta. I grisionsboxen ska det till exempel vara en fast yta från boxvägg till boxvägg. Men med möjlighet till spaltgolv längs med boxväggarna i stället skulle en bättre hygien kunna uppnås då smågrisarna ofta gödslar där.

Det finns även behov av att se över hur stor andel av boxgolvet som behöver vara fast yta. Särskilt i slaktgrisboxar kan det sommartid vara problem med hygien. Det skulle enligt grisbranschen kunna förbättras med en mindre andel fast golvyta i boxen utan att påverka strömängden till djuren.

Transporter av egna djur

Det är positivt att det finns speciella regler för transport av egna djur. Fårnäringen har dock framfört att regelverket är svårtolkat och alltför detaljerat vilket skapar osäkerhet och svårigheter i det vardagliga arbetet för fårägarna. Det finns behov av ett enklare och mer flexibelt regelverk för att underlätta slakttransporter i framför allt den småskaliga produktionen men även för transporter vid handel med avelsdjur mellan besätningarna vilka ofta genomförs av djurägarna själva. Det nuvarande regelverket leder bland annat till osäkerhet kring huruvida ett tillstånd behövs för att få transportera djuren eller inte. Fårnäringen har framfört att kravet på transportörstillstånd bör utgå vid transport av ett mindre antal egna djur vid enstaka tillfällen. Förslaget från EU-kommissionen som nyligen kommit om justerade djurtransportbestämmelser kan påverka denna fråga, men det finns

¹⁶⁶ Rådets direktiv 2008/120/EC.

inga signaler om enklare regler på området mer än när det gäller förflyttningar av djur mellan beten.

4.12 Utredarens överväganden och förslag – konkurrenskraft och djurskyddskrav

Utredarens förslag:

- Värna och utveckla den svenska modellen med förebyggande djurskyddsarbete genom samarbete och samverkan mellan närings-, myndigheter, akademi och andra organisationer.
- Samtliga berörda myndigheter behöver även fortsättningsvis ha mycket tydliga uppdrag avseende produktionsfrämjande åtgärder, att minska djurägarnas administrativa börda samt förenkla och begränsa antalet bestämmelser i lagstiftningen. Uppdragen ska omfatta krav på samarbete mellan myndigheterna.
- Regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att:
 - Minska det totala antalet bestämmelser på djurskyddsområdet samt, i högre utsträckning och där så är lämpligt och inte riskerar djurskyddet eller ojämlika förhållanden för djurägarna, införa ytterligare flexibilitet i Jordbruksverkets föreskrifter, till exempel genom fler målstyrda bestämmelser eller bestämmelser med villkor samt förenkla och så långt möjligt minska detaljeringsgraden.
 - Ta fram en årlig redovisning av resultatet av ovanstående arbete till regeringen.
 - Se över möjligheten att öka flexibiliteten i lagstiftningen när det gäller bete och utevistelse för får och nötkreatur i köttproduktion.
 - Se över möjligheten att införa flexibilitet i lagstiftningen när det gäller placering av den fasta golvytan i grisboxar och se över kravet på andel fast yta.
 - Se över möjligheten att förenkla och förtydliga kravet på transportörstillstånd vid transporter av egna djur.

- Utred möjligheten att ge Jordbruksverket bemyndigande att godkänna nya kontrollprogram och ändra i befintliga program.
- Kostnadseffektiv stallbyggnation och därtill kopplad teknik och system som ger god djurvålfärd och arbetsmiljö ska prioriteras i forskningsutlysningarna. Studier om hur befintliga stallar med uppbundet system inom mjölkproduktionen kan ställa om till lösdrift på ett kostnadseffektivt sätt, ska inkluderas.
- Regeringen ger Kunskapsnavet för animalieproduktion (RISE) fortsatt finansiering efter den nuvarande periodens utgång, förutsatt positiv utvärdering av verksamheten.
- Mjölkkor (lakterande och icke lakterande kor) i lösdrift undantas från beteskravet i djurskyddsförordningen.

Skälen för utredarens förslag

Den svenska modellen för animalieproduktion

Det finns en samsyn och stöd för gott djurskydd i såväl näringen som i andra organisationer, bland konsumenter och på myndigheter. Utredarens bedömning är att Sverige ska ha en hög ambition på djurskyddsområdet. Den viktigaste garanten för en god djurvålfärd är djurägarens dagliga skötsel och omsorg om sina djur. För en stark och ökad livsmedelsproduktion i Sverige är en grundförutsättning att företagen är konkurrenskraftiga och lönsamma. Det är också nödvändigt för att upprätthålla och utveckla djurskyddet. Målet måste därför vara att åstadkomma såväl hög konkurrenskraft och lönsamhet som en god djurvålfärd. Utredaren anser därför att det är centralt att hitta vägar för att knyta samman en hög ambition på djurskyddsområdet och en stärkt konkurrenskraft. För att åstadkomma detta bedömer utredaren att det bland annat är centralt att värna och utveckla den så kallade svenska modellen med samarbete och samverkan mellan näring, myndigheter, akademi och andra organisationer. Arbetsmodellen har under lång tid varit framgångsrik, inte minst när det gäller det gemensamma förebyggande arbetet för gott djurskydd, djurhälsa, smittskydd, livsmedelssäkerhet samt låg läkemedelsanvändning och antibiotikaresistens.

Tydliga produktionsfrämjande uppdrag till myndigheterna

En konkurrenskraftig näring med ökad produktion och tillväxt förutsätter lönsamma företag. Utredaren bedömer att det finns både potential och vilja att öka den svenska produktionen av animalier. En nödvändig förutsättning, förutom möjlighet till lönsamhet, är att det finns företagare som vill och kan satsa på nyetablering eller expansion. Det är även viktigt med insatser för att behålla befintlig produktion. En tydlig politisk vilja och stöd samt ett attraktivt företagar-klimat har stor betydelse för utvecklingen av animalieproduktionen och konkurrenskraften. Utredaren bedömer därför att tydliga produktionsfrämjandeuppdrag till samtliga berörda myndigheter behövs. Det ger en viktig politisk signal till företagarna och stärker viljan att satsa. För att lyckas i sina uppdrag behöver myndigheterna även samarbeta i ökad utsträckning, vilket också föreslås.

Den totala regelbördan inklusive den administrativa bördan för animalieproducenter är omfattande och har ökat över tid. Utredaren bedömer att det är viktigt att intensifiera arbetet med att minska företagarnas administrativa börda samt förenkla och så långt möjligt begränsa antalet bestämmelser i all lagstiftning som styr lantbrukarnas verksamhet. Det måste ges mer stimulans till företagsutveckling. Utredaren anser att det är mycket viktigt för företagsklimatet att staten tydligt visar förtroende för och tillit till animalieproducenternas egen förmåga att skapa både en god djurvälstånd och ett gott företagande. Det stora antalet specifika bestämmelser ger en annan signal. En reduktion av den administrativa bördan frigör tid för att arbeta med djuren, vilket bidrar till ett ökat djurskydd och en ökad djurvälstånd.

Utredaren bedömer vidare att det är av mycket stor betydelse att myndigheterna i ännu högre grad visar sin vilja att öka svensk livsmedelsproduktion i praktiken genom att skapa goda möjligheter för företagande i sina stöd, villkor och regler samt genom att stötta innovation och export. Produktivitet och lönsamhet i företagandet är avgörande. Två faktorer för framgång är statligt stöd men också en marknad som svarar upp mot de högre djurskyddskraven och accepterar högre priser. Fortsatt strukturomvandling är också nödvändigt för att få en positiv utveckling i animalieproduktionen och lönsamma företag. Utredaren bedömer att det är mycket viktigt att all lagstiftning, även på djurskyddsområdet, ger utrymme för den utvecklingen.

Djurskyddslagstiftningens utveckling, omfattning och utformning

Utredaren vill understryka att det är eftersträvansvärt och viktigt att den svenska djurskyddslagstiftningen innehåller bestämmelser som också ger förutsättning för hög produktion, lönsamhet och konkurrenskraft. Det är nödvändigt att all lagstiftning är proportionerlig och vägs mot hållbarhetsfaktorer som ekonomi, miljö och sociala frågor samt att den vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Alla delar måste finnas på plats för långsiktig hållbarhet i livsmedelsproduktionen.

Ett skäl till ett specifikt uppdrag till Jordbruksverket är att utredaren ser ett behov av att snarast möjligt göra en mer koncentrerad insats när det gäller att förenkla och åstadkomma en effektiv lagstiftning på en rimlig och hanterbar nivå som företagarna har möjlighet att hålla sig uppdaterade kring. Det har upprepat framförts till utredningen att förenklingsarbetet behöver prioriteras och påskyndas samt snabbt omsättas i praktiken. Här ser utredaren att Jordbruksverket har en mycket viktig roll. För att hålla nere den totala regelbördan inom djurskyddsområdet, ett behov som finns även på andra lagområden, är det utredarens bedömning att det krävs ett arbete där de befintliga bestämmelsernas effekter så långt möjligt utvärderas och där bestämmelser som har blivit ineffektiva eller på annat sätt överflödiga identifieras och tas bort. Jordbruksverket bör ges förutsättningar för att än mer arbeta med att förenkla och hålla nere den totala regelbördan för lantbrukarna vad gäller de olika djurskyddsföreskrifterna och minska detaljeringsgraden där så är möjligt och bedöms lämpligt.

Utredaren konstaterar vidare att djurskyddslagstiftningen är viktig men inte en garanti för ett gott djurskydd. Det kan uppnås på många sätt och där är djurägarens dagliga skötsel av djuren central. Utredaren bedömer att det är nödvändigt att stärka tilliten till företagarnas egen vilja och förmåga att skapa en god djurvälstånd i den egna verksamheten genom att ge dem ett större, eget ansvar. Ett ökat inslag av exempelvis målstyrda bestämmelser, där så är möjligt och lämpligt, som talar om vad som ska uppnås men ger utrymme för hur, kan skapa flexibilitet i hur olika mål kan uppnås. Det är något näringen efterfrågat och utredaren anser att målstyrning bör införas i högre grad än i dag där så är möjligt och lämpligt. Detta måste bedömas utifrån de djurskyddsrisiker, behov och förutsättningar som ligger till

grund för varje enskild bestämmelse. En mer flexibel lagstiftning kan även skapas exempelvis genom att en större variation medges i en bestämmelse, förutsatt att vissa villkor uppfylls. Mer flexibla bestämmelser kan också ge ett större engagemang och öka motivationen att själv förbättra djurskyddet om det i högre grad tillåts ske efter gårdens förutsättningar. Det bidrar dessutom till förbättrade möjligheter till innovativa idéer och lösningar. Utredaren bedömer att ökad flexibilitet i lagstiftningen både kan öka konkurrenskraften och djurskyddet då det ger utrymme för djurägaren att uppfylla ett mål i en bestämmelse på det sätt som passar bäst utifrån gårdens förutsättningar. Lantbrukaren får viss möjlighet att själv avgöra hur man på bästa sätt uppnår lagens mål.

Utredaren noterar att en mer målstyrd lagstiftning ger utrymme för fler tolkningar av lagstiftningen vid kontroll och att balansen mellan tydlighet och förutsebarhet och mer målstyrda regler kan vara utmanande. Samtidigt konstateras att det i dag råder obalans mellan sätten att reglera verksamheten med en tyngdpunkt på mer specificerade bestämmelser och färre bestämmelser som medger flexibilitet i hur man uppnår målet. Ett modernt tillsynsarbete av en lagstiftning som består av fler målstyrda bestämmelser kan dock också ge positiva effekter. Tillsynen bör då i högre grad fokusera på det systematiska kvalitetsarbetet det vill säga dels en granskning av om planering, uppföljning och utvärdering av hela verksamheten eller av en specifik målstyrd bestämmelse finns framtaget, dels en utvärdering av de eventuella förbättringsåtgärder som företagaren avser att vidta. Härigenom skapas förutsättningar att få ett helhetsgrepp om dessa frågor vilket i sin tur kan ge en ökad medvetenhet om vikten av ett förebyggande och systematiskt arbete och ökat ansvarstagande för de förbättringsåtgärder som behöver vidtas. Utredaren anser att en sådan tillsynsmodell kan skapa ett bra underlag för diskussioner och ökat fokus på råd och service när det gäller hur brister kan åtgärdas. Det kan även stimulera djurägarna till en fortsatt utveckling av företagandet och djurskyddet genom att lyfta fram utvecklingsområden.

Utredaren är medveten om, och har också tagit upp i betänkandet, att djurskyddskraven inte är det enda, eller ens det som i högst grad påverkar, konkurrenskraften i animalieproduktionen. Utredaren är också medveten om att en stor del av bestämmelserna i den svenska lagstiftningen har sin grund i EU-lagstiftningen och därför inte kan ändras. EU-lagstiftningen på djurskyddsområdet är förhållandevis

specifik och detaljerad men där finns även bestämmelser med villkor som ger viss flexibilitet, bland annat i djurtransportförordningen.¹⁶⁷ Utredaren noterar också att det i propositionen 2017/2018 till nuvarande djurskyddslag¹⁶⁸ anges följande:

Mer specifika bestämmelser som tydliggör hur kraven i lagen ska uppfyllas finns i dag i djurskyddsförordningen men framför allt i föreskrifter som har meddelats av Jordbruksverket. Förordningen och myndighetsföreskrifter på området är förhållandevis detaljerade och regeringen bedömer att en relativt hög detaljeringsgrad kommer att behövas även i fortsättningen, dels med hänsyn till Sveriges skyldigheter att införliva EU-lagstiftningen på djurskyddsområdet, dels med hänsyn till behovet av tydliga, förutsebara och kontrollerbara bestämmelser.

Detta utgör dock enligt utredaren inte skäl till att inte förenkla och förbättra den nationella lagstiftningen och göra den mer flexibel där sådana behov föreligger och där så är möjligt. För att stärka konkurrenskraften i animalieproduktionen behövs insatser på många områden, varav djurskyddsområdet är ett. Utredaren bedömer att en översyn och förändringar av lagstiftningen inte bara är möjlig utan också nödvändig för att öka produktionen och stärka konkurrenskraft och lönsamhet med bibehållet eller stärkt djurskydd. Det skulle ge en positiv signal till, och underlätta för företagarna.

Utredaren föreslår därför att ansvarig myndighet bör få ett specifikt uppdrag att genomföra ett arbete i enlighet med förslagen och rapportera resultatet till regeringen.

Ökad flexibilitet och tydlighet i vissa sakfrågor

Utredaren föreslår att Jordbruksverket ges i uppdrag att göra en översyn av vissa specifika sakfrågor som näringen lyft som hindrande i företagandet. Utredaren föreslår att Jordbruksverket ser över möjligheten till mer flexibla regler för bete och utevistelse för får och nötkreatur i köttproduktionen. Målet är att djurägarna själva i än högre grad än i dag ska kunna bestämma när och hur länge och vilka djur som ska gå på bete vid en viss tidpunkt eller på annat sätt vistas ute. Det kan bland annat möjliggöra ett bättre utnyttjande av foder i form av bete om djuren kan vara ute längre tid på hösten utan krav på ligghall. Det kan också spara strömedel. Det skulle även ge möjlighet

¹⁶⁷ EC 1/2005.

¹⁶⁸ Proposition 2017/18:147.

att vid behov hålla vissa djur inne på försommaren för slutgödning, vilket är viktigt för lönsamheten.

Utredaren föreslår vidare att Jordbruksverket får i uppdrag att se över möjligheten att införa flexibilitet i lagstiftningen när det gäller placering av den fasta golvytan i grisningsboxen och se över kravet på andel fast yta. Enligt grisbranschen skulle det behövas en flexibilitet i lagstiftningen gällande var i boxen det heltäckande golvet ska vara placerat för att göra bäst nytta. Det finns även behov av att se över hur stor andel av golvet som behöver vara fast yta, särskilt i slaktgrisboxar där det sommartid kan vara problem med hygien. Det skulle enligt grisbranschen kunna förbättras med en mindre andel fast golvyta i boxen utan att påverka strömängden till djuren.

Vidare föreslås att Jordbruksverket får i uppdrag att se över möjligheten att lagstiftningen som gäller transport av egna djur förenklas och förtydligas så långt möjligt med beaktande av nuvarande förordning (EU) 1/2005 om djurtransporter. Skälet är att fårnäringen har påtalat att det i dag uppfattas som otydligt och skapar problem och osäkerhet kring huruvida man uppfyller lagstiftningen eller ej då man transporterar egna djur kortare sträckor och att det skapar problem i det dagliga arbetet.

Kontrollprogram

Utredaren bedömer att användning av frivilliga kontrollprogram kan skapa ökad flexibilitet i företagandet och anser därför att detta bör underlättas. Det är också viktigt att kontrollprogram går att uppdatera vid behov när nya förutsättningar uppstår. Därför föreslår utredaren att möjligheten att ge Jordbruksverket bemyndigande att skapa nya kontrollprogram och ändra i befintliga utreds. Utredaren har förstått att kontrollprogrammen har införts efter önskemål från näringen och med en god tanke och vällovligt syfte från myndigheternas sida att medge anslutna djurägare undantag från vissa djurskyddsbestämmelser mot att de utför vissa kompensatoriska åtgärder. Utredaren anser att även om en lagstiftning som ger förutsättningar för konkurrens på likartade villkor är att eftersträva, kan kontrollprogram i vissa fall vara en lösning för att över huvud taget kunna konkurrera. Utredaren är medveten om att kontrollprogram är kostsamma för företagarna. Utredaren anser att kontrollprogram i grunden inte är en

optimal lösning på problemet med att vissa enskilda nationella bestämmelser är på sådan nivå att de kan vara hindrande i företagandet och begränsa konkurrenskraften. Samtidigt kan kontrollprogram vara positivt för många producenter, ibland till och med nödvändigt, för att få producera med exempelvis konkurrenskraftiga utrymmeskrav.

Stallbyggnation, kunskapsnavet för animalieproduktion och omställning till lösdriftssystem i mjölkproduktionen

Byggkostnaderna är höga i animalieproduktionen och det finns ett stort behov av teknikutveckling, något näringen framfört till utredningen. Många av dagens stallbyggnader är äldre och det finns ett uppdämt behov av både om- och nybyggnation för att förbättra såväl produktion som djurskydd. Det är dock brist på expertkompetens kring byggnation i dag och det bedöms bli en ännu större bristvara i framtiden, vilket är ett problem för såväl djurskyddet som konkurrenskraften. Utredaren föreslår därför att kostnadseffektiv stallbyggnation och därtill kopplad teknik och system prioriteras i forskningsutlysningarna. Även tillämpad forskning är viktig. För att ytterligare stärka kompetensen inom området föreslår utredaren att det nya Kunskapsnavet för animalieproduktion inom RISE får ett längre uppdrag. Utredaren ser ett mer långsiktigt behov av kunskapsnavet än de tre åren som nu är finansierade och föreslår därför fortsatt finansiering efter den nuvarande periodens utgång.

Utredaren bedömer vidare att det är viktigt för konkurrenskraften, lönsamheten, djurskyddet och utvecklingen av mjölkproduktionen att besättningar med uppbundna system bygger om till lösdrift. Det finns dock behov av ökad kunskap när det gäller hur befintliga stallar med uppbundet system kan ställa om till lösdrift på ett kostnadseffektivt sätt. Utredaren föreslår därför att ansökningar inom det området ska ges hög prioritet i utlysningar av forskningsmedel.

Mjölkkor i lösdrift undantas beteskrav

Med mjölkkor avses i förslaget både lakterande kor och icke lakterande kor. Förslaget omfattar inte ungdjur i mjölkproduktionen vilka fortsatt kommer att vara ute på bete sommartid i enlighet med nuvarande bestämmelser.

Ett grundläggande skäl till förslaget är att konkurrenskraften och utvecklingen i den svenska mjölkproduktionen påtagligt försämrats över tid. Enligt siffror från Eurostat är Sverige det enda land i EU där mjölkproduktionen minskat sedan EU-medlemskapet 1995 och där minskningen är cirka 1 procent per år, en minskning som till skillnad från alla andra EU-länder utom Frankrike håller i sig efter att mjölkkvoterna avskaffades 2015. Cirka 5 procent av mjölkgårdarna i Sverige läggs ner varje år. Beteslagstiftningen kan också innebära en begränsning för såväl nya som expanderande mjölkföretag, då det kan vara svårt att få ihop tillräckligt med mark för betet inom rimligt avstånd från ladugården. Beteskravet kan innebära begränsningar för mjölkföretagen både för lönsamheten och vilken besättningsstorlek som är möjlig vid en expansion. Sammantaget kan detta begränsa investeringarna i svensk mjölkproduktion. Utredarens bedömning och ett skäl till förslaget är att det nuvarande lagkravet på bete till mjölkkor utgör ett konkurrenshinder i den globala mejerimarknaden och är ett påtagligt hinder för tillväxt och utveckling av svensk mjölkproduktion.

I många bygder är möjligheterna till strukturutveckling begränsad, vilket fördyrar investeringskostnaderna på ett betydande sätt. Det har särskilt drabbat Svealand och Norrland där antalet mjölkkor minskat sedan EU-inträdet fram till år 2022 med 58 respektive 42 procent. År 2022 var kotätheten 13 gånger lägre i Svealand och 27 gånger lägre i Norrland jämfört med Götaland. Mjölkgårdar i skogs- och mellanbygd är som regel förhållandevis små och hos många av dem finns ett stort behov av generations- eller ägarskifte. För att få lönsamhet framåt behöver besättningarna som regel utökas. Det finns dock producenter som inte vill utöka sin produktion av olika skäl och det är viktigt att arbeta för att de också kan fortsätta med sin verksamhet. Utredaren vill understryka vikten av att värna all nuvarande produktion.

Flera producenter i skogs- och mellanbygd har också behov av att gå över från system med uppbundna kor till lösdrift. Det är positivt för djurens välfärd, produktionen och för arbetsmiljön men kräver stora investeringar som i de flesta fall måste finansieras genom en utökning av djurantalet. Vid en expansion behöver besättningarna i dag också ha mark till bete anpassad till den större besättningsstorleken, något som särskilt i dessa delar av landet kan vara mycket begränsande och även hindra en expansion i det fall ytterligare mark saknas. Det måste också finnas tillräckligt arealunderlag för foderproduktion vid en expansion och den arbetskraft som krävs. I dag

saknas också i stor utsträckning lösningar för hur företag ska kunna ändra stallsystem med bibehållen besättningsstorlek. Sammantaget kan det medföra att mjölkproduktionen i Sverige flyttas, från att vara spridd i hela landet till att koncentreras till områden med goda förutsättningar för både bete och produktion. Dessutom kan utvecklingen gå mot ett fåtal mycket stora besättningar i stället för en varierad företagsstruktur med produktion i hela landet.

Bete till mjölkkor har ett brett stöd i konsumentundersökningar, i samhället i stort och bland många mjölkbönder. Samtidigt konstaterar utredaren att beteskravet kan hindra mjölkföretagare att utveckla sin produktion och i vissa fall kan det medföra att de tvingas avveckla verksamheten. Den inhemska mjölkproduktionen behöver öka och möjligheterna till mjölkproduktion i hela landet värnas, inte minst för stärkt livsmedelsberedskap och för att nå Livsmedelsstrategins mål om ökad produktion. För att åstadkomma detta bedömer utredaren att det är nödvändigt med fortsatt strukturutveckling. Det krävs också en stabil och långsiktig tillväxt inom svensk mjölkproduktion som gynnar utveckling av både stora och små besättningar och som öppnar vägar för en mångfald av företagsinriktningar med spridning i landet. En nödvändig utgångspunkt är att alla svenska mjölkföretag är konkurrenskraftiga och lönsamma, att befintliga besättningar inte avvecklar utan ges goda förutsättningar för expansion och för nya att vilja starta mjölkföretag. Det är många faktorer som påverkar det och beteskravet för mjölkkor är en.

Förutom det långsiktiga målet för tillväxt är ett bidragande skäl också att förslaget skulle underlätta för de stora mjölkbesättningarna i Sverige då de kan ha svårt att klara logistiken i samband med betesdriften. Även utfodringen kan vara en utmaning att klara då mjölkkor hålls på bete. Följaktligen skulle förslaget gynna även dagens större besättningar och öka förutsättningarna för ökad konkurrenskraft och lönsamhet.

Ytterligare skäl till förslaget är att nuvarande EU-lagstiftning omöjliggör djurvälståndssättning för de åtgärder och den merkostnad som beteskravet kan innebära. Detta då bete är ett nationellt lagkrav. För att ge djurvälståndssättning måste åtgärderna enligt EU-lagstiftningen gå utöver nationella lagkrav. Enligt branschen är det också svårt att ta ut en merbetalning på marknaden då beteskravet ligger i en lagstiftning och omfattar alla mjölkproducenter.

Utredarens samlade bedömning är att det behövs en förändring av beteslagstiftningen som utgår från dagens förutsättningar för att bedriva mjölkproduktion och som samtidigt tillgodoser djurens behov. När beteslagstiftningen infördes 1988 dominerade uppbundna system för mjölkproduktion. I dag går cirka 80 procent¹⁶⁹ av de svenska mjölkarna i lösdrift, med ökade och goda möjligheter till naturligt beteende och god djurvälstånd året om. Utredaren anser vidare att det bör finnas en större flexibilitet i hur djurens behovsmotiverade beteenden kan uppnås utifrån gårdarnas olika förutsättningar. Lösdriftsstallar erbjuder många möjligheter att tillgodose kornas behov. Utredaren bedömer att förslaget inte bör påverka djurens välfärd totalt sett över året. Det är också många fler parametrar som är viktiga och leder till god djurvälstånd än bete såsom skötselrutiner, foderstrategier med mera. Utredaren har noterat att det saknas studier som visar vilket produktionssystem, lösdrift med eller utan bete, som sammantaget är överlägset från djurskyddssynpunkt. Det finns för- och nackdelar med båda systemen. Bete är på många sätt positivt för djuren och såväl vetenskap som beprövad erfarenhet visar på flera positiva aspekter men även negativ påverkan på djurskyddet redovisas. Studier under svenska förhållanden är ovanligt och få har inkluderat effekter på ekonomi och konkurrenskraft. Det kan konstateras att betesdriftens effekter inte är fullständigt vetenskapligt klarlagt och att det därför inte går att dra några generella och säkra slutsatser om vilket djurhållningssystem som är det bästa. Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet EFSA (European Food Safety Authority) har gjort vetenskapliga sammanställningar. I sammanställningen som gäller mjölkkor¹⁷⁰ dras slutsatsen bland annat att inget inhysningssystem, inklusive sådana där djuren har tillgång till bete, konsekvent har identifierats som överlägset med avseende på hälsa, juverinflammation eller metaboliska sjukdomar. EFSA:s expertgrupp konstaterar att mjölkkor bör ges tillgång till välskötta beten av det specifika skälet att bete erbjuder möjligheter till en bekväm liggyta, att röra sig fritt och ändra kroppsposition, det vill säga inte mot bakgrund av en total bedömning av samtliga parametrar.

Den studie som nu genomförs av Växa Sverige är intressant och fokuserar på hur djurvälståndet ser ut då kor hålls inomhus i lösdrift

¹⁶⁹ Växa Sverige, pers.medd. 2023.

¹⁷⁰ Nielsen, S.S., Alvarez, J., Bicoût, D.J., Calistri, P., Drewe, J.A., Garin-Bastuli, B., Gonzales Rojas, J.L., Gortázar Schmidt, C., Herskin, M., Van der Stede, Y., Winckler, C., 2023. Welfare of dairy cows, EFSA J. 21. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2023.7993>.

även sommartid. Studien är begränsad med avseende på tid och omfattning men ger ändå vägledning. Effekterna av den föreslagna förändringen av beteslagstiftningen bör liksom annan lagstiftning utvärderas efter en tid.

Sammantaget anser utredaren att det är nödvändigt, rimligt och proportionerligt med en justering i beteslagstiftningen och föreslår att djurägarna ges en större flexibilitet och förtroende att själva bedöma om, och i så fall hur länge, mjölkkor ska gå på bete. Bedömningen är att förslaget sammantaget inte skulle medföra ett försämrat djurskydd baserat på djurhållningen i dagens lösdriftsstallar. Förslaget skulle underlätta för många men de allra flesta mjölkbönder kommer sannolikt ändå att fortsätta ha sina kor på bete på samma eller liknande sätt som i dag då det för många besättningar underlättar produktionen.

Förslaget omfattar inte ungdjur. Anledningen till att ungdjur inte ingår är att konkurrensbegränsningarna till följd av nuvarande betesregler bedöms som mycket större för mjölkkorerna. Vissa lantbrukare bedömer dock att betesgång har negativ inverkan på tillväxt och motståndskraft för kvigkalvar. Utredaren anser att fler studier krävs av detta.

Utredaren har övervägt möjligheten att koppla lagförslaget till uppfyllande av vissa villkor men inte sett några rimliga, enkla och rätts-säkra vägar för detta då djuromsorgen kan variera mellan gårdar trots samma grundförutsättningar. Att knyta undantaget till uppfyllande av vissa villkor skulle eventuellt även kunna motverka den möjlighet till ersättning för bete, statlig ersättning eller från marknaden, som förslaget förväntas leda till.

Utredaren anser att djurägarna är kapabla och angelägna att själva skapa den bästa djurväl-färden för sina djur. I de fall djurskyddet på en gård visat på brister finns också andra bestämmelser i djurskydds-lagstiftningen (lag, förordning och föreskrifter) att använda. Dessa regler ska säkerställa att djur hålls på ett fullgott sätt, vilket innebär att den djurhållare som inte kan erbjuda sina kor en god skötsel enbart genom att hålla dem i det befintliga lösdriftsstallet är skyldig att vidta åtgärder, antingen genom förändringar i stall, skötselrutiner eller liknande, eller genom att erbjuda korna tillgång till utevistelse.

4.12.1 Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag

Den svenska modellen för animalieproduktion

Förslaget att värna och utveckla den svenska modellen med förebyggande djurskyddsarbete genom samarbete och samverkan mellan näring, myndigheter, akademi och andra organisationer är en framgångsfaktor. Genom att utveckla ett sedan länge beprövat arbetssätt bedöms det förebyggande arbetet för gott djurskydd, djurhälsa, smittskydd, livsmedelssäkerhet samt låg läkemedelsanvändning påverkas i positiv riktning. Genom att arbeta tillsammans byggs förtroende och ett fundament att stå på gemensamt i tider av kris, som exempelvis ett större smittoutbrott. Genom förslaget kan expertkunskap tas till vara på ett effektivt sätt. Förslaget påverkar även animalieproduktionen och produktionsresultatet på ett positivt sätt liksom folkhälsan.

Tydliga produktionsfrämjandeuppdrag till myndigheterna

Samtliga berörda myndigheter såsom Jordbruksverket, SVA, Livsmedelsverket och Transportstyrelsen för att nämna några behöver även fortsättningsvis ha mycket tydliga uppdrag avseende produktionsfrämjande åtgärder, att minska djurägarnas administrativa börda samt förenkla och begränsa antalet bestämmelser i lagstiftningen. Det skickar tydliga och viktiga signaler till företagen om att det finns ett stort stöd för en ökad livsmedelsproduktion. Genom förslaget bedöms såväl viljan som möjligheterna att investera och driva företag öka liksom intresset för sektorn om betydelsen av animalieproduktionen tydliggörs.

Djurskyddslagstiftningens utveckling, omfattning och utformning

Att reducera det totala antalet bestämmelser på djurskyddsområdet är ett viktigt bidrag till att minska den totala regelbördan för lantbrukarna. Det skulle bryta utvecklingen som setts under lång tid mot allt fler bestämmelser såväl på djurskyddsområdet som inom andra lagområden. Det ger en tydlig signal till lantbrukarna och bedöms bidra positivt till viljan att bedriva företagande inom sektorn. Det ökar även möjligheten att hålla sig uppdaterad och informerad om lagstiftningens krav och bidrar till lagfetterlevnad.

Jordbruksverket får även i uppdrag att ytterligare förenkla och så långt möjligt och bedöms lämpligt minska detaljeringsgraden i lagstiftningen. Det bidrar till en effektiv lagstiftning på en mer rimlig och hanterbar nivå som företagarna har möjlighet att hålla sig uppdaterade kring.

Uppdraget innebär även att så långt möjligt öka flexibiliteten i djurskyddslagstiftningen, bland annat genom bestämmelser med villkor eller målstyrda bestämmelser. Det ger större frihetsgrader att själv bestämma hur målet i en bestämmelse bäst uppnås men också möjligheter att göra anpassningar till den enskilda gårdens förutsättningar. Det ger ökat engagemang till förbättringar. Målstyrda bestämmelser anger vad djurägaren ska uppnå utan att reglera exakt hur det ska utföras. Det ger flexibilitet då djurägaren själv kan bestämma hur man bäst åstadkommer det målet anger med den egna gårdens förutsättningar. Initialt kan det öka osäkerheten för såväl lantbrukare som kontrollanter men på sikt bedöms djurskyddet och företaget gagnas, bland annat då kontrollerna av målstyrda bestämmelser i högre grad bedöms bidra till företagets utveckling men även för att djurskyddsåtgärder på gården kan anpassas efter gårdens förutsättningar och på så sätt bidra till bättre djurskydd och produktion. Ökad flexibilitet i hur ett krav i lagstiftningen kan uppnås ger också företagarna inte bara större spelrum utan stimulerar också till utveckling och förbättring av djurskyddet på gården, ökat ansvarstagande samt ökade möjligheter till innovation.

Fler målstyrda bestämmelser än i dag kan leda till vissa förändringar i kontrollmetodik och arbetsätt när det gäller kontrollerna av dessa bestämmelser. Det ökar därmed behovet av utbildnings- och kalibreringsinsatser på länsstyrelserna. Tillsyn av målstyrda bestämmelser fokuserar, förutom på djurens status, mer på gårdens systematiska kvalitetsarbete och kontrollerar om planering, uppföljning och utvärdering finns på det område som berörs, dels en utvärdering av detta och de eventuella åtgärder som djurägaren avser att vidta. Det skapar förutsättningar att få ett helhetsgrepp om de områden som berörs och även frågor som i sin tur ger en ökad medvetenhet om vikten av en systematik i verksamheten. Det medför i sin tur en bra grund för diskussion, råd och service samt bidrar till en fortsatt utveckling genom att lyfta fram utvecklingsområden.

En årlig rapportering kring uppdraget som föreslås till Jordbruksverket synliggör och informerar om arbetet.

Utredaren bedömer att förslagen sammantaget leder till ökade kostnader för Jordbruksverkets arbete med djurskyddslagstiftningen och rapporteringen samt för vissa utbildningsinsatser och kalibrering på länsstyrelserna (se Konsekvensutredningen).

Ökad flexibilitet och tydlighet i vissa sakfrågor

Förslaget att Jordbruksverket ser över möjligheten till mer flexibla regler för bete och utevistelse för får och nötkreatur i köttproduktionen bedöms underlätta och förenkla för företagen. Detta genom att skapa flexibilitet så djurägare med lämpliga markförhållanden själva kan bestämma när, hur länge och vilka djur som ska gå på bete vid en viss tidpunkt eller på annat sätt vistas ute.

Om djuren kan vara ute längre tid på hösten utan krav på ligghall kan det förbättra utnyttjandet av foder i form av sparat bete till djur med lågt energibehov. De flesta djur kommer att behöva stödutfodras men kostnader för strömedel kan sparas in vilket sammantaget minskar kostnaderna. Förslaget ger också utökade möjligheter att vid behov hålla vissa djur inne på försommaren för slutgödning. Det kan göra att djuren får en bättre klassning vid slakt ge en förbättrad lönsamhet. Utredaren bedömer att förslaget även kan bidra till att djuren får gå ute mer och till biologisk mångfald.

En översyn av möjligheten att införa flexibilitet i lagstiftningen när det gäller placering av den fasta golvytan och kravet på andel fast yta i grisboxar bedöms förbättra hygien i boxarna, särskilt sommartid, utan att äventyra möjligheten att ge strömedel till grisarna. Det bedöms medföra förbättrad djurhälsa och djurvälstånd samt minskat arbete för djurskötaren. Genom flexibilitet avseende placeringen av den fasta golvytan kan man åstadkomma optimal effekt i det enskilda stallet. Totalt sett bedöms förslaget bidra till förenkling, flexibilitet, minskat arbete samt förbättrat produktionsresultat och ekonomi.

Förslaget att lagstiftningen som gäller transport av egna djur för enklare så långt möjligt med beaktande av nuvarande förordning (EU) 1/2005 om djurtransporter, och att kravet på transportörstillstånd förtydligas medför ökad tydlighet. En konsekvens är också mindre osäkerhet och problem i det dagliga arbetet för de djurägare som har behov av att transportera sina egna djur kortare sträckor.

Kontrollprogram

Förutsatt att förslaget att utreda om Jordbruksverket kan ges bemyndigande att godkänna nya kontrollprogram och ändra i befintliga kommer fram till att det är möjligt, innebär det att kontrollprogram bör kunna nyttjas i större utsträckning och bidra till ökad flexibilitet och bättre produktionsvillkor för de företagare som berörs. Det skulle även ge möjligheter att justera i de befintliga kontrollprogrammen, vilket bedöms förbättra såväl djurskydd som konkurrenskraft, men även ge utrymme för att starta nya program. Fler kontrollprogram medför även kostnader för djurägarna.

I det fall utredningen kommer fram till att det inte går att ge Jordbruksverket bemyndigande innebär det vissa problem, särskilt för de som är beroende av kontrollprogram för att få producera på relativt likartade villkor som andra medlemsstater. Nödvändiga justeringar i befintliga kontrollprogram skulle också utebli, något som i vissa fall även kan påverka djurskyddet i negativ riktning. Utredaren anser att det i ett sådant läge finns anledning att se på möjligheten att genomföra nödvändiga justeringar i djurskydds föreskrifterna.

Stallbyggnation, kunskapsnavet för animalieproduktion och omställning till lösdriftssystem i mjölkproduktionen

Förslaget att prioritera studier i forskningsutlysningar, inklusive tillämpad forskning, om kostnadseffektiv stallbyggnation och därtill kopplad teknik och system som ger god djurvälstånd och arbetsmiljö möter upp näringens stora behov av teknikutveckling och kunskap om hur man bygger på ett kostnadseffektivt sätt. Förslaget kan bidra till att skapa mer kunskap kring hur man kan bygga med anpassning till platsbundna resurser, för att möta klimatförändringarnas utmaningar och ge ökad kunskap kring flera olika typer av byggnationer. Ökad kompetens på detta område ger förutsättningar för att kunna bygga på ett sätt som håller nere byggkostnaderna och som medger en ökad produktion och lönsamhet samt god djurvälstånd.

Utredaren föreslår att studier om hur befintliga stallar med uppbundet system inom mjölkproduktionen kan ställa om till lösdrift på ett kostnadseffektivt sätt prioriteras i forskningsutlysningar. Det ger möjligheter för mjölkbesättningar att få stöd och kunna bygga om på ett ekonomiskt försvarbart sätt som samtidigt ger gott resul-

tat och lönsamhet. Bedömningen är att fler besättningar skulle bibehålla verksamheten och ställa om till lösdriftssystem om det fanns mer kunskap om effektiva byggnadslösningar med låga kostnader. Förslaget bidrar till förbättrad djurvälstånd och arbetsmiljö samt ökad mjölkproduktion i hela landet.

Kunskapsnavet för animalieproduktion (RISE) föreslås få fortsatt finansiering efter den nuvarande periodens utgång, förutsatt positiv utvärdering av verksamheten. Detta för att stötta upp arbetet med stallbyggnation som är högt prioriterat för näringens utveckling. Det medför ytterligare kostnader för staten (se Konsekvensutredning).

Mjölkkor i lösdrift undantas beteskrav

Förslaget omfattar cirka 1 600 mjölkföretag med lösdriftssystem¹⁷¹, det vill säga cirka 60 procent av mjölkföretagen och 80 procent av samtliga mjölkkor (236 400 kor). Utredarens förslag kan ge fler nya mjölkföretag men innebär också att befintlig mjölkproduktion kan behållas eller utökas på ett enklare sätt utan att äventyra djurskyddet, då svår logistik, utmanande utfodring, avsaknad av mark, hög kostnad för mark etcetera inte längre hindrar. Genom förslaget erbjuds till exempel möjligheter för mjölkproducenter i skogs- och mellanbygd med för lite betesmark för expansion att utöka sin verksamhet. Totalt sett bedöms förslaget medföra att mjölkproduktionens konkurrenskraft stärks och att produktionen kan utvecklas i hela landet. Det ökar sannolikheten för att Sverige även framgent kan ha en mjölkproduktion som är geografiskt spridd och inte bara koncentrerad där det finns betesmark, som exempelvis i Skåne där betesmarken är mycket kostsam. Djurskyddsnivån kan bibehållas med god djurmiljö och skötsel inomhus. Förslaget bidrar också tydligt till Livsmedelsstrategins mål om ökad produktion och till Sveriges livsmedelsberedskap. Det är dock svårt att uppskatta exakt i vilken omfattning produktionen kan öka till följd av förslaget. Sedan början av 2000-talet har mjölkinvägningen minskat även om en viss återhämtning har skett de senaste åren.

Bedömningen är att förslaget skapar ökad flexibilitet och underlättar för många mjölkproducenter, bland annat för vissa av de största besättningarna där logistiken kring betesdriften kan vara svår. Vissa

¹⁷¹ Statistik från Växa Sverige och LRF Mjölk. 2024.

mjölkföretag kan med förslaget välja att släppa ut korna på sommaren men under kortare period än i dag. De allra flesta mjölkbönder, även de med lösdriftssystem, bedöms oavsett förslaget fortsätta att ha sina kor på bete på samma eller liknande sätt som i dag då betesdriften passar deras produktionssystem. I LRF:s mjölkbondepanel år 2024 svarade 74,2 procent av de tillfrågade mjölkbönderna att de skulle hålla mjölkorna ute lika lång tid som i dag även om beteslagstiftningen togs bort, 17,2 procent angav att de skulle hålla korna på bete men kortare tid än i dag och 6,5 procent svarade att de skulle hålla korna inne. Det framgick inte om de 93 svarande mjölkbönderna hade lösdrift eller uppbundet system.

Förslaget innebär att djurvälferden för de kor som inte kommer ut på bete ska tillgodoses på andra sätt än genom bete. Lösdriftssystem ger förutsättningar för en god djurmiljö med rörelse samt goda möjligheter för korna att utföra sina naturliga beteenden under hela året. I de fall djurskyddet på en gård vid en kontroll visat på brister finns också andra bestämmelser i djurskyddslagstiftningen (lag, förordning och föreskrifter) att använda. Dessa regler ska säkerställa att djur hålls på ett fullgott sätt, vilket innebär att den djurhållare som inte kan erbjuda sina kor en god skötsel enbart genom att hålla dem i det befintliga lösdriftsstallet är skyldig att vidta åtgärder, antingen genom förändringar i stall, skötselrutiner eller liknande, eller genom att erbjuda korna tillgång till utevistelse. Utredaren bedömer att förslaget totalt sett inte kommer att påverka djurens välfärd negativt.

Med förslaget kan Sverige få fler kor och därmed också fler ungdjur som kan beta naturbetesmarker. Det bidrar positivt till öppna landskap och biologisk mångfald. Mjölkkor hålls som regel inte på naturbetesmark som är den viktigaste marken för den biologiska mångfalden.

Förslaget omfattar inte ungdjur i mjölkproduktionen vilka fortsatt kommer att vara ute på bete sommartid i enlighet med nuvarande bestämmelser.

Sammantaget bedöms förslaget öka mjölkproduktionens konkurrenskraft genom att ge nödvändig möjlighet till expansion, bibehållen produktion under sommarmånaderna, stimulera till nya företag och skapa möjlighet att behålla befintliga företag. Det gör att mjölkproduktionen i Sverige kan öka och att många, särskilt mindre företag i exempelvis skogs- och mellanbygd, får möjlighet att expandera, bygga om till lösdrift och få lönsamhet så de kan fortsätta med verk-

samheten. I mjölkproduktionen finns ett stort behov av generations- och ägarskiften på grund av en äldre lantbrukarkår. Möjligheten att behålla företag där generations- eller annat ägarskifte behövs ökar också då förslaget kan ge utrymme för den utökning av produktionen som oftast är nödvändig av ekonomiska skäl. Detta då ytterligare betesmark inte krävs för det ökade antalet mjölkkor. I många av dessa besättningar kan man förvänta sig att mjölkkorna även efter en expansion får gå ut på den betesmark som var tillgänglig innan utökningen gjordes. Det kan innebära att korna får gå ut i omgångar och eller hålls på bete kortare tid än i dag.

Det är svårt att bedöma potentialen för de mindre besättningarna med uppbundna system då viljan och möjligheten att fortsätta eller expandera sin produktion också handlar om individuella förutsättningar. En stor andel av dessa lantbrukare är äldre och det finns inte alltid någon som vill eller kan ta över företaget. Vissa har kanske inte intresse av att utöka. De som väljer att expandera behöver dock i de flesta fall investera i ny teknik och övergå till lösdriftssystem för att få lönsamhet och kunna bära investeringen och då underlättar utredarens förslag.

Genom att det inte längre ställs krav i lagstiftningen på bete ger det också större utrymme för att kunna ta betalt för betesdriften på marknaden och för att få djurvälståndersättning för betet. Det sistnämnda förutsätter att det godkänns av EU och inte klassas som praxis, något som inte kan förutsättas.

Förslaget skulle kunna leda till en viss snedvridning av konkurrensen gentemot de besättningar där mjölkkorna hålls uppbundna och där bete fortsatt är ett lagkrav. Det skulle främst drabba de minsta mjölkföretagen där det i många fall kan vara svårt att investera i nya produktionsmetoder eller där man inte vill investera på grund av att man närmar sig pensionsåldern till exempel. Genom utredarens förslag om ekonomiskt stöd för omställning till lösdrift samt förslaget om studier kring hur befintliga stallar med uppbundet system inom mjölkproduktionen kan ställa om till lösdrift på ett kostnadseffektivt sätt bedöms effekterna av denna konsekvens minska.

När det gäller djurskydd har beteskravet ett högt signalvärde för svenska konsumenter. Förslaget kan därför förväntas leda till reaktioner från en del konsumenter och ett ökat behov av information. Det är svårt att bedöma i vilken omfattning och vilken påverkan det skulle få på mjölkföretagen. Genom förslaget kan mejeriföretagen

komma att ställa marknadsrelaterade krav på mjölkbönderna i högre utsträckning än i dag.

4.13 Djurskyddet i EU och globalt – påverkan på svensk konkurrenskraft

Sverige har i många år verkat för att stärka djurskyddet inom EU. Det finns behov av att uppdatera EU-lagstiftningen och ta fram bestämmelser för de djurslag och djurkategorier som i dag inte har någon djurslagsspecifik lagstiftning. Den pågående översynen av EU:s djurskyddslagstiftning är ett viktigt steg i linje med svenska prioriteringar, men globalt finns många utmaningar. Regeringen understryker i kommittédirektivet till utredningen att det är angeläget att Sveriges erfarenheter av ett gott djurskydd tas tillvara såväl inom EU som i länder utanför EU. Utredningen ska föreslå åtgärder för att höja djurskyddsnivån i EU och globalt och analysera hur det påverkar konkurrenskraften hos svenska livsmedelsproducenter.

4.13.1 Ny djurskyddslagstiftning inom EU

Europeiska revisionsrätten publicerade 2018 rapporten Djurs välbefinnande i EU: att minska klyftan mellan ambitiösa mål och praktiskt genomförande.¹⁷² Rapporten behandlade genomförandet av EU:s strategi för djurskydd och djurs välbefinnande 2012–2015. I rapporten rekommenderades EU-kommissionen att utvärdera strategin. Den 31 mars 2021 publicerade EU-kommissionen sin utvärdering.¹⁷³ Bland annat konstaterades att majoriteten av de problem som identifierades år 2012 fortsatt är relevanta. Utmaningar som kvarstår bedömdes bland annat vara att förbättra genomförandet och efterlevnaden av lagstiftningen, i synnerhet när det gäller djurtransporter, rutinmässig svanskupering av grisar, uppfödning av slaktkyckling och i fråga om vissa bedövningsmetoder vid slakt. Utvärderingen visade att strategin för djurskydd även haft positiva effekter. Det gällde i synnerhet grupphållning av sugor och skydd av värphöns. Kommissionen

¹⁷² Europeiska revisionsrätten. Rapport no 31/2018. Djurs välbefinnande i EU: att minska klyftan mellan ambitiösa mål och praktiskt genomförande.

¹⁷³ Commission staff working document. Evaluation of the European union strategy for the protection and welfare of animals 2012-2015. SWD (2021)76.

bedömde att lagstiftningen på djurskyddsområdet har förbättrat djurskyddet inom EU men att det fortfarande fanns brister. Det konstaterades vidare att lagstiftningen bidragit till ökad harmonisering, men inte skapat helt jämlika förhållanden. Slutsatsen var att det finns behov av bestämmelser som är enklare att implementera och efterleva, täcker de luckor som finns i lagstiftningen och som är bättre synkroniserad med andra styrdokument inom EU samt uppdaterad efter ny vetenskap och teknisk utveckling. Kommissionens samlade bedömning var att behovet att se över regelverket på djurskyddsområdet kvarstår.

En översyn och förändring av EU:s djurskyddslagstiftning hade i praktiken redan initierats innan kommissionen formellt lämnade över sin rapport över djurskyddsstrategin 2021. I hållbarhetsstrategin Från jord till bord (Farm to fork strategy) som kommissionen presenterade 20 maj 2020¹⁷⁴, aviserades att unionens djurskyddslagstiftning, inklusive regelverket om transport och slakt, skulle ses över. Syftet var att anpassa lagstiftningen till de senaste vetenskapliga rönen, vidga tillämpningsområdet samt underlätta genomförandet för att stärka och säkra en högre nivå av djurskydd i hela EU. Därtill skulle ett system för djurskyddsmärkning på EU-nivå övervägas. Planen var att lagstiftningsförslag skulle läggas fram i slutet av år 2023. Endast ett förslag till förordning om djurtransporter har så här långt presenterats i december 2023 och det finns inte något besked om när övriga förslag ska presenteras. Det finns inte heller inkluderat i arbetsprogrammet för år 2024. Det skapar viss osäkerhet och tveksamhet när det kommer till bland annat byggnationer och andra nödvändiga investeringar i djurhållningen.

Med grund i resultatet av utredningens arbete för stärkt konkurrenskraft med bibehållet djurskydd vill utredaren i nedanstående avsnitt bidra med synpunkter till regeringens fortsatta arbete med EU:s nya djurskyddslagstiftning. Utredaren vill understryka vikten av att det finns diversitet i företagandet och att nya bestämmelser ger utrymme för att utveckla och öka produktionen, för produktion i hela landet samt för mindre företag som inte har samma ekonomiska förutsättningar att genomföra olika investeringar. Det är nödvändigt att

¹⁷⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. A Farm to Fork Strategy. 20.5.2020. COM (2020) 381 final.

alla nya regler balanseras mot praktiska och ekonomiska förutsättningar och att övergångstider blir tillräckligt långa.

Tolkning, implementering och efterlevnad

EU-lagstiftningen måste tolkas och implementeras på likartat sätt i medlemsstaterna och efterlevnaden behöver öka.¹⁷⁵ I dag finns brister som snedvrider konkurrensen till nackdel för svenska företagare. Om EU:s djurskyddslagstiftning skärps är det viktigt att det inte inför ekonomiskt belastande krav utöver de som svenska producenter redan har. Det är viktigt att svenska animalieproducenter får omställningsstöd, andra ersättningar och övergångstider etcetera på motsvarande sätt som andra medlemsstater.

Djurvälfärdsersättningar

EU-lagstiftningen behöver justeras så att det är den EU-gemensamma lagstiftningsnivån som utgör grunden för djurvälfärdsersättningar och inte som i dag, den nationella lagstiftningen. Svenska producenter missgynnas i det nuvarande systemet då svensk djurskyddslagstiftning i många delar ligger på högre nivå än EU:s. Det kan till exempel innebära att en annan medlemsstat kan ge sina djurägare djurvälfärdsersättning för exempelvis betesdrift, förutsatt att det inte ingår i nationell lagstiftning. Sverige som har det som krav i lagstiftningen kan inte ge sådan ersättning om inte tiden djuren hålls på betet är längre än lagen anger. Det krävs således mer för att få djurvälfärdsersättning i Sverige jämfört med andra medlemsstater. Det går inte heller att få djurvälfärdsersättning för åtgärder som anses vara praxis i medlemslandet. Det är viktigt att medlemsstater som ligger i framkant när det gäller djurskydd premieras.

Som ett exempel kan nämnas att svenska kycklingbönder inte kan få djurvälfärdsersättning för att man har lägre djurbeläggning, krav och kontroll av fothälsan, förbud mot näbbtrimning samt merkostnader för stallbyggnationer som höjer biosäkerheten. EU menar att Sverige redan tillämpar dessa krav i lagstiftning eller praxis. Det innebär att en bransch i ett land som har gått före i praktiken blir bestraffad

¹⁷⁵ Commission staff working document. Evaluation of the European union strategy for the protection and welfare of animals 2012-2015. SWD (2021)76.

för att ligga i fronten när det gäller djurskydd. Sverige har förbud mot näbbtrimning, utrymmeskrav för upphöjda sitttytor och beläggningskrav till våra avelsdjur. För detta erhålls inga stöd utan avsikten är att det ska tas ut på marknaden, vilket är mycket svårt i förhandlingar med handelsaktörer.

EU-gemensam djurvälståndsmärkning

EU-kommissionen har tidigare aviserat sin avsikt att presentera ett förslag till EU-gemensam djurskyddsmärkning i samband med förslaget till ny djurskyddslagstiftning. Ambitionen är god men det är tveksamt om en EU-gemensam märkning är till Sveriges fördel. Beroende på hur den utformas kan den, felaktigt utformad, komma att missgynna ambitiösa medlemsstater som Sverige. Det är viktigt att vara observant på risken att Sverige kan hamna i en nivåklass bland länder som i stort har ett sämre djurskydd. Det beror på hur nivåerna utformas i märkningssystemet och vilka kriterier som väljs ut. Djurskyddslagstiftningen kan dessutom se likadan ut i olika länder men skilja sig i praktiken beroende på hur lagstiftningen tolkas och efterlevs. Bland de organisationer som deltog på utredningens hearingar var synen på en gemensam djurvälståndsmärkning i EU i stort negativ för svenskt vidkommande.

Införande av fler djurslagsspecifika bestämmelser

I dag saknas specifik EU-lagstiftning bland annat för nötkreatur över 6 månader, får, unghöns, avelsdjur inom matfågelnäringen och kalkon. Utredaren anser att det bör införas i den gemensamma EU-lagstiftningen, såväl av konkurrensskäl som av djurskyddsskäl. Det är dock viktigt att se till att även svenska producenter kompenseras om kraven sträcker sig utöver de svenska bestämmelserna.

Utrymmeskrav i stall

Nötkreatur för mjölkproduktion

Om det skulle införas utrymmeskrav på exempelvis 9 m² i stället för dagens 7 m² per ko skulle fler mjölkgårdar behöva bygga om eller lägga ner produktionen. En preliminär uppskattning som har gjorts av Växa Sverige är att cirka 25 procent av de svenska mjölkkoorna skulle försvinna, förutsatt att inte undantag ges för redan uppförda stallar.

Gris

Grisningsboxens yta ska vara minst 6 m² enligt svensk lagstiftning och suggan ska hållas lösgående. Det är högre ställda krav än i EU-lagstiftningen som helt saknar krav på grisningsboxens storlek och där suggor och gyltor kan hållas fixerade nästan halva året. Samtidigt införs krav eller ökar kraven på utrymme i grisningsboxen i nationell lagstiftning i allt fler medlemsländer, även över svensk nivå. Det finns redan nationella beslut i till exempel Finland, Tyskland och Spanien om detta. Svenska grisproducenter har redan tagit kostnaden för högre djurskyddskrav i och med EU-inträdet med ökad konkurrens från gris kött producerat med lägre djurskyddskrav. Det bidrog till en minskning av svensk grisproduktion med drygt 30 procent efter EU-inträdet enligt branschen. Det är viktigt att kontinuerligt bevaka hur situationen ser ut i andra medlemsstater och hur andra länders producenter kommer att ersättas för ny- eller ombyggnation, via EU-medel eller genom nationella ersättningar. Om den nya djurskyddslagstiftningen i EU skulle kräva utrymmeskrav utöver de svenska är det viktigt att svenska grisproducenter inte får lägre ekonomisk ersättning, omställningstid eller dispenser än de andra medlemsstater.

Värphöns

Den maximala belägningsgraden i ett värphönsstall i EU:s värphönsdirektiv är 9 höns/m² tillgänglig yta. Även i Sverige är det den maximala belägningsgraden men till skillnad från EU:s lagstiftning är utrymmeskravet villkorat med ett antal krav som berör salmonella-kontroll, kontroll av spolmask, hönsens kondition, ströbäddens skick,

stallklimat och kompetens hos djurskötarna. Om kraven inte uppfylls är den maximala beläggingsgraden 7 höns/m² tillgänglig yta.

Den maximala beläggingsgraden för unghöns regleras inte i EU:s lagstiftning i dag. I Sverige är den 18 unghöns/m² tillgänglig yta vid 18 veckors ålder i flervåningssystem förutsatt att kraven rörande salmonellakontroll, kontroll av spolmask, hönsens kondition, ströbädens skick, stallklimat och kompetens hos djurskötarna är uppfyllda. Det medför ekonomiska merkostnader jämfört med andra medlemsstater. Här är det viktigt att EU-lagstiftningen närmar sig svensk nivå.

Slaktkyckling

Liksom för värphönsen är beläggingskravet för slaktkyckling i Sverige villkorat med ett antal krav som regleras och kontrolleras via ett kontrollprogram. Basnivån i lagstiftningen är 20 kg/m² och vid deltagande i kontrollprogrammet tillåts en maximal nivå på 36 kg/m². Kontrollprogrammet består av revisioner på gård där bland annat kontroll av standard på stall och teknisk utrustning, stallklimat, smittskydd och djurvälstånd styr vilken beläggingsgrad stallet blir godkänd för. Utöver revisioner på gård ingår även det så kallad Fothälsoprogrammet i kontrollprogrammet. Fothälsan, som är en nyckelindikator för djurvälstånd, kontrolleras på varje kycklingflock som inkommer till slakterierna och resultatet reglerar även det beläggingsgraden i stallet.

Motsvarande prestationskrav finns inte i EU-lagstiftningen där nuvarande regelverk tillåter 33 kg/m², med några få extra krav kan de ökas till 39 kg/m² och med ytterligare uppföljning tillåts maximalt 42 kg/m².

Beläggingsgraden för kyckling är högst aktuell i diskussionerna kring ny EU-lagstiftning. I den EFSA-rapport som presenterades 2023 noterades ett utrymmeskrav på 11 kg/m². Det har även funnits inofficiella diskussioner om ett förslag på 20 kg/m². Det skulle innebära en halvering av nuvarande tillåtna beläggingsgrad i EU, vilket har föranlett kraftig kritik från branschen.

I det fortsatta arbetet med ny djurskyddslagstiftning inom EU bör det understrykas att svenska erfarenheter visar att det går att bibehålla ett gott djurskydd vid högre beläggingsgrader om nivån på utrymmeskravet regleras genom prestationskrav. Det ger uppfödaren

rätt verktyg och förutsättningar för att åstadkomma ett gott djurskydd och produktion.

Uppbundna djur

Om ett förbud mot uppbundna djur skulle införas med relativt kort övergångstid innebär det sannolikt att många befintliga besättningar, särskilt i skogs- och mellanbygd, skulle läggas ner i förtid. Det är viktigt att besättningar med uppbundna djur får tid och möjlighet att utveckla sin verksamhet och ställa om till lösdriftssystem.

Burhållning

Om det skulle föreslås ett förbud mot att hålla djur i burar i EU:s nya djurskyddslagstiftning är det viktigt att säkra att det inte omfattar möjligheten att hålla nyfödda kalvar i ensambox fram till 8 veckors ålder, vilket är tillåtet i Sverige i dag. Ett sådant förslag bedöms få konsekvenser då de flesta svenska kalvar hålls i ensambox några veckor efter födseln. Det handlar inte om isolering utan kalvarna kan hela tiden se och höra andra kalvar och ha fysisk kontakt med kalvar i närliggande boxar. Det finns dock även positiva konsekvenser av grupp-hållning som att kalvarna äter bättre. Vissa företagare har redan börjat ställa om till att hålla kalvar tillsammans efter ett par dagar.

När det gäller värphöns i inredda burar med rede, sittpinne och sandbad skulle ett burförbud få stora konsekvenser för en stor andel av de utomnordiska äggproducenterna. I Sverige inhyses enligt uppgift från branschorganisationen Svenska Ägg, endast cirka tre procent av djuren i sådana system. Där handlar det om produktion av ägg till läkemedelsproduktionen som ställer särskilda krav på hygien. I Sverige hålls inga värphöns för livsmedelsproduktion i system med inredda burar. I Sverige skulle ett burförbud således få ytterst begränsade, om ens några, effekter för äggproducenterna till skillnad från övriga EU där en stor andel av hönsen hålls i inredda burar.

Slakt utan föregående bedövning och operativa ingrepp

Utredaren anser att det av djurskyddsskäl är nödvändigt att Sverige driver frågan om ett totalförbud i EU-lagstiftningen mot att slakta djur utan föregående bedövning, även om Kommissionen har aviserat att man inte har för avsikt att lägga något sådant förslag. Det är även viktigt att det införs krav på bedövning i samband med olika operativa ingrepp som kastrering och avhorning. Näbbtrimning samt tandklippning på grisar bör förbjudas även i EU av djurskyddsskäl.

Nya bedövningsmetoder vid slakt

Det är viktigt att det inte ställs krav på nya bedövningsmetoder vid slakt av exempelvis grisar och fjäderfä innan det finns vetenskapligt och praktiskt prövade, från djurskyddssynpunkt och i övrigt väl fungerande samt ekonomiskt rimliga alternativ.

Djurtransporter

På detta område har det kommit ett förslag till ny lagstiftning från kommissionen den 7 december 2023.¹⁷⁶ Det är det enda området inom ramen för kommissionens översyn av djurskyddslagstiftningen där det publicerats ett förslag. Kommissionens mål med förslaget är att minska djurskyddsproblemen vid långa transporter, öka utrymmet för djuren, införa bättre villkor för sårbara djur, undvika att djuren utsätts för extrema temperaturer, underlätta efterlevnaden genom ökad digitalisering samt förbättra djurskyddet vid transporter till tredje land. Nedan beskrivs några av förslagen med kommentarer och utredarens bedömningar avseende konsekvenserna för svenskt vidkommande. Utredaren anser att det är bra för djurskyddet att den nuvarande EU-förordningen om skydd av djur under transport ses över.¹⁷⁷ Det finns behov av ökad harmonisering och likartad implementering och efterlevnad i medlemsstaterna. Kommissionens ambition att bland annat

¹⁷⁶ European Commission. COM (2023) 770 final. 2023/0448 (COD). 7.12.2023. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of animals during transport and related operations, amending Council Regulation (EC) No 1255/97 and repealing Council Regulation (EC) No 1/2005.

¹⁷⁷ Council Regulation (EC) No 1/2005.

minska antalet långdistanstransporter samt införa en maximal transporttid där upprepning inte är möjlig, är viktigt för djurskyddet.

Det finns även kompletterande svenska föreskrifter gällande djurtransporter¹⁷⁸ i ekonomisk verksamhet i de delar där Sverige tillåts enligt djurtransportförordningen att ha egna bestämmelser.

Reglernas omfattning

EU:s förordning om skydd av djur under transport reglerar djurskyddet under transporter som sker i samband med ekonomisk aktivitet. Detsamma gäller i dag men utredaren vill ändå poängtera vikten av att ekonomisk aktivitet definieras för att undvika olika tolkningar i medlemsstaterna då det kan skapa ojämlika konkurrensvillkor.

Transport till tredje länder

EU-regler ska följas ända fram till den plats och land som djuren ska till, vilket utredaren bedömer är ett bra förslag såväl från djurskydds- som konkurrenskraftssynpunkt.

Övervakning av veterinär vid lastning och lossning

Det föreslås att lastning och lossning av djur ska övervakas av veterinär. Utredaren anser att det är ett orimligt förslag som skulle vara mycket kostsamt för svenska djurägare och för näringen som helhet om det antas. Det skulle på ett betydande sätt påverka lönsamhet och konkurrenskraft negativt, i synnerhet för småskalig animalieproduktion där kostnaden för veterinärövervakning får extra stor påverkan. Dessutom råder veterinärbrist i landet vilket gör att Sveriges möjligheter att leva upp till ett sådant krav skulle vara mycket svårt. Vid avlastning av djur på de större slakterierna finns veterinär på plats. Slakterinäringen bedömer att kostnaden bara för slakttransporterna skulle uppgå till cirka 300 miljoner kronor per år (veterinär 3 timmar à 5 000 kronor, 60 000 lastningar på gård per år för samtliga djurslag utom fjäderfä). En genomsnittlig smågristransport om-

¹⁷⁸ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om transport av levande djur. SJVFS 2019:7, L5.

fattar cirka 400 djur. Med en veterinärkostnad på 5 000 kronor per lastning respektive lossning skulle den tillkomna kostnaden per smågris vara 25 kronor. För slaktgrisar, där antalet djur per transport är cirka 250, motsvarar kostnaden 40 kronor per gris.¹⁷⁹

Branschorganisationen Sveriges Åkeriföretag¹⁸⁰ har beräknat att kostnaderna för veterinärövervakning enbart vid lastning skulle utgöra 72 procent av den totala kostnaden för transportererna av slaktdjur. Antalet lastningar beräknas enligt Sveriges Åkeriföretag stiga med cirka 10 procent för gristransporter och med cirka 20 procent för transporter av nötkreatur, får och lamm enligt kommissionens förslag om ökat utrymme på fordonen, vilket summerar till 119 831 lastningar (94 828 + 25 003). En uppskattad veterinärkostnad om 5 000 kronor per lastning ger enligt Sveriges Åkeriföretag en total tillkommande kostnad för veterinärövervakning i samband med lastning av djur om drygt 599 miljoner kronor. Veterinärer som kontrollerar lossning av djur finns redan på slakterierna, därför förutsätts detta moment inte leda till ökade kostnader.

Transport av särskilt känsliga djur

Enligt den nuvarande EU-förordningen är det inte tillåtet att transportera djur vars navel inte läkts. Det är inte heller tillåtet att transportera grisar yngre än 3 veckor, kalvar yngre än 10 dagar och lamm yngre än 1 vecka om transporten är längre än 100 km. Dräktiga djur som gått mer än 90 procent av dräktighetstiden får inte transporteras. Det gäller även djur som fött veckan innan den planerade transporten.

I Sverige gäller andra, mer långtgående krav i vissa delar.¹⁸¹ Dräktiga grisar får inte transporteras inom 2 veckor före förväntad grising. Övriga djurslag får inte transporteras under dräktighetens sista 5:e del. Kalvar yngre än 2 veckor får inte transporteras, övriga djur tidigast när de är 1 vecka gamla förutsatt att naveln läkt. Det gäller oavsett transportsträckans längd. Transport av moderdjur får ske tidigast 1 vecka efter förlossning med undantag för nötkreatur där transport tillåts tidigast 3 veckor efter kalvningen.

¹⁷⁹ Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Remissyttrande om förslaget till förordning om skydd av djur under transport. Dnr 2023/9388.

¹⁸⁰ Sveriges Åkeriföretag. 2023-04-11. Remissyttrande till Jordbruksverket över förslag till ny djurskyddsförordning. Dnr 2023-42.

¹⁸¹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om transport av levande djur. SJVFS 2019:7, L5.

Kommissionen föreslår att minimiåldern för transport höjs för kalvar från 10 dagar till 5 veckor. Kalvarna måste också väga minst 50 kg för att få transporteras. För lamm föreslås åldern öka från 1 vecka till 3 veckor. Undantag medges för transporter under 100 km. Nytt är också att djur inte får transporteras om de är dräktiga och 80 procent eller mer av dräktighetstiden gått. I dag gäller 90 procent enligt EU:s transportförordning. Kommissionen föreslår en övergångstid på 5 år.

Enligt uppgifter från nötkreatursregistret i Jordbruksverkets centraldatabas CDB år 2017 var det 34 000 kalvar som transporterades före fem veckors ålder. Gård- och Djurhälsan bedömer att cirka en femtedel av kalvarna i Sverige är under fyra veckor gamla vid transport. De är då ofta cirka 14 dagar. Sveriges nötköttsproducenter bedömer att cirka 600 mjölkgårdar och 200 ungnötsgårdar skulle beröras av förslaget.¹⁸²

Utredaren bedömer att kommissionens förslag skulle påverka den svenska produktionen på ett påtagligt sätt. Att behålla kalvarna ytterligare tre veckor (från 2 till 5 veckor) på mjölkgården skulle innebära en ökad djurtäthet som bland annat kan påverka smittskyddet. De ökade ytor som behövs för att hålla kvar djuren längre på gården medför också ökade investerings- och driftskostnader. En fördel med att behålla kalvarna tre veckor längre på mjölkgården är att hälsoläget förbättras och antibiotikaförbrukningen minskar hos de kalvköpande besättningarna. Här finns en risk att särskilt den småskaliga produktionen missgynnas då den inte har samma ekonomiska möjligheter att investera. En konsekvens kan bli att tjurkalvar, och i vissa fall även kvigkalvar, i stället kommer att avlivas. Kommissionen berör inte kostnaden för rekryteringsdjuren i sin konsekvensbedömning utan menar att mjölkproducenternas ökade kostnader delvis skulle täckas av höjda försäljningspriser för kalvarna på grund av att de är större. Skulle det bli aktuellt att inhysa kalvarna på gården i ytterligare tre veckor bedömer utredaren att omställningsstöd för om- och nybyggnationer kommer att behövas.

Det är positivt att kalvar under fem veckor och 50 kg undantas om transporten är kortare än tio mil. Det gör att antalet gårdar som berörs minskar, framför allt i södra Sverige. Med förslaget kommer det dock sannolikt att uppstå såväl nationella som internationella

¹⁸² Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Remissyttrande till Jordbruksverket över förslag till ny djurskyddsförordning. Dnr 2023/9388.

skillnader i produktionsförutsättningar då Sverige har längre avstånd mellan gårdarna än vissa länder på kontinenten. Förslaget riskerar även att motverka den geografiska spridningen av gårdarna.

Förslaget att djuren inte ska anses i skick att transporteras om de är dräktiga och 80 procent eller mer av dräktigheten redan gått bedöms som onödigt långtgående. Förslaget kommer att få konsekvenser för slakten och ökar risken för matsvinn.

Transporttider – slaktdjur

Den nuvarande EU-förordningen ger utrymme för medlemsstaterna att begränsa transporttiden för djur som transporteras till slakt och att ha egna bestämmelser inom områden som inte regleras i förordningen. Sverige har valt att införa en sådan nationell bestämmelse med krav på max 8 timmars transport för djur som ska till slakt. Om transporttiden till närmaste slakteri överstiger 8 timmar anges i den svenska lagtexten att transporttiden i enstaka fall får förlängas med högst 3 timmar om fordonet uppfyller vissa extra tilläggskrav som gäller för långa transporter. För fjäderfä som transporteras under dygnets mörka timmar, får transporttiden enligt den svenska lagstiftningen förlängas med högst fyra timmar till totalt 12 timmar, förutsatt att fordonet uppfyller tilläggskraven och att djuren transporteras till närmaste slakteri.

Korta transporter definieras i förslaget från kommissionen som transporter som pågår i maximalt 9 timmar. Det är också den maximala föreslagna tiden för transport till slakt inklusive lastning och lossning av nöt, gris och får.

Sveriges geografi kan i vissa fall, särskilt i norra Sverige, göra det svårt att klara dagens krav på max 8 timmars transporttid för djur till slakt. Detta trots möjligheten att förlänga med 3 timmar i enstaka fall vid transport till närmaste slakteri. Begränsningarna när det gäller transporttider för slaktdjur kan medföra att vissa producenter endast har ett slakteri att skicka djuren till, vilket gör att det är svårt att konkurransutsätta slakterierna. Djurägaren är då hänvisad till det pris som erbjuds vid det enda slakteri som är möjligt att lämna djuren till. Kommissionens förslag om max 9 timmar är positivt och kan bidra till förbättrad konkurrenskraft för dessa producenter, förutsatt att dagens möjlighet till förlängning med 3 timmar kvarstår i Sverige. För

att säkra konkurrenskraftiga priser till djurägaren anser utredaren att det även bör medges undantag när det gäller transporttidens längd så att djurägaren alltid har möjlighet att nå minst två slakterier.

Maximal transporttid för såväl slakt- som livdjur för domesticerade fåglar föreslås vara densamma i de nya EU-reglerna som i dag, det vill säga 12 timmar. Det nya är att de 12 timmarna även ska inkludera lastning och lossning. För uttjänta värphöns föreslås 10 timmar maximal transporttid inklusive lastning och lossning.

Utredaren vill understryka vikten av att definiera vad som avses med lastning och lossning och att det inte ska omfatta lastning av fjäderfä i lådor. Fjäderfä lastas i stallet i lådor, vilket kan ta cirka 3–4 timmar beroende på besättningsstorleken och cirka 1–2 timmar att lasta av lådorna från bilen. Om detta moment ska ingå i definitionen av transporttid innebär förslaget ett problem i Sverige med avsevärt förkortad reell transporttid som följd. Det kan bland annat resultera i att transporter av unghöns inte blir möjligt till producenter i norra Sverige. Med förkortad transporttid bedöms även antalet transporter av uttjänta värphöns till Sveriges enda hönsslakteri minska, med matsvinn som följd.¹⁸³

Transporttider – livdjur

För livdjur, det vill säga djur för avel eller vidareuppfödning, har Sverige motsvarande krav som gäller i EU-förordningen, det vill säga ett allmänt krav på 8 timmars maximal transporttid med möjlighet till betydligt längre transporttider om fordonen uppfyller ett antal tilläggskrav. Det innebär att grisar får transporteras i 24 timmar om de får fri tillgång till vatten, nötkreatur och får kan transporteras i 14 timmar därefter ska de vila, fodras och vattnas under 1 timma på fordonet. Sedan tillåts ytterligare 14 timmars transport. För icke avvanda grisar, kalvar och lamm gäller 9 timmars transport och därefter 1 timmas vila, utfodring och vattning på bilen. Sedan tillåts ytterligare 9 timmars transport. I dessa transporttider inkluderas den tid det tar att lasta och lossa djuren.

Den maximala transporttiden för fjäderfä är 12 timmar men då exkluderas tiden för lastning och lossning. För kycklingar av alla arter

¹⁸³ Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Remissyttrande till Jordbruksverket över förslag till ny djurskyddsförordning. Dnr 2023/9388.

gäller maximal transporttid på 24 timmar förutsatt att transporten är klar inom 72 timmar efter kläckning.

I kommissionens förslag till ny lagstiftning definieras långa transporter som alla transporter över 9 timmar. Förslaget innebär att efter en period om 10 timmars transport ska djuren få 1 timma vila på fordonet och därefter kan transporten fortsätta i 10 timmar till. Sedan följer en viloperiod på 24 timmar (djuren lastas av) och därefter en återupprepning av 10 timmar transport, 1 timma vila på bilen och därefter ytterligare 10 timmars transport. Efter detta är det inte tillåtet att fortsätta med transporten, vilket skiljer sig från i dag då transportererna inte har någon slutlig begränsning. Utredaren anser att det av djurskyddsskäl är positivt att förslaget innebär ett krav på maximal transporttid genom att ingen återupprepning får ske.

Maximal transporttid för såväl slakt- som livdjur för domesticerade fåglar föreslås vara densamma i de nya EU reglerna som i dag, det vill säga 12 timmar. Det nya är att de 12 timmarna även ska inkludera lastning och lossning. För kommentarer se rubriken ovan om transporttid för djur till slakt.

När det gäller maximal restid för kycklingar från domesticerade fåglar föreslås 24 timmar, vilket är detsamma som i dag. Det som är nytt är att det måste ske om transporten avslutas inom 48 timmar efter kläckning. I dag gäller att transporten måste avslutas inom 72 timmar efter kläckning. Förslaget kommer att förhindra vissa transporter av föräldradjuren inom slaktkyckling- och värphönsproduktionen som importerats till Sverige från bland annat Nederländerna, Frankrike, Storbritannien och Spanien då Sverige inte har någon egen avelsverksamhet.¹⁸⁴

Tiden för transport till havs

Tiden för transport till havs räknas inte som en transporttid enligt kommissionen, vilket medför att obegränsad transporttid tillåts. Det är inte något nytt förslag utan gäller även enligt den nuvarande transportförordningen. Utredaren anser att det även för dessa transporter bör anges en maximal transporttid då även denna typ av transport påverkar djurskyddet.

¹⁸⁴ Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Remissyttrande till Jordbruksverket över förslag till ny djurskyddsförordning. Dnr 2023/9388.

Utrymmeskrav

Större utrymmen föreslås generellt och de är mycket väl tilltagna. Som exempel kan nämnas att enligt nuvarande EU-bestämmelser är utrymmeskravet för fjäderfä med en vikt om 1,60–2,99 kg 160 cm²/kg medan kravet i Sverige är 300–480 cm²/kg, det vill säga mer än det dubbla. Trots det är ytan som krävs i Sverige mindre än det föreslagna utrymmeskravet från kommissionen om 380–603 cm²/kg. Ett annat exempel är att ett nötkreatur med en vikt över 700 kg ska ha en yta på minst 1,60 m² enligt nuvarande transportförordning. I Sverige är kravet i dag 2,20 m², det vill säga ytan är drygt 40 procent större. Det är ändå en mindre yta än kommissionsförslaget 2,68 m². Här kan även en jämförelse göras med det svenska kravet på utrymme i spaltbox, som i dag är 2,60 m².

Utredaren bedömer att ökade ytor, och därmed färre djur i fordonen, kommer att få negativa ekonomiska konsekvenser för såväl djurhållare som transportörer och slakterier. För fårnäringen med sin småskaliga struktur är höga kostnader ett problem redan i dag då majoriteten av gårdarna är små, tiden för slakt till stor del koncentrerad till hösten och antalet djur per transport lågt jämfört med andra djurslag. Med nuvarande förordningsförslag kommer ytan per får eller lamm på transporterna att behöva öka med 10 till 30 procent beroende på djurens vikt. Det kan få som följd att vissa slakterier slutar hämta lamm från små besättningar som befinner sig på långt avstånd från slakteriet på grund av bristande lönsamhet. Det skulle kunna leda till att delar av får- och lammnäringen avvecklas.

För såväl nötkreatur som grisar kommer antalet djur som kan transporteras att reduceras med cirka 40–50 procent sett till yta per djur. Reduceringen för kyckling uppgår till 44 procent. För nötkreatur förhindrar även det föreslagna kravet på vertikal höjd i fordonen möjligheten att transportera djur i två plan. För att kunna transportera samma antal djur som i dag behöver transportfordonen byggas om, eller nya köpas in. Slakterierna kommer i sin tur behöva bygga om eller bygga ut för att kunna ta emot det ökade antalet fordon. Här är det viktigt att beakta att kostnaderna i Sverige är högre än de beräkningar som kommissionen tagit fram då svenska fordon generellt är mer avancerade och konstruerade för att stå emot en kallare väderlek än i södra Europa. I slakteriled uppskattar branschen att det kommer att kosta totalt 200–300 miljoner kronor att bygga om an-

läggningarna för att kunna hantera ett ökat transportflöde om 40 procent där fler bilar ska lossas och rengöras. Därtill tillkommer kostnader för fördrade transporter om 600–700 miljoner kronor för inköp av nya fordon, ombyggnad av befintliga, mer drivmedel och ökade personalkostnader.¹⁸⁵

Enligt Sveriges Åkeriföretag innebär kommissionens föreslagna utrymmeskrav och kravet på vertikal transporthöjd en ökad transportkostnad för grisar till slakt om cirka 36 miljoner kronor och för nötkreatur, får och lamm totalt cirka 175 miljoner kronor. Sammanlagt cirka 211 miljoner kronor. Den ökade kostnaden för veterinärer som övervakar enbart lastning är enligt Sveriges Åkeriföretags beräkningar cirka 599 miljoner kronor för slakttransporterna. Det tillsammans med den ökade kostnaden för utrymmeskrav och minsta vertikala transporthöjd blir då cirka 810 miljoner kronor. Om cirka 386 miljoner kg uppskattas vara den totala mängden slakt, resulterar det enligt Sverige Åkeriföretag i en kostnadsökning per kg slaktat kött om 2,10 kronor. Inga livdjurstransporter ingick i beräkningarna.¹⁸⁶

När det gäller livdjurstransporter som också omfattas av förslagen finns exempelvis transporter av kalvar för vidareuppfödning, nötkreatur och får som transporteras till beten samt smågrisar, gyltor och suggor som förflyttas inom suggringar. Dessa transporter bedöms också påverkas negativt av förordningsförslaget på grund av mer kostsamma transporter.

Utredaren ser en risk för att en stor del av de ökade kostnaderna kommer att belasta djurhållarna. Det är viktigt att Sverige argumenterar för att utrymmeskraven hålls på rimliga nivåer då nuvarande förslag kommer att påverka konkurrenskraften negativt. Ökade utrymmen är inte alltid positivt för djuren då det kan påverka djurens möjlighet att hålla balansen under transport, särskilt gäller det nötkreatur. Djurens behov måste balanseras mot lastsäkerheten.

¹⁸⁵ Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Remissyttrande till Jordbruksverket över förslag till ny djurskyddsförordning. Dnr 2023/9388.

¹⁸⁶ Sveriges Åkeriföretag. 2023-04-11. Remissyttrande till Jordbruksverket över förslag till ny djurskyddsförordning. Dnr 2023-42.

Temperatur

Transporttiden som tillåts i kommissionens förslag beror även på temperaturen vid avgång, destinationsort, och kontrollplatser.

- Vid temperaturer under 0 grader ska djuren ha skydd från bland annat vind. Om temperaturen understiger -5 grader är förslaget att en maximal transport på 9 timmar ska vara tillåten.
- Om temperaturen överstiger 30 grader dagtid föreslås att transport är tillåten endast mellan kl. 21 och kl. 10.
- Om temperaturen överstiger 30 grader på natten innebär förslaget att transport endast får ske mellan kl. 21 och kl. 10. En förutsättning är att utrymmeskraven utökas med 20 procent.

Klimatförändringarnas påverkan med mer återkommande perioder av extremväder och höga temperaturer gör sannolikt att Sverige kommer att få allt fler dagar med temperaturer över 25–30 grader. En ökad andel kortare eller nattliga transporter leder till ökade kostnader för personal samt att fler djur behöver stallas in på slakterierna. Det är också svårt att flytta slaktdagar med kort varsel.

Vid högre temperaturer under transport är ventilation av stor vikt, snarare än exakt temperatur. Djurens förmåga att temperaturreglera beror både på luftfuktighet och luftflöde. Under transport uppstår främst problem om transporter med undermålig lufttillförsel blir stillastående under en längre tid. Utredaren anser att det hade varit bättre att ställa krav på klimatet i transportfordonet i stället för att utgå från utomhustemperaturen.

I norra Sverige är transportbilarna utrustade med värme och transporter i temperaturer under -5 °C är därför inte ett problem. Utredaren anser att möjligheten att erbjuda ett för djuren lämpligt klimat i transporten bör beaktas och undantag medges för dessa transporter.

Transport av egna djur

Ett nytt förslag är att de djur som ska transporteras ska ha inhysts på avsändningsorten i minst en vecka före avresan. Kommissionens syfte med förslaget är att motverka problematiken med långa transporter som förlängs utöver vad som är tillåtet. Det kan ske genom

att djur transporteras från en anläggning till flera uppsamlingsstationer i följd, med korta viloperioder, men att bara den sista stationen registreras som bestämmelseort eller avsändningsort. Utredaren anser att en reglering för att komma ifrån ett sådant kringgående är positivt men förslaget kan även skapa bekymmer vid hantering och lastning av djur på gårdsnivå. Ett exempel är om ett inköpt livdjur eller avelsdjur behöver skickas till slakt inom en vecka efter ankomst till gården. Ett annat exempel är djur på bete som vid hemkomst till gården ska skickas till slakt, alternativt förflyttas mellan olika anläggningar. Det vill djurägaren göra så fort som möjligt och inte behöva vänta en vecka, då det innebär högre kostnader för foder och skötsel. Så är till exempel fallet på många mjölkgårdar. Även för fårnäringen skulle motsvarande problem uppstå. Om betet är bra och slaktlammen växer bra vill djurhållaren ta hem dem till gården i så nära anslutning som möjligt till slakteritransporten. Tidsmässigt handlar det ofta om ett dygn. Andra situationer där det kan bli bekymmer med ovanstående skrivning för just fårnäringen är i samband med auktioner och Riksbedömningarna.

Utredaren anser att det behöver göras en åtskillnad av olika typer av transporter, exempelvis mellan inrikes och utrikes transporter, för att förslaget inte ska bli felriktat.

4.13.2 Åtgärder för att höja djurskyddsnivån i EU och globalt

Globalt kan konstateras att det är svårt att påverka handeln genom djurskyddskrav, bland annat på grund av handelsavtal inom världshandelsorganisationen, WTO. Att ställa krav på tredje land vid import är dock viktigt och skulle åtminstone till viss del kunna bidra till förbättrat djurskydd globalt. Det kan vara lättare om det är gränsöverskridande krav som antibiotikaanvändning, klimat och biologisk mångfald. Det är angeläget att EU även fortsättningsvis försöker inkludera djurskyddsfrågorna på mer frivillig basis i frihandelsavtalen.

Ett sätt att verka för ett stärkt djurskydd globalt är också genom arbetet i världsorganisationen för djurhälsa, WOAHS (World Organisation for Animal Health). Fram till år 2003 hette organisationen Office International des Épizooties, OIE. WOAHS har i dag 183 medlemsländer, varav Sverige är ett, och arbetar bland annat med att sprida information om djursjukdomar, förbättrad djurhälsa globalt och anti-

biotikaresistens. Organisationen utvecklar också internationella standarder för smittskydd och djurskydd.

När det gäller att påverka på EU nivå är det viktigt att regeringen i alla sammanhang arbetar för en höjd djurskydds nivå, att den pågående översynen av EU:s djurskyddslagstiftning resulterar i konkreta förslag samt för likartad tolkning, implementering och god efterlevnad av lagstiftningen i EU. En EU-lagstiftning på djurskyddsområdet som närmar sig den svenska nivån vore positivt för såväl djurskyddet som den svenska konkurrenskraften.

Ett verktyg för att få till stånd förbättringar när det gäller djurskydd inom EU och globalt är att driva frågan om korrekt och minskad förebyggande användning av antibiotika. Det tvingar fram bättre djurhållningssystem med högre djurskydd och djurhälsa. Även om EU har ett förbud mot användning av antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte på plats är det generellt vanligare med behandlingar i förebyggande syfte samt behandlingar av hela djurgrupper och besättningar än i Sverige.

Det finns flera exempel på djurskyddsåtgärder som, om de infördes, skulle höja nivån på djurskyddet i EU och globalt:

- Antibiotika endast till sjuka djur efter veterinär förskrivning (globalt).
- Förbud mot slakt utan föregående bedövning.
- Utevistelse-/beteskrav för får och nötkreatur.
- Krav på att grisar ska hållas lösgående.
- Totalförbud mot rutinmässig kupering av grissvansar.
- Efterlevnad av kravet på strömedel grisar (EU) införande i länder som inte har kravet (globalt).
- Förbud mot helspaltgolv till grisar.
- Ökade utrymmeskrav till motsvarande de svenska.
- Förbud mot näbtrimning.
- Bedövningskrav vid kastration och avhorning.
- Förbud mot tandklippning på grisar.
- Värphöns för livsmedelsproduktion ska hållas i frigående system (förbud mot burar).

4.13.3 Höjd djurskyddsnivå i EU och globalt – analys av påverkan på svenska producenters konkurrenskraft

Det är svårt att bedöma vad som skulle hända med svensk produktion om EU:s djurskyddslagstiftning närmar sig svensk lagstiftning på djurskyddsområdet. Det kan stärka möjligheten till konkurrens på EU-marknaden då produktionskostnaderna blir mer likvärdiga, men det kan också öka konkurrensen eftersom de djurskyddsmässiga mervärdena också blir mer likartade. Mervärdena behövs för att säkra ett högre pris. Det finns också ett ökat krav från konsumentled på hållbar produktion, inklusive djurskydd, både i Sverige och i andra länder som behöver bemötas.

Bedömningen är att det är angeläget att Sverige arbetar för att skärpa djurskyddsregelverket inom EU och globalt, inte minst för att främja djurskyddet, friska djur och minskat behov av antibiotika. Det är dock viktigt att medlemsstater som ligger i framkant när det gäller djurskydd premieras i EU-systemet i syfte att stimulera till förbättrat djurskydd. Sverige behöver arbeta för ett mer likvärdigt regelverk i EU, för att lagstiftningen implementeras och tillämpas på likartat sätt samt efterlevs i EU:s medlemsstater. Här finns i dag tydliga brister som skapar ojämlika konkurrensförhållanden och påverkar svensk konkurrenskraft negativt. Det är också viktigt att tillse att Sverige inte överimplementerar EU-lagstiftningen då det också skulle bidra till ojämlik konkurrens. Om ekonomiskt stöd utgår för ny EU-lagstiftning i andra medlemsstater för åtgärder svenska djurägare redan genomfört behöver det beaktas så inte konkurrensnedvridningar uppstår. Även svenska djurägare måste få del av samma eventuella ekonomiska stöd, dispenser och övergångstider som i andra medlemsstater när EU-lagstiftningen på djurskyddsområdet ses över. I de fall ombyggnationer skulle krävas i Sverige på grund av EU:s nya lagstiftning måste även svenska producenter få ersättning. I annat fall påverkas konkurrenskraften negativt.

Bedömningen att svenska producenters konkurrenskraft stärks om djurskyddsnivån höjdes i EU men även en höjning av djurskyddet globalt skulle, om än mer begränsat, kunna påverka i positiv riktning. Nya, sannolikt skärpta, bestämmelser på djurskyddsområdet väntas inom EU och här kan Sverige ha ett visst försprång. Djurskyddsåtgärder som redan är genomförda i Sverige kan ge svenska producenter en konkurrensfördel då svenska producenter tagit kostnaderna

tidigare. Detta förutsatt att ekonomiskt stöd inte utgår till producenter i andra medlemsstater för att ställa om. Svenska djurägare har också ett försprång genom hög kompetens och erfarenhet av att producera i enlighet med svenska djurskyddsregler. Det har utvecklats teknik och kunskap för tillämpning av striktare regler såsom högre utrymmeskrav, lösgående djur, strömedel i boxarna och förbud mot svanskupering och näbbtrimning för att nämna några exempel. Om exempelvis EU:s förbud mot rutinmässig svanskupering av grisar skulle efterlevas vore det en stor omställning för många producenter i andra medlemsstater. Det skulle kräva betydande justeringar när det gäller bland annat djurskötsel, utrymmen och användning av strömedel för att klara att föda upp grisar utan svanskupering. Det skulle innebära ökade kostnader för producenterna. Men en sådan omställning skulle också kunna gå relativt fort efter att krav på efterlevnad skärps eller nya bestämmelser införs i det fall det sätts in omfattande ekonomiska stöd till producenter som måste bygga om till helt nya, eller justerade, produktionssystem. Att bygga upp den kunskap som krävs för att producera i ett nytt djurhållningssystem tar dock längre tid.

En höjd nivå på EU:s djurskyddslagstiftning skulle kunna ge ökade möjligheter för svenska företagare att producera på mer likartade villkor och det skulle, åtminstone delvis, minska de kostnadsskillnader som beror på djurskyddet. Det kommer dock alltid att finnas regionala skillnader i kostnader som beror på geografi, klimat, markarrondering, branschens infrastruktur och växtperiod till exempel. Dessutom är inte lika lagstiftning i sig en garant för lika villkor. EU-kommissionens analys är att EU-lagstiftningen behöver bli tydligare och inte ge utrymme för olika tolkningar. Återigen är det likartad tolkning, implementering och efterlevnad som måste säkras i alla medlemsstater. Som exempel kan nämnas att trots EU:s förbud mot rutinmässig svanskupering av grisar är det såvitt känt bara Sverige och Finland som efterlever det.

Även om Sveriges nationella särregler på djurskyddsområdet skulle ge ett försprång när den nya EU-lagstiftningen är på plats och djurskyddskraven höjts, är inte situationen sådan i dag. I stället konkurrerar svensk produktion till stor del med animalieproducenter som helt saknar djurslagsspecifika regelverk (saknas för nötkreatur över 6 månader, får, unghöns, avelsdjur till slaktkycklingproduktion och kalkon) och med länder där man inte lever upp till nuvarande EU-lagstiftning fullt ut. Det har uttryckts en oro hos flera branschorga-

nisationer för att svenska myndigheter ska se ett behov av att höja den svenska djurskyddslagstiftningen ytterligare om den EU-gemensamma lagstiftningen närmar sig den svenska. Om det skulle ske riskerar svenska animalieproducenter att återigen befinna sig i en ofördelaktig konkurrenssituation.

Nya, stärkta djurskyddsregler inom EU kan dock även innebära merkostnader för svenska företag. Ett tydligt exempel är det nya förslaget från Kommissionen rörande djurtransporter som, om det genomförs i nuvarande form, skulle bli mycket kostsamt för svenska företagare med sänkt konkurrenskraft som följd. Det är viktigt att arbeta för att inte svenska producenter belastas av ytterligare kostnader på grund av nya EU krav då det skulle få negativ påverkan på lönsamheten, konkurrenskraften och animalieproduktionens utveckling i Sverige.

Det finns medlemsstater som inte inväntar ny EU-lagstiftning på djurskyddsområdet utan satsar på olika djurskyddshöjande åtgärder där stärkt nationell lagstiftning är en. Tyskland är ett exempel på det. Det finns en risk att andra länder, delar av ett land eller ett stort företag väljer att producera med likartat djurskydd som i Sverige men med lägre kostnader. Det skulle kunna påverka den svenska produktionens konkurrenskraft negativt om det handlar om större volymer och om det gör att importen ökar.

Det bedöms osannolikt att nivån på djurskyddslagstiftningen i EU skulle komma upp till Sveriges nivå i alla delar, än mindre globalt. Med ett längre perspektiv finns dock en risk att Sverige helt tappar åtminstone vissa av sina mervärden, och på andra områden kan det bli mindre marginal till konkurrentländerna i det fall djurskyddsnivån höjs i EU eller i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Även om lagstiftningen skulle närma sig den svenska har Sverige ytterligare mervärden i sin produktion redan i dag att konkurrera med som god djurhälsa och låg antibiotikaanvändning. Samtidigt förutsätter mervärden att konsumenterna är villiga att betala mer för dessa.

Resonemangen ovan utgår från att Sverige kan behålla nationella bestämmelser i den omfattning man önskar. Det är inte självklart att, och i dagsläget okänt om, EU:s nya djurskyddslagstiftning medger att enskilda medlemsstater får behålla nationella lagkrav. Om så inte skulle bli fallet kommer full harmonisering till EU:s djurskyddslagstiftning att råda med möjlighet till mer likartade produktionsvillkor för svenska producenter. Bedömningen är att det är ett osannolikt

scenario. Det kan även finnas ett alternativ där EU tillåter högre krav på vissa områden men inte alla. Det skulle kunna ge mer likartade villkor och konkurrensförutsättningar inom de delar av lagstiftningen där harmonisering råder.

En skärpt EU-lagstiftning kan försämra EU:s möjligheter till konkurrens gentemot tredje land. Det finns därför anledning, förutom för djurens välfärd, att arbeta för bättre djurskydd även globalt och för att EU ska kunna ställa djurskydds krav på import från tredje land.

Nationell djurskyddslagstiftning över EU-nivå eller harmonisering

Om endast konkurrensperspektivet fokuseras kan konstateras att likartade villkor på en gemensam marknad är en grundförutsättning. Samtidigt har djur ett högt skyddsvärde och djurskyddet är viktigt för både lantbrukare och konsumenter. Animalieproducenterna i Sverige är intresserade av och måna om sina djur. Såväl de enskilda djurägarna som branschen har en hög ambition och vilja att åstadkomma ett gott djurskydd och god djurhälsa, vilket också kan ge positiva effekter på exempelvis produktionsresultatet. Ett gott djurskydd kan uppnås på många sätt och inte bara genom lagstiftning. Det är lantbrukarna som är garanten för att djuren får en god skötsel varje dag året om.

Förutsatt att EU:s nya djurskyddslagstiftning beslutas om och bedöms ge en tillfredsställande nivå på djurskyddet ser utredaren tre alternativa vägar framåt som bör övervägas, om utrymme ges för detta i EU-lagstiftningen:

1. Ingen förändring. Sverige har även fortsättningsvis en djurskyddslagstiftning som i många delar ligger över nivån i EU-lagstiftningen.
2. Ökad harmonisering, men nationella särregler kvarstår inom ett begränsat antal kritiska områden. Staten går in och betalar via stöd och ersättningar där man vill ha en högre nivå på djurskydd. Branscher som vill gå längre gör det exempelvis genom olika former av branschkrav som kan förbättra möjligheterna till merbetalning från marknaden.
3. Fullständig EU-harmonisering av djurskyddslagstiftningen. Staten går in och betalar via stöd och ersättningar där man vill ha en högre nivå på djurskydd. Branscher som vill gå längre gör det exempel-

vis genom olika former av branschkrav som förbättrar möjligheterna till merbetalning från marknaden.

4.14 Utredarens överväganden och förslag – djurskyddet i EU och globalt

Utredarens förslag:

- Regeringen ska fortsatt arbeta för skärpt djurskyddslagstiftning inom EU och globalt och för en korrekt och restriktiv användning av antibiotika.
- Regeringen ska fortsatt arbeta för likvärdig tolkning, tillämpning och efterlevnad av EU:s djurskyddslagstiftning i de olika medlemsstaterna.
- Ersättningar, övergångstider och andra villkor ska ges på motsvarande sätt och nivå till svenska animalieproducenter som till andra producenter i EU i det fall ombyggnationer eller andra åtgärder skulle krävas på grund av EU:s nya djurskyddslagstiftning.

Skälen för utredarens förslag

Stärk djurskyddslagstiftningen i EU och globalt och verka för korrekt och restriktiv antibiotikaanvändning

Utredarens bedömning är att det är angeläget att Sverige arbetar för att skärpa djurskyddsregelverket inom EU och globalt för att främja djurskyddet, förbättra djurhälsan och minska behovet av antibiotika. Ett verktyg för att åstadkomma förbättringar är att arbeta för korrekt och restriktiv användning av antibiotika. Det får till följd att förbättrade djurhållningssystem med högre djurskydd krävs för att få friskare djur och klara en mer restriktiv antibiotikaförbrukning. Det är även viktigt för folkhälsan genom en minskad antibiotikaresistens. Ytterligare skäl för utredarens förslag är att en EU-lagstiftning på djurskyddsområdet som närmar sig svensk nivå bedöms påverka den svenska konkurrenskraften positivt, åtminstone på kort sikt. Det kan stärka möjligheten till konkurrens för svenska animalieproducenter

på EU-marknaden då produktionskostnaderna blir mer likvärdiga. Att arbeta för höjd djurskyddsnivå globalt är också viktigt för att producenter i EU ska kunna konkurrera med tredje land, något som bland annat kan försvåras av ojämlika produktionsförutsättningar på djurskyddsområdet.

Likvärdig tolkning, tillämpning och god efterlevnad av EU-lagstiftningen

Regeringen behöver även fortsättningsvis arbeta för ett mer likvärdigt regelverk i EU där lagstiftningen tolkas, implementeras och tillämpas på likartat sätt samt efterlevs i EU:s medlemsstater. Här finns tydliga brister som skapar ojämlika konkurrensförhållanden på den inre marknaden och påverkar svensk konkurrenskraft negativt. Efterlevnaden är inte tillfredsställande i dag. Som exempel kan nämnas rutinmässig kupering av grissvansar och bristen på efterlevnad vad gäller kravet på strömedel till grisar där endast ett begränsat antal länder till fullo lever upp till kraven. Regeringens arbete bör även omfatta att tillse att Sverige inte överimplementerar EU-lagstiftning.

Lika villkor för svenska animalieproducenter för omställning till ny EU-lagstiftning

Nya, stärkta djurskyddsregler inom EU kan även innebära merkostnader för svenska företag. Det kan till exempel handla om bestämmelser som inte passar in i svenska produktionsmodeller. Ett tydligt exempel är det nya förslaget från kommissionen rörande djurtransporter som, om det genomförs i nuvarande form, skulle bli mycket kostsamt för svenska företag med sänkt konkurrenskraft som följd. Det är viktigt att arbeta för att inte svenska animalieproducenter belastas av ytterligare kostnader på grund av nya EU-krav då det skulle få negativ påverkan på lönsamheten, konkurrenskraften och animalieproduktionens utveckling i Sverige. Det är därför angeläget att stötta svenska producenters konkurrenskraft om bestämmelser skulle beslutas om som skapar ytterligare kostnader. Därför föreslår utredaren att i de fall ombyggnationer eller andra kostsamma åtgärder skulle krävas på grund av EU:s nya djurskyddslagstiftning måste även svenska producenter få tillgång till stöd och ersättningar samt undantag och

övergångstider på motsvarande sätt och nivå som övriga animalieproducenter i EU.

4.14.1 Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag – djurskyddsnivån i EU och globalt

Stärk djurskyddslagstiftningen i EU och globalt och verka för korrekt och restriktiv antibiotikaanvändning

Förslaget bidrar till bättre djurskydd, djurhälsa, folkhälsa och minskad antibiotikaresistens i EU och globalt samt stärkt konkurrenskraft för svenska animalieproducenter. En höjd nivå på EU:s djurskyddslagstiftning bedöms ge ökade möjligheter för svenska animalieproducenter att producera på mer likartade villkor och det skulle, åtminstone delvis och på kort sikt, minska de kostnadsskillnader som beror på svenska djurskyddsbestämmelser. Det stärker konkurrenskraften. En skärpt EU-lagstiftning kan dock försämra EU:s möjligheter till konkurrens gentemot tredje land. Det är därför viktigt att arbeta för bättre djurskydd även globalt och för att EU ska kunna ställa djurskyddskrav på import från tredje land.

En EU-lagstiftning på djurskyddsområdet som närmar sig den svenska nivån bedöms påverka den svenska konkurrenskraften positivt. Det kan stärka svenska företagens möjligheter till konkurrens på EU-marknaden då produktionskostnaderna blir mer likvärdiga. Det finns en risk att Sverige tappar åtminstone vissa av sina nuvarande mervärden, och på några områden kan det bli mindre marginal till konkurrentländerna i det fall djurskyddsnivån höjs i EU eller i medlemsländernas nationella lagstiftning.

Om EU:s djurskyddslagstiftning skärps finns en risk att det också sker på områden som även belastar svenska producenter ekonomiskt. Så ser det i nuläget ut när det gäller förslaget om nya djurtransportbestämmelser i EU. De sammantagna konsekvenserna för svenskt vidkommande av stärkt djurskyddslagstiftning i EU kan riskera att bli ett nollsummespel där svenska producenter både får kostnadsökningar och kostnadsminskningar i sin produktion.

Ovanstående konsekvenser utgår från att enskilda medlemsländer får behålla nationella lagkrav utöver EU:s nya djurskyddslagstiftning. Om så inte skulle bli fallet kommer full harmonisering till EU:s djurskyddslagstiftning att ske med möjlighet till likartade produk-

tionsvillkor och konkurrensförutsättningar för svenska producenter som för övriga producenter inom EU med avseende på djurskydds-krav. Det finns även ett ytterligare alternativ att EU tillåter högre krav på vissa områden i lagstiftningen men inte på alla. Konsekvenserna av det är svåra att bedöma innan dessa områden beslutats om. Generellt kan det i viss mån ge mer likartade villkor och konkurrensförutsättningar inom de delar av lagstiftningen där harmonisering råder.

Likvärdig tolkning, tillämpning och god efterlevnad av EU-lagstiftningen

Förslaget leder till en mer likvärdig tolkning, tillämpning och efterlevnad av djurskyddslagstiftningen på EU-nivå. Det skapar mer likartade marknadsvillkor och påverkar svenska animalieproducenters konkurrenskraft positivt då djurhållare i andra länder får merkostnader för att fullt ut införa EU-regelverket på korrekt sätt. En konsekvens är även att respekten för den lagstiftning som har beslutats gemensamt av medlemsländerna sannolikt ökar. Djurskyddet i EU skulle också förbättras om lagstiftningen tillämpades korrekt och efterlevdes i samtliga medlemsländer.

Lika villkor för svenska animalieproducenter för omställning till ny EU-lagstiftning

Svenska producenters konkurrenskraft bedöms stärkas om djurskyddsnivån höjdes i EU men även en höjning av djurskyddet globalt skulle, om än mer begränsat, kunna påverka. Nya, sannolikt skärpta, bestämmelser på djurskyddsområdet väntas inom EU och här kan Sverige ha ett visst försprång. Djurskyddsåtgärder som redan är genomförda i Sverige kan ge svenska producenter en konkurrensfördel då svenska producenter har tagit kostnaderna tidigare. Detta förutsatt att ekonomiskt stöd inte utgår till producenter i andra medlemsstater för att ställa om. Om ekonomiskt stöd utgår för justerad EU-lagstiftning i andra länder för åtgärder svenska bönder redan genomfört behöver det beaktas så inte konkurrenssnedvridningar uppstår. Nya, stärkta djurskyddsregler inom EU kan också innebära merkostnader för svenska företag. Även svenska djurägare måste få del av samma ekonomiska stöd, ersättningar, dispenser och övergångstider som i

andra länder när EU-lagstiftningen på djurskyddsområdet ändras. I de fall ombyggnationer skulle krävas i Sverige på grund av EU:s nya lagstiftning måste även svenska producenter få ersättning. I annat fall påverkas konkurrenskraften negativt.

5 Djurskyddskravens påverkan på djurhälsa och läkemedelsanvändning

5.1 Utredningens uppdrag

Sverige har inte bara högt ställda djurskyddskrav utan även ett gott djurhälsoläge och en ansvarsfull användning av antibiotika. Sverige har under lång tid arbetat för att förebygga och bekämpa sjukdomar och använder minst antibiotika till djur i lantbruket av alla medlemsstater inom EU. Arbetet sker i nära samarbete mellan djurägare, branschorganisationer, veterinärer och myndigheter samt utgår från de svenska reglerna för djurhälsa, djurskydd, smittskydd och hygien inom både djurhållningen och djurens hälso- och sjukvård. Andra exempel på förebyggande åtgärder är avel för friskare djur, vaccinering för att förebygga sjukdomar och systematisk övervakning av djursjukdomar och smittor. Svenska djur är fria från flera sjukdomar som förekommer i andra länder, exempelvis paratuberkulos hos nötkreatur och Porcine Reproductive and Respiratory Syndrome (PRRS) hos gris.

Mot den bakgrunden ska utredaren analysera de svenska djurskyddskravens påverkan på djurhälsoläget och läkemedelsanvändningen.

5.2 Vetenskap saknas

Det är en etablerad uppfattning att en hög nivå på djurskydd och djurhälsa på en gård påverkar både produktionsresultatet, ekonomin och läkemedelsanvändningen på ett positivt sätt. Kostnader för sjuka djur, behandlingar, produktionsbortfall och kvalitetsproblem med mera minskar. Att vissa specifika djurskyddskrav i lagstiftningen också har en positiv påverkan på djurhälsan och läkemedelsanvändningen är

också en väl etablerad uppfattning. Det är dock svårt att dra några faktabaserade, vetenskapligt säkra slutsatser och att specifikt visa vilka av djurskyddskraven som påverkar djurhälsan och användningen av läkemedel, på vilket sätt och i vilken omfattning. I hög utsträckning saknas i dag studier där man specifikt har studerat hur djurskyddskraven påverkar djurhälsa och läkemedelsanvändningen. Särskilt saknas studier under svenska förhållanden. Detta visar också den undersökning som utredningen låtit göra.

5.3 Litteraturgenomgång – extern rapport

Utredningen har gett ett uppdrag till företaget Epilys¹ att genomföra en litteraturstudie, inklusive summerande reflektioner, för att se vad som finns i den vetenskapliga litteraturen om de olika djurskyddskravens påverkan, positiv eller negativ, på djurhälsan och läkemedelsanvändningen. Detta är i enlighet med utredningens direktiv. I de fall det finns beskrivet i den vetenskapliga litteraturen hur kostnader eller intäkter till djurägarna påverkas av olika djurskyddskrav skulle det också redovisas. Studien omfattade livsmedelsproducenter i primärproduktionen med gris-, mjölk-, nötkötts-, lamm-, kyckling- samt äggproduktion. Uppdraget omfattade inte att undersöka vilka underlag som använts vid utformningen av de svenska djurskyddskraven.

5.3.1 Metodbeskrivning

Enbart vetenskapligt granskade publikationer av originalforskning, primärpublikationer, inkluderas i studien då enbart sådana kan ge underlag för att bedöma relevansen av resultaten. Det betyder att litteratursammanställningar inte inkluderades.

En utgångspunkt har varit att antalet enskilda djurskyddskrav i svensk lagstiftning är för många för att, inom den givna tidsramen, kunna göra en litteratursökning inriktat på enskilda krav, ett i taget då det enbart för nötkreatur finns 79 och för gris 59 sådana krav.² Utifrån dessa förutsättningar har det genomförts en så kallad scoping

¹ Epilys AB. Ulf Emanuelson. 2024-02-20. Litteraturstudie över djurskyddskrav och deras påverkan på djurhälsa och läkemedelsanvändning. Rapport till utredningen LI 2023:01.

² Hedman, F.L., Berg, C., Stéen, M., 2021. Thirty years of changes and the current state of Swedish animal welfare legislation. *Animals* 11. <https://doi.org/10.3390/ani11102901>.

review, som är en metod för att sammanställa befintlig litteratur genom att följa en rad strukturerade och dokumenterade steg. Scoping reviews är dock enbart en deskriptiv studie som är avsedd att kartlägga och redovisa den tillgängliga litteraturen om ett visst ämne, till skillnad från en systematisk granskning som besvarar en specifik fråga där den ideala slutprodukten är en sammanfattad effekt eller effektstorlek från flera studier.³ I sökningarna har använts Web of Science Core Collection, WoSCC.⁴ I WoSCC kan användaren:

search the world's leading scholarly journals, books, and proceedings in the sciences, social sciences, and arts and humanities and navigate the full citation network.

Grunden i en scoping review är att definiera söktermer utifrån frågeställningen. Det har genomförts delvis genom preliminära sökningar inom varje delsegment hos frågeställningen i syfte att identifiera relevanta sökord och kombinationer av sökord, och delvis genom att konsultera en bibliotekarie med erfarenhet av litteratursökningar. Inga begränsningar för dokumenttyp tillämpades i söktermen. De söktermer som definierades användes hierarkiskt eller stegvis, där det första steget är mest generellt, i det här fallet djurskydd/djurvälfärd, och det sista steget ger det djurslagsspecifika resultatet.

Alla poster som identifierades i det sista steget i den hierarkiska sökningen granskades manuellt med avseende på titel, sammanfattning och nyckelord för att avgöra postens relevans i förhållande till frågeställningen. För att en studie ska anses kunna ge information som är relevant för frågeställningen måste den systematiskt jämföra olika nivåer av djurskyddskrav på ett vetenskapligt stringent sätt. Det betyder att enbart originalstudier beaktades och inte litteratursammanställningar.

De poster som identifierades som relevanta utgjorde grund för ytterligare så kallade snöbollssökningar, både så kallade "up-stream", det vill säga artiklar som citerat en relevant post, och down-stream, som är referenser som använts i en relevant post. De poster som då identifierades granskades manuellt på samma sätt som beskrivits ovan, för

³ Sargeant, J.M., O'Connor, A.M., 2020. Scoping Reviews, Systematic Reviews, and Meta-Analysis: Applications in Veterinary Medicine. *Front. Vet. Sci.* 7. <https://doi.org/10.3389/fvets.2020.00011>.

⁴ <https://clarivate.com/products/scientific-and-academic-research/research-discovery-and-workflow-solutions/webofscience-platform/web-of-science-core-collection>.

att om möjligt hitta relevanta poster som inte identifierats med söktermerna.

Relevanta publikationer granskades i fulltext för att fånga upp specifika uppgifter utifrån frågeställningen.

Utöver denna scoping review har det separat studerats ett antal av de ”scientific opinions” som experter i panelen Djurhälsa och Djurvälstånd, AHAW (Animal Health and Animal Welfare) vid Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten, EFSA (European Food Safety Authority) publicerat kring djurvälstånd hos lantbrukets djur. Detta i syfte att identifiera ytterligare belägg för konsekvenser av djurskydds-krav på djurhälsa och läkemedelsanvändning.

5.3.2 Resultat

Sökningar gjordes vid flera tillfällen, men den som ligger till grund för sammanställningen gjordes kl. 14:12 den 15 januari 2024 och presenteras i tabell 5.1. Totalt identifierades 38 poster (sökning nummer 4 i tabell 5.1), men enbart 22 kunde hänföras till något av de aktuella djurslagen och granskades i detalj. Övriga poster handlade antingen om generella frågeställningar och attityder eller om hund, häst eller laboratoriedjur.

För gris-, mjölk- och lammproduktion hittades inga relevanta poster. För nötköttproduktion hittades en relevant post och ytterligare en identifierades genom att granska citeringar (snöbollssökning). Båda dessa poster modellerade vad en ytterligare utökad djurvälstånd, i detta fall 25 procent ökad yta och lägre andel kraftfoder, skulle innebära för lönsamheten i svensk specialiserad köttproduktion⁵ och dikoproduktion.⁶ Beroende på produktionsform visade resultaten på en försämrad lönsamhet med 7–20 procent på grund av den ökade djurvälstånd. Studierna tog inte hänsyn till eventuella sekundära effekter som exempelvis förbättringar av djurhälsan på grund av den lägre produktionsintensiteten.

⁵ Ahmed, H., Alvåsen, K., Berg, C., Hansson, H., Hultgren, J., Röcklinsberg, H., Emanuelson, U., 2020. Assessing economic consequences of improved animal welfare in Swedish cattle fattening operations using a stochastic partial budgeting approach. *Livest. Sci.* 232. <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2020.103920>.

⁶ Ahmed, H., Alvåsen, K., Berg, C., Hansson, H., Hultgren, J., Röcklinsberg, H., Emanuelson, U., 2021. Assessing animal welfare and farm profitability in cow-calf operations with stochastic partial budgeting. *Animals* 11, 1–12. <https://doi.org/10.3390/ani11020382>.

För kycklingproduktionen hittades en till synes relevant post, men den visade sig inte innehålla tillräckligt detaljerad information för att det skulle gå att dra några definitiva slutsatser. Den utgick dessutom inte från enbart svenska förhållanden.

En relevant post hittades för äggproduktionen, vilken var densamma som för kyckling. Den utgick inte från specifikt svenska förhållanden och saknade konkreta jämförelser.

Tabell 5.1 Sökresultat från Web of Science Core Collection där sökord Sverige och svensk inkluderats¹

Sökning	Sökterm	Antal poster	Relevanta poster	Up- och down-stream	Referenser
#1	TS=(<i>[animal NEAR/3 protection] OR [animal NEAR/3 welfare]</i>)	26 974			
#2	#1 AND TS=(<i>law* OR regulat* OR legisla* OR "act"</i>)	4 573			
#3	#2 AND TS=(<i>health* OR disease* OR econom* OR profit*</i>)	1 951			
#4	#3 AND TS=(<i>sweden* OR swedis*</i>)	38			
#5	#4 AND TS = (<i>"pig\$" OR "sow\$" OR "swine" OR "finishing pigs" OR "finishers"</i>)	4	0		
#6	#4 AND TS=(<i>["dairy" OR "milk"] AND "cow\$"</i>)	3	0		
#7	#4 AND TS=(<i>beef OR feedlot OR cow-calf OR veal</i>)	4	1	1	(Ahmed et al., 2021, 2020)
#8	#4 AND TS=(<i>sheep* or lamb\$</i>)	0			
#9	#4 AND TS=(<i>chicken OR broiler\$ OR "poultry meat"</i>)	5	1	0	(Berg, 2001)
#10	#4 AND TS=(<i>laying OR layer* OR poultry</i>)	6	1	0	(Berg, 2001)

¹ Berg, C., 2001. Health and welfare in organic poultry production. *Acta Vet. Scand.* 43, 37–45. <https://doi.org/10.1186/1751-0147-43-S1-S37>.

Då utfallet var mycket magert genomfördes en sökning till där den sökterm som identifierade att posten skulle innehålla orden "Sverige" eller "svensk" uteslöts och det utfallet presenteras i tabell 5.2. Här var det totalt 968 publikationer som identifierades som potentiellt rele-

vanta och som var och en granskades manuellt som beskrivits tidigare. När utfallet studeras får man beakta att det inte enbart är svenska förhållanden som inkluderats.

När det gäller grisproduktion hittades då en relevant post initialt och ytterligare två i den efterföljande snöbolls-granskningen. Här visade Bornett et al. (2003)⁷ i modellberäkningar en marginellt lägre kostnad per kg slaktad vikt för delspaltgolv jämfört med helspaltgolv och att en utökning av ytan med 60 procent jämfört med EU-direktivet ökade kostnaden med 2–4 procent. Ett danskt experiment med slaktsvin⁸ fann att en ökad yta om 9–18 procent inte gav ökad tillväxt eller ekonomiskt utbyte och ingen skillnad i dödlighet. En annan dansk studie jämförde graden av avvikelser från djurskyddskrav med gårdens ekonomiska utfall, men fann endast ett svagt negativt temporärt samband, det vill säga ju fler avvikelser desto sämre ekonomi.⁹ Dock kan man inte tolka ett kausalt samband i en sådan tvärsnittsstudie.

För mjölkproduktion hittades två poster initialt och ytterligare sju i den efterföljande snöbollsgranskningen. Dessa var i huvudsak observationsstudier som jämförde kor i lösdrift med uppbundna kor. Resultaten angående juverhälsa spretar, där en del visade sämre juver-

⁷ Bornett, H.L.I., Guy, J.H., Cain, P.J., 2003. Impact of animal welfare on costs and viability of pig production in the UK. *J. Agric. Environ. Ethics* 16, 163–186. <https://doi.org/10.1023/A:1022994131594>.

⁸ Jensen, T., Kold Nielsen, C., Vinther, J., D'Eath, R.B., 2012. The effect of space allowance for finishing pigs on productivity and pen hygiene. *Livest. Sci.* 149, 33–40. <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2012.06.018>.

⁹ Henningsen, A., Czekaj, T.G., Forkman, B., Lund, M., Nielsen, A.S., 2018. The Relationship between animal welfare and economic performance at farm level: A quantitative study of Danish pig producers. *J. Agric. Econ.* 69, 142–162. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12228>.

hälsa i lösdrifter^{10,11}, medan andra visade bättre eller samma juverhälsa.^{12,13,14,15}

Klöv- och benhälsa var generellt bättre i lösdrifter^{16,17,18} liksom fertilitet och ketos.^{19,20} En teoretisk beräkning i Norge visade på försämrad lönsamhet hos besättningar vid byte från uppbundet till lösdrift.²¹

För nötköttproduktion hittades en primär och en sekundär relevant post, vilket var samma som i den första, svenska sökningen varför resultaten inte upprepas eller kommenteras ytterligare. Inga relevanta poster hittades för lammproduktion. En relevant post hittades för äggproduktion, samma som tidigare, och den gav inte användbar information av samma skäl som redovisats tidigare.

Tre relevanta poster hittades för kycklingproduktionen. En av dessa identifierades även i den första sökningen men bidrog dock inte med konkret information enligt ovan. Av de övriga var det en studie från

¹⁰ Bielfeldt, J.C., Badertscher, R., Tölle, K.-H., Krieter, J., 2004. Factors influencing somatic cell score in Swiss dairy production systems. *Schweiz. Arch. Tierheilkd.* 146, 555–560. <https://doi.org/10.1024/0036-7281.146.12.555>.

¹¹ Hovinen, M., Rasmussen, M.D., Pyörälä, S.P., 2009. Udder health of cows changing from tie stalls or free stalls with conventional milking to free stalls with either conventional or automatic milking. *J. Dairy Sci.* 92, 3696–3703. <https://doi.org/10.3168/jds.2008-1962>.

¹² Hultgren, J., 2002. Foot/leg and udder health in relation to housing changes in Swedish dairy herds. *Prev. Vet. Med.* 53, 167–189. [https://doi.org/10.1016/S0167-5877\(01\)00279-3](https://doi.org/10.1016/S0167-5877(01)00279-3).

¹³ Regula, G., Danuser, J., Spycher, B., Wechsler, B., 2004. Health and welfare of dairy cows in different husbandry systems in Switzerland. *Prev. Vet. Med.* 66, 247–264. <https://doi.org/10.1016/j.prevetmed.2004.09.004>.

¹⁴ Simensen, E., Østerås, O., Bøe, K.E., Kielland, C., Ruud, L.E., Næss, G., 2010. Housing system and herd size interactions in Norwegian dairy herds; associations with performance and disease incidence. *Acta Vet. Scand.* 52. <https://doi.org/10.1186/1751-0147-52-14>.

¹⁵ Valde, J.P., Hird, D.W., Thurmond, M.C., Østerås, O., 1997. Comparison of ketosis, clinical mastitis, somatic cell count, and reproductive performance between free stall and tie stall barns in Norwegian dairy herds with automatic feeding. *Acta Vet. Scand.* 38, 181–192. <https://doi.org/10.1186/BF03548498>.

¹⁶ Cook, N.B., 2003. Prevalence of lameness among dairy cattle in Wisconsin as a function of housing type and stall surface. *J. Am. Vet. Med. Assoc.* 223, 1324–1328. <https://doi.org/10.2460/javma.2003.223.1324>.

¹⁷ Regula, G., Danuser, J., Spycher, B., Wechsler, B., 2004. Health and welfare of dairy cows in different husbandry systems in Switzerland. *Prev. Vet. Med.* 66, 247–264. <https://doi.org/10.1016/j.prevetmed.2004.09.004>.

¹⁸ Sogstad, Å.M., Fjeldaas, T., Østerås, O., Forshell, K.P., 2005. Prevalence of claw lesions in Norwegian dairy cattle housed in tie stalls and free stalls. *Prev. Vet. Med.* 70, 191–209. <https://doi.org/10.1016/j.prevetmed.2005.03.005>.

¹⁹ Simensen, E., Østerås, O., Bøe, K.E., Kielland, C., Ruud, L.E., Næss, G., 2010. Housing system and herd size interactions in Norwegian dairy herds; associations with performance and disease incidence. *Acta Vet. Scand.* 52. <https://doi.org/10.1186/1751-0147-52-14>.

²⁰ Valde, J.P., Hird, D.W., Thurmond, M.C., Østerås, O., 1997. Comparison of ketosis, clinical mastitis, somatic cell count, and reproductive performance between free stall and tie stall barns in Norwegian dairy herds with automatic feeding. *Acta Vet. Scand.* 38, 181–192. <https://doi.org/10.1186/BF03548498>.

²¹ Hansen, B.G., Jenssen, M.N., Larsson, I.M., 2022. Loose housing-nothing to lose? Exploring the on-farm profitability and agricultural policy consequences associated with a tie stall ban on dairy farms. *Agric. Food Sci.* 31, 123–135. <https://doi.org/10.23986/afsci.113911>.

Nederländerna som modellerade den ekonomiska effekten av att gå från konventionell kycklinguppfödning enligt EU-direktiv till uppfödning enligt olika nationella modeller med högre djurvälstånd (yta, foder, ljusprogram etcetera). I studien konstaterades att de alternativa uppfödningarna med högre djurvälstånd var dyrare och skulle kräva premiumbetalning.²² En belgisk studie med experimentella data för effekter av belägningsgrad på ekonomiskt resultat visade att sänkt belägningsgrad från 48 kg/m², vilket var vanligt i Belgien vid tidpunkten för studien, till 33 kg/m², det vill säga en sänkning med 30 procent, sänkte vinsten radikalt.²³

Tabell 5.2 Sökresultat från Web of Science Core Collection där sökord Sverige och svensk inte inkluderats

Sökning	Sökterm	Antal poster	Relevanta poster	Up- och down-stream	Referenser
#11	#3 AND TS= ("pig\$" OR "sow\$" OR "swine" OR "finishing pigs" OR "finishers")	248	1	2	(Bornett et al., 2003; Henningsen et al., 2018; Jensen et al., 2012)
#12	#3 AND TS=(["dairy" OR "milk"] AND "cow\$")	147	2	7	(Bielfeldt et al., 2004; Cook, 2003; Hansen et al., 2022; Hovinen et al., 2009; Hultgren, 2002; Regula et al., 2004; Simensen et al., 2010; Sogstad et al., 2005; Valde et al., 1997)
#13	#3 AND TS=(beef OR feedlot OR cow-calf OR veal)	87	1	1	(Ahmed et al., 2021, 2020)
#14	#3 AND TS=(sheep* or lamb\$)	117	0		
#15	#3 AND TS=(chicken OR broiler\$ OR "poultry meat")	137	3	0	(Berg, 2001; Gocsik et al., 2013; Verspecht et al., 2011)
#16	#3 AND TS=(laying OR layer* OR poultry)	232	1	0	(Berg, 2001)

²² Gocsik, E., Lansink, A.G.J.M.O., Saatkamp, H.W., 2013. Mid-term financial impact of animal welfare improvements in Dutch broiler production. *Poult. Sci.* 92, 3314–3329. <https://doi.org/10.3382/ps.2013-03221>.

²³ Verspecht, A., Vanhonacker, F., Verbeke, W., Zoons, J., Van Huylenbroeck, G., 2011. Economic impact of decreasing stocking densities in broiler production in Belgium. *Poult. Sci.* 90, 1844–1851. <https://doi.org/10.3382/ps.2010-01277>.

5.3.3 Vetenskapliga yttranden från EFSA

De vetenskapliga yttranden (scientific opinions) från EFSA:s expertpanel för djurskydd och djurhälsa, AHAW, som studerades handlade om välfärd hos gris²⁴, mjölkkor²⁵, kyckling²⁶ och äggproduktion.²⁷ Alla rapporter har samma struktur med en kartläggning av de vanligaste inhysningssystemen i Europa och en genomgång av deras effekter på djurvälstånd. Dessutom identifieras relevanta djurbaserade mått på välfärd samt riskfaktorer för försämrade välfärd. Rapporterna svarar alltså inte specifikt på om enskilda djurskyddskrav påverkar djurhälsa och läkemedelsanvändning, utan inriktar sig på att uppskatta generella effekter av inhysning på djurvälstånd, och är därmed enbart delvis relevanta för denna genomgång. Hälsa var med bland de djurvälståndskonsekvenser som inkluderades i EFSA:s studier och därmed delvis lämpligt att ta med i föreliggande studie, dock med observationen att inhysningssystem i Europa inte alltid är applicerbara på svenska förhållanden. Som tidigare konstaterats medger den begränsade tidsramen för studien inte möjlighet att i detalj värdera inhysningssystem ett och ett, och inte heller hur de relaterar till de svenska djurskyddskraven.

EFSA:s rapport om välfärd hos gris inkluderade alla olika relevanta åldrar/kategorier av djur och identifierade många olika skötsel faktorer med effekt på djurhälsa, uttryckt som problem med rörelseapparaten/hälta och skador på hud och mjukdelar. Sådana faktorer var till exempel avvänjningsålder, tillgänglig yta samt användning av grisningsburar och strömedel etcetera, men en detaljerad analys var inte möjlig att göra. En stor del av slutsatserna i EFSA-rapporten baseras dessutom på en kombination av kvantitativa och kvalitativa värderingar gjorda av experter eftersom

²⁴ Nielsen, S.S., Alvarez, J., Bicout, D.J., Calistri, P., Canali, E., Drewe, J.A., Garin-Bastuji, B., Gonzales Rojas, J.L., Schmidt, G., Herskin, M., Vitali, M., Spoolder, H., 2022. Welfare of pigs on farm. EFSA J. 20. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2022.7421>.

²⁵ Nielsen, S.S., Alvarez, J., Bicout, D.J., Calistri, P., Canali, E., Drewe, J.A., Garin-Bastuji, B., Gonzales Rojas, J.L., Gortázar Schmidt, C., Herskin, M., Van der Stede, Y., Winckler, C., 2023a. Welfare of dairy cows. EFSA J. 21. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2023.7993>.

²⁶ Nielsen, S.S., Alvarez, J., Bicout, D.J., Calistri, P., Canali, E., Drewe, J.A., Garin-Bastuji, B., Gonzales Rojas, J.L., Schmidt, C.G., Herskin, M.S., Bailly-Caumette, E., Michel, V., 2023c. Welfare of broilers on farm. EFSA J. 21. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2023.7788>.

²⁷ Nielsen, S.S., Alvarez, J., Bicout, D.J., Calistri, P., Canali, E., Drewe, J.A., Garin-Bastuji, B., Gonzales Rojas, J.L., Gortázar Schmidt, C., Herskin, M., Vitali, M., Michel, V., 2023b. Welfare of laying hens on farm. EFSA J. 21. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2023.7789>.

The amount of data is still too limited to draw quantitative conclusions²⁸

och denna genomgång hade till uppgift att identifiera det som finns i den vetenskapliga litteraturen i form av jämförande studier.

När det gäller mjölkproduktionen konstaterar författarna i EFSA-rapporten att det inte fanns vetenskapliga belägg för att något enskilt inhysningssystem var konsekvent bättre än något annat när det gäller hälsa, juverinflammation och metaboliska sjukdomar. Tillgång till bete minskade risken för hudskador jämfört med system helt utan bete, och lösdrift med grunda/tunna bäddar ökade risken för klövsjukdomar och hälsa jämfört med helt betesbaserade system. Författarna konstaterade att

From the available scientific literature, it was not possible to derive relevant associations between available farm data and cow welfare²⁹

och man använde sig i stället av experters kunskaper och synpunkter för att skatta vilka besättningstyper som ökade risken för dålig djurvälstånd.

De hälsoaspekter av välfärd som lyftes när det gäller kycklingproduktionen var navelproblem, skador på mjukdelar/hud, fot- och has-skador, hälsa och mag-tarmsjukdomar. Tillgänglig yta, beläggningsgrad och kvalitet på ströbädden påverkade förekomsten, men även här medger inte tidsramen en detaljutvärdering av rapportens innehåll i relation till svenska djurskyddskrav. Även denna rapport konstaterade att mer forskning behövs och till exempel EFSA:s rekommendation om en beläggningsgrad på max 11 kg/m² baserades på en samlad bedömning som gjordes av experterna i panelen och inte enbart på publicerad forskning.

EFSA-rapporten om äggläggande höns, inklusive unghöns och avelsdjur, nämnde benskador och skador på hud och mjukdelar som hälsorelaterade välfärdsproblem. Riskfaktorer för dessa hälsoproblem identifierades, där en del kan ha att göra med djurskyddskrav, till exempel beläggningsgrad/yta, men tidsramen för studien medger inte heller här att utvärdera dessa. Även för äggproduktion baserades en del av rekommendationerna på expertbedömningar.

²⁸ Nielsen, S.S., Alvarez, J., Bicoût, D.J., Calistri, P., Canali, E., Drewe, J.A., Garin-Bastuji, B., Gonzales Rojas, J.L., Schmidt, G., Herskin, M., Vitali, M., Spoolder, H., 2022. Welfare of pigs on farm. EFSA J. 20. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2022.7421>.

²⁹ Nielsen, S.S., Alvarez, J., Bicoût, D.J., Calistri, P., Canali, E., Drewe, J.A., Garin-Bastuji, B., Gonzales Rojas, J.L., Gortázar Schmidt, C., Herskin, M., Van der Stede, Y., Winckler, C., 2023a. Welfare of dairy cows. EFSA J. 21. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2023.7993>.

5.3.4 Summerande reflektioner i den externa rapporten

Det första man kan konstatera är att det finns synnerligen begränsat med forskning gjord när utgångspunkten är konsekvenser av svenska djurskyddskrav. En fullständig systematisk granskning av krav för krav skulle möjligen ge mer underlag, men även där är det mer än rimligt att anta att underlaget är mycket begränsat, när fokus är på svenska, jämförande studier. Det är inte förvånande eftersom den typen av experimentella studier skulle vara mycket resurskrävande. Det har varit svårt att söka forskningsmedel för sådana studier, inte minst för att de i många fall vore tveksamma att genomföra av djurskyddsskäl.

Om man släpper den svenska aspekten finns det mer forskning kring enskilda djurskyddskrav som skulle vara relevanta att sammanfatta, vilket indikeras av sökningarna på mjölkkor (#12 i tabell 5.2) och kyckling (#15 i tabell 5.2). Detta utfall visar också att en mer målinriktad studie av till exempel effekter av specifika inhysningsfaktorer, förmodligen skulle ge mer underlag för att bedöma konsekvenser av djurskyddskrav. Det skulle dock även kräva avsevärt mer tid än vad som var möjligt att använda i den här studien.

Ekonomiska konsekvenser på djurägarnivå av djurskyddskrav är förmodligen en ännu större bristvara; som Henningsen et al. (2018)³⁰ konstaterade

Very few studies investigate the economic aspects of animal welfare and animal welfare regulations on the production side.

Det har inte ändrat sig mycket sedan 2018.

När man bedömer utfallet från denna scoping review måste man beakta hur sökningen har genomförts och med vilka sökord. Uppdraget var att identifiera vad som finns i den vetenskapliga litteraturen om de olika djurskyddskravens påverkan, positiv eller negativ, på djurhälsa och läkemedelsanvändning. Därför togs enbart litteratur där författarna direkt hänvisade till olika krav eller lagstiftning med. Dock, genom att tillämpa snöbollssökning har även litteratur som inte direkt hänvisade till sådana krav haft möjlighet att komma med i sammanställningen.

Orden "health*" eller "disease*" har använts som söktermer och inte någon variant av läkemedelsanvändning. Det valdes eftersom ini-

³⁰ Henningsen, A., Czekaj, T.G., Forkman, B., Lund, M., Nielsen, A.S., 2018. The Relationship between animal welfare and economic performance at farm level: A quantitative study of Danish pig producers. *J. Agric. Econ.* 69, 142–162. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12228>.

tiala sökningar visade att utfallet av sökningarna efter läkemedel* mycket sällan gav relevanta utfall, och att alla som möjligen var relevanta även identifierades med söktermerna hälsa/sjukdom.

En av premisserna vid sökningen av litteratur var att enbart vetenskapligt granskade publikationer av originalforskning, primärpublikationer, skulle inkluderas eftersom enbart sådana kan ge underlag för att bedöma relevansen av resultaten. Det betyder att litteratursammanställningar inte inkluderades. Undantag gjordes dock för vissa scientific opinions från EFSA:s expertpanel AHAW eftersom de mycket tydligt redovisar hur de genomförts och därför i viss mån kan utvärderas, vilket är ett krav för vetenskapliga publikationer. Ett problem med dessa rapporter är dock att många av slutsatserna baseras på expertbedömningar och inte enbart på vetenskapliga publikationer. Det betyder inte att slutsatserna är felaktiga, men det är svårt, för att inte säga omöjligt, att extrahera enbart det som finns i den vetenskapliga litteraturen, vilket var uppdraget för denna litteraturöversikt. Dessutom ligger fokus i EFSA rapporterna på effekter av inhysning/skötsel på djurvälstånd, där hälsa enbart är en del av bilden, och inte på konsekvenser av djurskyddskrav.

En sökning i Web of Science omfattar normalt inte så kallad grå litteratur, det vill säga arbeten som är icke-publicerade och/eller icke-vetenskapliga, även om det i föreliggande litteratursökning inte begränsades på dokumenttyp. Ett bevis på att sådana arbeten missas är att en omfattande systematisk granskning av effekten av bete på djurvälstånd hos mjölkkor i lösdrift³¹ inte fångades upp i sökningarna. Det kan konstateras att den studien, trots mycket stora resurser, inte kunde dra några slutsatser kring betets effekter på djurvälstånd. Skälen till detta är flera, men i huvudsak berodde det på att många av studierna som identifierades var för små för att kunna dra några slutsatser från, eller inkluderade för lite information om studien för att kunna bedöma tillförlitligheten/värdet av resultaten, eller mätte effekter på djurvälstånd och djurhälsa på alltför olika sätt så att de inte gick att jämföra. Det är därför inte troligt att ens en fullständig systematisk granskning av forskning kring effekter av enskilda djurskyddskrav på djurhälsa, läkemedelsanvändning och ekonomi skulle ge underlag för att kunna göra konkreta sammanfattande skattningar.

³¹ Harvey, W., Petrokofsky, L., Malik, A., Carter, T., Wade, L., Jordon, M., Petrokofsky, G., 2022. Report on animal welfare of dairy cows in indoor loose range housing: A systematic review. Oxford.

Utfallet av föreliggande studie är således begränsat och det är inte möjligt att dra några säkra och generella slutsatser om effekter av djurskyddskrav på hälsa och läkemedelsanvändning hos produktionsdjur baserat på genomgången av den vetenskapliga litteraturen. Man måste dock vara medveten om att det är en viktig skillnad mellan att inte identifiera några skillnader/effekter i vetenskapliga studier och att det inte finns några faktiska skillnader/effekter.

5.4 Tillgång till antibiotika måste värnas

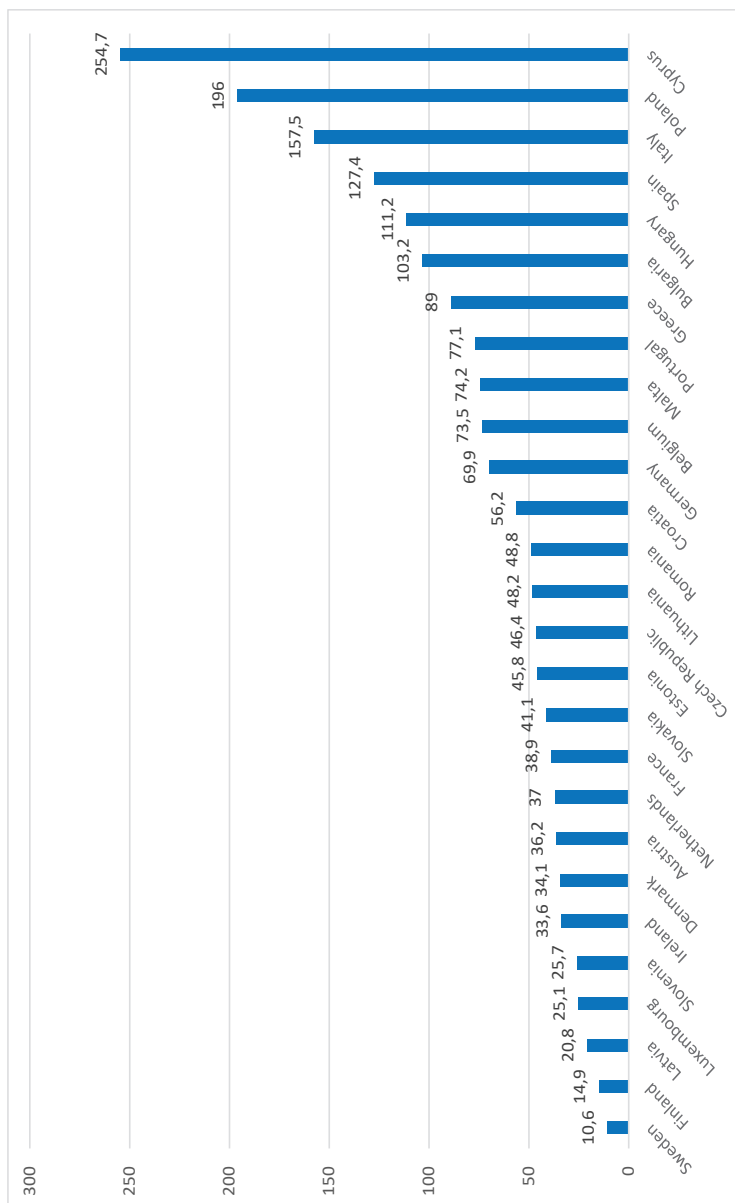
Att ha tillgång till effektiva antibiotika är en hållbarhetsfråga. Sverige har varit engagerat och drivit antibiotikaresistensfrågan inom EU under lång tid. I Sverige tog lantbrukarna själva initiativ till och drev frågan om ett förbud mot att använda antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte. Det infördes i foderlagen 1984 och trädde i kraft 1986. Motsvarande förbud beslutades om i EU 2006. En framgångsfaktor har varit den svenska modellen med nära samarbete mellan näringen, myndigheter och akademien med fokus på förebyggande arbete för friska djur.

Antibiotikaanvändningen kan påverka djurskyddsnivån i ett land. Detta då en restriktiv användning av antibiotika kan tvinga fram bättre djurmiljöer och skötsel. Genom att ge antibiotika i förebyggande syfte kan djuren hållas i en sämre miljö utan att bli sjuka. Samtidigt kan en alltför restriktiv antibiotikaanvändning också ge sämre djurskydd i det fall behandling av sjuka djur inte sker när behov finns. Det är därför viktigt med en korrekt och restriktiv användning av antibiotika.

5.4.1 Sverige använder minst antibiotika i EU

I dag har Sverige den lägsta antibiotikaanvändningen i EU och den tredje lägsta i Europa av alla rapporterade länder. Bara Norge och Island har lägre användning. Statistik över antibiotikaanvändningen tas fram på nationell nivå och är inte indelad efter djurslag. Den totala försäljningen av antibiotika har minskat i Sverige med mer än två tredjedelar sedan förbudet mot att använda antibiotika till djur för att främja produktion och tillväxt 1986. Under 1990-talet minskade användningen av antibiotika som läkemedel till hela djurgrupper och under det senaste decenniet ses också en minskad användning av antibiotika för behandling av enstaka djur i Sverige.

Figur 5.1 Försäljning av antibiotika till livsmedelsproducerande djur inklusive häst i EU år 2022, mg/PCU (population correction unit)



Källa: <https://esvacbi.ema.europa.eu/analytics/saw.dll?PortalPages>.

5.5 Utredarens överväganden och förslag

Utredarens förslag:

- Uppdra åt Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, att genomföra en fördjupad och utökad litteraturstudie om djurskyddskravens påverkan på djurhälsa och läkemedelsanvändning.
- Uppdra åt Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, att koordinera en kartläggning av aktuell läkemedelsanvändning i Sverige kopplat till djurskyddskrav och djurvälstånd. Denna ska ske i samverkan med för syftet lämpliga myndigheter och näringsorganisationer.
- Av det totala anslaget för forskningsstöd till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas, ska andelen för djurskyddsbefrämjande åtgärder utökas till minst 18 miljoner kronor per år under perioden 2025–2028 varav minst 12 miljoner kronor ska gå till åtgärder som förbättrar djurhälsan och bidrar till korrekt, restriktiv och därmed minskad läkemedelsanvändning.

Skälen för utredarens förslag

Två uppdrag till Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA

Det är en allmänt etablerad uppfattning att en hög nivå på djuromsorg och djurhälsa bidrar till ett ökat produktionsresultat, en förbättrad ekonomi och en minskad läkemedelsanvändning. Även vissa specifika djurskyddskrav i lagstiftningen kan bidra på motsvarande sätt. Däremot saknas i stor utsträckning vetenskapligt granskat och publicerat underlag för att kunna redovisa de samband som utredningsdirektivet efterlyser, det vill säga hur djurskyddskraven i lagstiftningen påverkar djurhälsoläget och läkemedelsanvändningen. Särskilt saknas studier under svenska förhållanden. En mer djupgående systematisk granskning av de specifika djurskyddskraven än den som varit möjlig att genomföra inom ramen för utredningen, skulle kunna ge mer underlag. Den litteraturstudie som genomfördes på beställning av utredningen hade begränsad tid och resurser till förfogande och det konstaterades också att det krävde en begränsning. I rapporten

konstateras bland annat att en fullständig systematisk granskning av krav för krav möjligen skulle kunna ge mer underlag. Utredaren bedömer att ett sådant utökat uppdrag bör ges till Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, i egenskap av expertmyndighet med uppdrag att främja djurs och människors hälsa och svensk djurhållning med diagnostik, forskning, beredskap och rådgivning.

Utöver detta föreslås att SVA också koordinerar en kartläggning om aktuell läkemedelsanvändning i Sverige kopplat till djurskydds-krav i svensk lagstiftning och till djurvälstånd för att ge en bild av hur situationen i Sverige ser ut i dag. Att genomföra experimentella studier om djurskydd och läkemedelsanvändning är som tidigare beskrivet såväl resurskrävande som tveksamt att genomföra av djurskyddsskäl. Men det finns redan i dag befintliga data kring gårdar, läkemedelsanvändning och djurskydd via de uppdrag exempelvis Jordbruksverket, länsstyrelserna och SVA har. Vidare finns data hos flera rådgivningsorganisationer som kan bidra till att erhålla en tydligare bild kring djurskyddets effekt på läkemedelsanvändningen på den enskilda gården. Kartläggningen bör därför ske i samverkan med, för syftet lämpliga, myndigheter och organisationer.

Utökning av Formas djurskyddsbefrämjande åtgärder

För en stärkt konkurrenskraft för livsmedelsproducenter och ett starkt djurskydd behöver även det Formasfinansierade arbetet inom området djurskyddsbefrämjande åtgärder utvecklas. Dessa åtgärder ska bland annat bidra till god djurhälsa och minskad läkemedelsanvändning. Forskningsrådet Formas har även ett befintligt uppdrag avseende finansiering av forskning om djurskydd, inom vilket området djurhälsa och läkemedelsanvändning också inryms. Av det totala årliga anslaget för forskningsstöd 2024 om 738 664 000 kronor till Formas är i dag minst 6 miljoner kronor öronmärkta för utveckling av djurskyddsbefrämjande åtgärder och minst 12 miljoner kronor ska användas för forskning om djurskydd, totalt 18 miljoner kronor.

Utredaren konstaterar att de reglerade medlen för djurskyddsområdet är små. Därför föreslås att av det totala årliga anslaget för forskningsstöd till Formas ska Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande utöka medel för djurskyddsbefrämjande åtgärder med minst 12 miljoner kronor per år till minst 18 miljoner kro-

nor under perioden 2025–2028. Av dessa ska minst 12 miljoner kronor årligen gå till åtgärder som förbättrar djurhälsan och bidrar till korrekt, restriktiv och därmed minskad läkemedelsanvändning. Detta ska ske genom en omfördelning av Formas anslag. Utredaren ser att anslaget i dag som är styrt till djurskyddsbefrämjande åtgärder är mycket lågt, endast 6 miljoner kronor per år. Här finns anledning att Formas gör en omfördelning av befintliga medel och satsar mer på de djurskyddsbefrämjande åtgärderna. Särskilt då dessa projekt kan omfatta mer tillämpade, produktionsnära studier. En utökning med minst 12 miljoner kronor per år är enligt utredarens bedömning inte orimligt att kunna omfördela inom det befintliga anslaget och därför föreslås inga extra medel för detta.

Totalt innebär förslaget att minst 30 miljoner kronor årligen är öronmärkta för djurskyddsforskning och djurskyddsbefrämjande åtgärder inom Formas. I dag är den anslagsposten 18 miljoner kronor per år. Förslaget innebär även fortsättningsvis 12 miljoner kronor per år till forskning om djurskydd, det vill säga oförändrat jämfört med i dag.

5.5.1 Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag

Två uppdrag till Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA

Utredaren föreslår att SVA får i uppdrag att genomföra en fördjupad och utökad litteraturstudie om sambanden mellan djurskyddskrav, djurhälsa och läkemedelsanvändning samt koordinera en kartläggning av aktuell läkemedelsanvändning i Sverige kopplat till djurskyddskrav och djurvälstånd. Litteraturstudien och kartläggningen kan sammantaget bidra till värdefull, ökad kunskap om hur och i vilken grad olika djurskyddskrav i lagstiftningen påverkar djurhälsa och läkemedelsanvändning. Det kan användas i produktionen men även som underlag för utveckling av djurskyddslagstiftningen och i samband med överväganden om olika ersättningar.

Utökning av Formas djurskyddsbefrämjande åtgärder

Förslaget innebär att medel för djurskyddsbefrämjande åtgärder utökas med minst 12 miljoner kronor från dagens 6 miljoner kronor till 18 miljoner kronor genom en omfördelning av Formas anslag. Av

dessa ska minst 12 miljoner kronor gå till åtgärder som minskar behovet av läkemedelsanvändning. Denna utökning bedöms bidra till stärkt konkurrenskraft och djurskydd, sänkta produktionskostnader och minskad antibiotikaresistens bland annat genom förbättrad djurhälsa och minskat behov av läkemedel. Det bidrar även till förbättrad folkhälsa.

Med dagens kostnader behöver ett projekt cirka 2 miljoner kronor per år och en rimlig tidsperiod om minst tre år, det vill säga cirka 6 miljoner kronor per projekt. Med minst 30 miljoner kronor årligen, det vill säga dagens 12 miljoner kronor för djurskyddsforskning och 18 miljoner kronor för djurskyddsbefrämjande åtgärder enligt utredarens förslag, skulle minst 5 forskningsprojekt kunna beviljas per år varav två öronmärkta till åtgärder som bidrar till minskad läkemedelsanvändning.

6 Förprovning av djurstallar

6.1 Utredningens uppdrag

Konkurrenskraftsutredningen¹ föreslog att ett uppdrag skulle ges till Jordbruksverket om att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att ta bort det obligatoriska kravet på förprovning. I både livsmedelsstrategin² och propositionen Ny djurskyddslag³ bedömde regeringen att förprovningen bör finnas kvar. I ett tillkännagivande till regeringen 2019 om förprovning av djurstallar ställde sig riksdagen bakom utskottets vilja att avskaffa det obligatoriska kravet på förprovning av djurstallar och förenkla reglerna för hur djurstallar ska byggas.⁴

Mot den bakgrunden ska utredaren analysera för- och nackdelar från konkurrenskrafts- och djurskyddssynpunkt med det obligatoriska kravet på förprovning samt konsekvenserna av att ta bort kravet.

6.2 Förprovning är ett förhandsgodkännande för byggnation

För att få påbörja en byggnation av djurstallar krävs i många fall en godkänd förprovning. Det innebär att länsstyrelsen på förhand prövar om stallet, förvaringsutrymmet eller hägnet som planeras är godkänt från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Länsstyrelsen granskar inskickade handlingar, bland annat ritningar, och bedömer om gällande djurskyddsbestämmelser uppfylls. Det handlar om olika utrymmeskrav men även inredning och tekniska system för utfodring, utgödsling, ventilation och brandskydd granskas. Förprovningssplikten gäller vid ny-, till- eller ombyggnation och om utrymmet ändras på ett sätt

¹ Konkurrenskraftsutredningen SOU 2015:15.

² En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet, prop. 2016/17:104.

³ Prop. Ny djurskyddslag 2017/18:147.

⁴ Bet. 2018/19: MJU11 punkt 15, rskr. 2018/19:188.

som är av väsentlig betydelse från djurskydds- eller djurhälsosynpunkt eller tas i anspråk eller inreds för djurhållning eller uppfödning som det tidigare inte använts för. Förprovning krävs inte för all djurhållning. Det som omfattas är utrymmen avsedda för djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar, hästar och djur som används vid undervisning som inte är försöksdjur.

Förprovningen utgår från djurskyddslagstiftningen och omfattar i princip bara det som ryms inom stallbyggnaden. Provningsen tar inte hänsyn till andra förutsättningar och faktorer som ligger utanför byggnadsskalet som betesmarker och miljöfrågor, om inte sådana faktorer har en inverkan på djurskyddet och djurhälsan inne i stallbyggnaden. Det kan exempelvis handla om att granska avståndet mellan olika byggnader från ett brandskyddsperspektiv.

Förprovningen genomförs fristående från annan lagstiftning. Det innebär att krav som ställs i annan lagstiftning, till exempel plan och bygglagstiftningen, inte beaktas vid förprovningen. Smittskydd och djurhälsoaspekter ingår i viss utsträckning, bland annat genom ett frivilligt smittskyddssamråd men även för att vissa av djurskyddsbestämmelserna syftar till god djurhälsa.

Från år 2006 är förprovningen kostnadsfri för djurägaren vad gäller myndighetens provning. Det tillkommer dock kostnader för den egna arbetstid som krävs i samband med ansökan. Kostnaden för det frivilliga smittskyddssamrådet står djurägaren själv för liksom eventuella konsultkostnader för ritningar etcetera. När det gäller de ritningar som krävs vid ansökan om förprovning måste djurägaren i många fall ändå ta fram sådana för att kunna bygga. Det är därför svårt att veta hur stor del av den kostnaden som belastar själva förprovningsskravet.

I det fall någon genomfört en förprovningsskyldig åtgärd utan att låta förpröva stallet, förvaringsutrymmet eller hägnet, ska länsstyrelsen besluta om en särskild avgift enligt 10 kap. 1 § djurskyddsförordningen. Avgiften ska tas ut av den som var ägare till stallet, förvaringsutrymmet eller hägnet när den förprovningsskyldiga åtgärden vidtogs. Det finns dock en preskriptionstid för denna avgift enligt 10 kap. 4 §. Där anges att innan myndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktar sig mot ges tillfälle att yttra sig. Om det inte skett inom fem år från det att åtgärden som krävde godkännande vidtogs får någon avgift inte beslutas.

6.3 Gällande lagstiftning

Förprovning av djurstallar återfinns inte i EU-lagstiftning utan är en svensk bestämmelse. Krav på förprovning ställs i 6 kap. i djurskyddsförordningen⁵ medan mer detaljerade regler finns i Jordbruksverkets föreskrifter.⁶

Av föreskrifterna framgår bland annat att kravet på förprovning inte gäller om antalet djur av det berörda djurslaget som ryms på anläggningen efter den planerade åtgärden understiger

- 20 nötkreatur
- 15 vuxna grisar
- 150 växande grisar
- 20 vuxna får
- 40 lamm
- 500 fjäderfän.

Det finns ytterligare undantag i lagstiftningen.

Till förprovningsansökan ska det bifogas måttsatta och skalenliga plan- och sektionsritningar samt en skalenlig situationsplan. Det ska även finnas beskrivningar av byggnadsdelar och anordningar som är av betydelse från djurskydds- eller djurhälsosynpunkt.

Innan en ansökan om förprovning skickas in till länsstyrelsen bör det enligt ett allmänt råd i djurskyddsföreskrifterna⁷ ha genomförts ett samråd med veterinär som har särskild smittskydds kompetens. Detta gäller bland annat för nötkreatur, gris, får, get, fjäderfä och fisk. Samrådet bör dokumenteras och bifogas ansökan. Smittskyddssamrådet bekostas av djurägaren och genomförs av en veterinär som djurägaren själv väljer att anlita. Djurägaren är inte skyldig att justera något i byggnaden som veterinären förordar.

Om en förprovningspliktig åtgärd avser en mindre om- eller tillbyggnad av en befintlig stallavdelning finns i vissa fall ett förenklat förfaringssätt som innebär att man får genomföra åtgärden utan att förpröva den. Det räcker då med en förhandsanmälan till länsstyrel-

⁵ Djurskyddsförordningen SFS 2019:66.

⁶ SJVFS 2021:29. Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om förprovning (SJVFS 2019:12). L35.

⁷ Allmänna råd till 6 kap. 1 § djurskyddsförordningen, SJVFS 2021:29.

sen och att skalenliga plan- och sektionsritningar som visar på byggnationens omfattning skickas in. Därefter kan man påbörja sin byggnation utan att behöva invänta ett förhandsgodkännande från länsstyrelsen. För att få göra detta ställs ett antal kriterier. Den befintliga stallavdelningen ska vara i enlighet med länsstyrelsens senaste förprövningsbeslut och åtgärden får bara beröra samma djurkategori och inhysningssystem som i den befintliga stallavdelningen. Efter ombyggnationen får antalet nya djurplatser motsvara högst 20 procent av det totala antalet platser i stallavdelningen. Förhandsanmälan får också göras om en förprövningspliktig åtgärd är nödvändig på grund av en restriktion Jordbruksverket har beslutat om vid utbrott av en smittsam djursjukdom.

I djurskyddsföreskrifterna⁸ ställs också krav på maximal handläggningstid. Länsstyrelsen ska fatta beslut i förprövningsärenden senast åtta veckor efter det att ansökan är komplett. Om det inte sker får djurägaren påbörja sin byggnation utan något förprövningsbeslut från länsstyrelsen. Det ställs även krav på djurägaren som måste genomföra byggnationen inom tre år från det att förprövningsbeslutet meddelats. Om byggnationen inte är slutförd inom tre år måste en ny förprövning göras av hela byggnationen i det fall man inte har startat arbetet alternativt av de byggnadsåtgärder som ännu inte genomförts.

Det sista steget i förprövningsprocessen är en besiktning av den färdiga byggnationen. Besiktning ska ske innan byggnaden tas i bruk eller, om det är mer lämpligt, snarast möjligt därefter.⁹ Det är djurägaren som anmäler till länsstyrelsen att man vill ha en besiktning. Länsstyrelsen har då fyra veckor på sig att genomföra besiktningen enligt djurskyddsföreskrifterna¹⁰, men besiktning får genomföras senare om länsstyrelsen bedömer att det är mer lämpligt och om det är överenskommet med sökanden. Länsstyrelsen kontrollerar att åtgärden är gjord i enlighet med förprövningsbeslutet. Om förprövningsbeslutet inte har följts ska länsstyrelsen pröva om den del av anläggningen som omfattas av förprövningsbeslutet får användas för djurhållning.

⁸ SJVFS 2021:29. Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om förprovning (SJVFS 2019:12). L35.

⁹ 6 kap. 3 § djurskyddsförordningen (2019:66).

¹⁰ 7 § och 8 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om förprovning SJVFS 2019:12, L35 (ändrad genom SJVFS 2021:29).

6.3.1 Handläggarsöd från Jordbruksverket – rätten till information och rådgivning

Jordbruksverket har tagit fram ett omfattande handläggarsöd¹¹ till länsstyrelserna kopplat till förprovning. Handläggarsödet är heläckande och tar upp många frågor som berör handläggning av förprovningsärenden. Bland annat tas frågan om möjligheten att lämna information och råd upp. Av handläggarsödet framgår bland annat att djurhållaren har rätt till information och rådgivning vid en förprovningensansökan. Det framgår av 8 kap. 4 § djurskyddslagen:

Kontrollmyndigheterna ska genom rådgivning och information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

Information är allmänna upplysningar, till exempel att man lämnar information om vad som står i lagstiftningen. Att lämna information kan också innebära att man delar ut en broschyr eller hänvisar till en hemsida. Råd är svar på frågor eller upplysningar om hur lagstiftningen kan tillämpas i ett specifikt fall. Rådgivning kan också vara en diskussion om olika lösningar eller risker i ett visst ärende. En del av en förprovningshandläggares uppdrag är alltså att ge råd och information som underlättar för djurhållaren att göra rätt. De ska kunna förklara vad lagstiftningen kräver och beskriva olika sätt att uppnå kraven.

6.4 Antalet förprovningar har minskat över tid

De förprovningar som genomförs leder i de flesta fall till byggnation. Byggandet av stallar, och därmed även antalet förprovningar har generellt minskat över tid. År 2012 var antalet förprovningensärenden 1 514. Tio år senare var motsvarande siffra 719, vilket är mer än en halvering. Den kraftiga minskningen av antalet förprovningensärenden kan till viss del förklaras av de förenklingar som Jordbruksverket införde i förprovningen 2012 och som medfört att färre byggnationer behöver förprovvas. Statistiken över antalet ärenden kan även påverkas av lantbrukets strukturrationalisering. Med allt större och färre företag kan det också förväntas att antalet förprovningensärenden minskar

¹¹ Jordbruksverket. Handläggning av ärenden om förprovning, 2022-12-19 dnr 5.2.17-23853/2022.

över tid. Antalet förprovningar kan dock ge en indikation på investeringsviljan.

Tabell 6.1 Förprovningsstatistik, antal avgjorda ärenden år 2010–2023

År	Hela landet
2023	728
2022	719
2021	994
2020	941
2019	798
2018	1 015
2017	1 293
2016	1 262
2015	1 085
2014	1 011
2013	1 098
2012	1 514
2011	1 693
2010	1 660

Källa: Jordbruksverket förprovningsstatistik 2023.

Antalet förprovningar skiljer sig åt mellan länen vilket framgår av tabellen nedan. Skillnaderna återspeglar i stort storleksordningen på djurhållningen i länet.

Tabell 6.2 Antal avgjorda förprövningsärenden per län år 2023

Län	Länsbeteckning	Antal
Västra Götaland	O	118
Skåne	M	109
Kalmar	H	44
Halland	N	59
Jönköping	F	53
Stockholm	AB	29
Östergötland	E	50
Uppsala	C	20
Kronoberg	G	31
Gävleborg	X	30
Södermanland	D	30
Västerbotten	AC	11
Blekinge	K	16
Värmland	S	35
Dalarna	W	7
Gotland	I	13
Västernorrland	Y	16
Jämtland	Z	21
Norrbottnen	BD	11
Örebro	T	7
Västmanland	U	18

Källa: Jordbruksverket förprövningsstatistik 2023.

Under år 2022 genomfördes totalt 733 besiktningar i hela landet. Sett över tid motsvarar det drygt 97 procent av antalet förprovningar. Under perioden 2013 till 2022 gjorde länsstyrelserna 9912 besiktningar och förprovade 10 183 ärenden. Av Jordbruksverkets nationella djurskyddsrapport 2023¹² framgår att antalet besiktningar hade minskat år 2023 till 606 besiktningar i hela landet, vilket är det lägsta antal som uppmätts. Det är dock logiskt enligt Jordbruksverket då antalet besiktningar är beroende av antalet förprovningar som genomförs föregående år det vill säga år 2022, vilket var det lägsta antalet som uppmätts. Att det är något färre besiktningar jämfört med antalet förprovningar kan delvis bero på att alla tilltänkta byggnationer inte genomförs,

¹² Nationell djurskyddsrapport, Jordbruksverket 2023.

men också på att någon anmälan om besiktning inte alltid görs av djurägaren.

6.5 Förprovningen har utretts flera gånger

Förprovningen infördes i svensk lagstiftning 1973. Det var dåvarande Lantbruksnämnden som godkände förprovningarna. Av propositionen¹³ framgick bland annat följande skäl.

Till stöd för förslaget åberopas bland annat följande. Eftersom husdjurens hälsa är starkt beroende av deras närmiljö, blir det av grundläggande betydelse för djurskyddet inom djurhållningen att stallen är utformade med klart beaktande av djurskyddsaspekter. Det har förekommit fall där relativt nyuppförda stallar varit utformade på sådant sätt att de givit upphov till så stor sjukdomsfrekvens hos husdjuren att produktionen blivit förlustbringande. I en del svinstallar har använts viss inredningsdetalj, så kallad protectabåge, som skadat djuren och därför ansetts oacceptabel från djurskyddssynpunkt. I sistnämnda fall har ett flertal djurägare nödgats bygga om inredningen i stallen. Från djurskyddssynpunkt olämpliga djurstallar orsakar sålunda sjukdom, skador och lidande för djuren och olägenheter för djurägaren i form av sämre produktionsresultat och kostnader för ombyggnad.

...

Vid utformningen av jordbrukets stallbyggnader måste givetvis hänsyn tas även till andra faktorer än sådana som gäller djurskyddet. Ekonomiska och produktionstekniska faktorer måste beaktas. Samtidigt medför större hänsynstagande till djurskyddssynpunkter vid utformningen av stallar såsom framhållits av lantbruksstyrelsen och av några remissinstanser ofta ekonomisk fördel för djurägaren. Ett bättre djurskydd leder nämligen till bättre djurhälsa som i sin tur ger ökat produktionsresultat.

Dagens system med förprovning härstammar till stora delar från djurskyddslagen som antogs 1988¹⁴ genom proposition 1987/88:93. Av förarbetena kan noteras att förprovningen motiverades med behovet av att stärka djurskyddet.

¹³ Kungl. Maj:sts proposition 1973:31 med förslag till ändring i lagen (1944:219) om djurskydd, s. 19).

¹⁴ Djurskyddslag 1988:534.

Förprovningen av djurstallar bör liksom hittills vara ett uttryck för en strävan att med en god stallmiljö och lämpliga skötselmetoder öka förutsättningarna för ett gott hälsotillstånd hos djuren. Prövningen bör omfatta alla faktorer i miljö och skötsel som har betydelse för djurhälsa och djurbeteende och därmed för djurskyddet.

Fram till den 15 april 2003 omfattade förprövningskravet stallar eller andra förvaringsutrymmen för häst, nötkreatur, gris, får, getter, fjäderfä samt anläggningar för pälsdjur. Genom en ändring av 5 § djurskyddsförordningen utökades kravet 2003 till att omfatta samtliga djur som hålls för produktion av livsmedel, skinn, ull eller päls samt hägnade djur som hålls för samma ändamål. Därefter har flera utredningar genomförts och justeringar införts.

6.5.1 Uppdrag till Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket 2007 – ansvaret för förprovningen, omfattning och förenkling

Regeringen gav den 29 mars 2007 dåvarande Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket i uppdrag att se över systemet med förprovning av stallbyggnader från djurskydds- och djurhälsosynpunkt.¹⁵ En anledning till uppdraget var att regeringen haft möten med näringen, myndigheter och intresseorganisationer som framfört behov av att förbättra systemet med förprovning. Skälen var bland annat stora olikheter i bedömningar inom landet och långa handläggningstider. Det fanns även önskemål om att smittskyddskrav skulle ingå i förprovningen, framför allt för stora besättningar.

Uppdraget innebar att myndigheterna senast den 31 december 2007 skulle redovisa en preliminär bedömning av om det fanns skäl att föra över ansvaret från länsstyrelsen till exempelvis en central myndighet eller till flera länsstyrelser i grupp. Uppdraget i sin helhet inkluderade även förprovningens framtida omfattning och möjliga förenklingar, vilket slutrapporterades den 30 oktober 2008 i rapporten Ett djurskydd i förändring.¹⁶

Djurskyddsmyndigheten inrättades 1 januari 2004 och lades ner den 1 juli 2007. Djurskyddsfrågorna återfördes då till Jordbruksverket. Det medförde att Jordbruksverket var den myndighet som rappor-

¹⁵ Jo2007/1305.

¹⁶ SJV rapport "Ett djurskydd i förändring" 2008:24.

terade både deluppdraget om ansvaret för förprovningen¹⁷ och tog fram slutrapporten.

Jordbruksverkets delrapport

Ansvaret för förprovningen bör fortsatt vara kvar på länsstyrelserna

En överflyttning av handläggningen av förprovningsärenden till en central myndighet skulle enligt Jordbruksverket förenkla samordningen av handläggare så att bedömningarna kan bli mer likvärdiga. En centralisering av förprovningen skulle också kunna leda till att handläggarna kan specialisera sig inom olika områden. Det skulle sannolikt medföra färre handläggare inom respektive område och bättre förutsättningar för mer likartade bedömningar. Jordbruksverket ansåg inte att olika bedömningar i förprovningsärenden utgjorde tillräckliga skäl för att flytta ansvaret från länsstyrelserna till en central myndighet. En specialisering försvåras också då handläggarna enligt Jordbruksverket bör sitta utplacerade på regionala kontor för att få regional anknytning, vilket bland annat ansågs viktigt för närhet till djurskydds-kontrollen och närhet mellan sökanden och myndigheten för att underlätta personliga möten.

Jordbruksverkets slutsats i delrapporten 20 december 2007 var att ansvaret för förprovningen även fortsättningsvis bör ligga kvar på länsstyrelserna då man inte såg tillräckliga skäl för att helt eller delvis flytta över ansvaret till en central myndighet. En överflyttning bedömdes inte i sig innebära en kompetenshöjning och inte heller förkorta handläggningstiderna. Det ansågs vara en fördel att länsstyrelsernas myndighetsuppdrag inom lantbruk och djurskydd fortsatt koncentreras till en och samma myndighet. Att inte flytta ansvaret för förprovningen till en central myndighet stöddes också enligt Jordbruksverket av Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation och utvecklingskraft.¹⁸ Kommittén föreslog att länsstyrelsernas uppgifter skulle renodlas till ett utvecklat myndighetsuppdrag med fokus på statlig samordning, tillsyn (offentlig kontroll), tillstånd och annan rättstillämpning samt uppföljning, utvärdering och tvärsektorieell kunskapsbildning.

¹⁷ Jordbruksverket delrapport Redovisning av preliminär bedömning avseende ansvaret för förprovningen 2007-12-20 dnr 39-3415/07.

¹⁸ Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft SOU 2007:10.

Jordbruksverket motiverade också sitt förslag med att samordningen mellan olika ärenden underlättas om ansvaret ligger på en och samma myndighet. Det skulle också innebära mindre krångel för djurägaren. Ytterligare motiv var att den regionala anknytningen har många fördelar såsom kortare restider vid besiktning, närhet mellan myndighet och sökande samt kännedom om lokala förhållanden och aktörer.

Ett antal organisationer och myndigheter hade yttrat sig i frågan och 42 av 44 såg länsstyrelserna eller grupper av länsstyrelser som en lämplig lösning. Näringsens organisationer föreslog att förprovningar för nötkreatur och häst där flest provningar genomförs bör provas av länsstyrelsegrupper med specialistkompetens, får och get kan provas centralt eller av länsstyrelsegrupper medan övriga djurslag bör provas hos Jordbruksverket (fjäderfå, gris, hjort, pälsdjur). Näringsen ville både ha specialistkompetens och behålla lokal anknytning, även om det sistnämnda inte ansågs nödvändigt. Länsstyrelsen framhöll att den regionala närheten är mycket viktig för myndigheten för att kunna utföra sina myndighetsuppdrag på ett resurseffektivt sätt.

Regeringen bör fastställa regionala förprovningsgrupper

Jordbruksverket bedömde att kompetens- och erfarenhetsutbytet mellan länsstyrelserna och mellan dessa och olika branschorganisationer, projektörer, rådgivare och djurhälsovård med flera behövde öka. Ett förslag var att regeringen formellt skulle fastställa regionala förprovningsgrupper där flera län skulle ingå och samarbeta i syfte att öka likriktningen av bedömningarna och höja kvaliteten, styrningen och effektiviteten i hanteringen av förprovningsärenden. Grupperna skulle samarbeta i enskilda ärenden i syfte att minimera handläggningstiderna och utnyttja gruppens samlade kompetens och spetskompetenser. De skulle hålla regelbundna möten för att diskutera aktuella frågor, försäkra sig om likvärdiga bedömningar samt utbyta kunskap och erfarenheter. En samordnande länsstyrelse skulle få ett tydligt ansvar för återrapportering om hur målen för de regionala förprovningsgrupperna uppfylls, exempelvis rörande handläggningstider och kompetensutnyttjande. Det var ett sätt att styra upp och säkra samverkan. Med regionala förprovningsgrupper bedömde Jordbruksverket att samordningen mellan länen skulle förbättras och leda till mer likvärdiga bedömningar.

Ett ytterligare förslag i delrapporten var att de regionala förprövningsgrupperna skulle bilda regionala samrådsgrupper med regionala branschorganisationer, tillverkare och projektörer.

Överflyttning av ärenden mellan länsstyrelser

Jordbruksverket föreslog vidare utökade möjligheter och förutsättningar att samarbeta för länsstyrelserna när det gäller förprövningsärenden. En länsstyrelse skulle enkelt kunna lämna över förprövningsärenden eller vissa typer av ärenden till en annan länsstyrelse efter överenskommelse, som exempelvis ett förprövningsärende där en länsstyrelse saknar kompetens. Jordbruksverket konstaterade att det kan vara svårt, eller onödigt kostsamt, för en länsstyrelse att upprätthålla tillräcklig kompetens i ärenden som är ovanliga för regionen. Jordbruksverket förordade en undersökning av hur lagstiftningen skulle kunna förändras för att underlätta överflyttning av ärenden mellan länsstyrelser.

Förstärk och framtidssäkra kompetensen

Jordbruksverket ansåg att det borde övervägas att införa ett bemyndigande för Jordbruksverket att föreskriva om vilka kompetenser som måste finnas på den prövande myndigheten och som är nödvändiga hos de som handlägger förprövningsärenden. Detta grundades på Jordbruksverkets bedömning att kompetensen hos länsstyrelserna generellt sett är hög men varierande och att det därför finns behov av att förstärka den ytterligare. Bedömningen baserades på de regelbundna kontakter Jordbruksverket hade med länsstyrelserna på sak-nivå och genom olika kurser, seminarier och samordningsmöten för handläggarna. Att öka kompetensen motiverades även med att det inte längre utbildas teknikagronomer med byggteknikinriktning och att det pågick ett generationsskifte bland länsstyrelsernas byggnadskonsulenter. Sammantaget motiverade ovanstående enligt Jordbruksverket särskilda åtgärder för att säkra framtida kompetensbehov och för att möta utvecklingen av nya djurhållningsformer och produktionssystem.

I departementspromemorian Djurskyddskontroll i statlig regi¹⁹, föreslogs att ansvaret för den offentliga djurskyddskontrollen samt ansvaret för att pröva tillstånd enligt dåvarande 16 § djurskyddslagen flyttas från kommunerna till länsstyrelserna. Genom dessa åtgärder bedömde Jordbruksverket att länsstyrelsernas samlade kompetens inom djurskyddsområdet också skulle stärkas. Det noterades även att om kontrollen skulle flyttas till länsstyrelserna minskar risken att djurägare utsätts för att de som utför förprovning och de som utför offentlig kontroll gör olika bedömningar. En överflyttning av ansvaret för djurskyddskontrollerna till länsstyrelserna talade också enligt Jordbruksverket för att förprovningen även fortsättningsvis skulle handläggas av länsstyrelserna.

Riksdagen beslutade senare att länsstyrelserna skulle ta över ansvaret för djurskyddskontrollen från kommunerna den 1 januari 2009.

Andra åtgärder som föreslogs i delrapporten

Jordbruksverket underströk även behovet av andra åtgärder för att effektivisera och förbättra förprovningen som att underlätta för de sökande, öka den centrala vägledningen och samordningen, åtgärder för mer likvärdiga bedömningar (till exempel beslutsmallar, handledningar, nytt förprovningsprogram för handläggning, databaserad kunskapsbank), kortare handläggningstider och insatser för att säkra kompetensen hos förprovningshandläggarna.

Jordbruksverkets slutrapport i oktober 2008

Parallellt med Jordbruksverkets uppdrag om förprovningen inledde regeringen ett arbete i syfte att undersöka möjligheterna att, med bibehållet eller förbättrat djurskydd, modernisera och utveckla djurskyddslagstiftningen. Inom ramen för det arbetet slutrapporterades regeringsuppdraget om förprovning den 30 oktober 2008 i Jordbruksverkets rapport Ett djurskydd i förändring²⁰ tillsammans med ett uppdrag om likvärdiga och riskbaserade djurskyddskontroller samt ett uppdrag om hur djuruomsorgsprogram för lantbrukets djur kan tillämpas i framtiden.

¹⁹ Departementspromemoria Ds 2007:33, Djurskyddskontroll i statlig regi.

²⁰ SJV rapport "Ett djurskydd i förändring" 2008:24.

Förslagen rörande förprovning bedömdes sammantaget ge ett förbättrat djurskydd och en minskning av djurägarnas administrativa kostnader med minst 30 procent. Dessutom förväntades effektivare myndighetsarbete med kortare handläggningstider. Förslagen om förenklingar och effektiviseringar av förprovningen skulle enligt Jordbruksverket också innebära att länsstyrelserna kan omfördela resurser för annat förebyggande arbete. Effekterna av förenklingsförslagen kunde inte beräknas, men Jordbruksverket uppskattade att andelen förenklade förprovningar skulle vara cirka 30 procent av det totala antalet förprovningar. Det skulle i så fall omfatta 500–600 förprovningsärenden per år.

Ett förslag var att införa fler undantag från kravet på förprovning med minskat antal förprovningsärenden till följd. Detta skulle frigöra resurser på länsstyrelserna och ge djurägarna en minskad administrativ börda. I arbetet fördes endast principdiskussioner i den delen och därför kunde inte konsekvenser och beräkningar redovisas.

Det fanns även förslag om att utöka förprovningen. Det handlade om förutsättningarna för att kunna hålla djur på bete samt smittskydd. Ett förbättrat djurskydd och smittskydd var de positiva effekterna liksom att undvika att bygga på ett sätt så att kravet på bete inte kan uppfyllas och undvika kostsamma ombyggnationer. Förslagen bedömdes medföra en utökning av länsstyrelsernas arbetsuppgifter, förlängd handläggningstid och en ökad administrativ börda för djurägarna.

När det gäller samordning med andra tillstånd eller verksamheter som handläggs på annan myndighet, till exempel bygglov, bygganmälan eller anmälan enligt miljöbalken, såg Jordbruksverket små möjligheter att samordna dessa ärenden så att det skulle effektivisera förprovningen. Ett förslag var dock att den myndighet som får in en ansökan eller anmälan underrättar den andra myndigheten. Den underrättade myndigheten som får kännedom om att en djurägare planerar en byggnation eller avser att förändra sin verksamhet kan då exempelvis skicka ut information till djurägaren och/eller yttra sig i ärendet.

Samordning med andra tillstånd som prövas av länsstyrelserna bedömdes kunna ske inom den egna myndigheten. Jordbruksverket såg inte några större fördelar med att samordna besluten för dessa olika ärenden genom att meddela samtliga tillstånd i ett beslut. Det skulle i många fall onödigt fördröja byggstarten och inte effektivisera handläggningen.

I och med att djurskyddskontrollen skulle övergå till länsstyrelserna från kommunerna den 1 januari 2009 ansåg Jordbruksverket att samordningen av förprövningsbesiktningen och djurskyddskontrollen borde kunna förenklas väsentligt. Djurägarens administrativa börda uppskattades minska med ett myndighetsbesök på 1–2 timmar eller en minskning av den administrativa bördan med upp till 10 procent.

Jordbruksverket föreslog också mer administrativa åtgärder som förbättrade ansökningsblanketter, handledningar, översyn av föreskrifterna för ökad tydlighet samt förbättrat it-stöd för handläggningen. Dessa förslag förväntades effektivisera länsstyrelsernas handläggning vilket skulle återspeglas i kortare handläggningstider, mer likvärdiga bedömningar och förbättrad samhällsservice. Det gick inte att beräkna effekterna av förslagen men Jordbruksverket uppskattade att antalet förprövningsärenden som behöver kompletteras efter att de lämnats in borde kunna halveras, den administrativa bördan för djurägaren minska med minst 30 procent eller cirka 6 timmar jämfört med gällande tidsåtgång. Grunden för beräkningarna var en undersökning från dåvarande Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) år 2004.

Förenklningar – en sammanfattning av förslagen

- Förbättrade ansökningsblanketter och information om förprovning.
- Nytt it-stöd för hantering av förprövningsärenden.
- Fler undantag från kravet på förprovning.
- Ersätta förprovningen med ett obligatoriskt anmälningsförfarande i vissa ärenden.
- Reducera förprovningens omfattning för vissa typer av förprovningsskyldiga åtgärder.
- Införa system för typgodkännande.
- Samordna förprovningen med andra tillstånd och verksamheter inom länsstyrelsen.
- Utöka länsstyrelsens samordnande insatser och informationsutbyte med andra myndigheter.

Förprovningens omfattning – en sammanfattning av förslagen

- Undantagsgränserna vad gäller förprovningsskravet höjs för vissa djurslag.
- Undantagsgränser för ytterligare djurslag införs.
- Enklare byggnader undantas kravet på förprovning.
- System med kvotberäkning tas bort (beräkningen användes för att se om förprovning krävdes eller inte och gällde om flera djurslag hölls i samma utrymme i en byggnad) då den är krånglig och omfattar få stallar.
- Förprovningen ersätts med en anmälan i vissa fall.
- Förprovningen utökas till att även beakta smittskyddet.
- Förprovningen utökas till att även beakta kravet på bete.
- Framtida eventuella möjligheter att helt kunna undanta kravet på förprovning för viss djurhållning där djurägaren är ansluten till ett kontrollprogram som godkänts av Jordbruksverket.

Undantag för enkla byggnader

Jordbruksverket konstaterar i rapporten att förprovningsskravet inte tar hänsyn till byggnadens eller djurhållningens komplexitet. Det innebär att även byggnader där risken är liten för att någon bygger på ett felaktigt sätt samtidigt som kostnaderna är låga för att rätta till ett eventuellt fel i efterhand, måste förprövas. Till exempel kan det handla om enkla ligghallar upp till viss storlek eller andra väderskydd, enkalvshyddor samt hyddor för suggor. Det kan också vara utrymmen där tekniska system för ventilation, värme, utgödning, foder, vatten med mera saknas eller har liten betydelse för djurens välfärd.

Jordbruksverket avsåg att arbeta fram nya anpassade föreskrifter som gav undantag för sådana enklare byggnader. Förutom en förklaring för djurägarna bedömdes förslaget frigöra resurser för länsstyrelserna.

Obligatoriskt anmälningsförfarande i vissa ärenden

Jordbruksverket bedömde att vissa djurägare kan undantas krav på förprovning genom att göra en enkel anmälan till länsstyrelsen om den planerade åtgärden. Det skulle gälla vid nyetablering av små besättningar i syfte att ge länsstyrelsen möjlighet att nå dem med information. Länsstyrelsernas byggnadskonsulenter ansåg att kunskapsnivån om stallbyggnation i dessa små, ofta hobbybetonade besättningar förvisso kan vara låg, men att ett krav på förprovning skulle öka antalet ärenden markant vilket inte skulle vara möjligt att hantera med länsstyrelsens begränsade resurser. Av det skälet skulle ett anmälningsförfarande vara en mer lämplig lösning. Länsstyrelsen skulle få god överblick över de mindre besättningarna i länet, djurskyddsarbetet skulle effektiviseras och djurskyddet förbättras totalt sett.

Förslaget innebar dock inte en förenkling för samtliga djurhållare. Vissa djurägare som var undantagna förprovningsskravet enligt gällande regelverk skulle med förslaget bli skyldiga att göra en anmälan till länsstyrelsen. Det skulle innebära en tillkommande skyldighet för berörda djurägare. Om en sådan anmälan inte görs innebär det att djurskyddslagstiftningens krav inte uppfyllts. I djurskyddsförordningen föreskrivs om en särskild avgift för underlåtenhet att förpröva en förprovningspliktig åtgärd. Jordbruksverket ansåg att det vore tveksamt att samma princip skulle gälla i det fall någon inte skulle anmäla en anmälningspliktig åtgärd och att det i så fall behövde regleras i djurskyddslagen. Tidsåtgången för anmälan, det vill säga ökningen av den administrativa bördan, uppskattade Jordbruksverket till cirka 3 timmar.

Förenklingen låg hos de djurägare som med gällande regelverk omfattades av tillståndsplikten. Om förslaget om anmälan vid nyetablering infördes skulle de i stället för förprovning bara behöva göra en anmälan till länsstyrelsen. Det skulle innebära en minskning av den administrativa bördan med cirka 17 timmar eller 85 procent enligt Jordbruksverkets beräkningar, vilka grundade sig på en undersökning från Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) år 2004. NUTEK beräknade att en förprovning tar cirka 20 timmar för en djurägare att göra med tillhörande besiktning. Hur många djurägare som skulle påverkas av förslaget kunde Jordbruksverket inte uppskatta.

Reducerad förprovning

I syfte att förenkla förprövningsprocessen föreslog Jordbruksverket att en möjlighet till reducerad förprovning skulle införas i lagstiftningen. Grundtanken var att granskningen koncentrerades till de delar av byggnaden där riskerna för felbyggnation är som störst. Det skulle kunna handla om att begränsa granskningen till exempelvis ventilationen eller vissa delar av byggnaden där utförandet inte är detaljreglerat i föreskrifterna utan kräver en bedömning. Djurägaren skulle bara behöva skicka in ett begränsat urval av uppgifter och handlingar. Dessa skulle fastställas senare och föras in i föreskrifterna.

De förslag och exempel som togs upp i rapporten där reducerad förprovning kunde komma i fråga var tillbyggnader, förutsatt att man bygger samma djurhållningssystem som det befintliga, mindre ombyggnationer där man bygger för samma djurslag som redan hålls i utrymmet samt byggnadsåtgärder på en anläggning som är ansluten till ett kontrollprogram. Vid reducerad förprovning föreslog Jordbruksverket att besiktningen skulle utgå men att djurägaren har kvar ansvaret att anmäla till länsstyrelsen när byggnationen är klar. Djurägare som vill ha besiktning ska kunna begära det. Dessutom föreslog Jordbruksverket att anmälan om att byggnationen är klar bör ingå i djurskyddskontrollens riskvärdering.

Bedömningen var att förslaget om reducerad förprovning förutom förenkling för djurägarna även skulle leda till effektiviseringar av arbetet på länsstyrelserna. Jordbruksverket noterade att reducerad förprovning skulle medföra ett större ansvar för djurägaren att byggnadslösningen i övrigt uppfyller kraven i djurskyddslagstiftningen. Jordbruksverket föreslog därför att det skulle vara möjligt att utöka granskningen i det fall djurägaren hade sådana önskemål. Bedömningen var att den tid som åtgår för djurägaren vid en reducerad förprovning bör kunna halveras, det vill säga minskas med cirka 10 timmar. Detta genom att färre uppgifter måste tas fram och redovisas i ansökan och att besiktningen utgår.

Typgodkännande – en central förprovning av nya produkter och system

När en ny produkt eller systemlösning som inte klassas som ny teknik kommer ut på marknaden kan det ibland vara svårt att på förhand avgöra om den kan godkännas. Det försvårar planeringen av bygg-

nationen men även för den leverantör som vill marknadsföra en sådan produkt. På länsstyrelsen kan det också uppstå osäkerhet och handläggningstiden förlängs. Det ökar också risken för att länsstyrelserna gör olika bedömningar där vissa godkänner produkten och andra inte. Jordbruksverket föreslog därför i slutrapporten att nya system och tekniska lösningar skulle typgodkännas på förhand av Jordbruksverket och att det skulle öka enhetligheten i landet, förkorta handläggningstiderna och bidra till en mer effektiv och enklare förprovning. Ett val av ett typgodkänt system eller teknisk lösning skulle inte ersätta förprovningen.

Jordbruksverket bedömde även att förslaget skulle innebära en möjlighet för tillverkare och leverantörer som vill få en produkt eller systemlösning typgodkänd. Det skulle kunna underlätta tillverkning, marknadsföring och försäljning av produkten.

Förslaget innebar en utökad uppgift för Jordbruksverket. Den föreslogs finansieras med avgifter. På länsstyrelserna bedömdes arbetsbördan minska och resurser kunna frigöras för annat arbete.

Förprovningen bör utökas med smittskyddskrav

I Jordbruksverkets uppdrag ingick att särskilt utreda om smittskyddsaspekter bör tillgodoses vid förprovningen. De flesta som lämnade in synpunkter under arbetets gång ansåg att smittskyddet borde ingå på ett eller annat sätt. Jordbruksverket konstaterade att smittskyddet är viktigt från såväl djurskydds- som konsumentperspektiv genom säkra livsmedel. Ett förbättrat smittskydd är också till gagn för både den enskilde djurägaren, för näringen i stort och för samhället för att minska kostnaderna för olika sjukdomsutbrott (smittutredning, sjukdomsbekämpning och sanering).

Jordbruksverket ansåg därför att det var väl motiverat att smittskydd ska ingå i förprovningen i större omfattning än i nuvarande regelverk. Förslaget var att förprovningen skulle föregås av ett obligatoriskt smittskyddsområde för vissa besättningar som stora besättningar och de med hög smittrisk. De obligatoriska smittskyddskraven skulle utvecklas, finnas i föreskrifter och ingå i förprovningen. Branschspecifika smittskyddsriktlinjer för samråden skulle tas fram av näringen. Dessutom skulle frivilliga smittskyddsregler utvecklas och bedömas vid förprovningen. Dessa regler var bara tänkta att vara

obligatoriska för vissa riskbesättningar. När det gäller samråden föreslog Jordbruksverket att de skulle genomföras av exempelvis Svenska Djurhälsovården eller motsvarande organisation som besitter relevant smittskyddskompetens inom respektive näring. Samråden skulle vara rådgivande.

Genom ett gott smittskydd skulle djurägarna kunna premieras genom en högre ersättning enligt epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658) och en minskning av kostnaden för en eventuell framtida försäkringslösning.

Länsstyrelserna föreslogs utöka sin granskning till att omfatta både de tvingande och de frivilliga smittskyddsreglerna. Det innebär en granskning inte bara av de bestämmelser som meddelats med stöd av djurskyddslagen utan även bestämmelser som meddelats med stöd av exempelvis epizooti-, zoonos- och provtagningslagen.

Förslaget om smittskydd är den mest omfattande uppgiften som tillkommer för länsstyrelserna av Jordbruksverkets samtliga förslag. Det skulle enligt Jordbruksverket även förlänga handläggningstiderna något. En preliminär bedömning var att handläggningen skulle kunna öka med cirka 25 procent eller 1–2 veckor beroende på byggnadsåtgärdens omfattning och anläggningens eller djurhållningens komplexitet.

En utökning av förprovningen med smittskydd skulle enligt Jordbruksverket innebära en viss ökning av den administrativa bördan för de djurägare som ska genomföra större investeringar och för de som klassas som riskbesättningar då ytterligare uppgifter måste redovisas. En uppskattning var att den administrativa bördan skulle öka med högst 2 timmar för berörda djurägare. Därtill skulle det kunna tillkomma kostnader för mer detaljerade ritningar på cirka 2 000 kronor.

Själva smittskyddssamrådet bedömdes öka den administrativa bördan med 3 timmar för djurägarna. Det tillkommer då kostnader för själva samrådet, vilket uppskattades av Jordbruksverket till 3 500 kronor. Sammantaget innebar förslaget om utökat smittskydd ökade kostnader för djurägarna. Sett i ett större perspektiv ansåg Jordbruksverket att förslaget skulle leda till minskade kostnader för både samhället och djurägarna genom minskade kostnader för sjukdomsbekämpning och smittsanering.

Förprovningen föreslås utökas med granskning av bete

Jordbruksverket föreslog att förprovningen utökas till att även omfatta granskning av förutsättningarna att hålla nötkreatur för mjölkproduktion på bete. Skälen var bland annat att det förekom att stallbyggnader uppförs, byggs till eller byggs om på ett sätt som gör att kravet på bete inte kan uppfyllas. Jordbruksverket gjorde en undersökning 2008 baserat på kommunernas djurskyddskontroller. Den visade att det förekommer brister i efterlevnaden hos 6,6 procent av de kontrollerade mjölkbesättningarna, 0,6 procent av nötköttsbesättningarna och detsamma i får- och getbesättningarna. I 24 procent av de besättningar där brister konstaterats i mjölkbesättningar bedömdes det helt eller delvis bero på felaktig eller olämplig byggnadslösning. I besättningar med nötköttsproduktion noterades det bara i en besättning medan det i får- och getbesättningarna inte i något fall angetts att byggnaden var orsak till att beteskravet inte uppfyllts.

Förslaget byggde på en granskning av enklare karaktär. Det skulle inte närmare detaljgranskas och prövas om till exempel markytorna håller eller hur förutsättningarna för växtlighet ser ut. Granskningen skulle i stället utgöras av en rimlighetsbedömning om det finns grundförutsättningar för att beteskraven i fråga om areal, tillgänglighet med mera kan uppfyllas. Det innebar en utökad arbetsuppgift för länsstyrelsen på 1 timma per ärende enligt Jordbruksverkets uppskattning. Förslaget bedömdes inte påverka handläggningstiden.

Jordbruksverket noterade att den administrativa bördan skulle öka för berörda djurägare om förslaget genomfördes. Ett utökad granskningsunderlag skulle behövas i form av en redovisning av hur djuren kan förflytta sig till och från betet samt betesmarkens storlek och placering. Det redovisas exempelvis på planritning, situationsplan eller motsvarande. Den utökade tidsåtgången för djurägarna skattades till cirka 1 timma.

Besiktning av djurstallar

När byggnadsåtgärden är genomförd ska djurägaren anmäla det till länsstyrelsen som ska utföra en besiktning på plats. Det gör enligt Jordbruksverket att länsstyrelsen får möjlighet att följa upp sitt beslut och ger nödvändig erfarenhetsåterföring. Besiktning är resurskrävande för både länsstyrelsen och djurägaren. Jordbruksverket an-

såg därför att man vid mindre eller enklare åtgärder som exempelvis ligghallar kan ifrågasätta om det är rimligt att en särskild besiktning måste genomföras.

Jordbruksverket bedömde i sin slutrapport 2008 att antalet besiktningar var cirka 600 färre än antalet beslutade förprövningsärenden och att antalet byggnader som inte besiktigas stadigt kommer att öka. Endast hälften av de förprövade stallbyggnaderna anmälades till besiktning, vilket är oroande enligt Jordbruksverket. Obalansen mellan antal besiktningar och beslutade ärenden förklarade länsstyrelserna med resursbrist.

Kontrollprogram kan ersätta förprovning

Jordbruksverket ansåg att kontrollprogram borde kunna ersätta förprovning i framtiden, förutsatt att kontrollprogrammet är godkänt av Jordbruksverket. En förutsättning är att programmets uppbyggnad vad gäller utformning och tillämpning är anpassat för detta. Jordbruksverket utredde inte frågan vidare.

6.5.2 Djurskyddslagsutredningens förslag om förprovning

Djurskyddslagsutredningen²¹ slog fast att förprovning även fortsättningsvis behövdes för att förebygga djurskyddsproblem, men även för att hjälpa företagaren och fungera som garant för investeringarna. Kravet skulle endast gälla djurhållning som är yrkesmässig eller av större omfattning. Att tillståndsprövningen innebar en viss administration ansågs motiverat från djurskyddssynpunkt och helt nödvändig för att bibehålla befintlig djurskyddsnivå i Sverige. Administrationen bedömdes även minska framåt genom en mer enhetlig hantering av förprövningsärenden.

Utredaren underströk att allt som är av väsentlig betydelse för djurskyddet och djurhälsan skulle ingå i den framtida förprovningen. Till exempel borde möjligheten att släppa ut djur på bete inkluderas i förprovningen. Förprovningen skulle inte bara vara en teknisk granskning utan även omfatta aspekter som djurens beteende och hälsa. För att klara det krävdes enligt utredaren en utökning av etologisk- och veterinärmedicinsk kompetens.

²¹ Djurskyddslagsutredningen SOU 2011:75.

I betänkandet Folkhälsa – Djurhälsa. Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring²² 2010 (Djursmittsutredningen) övervägdes att införa en bestämmelse om krav på förprovning av djurstallar från biosäkerhetssynpunkt. Detta då det ansågs vara svårt för en enskild djurhållare att överblicka de konsekvenser en byggnation kan få för smittskyddet. Djursmittsutredningens slutsats var dock att ett krav på förprovning från biosäkerhetssynpunkt inte är nödvändigt eller proportionerligt i förhållande till den avsedda nyttan med åtgärden, en slutsats som utredaren i djurskyddslagsutredningen inte delade.

Vidare ansåg utredaren i djurskyddslagsutredningen att kontrollarbetet och förprovningen skulle kunna stärkas och effektiviseras om dessa processer integrerades i högre grad.

Utredaren föreslog sammanfattningsvis att de olika lokalgodkännanden som finns för olika djurverksamheter likriktas genom att det i lagen ställs ett generellt krav på att utrymmen där djuren hålls ska godkännas i förväg utifrån djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Detta krav skulle gälla all yrkesmässig djurhållning eller djurhållning av större omfattning. Innan utrymmen där djuren ska hållas tas i bruk, eller om det är mer lämpligt, snarast möjligt därefter, ska dessa utrymmen kontrolleras av länsstyrelserna. Utredaren ansåg att de faktorer som är viktiga för att kunna skapa ett gott djurskydd och en god djurhälsa ska ingå i förprovningen. Byggnadsteknisk, veterinärmedicinsk och etologisk kompetens ska inkluderas i förprövningsarbetet. Länsstyrelserna bör samverka och organisera sig, exempelvis regionvis, för att nödvändig specialisering ska kunna ske.

6.5.3 Lagstiftningen justeras 2012

Den 14 juni 2012 trädde en justerad föreskrift om förprovning i kraft i Sverige med Jordbruksverkets slutrapport från oktober 2008 som grund.²³ Då infördes följande nyheter.

²² Folkhälsa – Djurhälsa. Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring (SOU 2010:106).

²³ SJVFS 2012:12, L35.

Mindre enklare byggnader undantas

Mindre, enklare stallbyggnader undantogs från kravet. Det handlade bland annat om ligghallar och stallar för väderskydd som rymmer högst dubbla antalet djur enligt en lista med undantag i föreskriften, kalvnings- och lamningsboxar för ett moderdjur och tillfälliga boxar för djur som behöver särskild vård. Det gällde även permanenta sjukboxar men för ett visst maximalt antal djur. Ensamboxar för kalvar om de är i stallavdelningar med kor undantogs också liksom ströbäddsboxar för max 20 grupphållna kalvar i oisolerad byggnad med naturlig ventilation.

Det infördes även undantag för mindre besättningar med färre än 40 lamm.

Det tidigare kravet på förprovning för besättningar där flera djurslag hålls i samma byggnad togs bort.

Frivilligt smittskyddssamråd infördes

Ett nytt allmänt råd infördes i lagstiftningen i form av ett frivilligt smittskyddssamråd. Det skulle genomföras av en veterinär som djurägaren själv anlitate. Samrådet skulle ske innan ansökan om förprovning skickas in. Kostnaden för detta belastade djurägaren och uppskattades av Jordbruksverket till cirka 4 000 kronor.

Maximala handläggningstider införs

Det lades ett krav på länsstyrelserna om att fatta beslut inom vissa tider. I förprovningssärenden skulle beslut fattas inom 8 veckor från det att en fullständig ansökan inkommit. Om länsstyrelsen inte håller sig inom tidsramen får djurägaren påbörja byggnationen utan förprovningstillstånd.

Djurägaren måste bygga klart inom 3 år

Även djurägarna fick tidskrav på sig. Det infördes i bestämmelserna att byggnadsåtgärden ska vara genomförd inom 3 år från det att förprovningensbeslutet meddelats. Länsstyrelsen skulle dock kunna besluta om en annan tid i enskilda fall.

Ytterligare villkor för besiktning

Det infördes en skyldighet för djurägaren att anmäla om besiktning till länsstyrelsen och en skyldighet för länsstyrelsen att besiktiga inom 4 veckor från det att anmälan kommit in.

Förhandsanmälan i stället för tillståndsplikt för vissa

Vid en mindre om- eller tillbyggnad av en befintlig stallavdelning blev det med de nya reglerna möjligt att bara skicka in en förhandsanmälan till länsstyrelsen i stället för att förpröva, förutsatt att vissa kriterier uppfylldes. Den befintliga stallavdelningen skulle vara förprovad och godkänd sedan tidigare, det skulle vara en mindre komplettering av samma inhysningssystem och djurkategori som i den befintliga stallavdelningen. Efter byggnadsåtgärden fick antalet djurplatser vara maximalt 20 procent av det totala antalet sådana platser i djuravdelningen. Förhandsanmälan skulle ske på en särskild blankett och skalenliga plan- och sektionsritningar bifogas. Det som skiljde mot en vanlig förprovning var att det då även krävdes en beskrivning av andra byggnadsdelar och anordningar av betydelse för djurskyddet eller djurhälsan samt att en skalenlig situationsplan skulle bifogas ansökan.

Även vid utbrott av en smittsam djursjukdom skulle en förhandsanmälan kunna göras. Då krävdes även en situationsplan.

Förhandsanmälan innebar inte att den planerade åtgärden var godkänd utan bara att den inte behövde förprövas. Det innebar att länsstyrelsen kunde kräva rättelse i efterhand. Byggnationen kunde starta omgående efter att anmälan gjorts.

En minskning av de administrativa kostnaderna med 30 procent

Jordbruksverket bedömde att de nya föreskrifterna minskade de administrativa kostnaderna med upp till 30 procent årligen eller cirka 1,94 miljoner kronor. Att det infördes fler undantag från kravet på förprovning bidrog till detta. Djurägarnas kostnad för det allmänna rådet om frivilligt smittskyddssamråd inkluderades inte i beräkningarna då det inte var ett krav.

De nya föreskrifterna bedömdes ge en betydande förbättring av företagens arbetsförutsättningar, dels då förprovningsskravet undan-

togs för fler åtgärder än tidigare, dels då tidpunkterna för tillståndsgivning och besiktning blev mer förutsägbara. Det nya kravet på djurägaren att anmäla för besiktning innebar dock enligt Jordbruksverket en viss mindre ökning av den administrativa bördan för djurägarna.

6.5.4 Konkurrenskraftsutredningens förslag – utredning av avveckling av förprovningen

Konkurrenskraftsutredningen²⁴ noterade att förprovningen kan vara en trygghet för den som ska investera det mångmiljonbelopp som en byggnation innebär. Trots detta föreslog utredningen i sitt betänkande 2015 att Jordbruksverket skulle få ett uppdrag att utreda möjligheter och konsekvenser av att avveckla förprovningen. Utredningen ansåg att det primärt är företagarens ansvar att uppföra byggnader i enlighet med gällande normer och regler. Att ta bort kravet på förprovning skulle innebära en regelförenkling.

6.5.5 Nytt uppdrag till Jordbruksverket 2018 – fortsatt arbete för att förenkla och förbättra förprovningen

Även i Livsmedelsstrategin²⁵ 2016 underströks behovet av att utreda förprovningen, vilket bidrog till att Jordbruksverket fick ett nytt uppdrag om förprovning i sitt regleringsbrev 2018.

Av uppdraget framgick att Jordbruksverket skulle fortsätta arbetet med att förenkla och förbättra förprovningen. I arbetet skulle Jordbruksverket bland annat överväga vilken kompetens som behövs på länsstyrelserna och hur djurhälsoaspekter skulle kunna beaktas i större utsträckning. Någon utredning av en avveckling av förprovningen ingick inte.

Jordbruksverket rapporterade sitt uppdrag den 25 april 2019.

²⁴ Konkurrenskraftsutredningen SOU 2015:15.

²⁵ En livsmedelsstrategi för Sverige. Betänkande 2016/17: MJU23 Miljö.

Tre åtgärder som Jordbruksverket bedömde skulle få störst effekt avseende förbättring och förenkling

- Förprovningar handläggs av länsstyrelser med särskild kompetens och samarbetet mellan länsstyrelserna utvecklas. Genom handläggargrupper skapas bättre möjlighet för länsstyrelserna att följa utvecklingen inom olika djurhållningsområden vad gäller exempelvis produktionssystem och teknik. Förslaget bedömdes leda till bättre kvalitet på förprovningen och minskad risk för olika bedömningar.
 - Förslaget har tagits vidare genom att samarbetet har utvecklats på flera sätt. Bland annat fortsätter förprovningshandläggarna på de 21 länsstyrelserna att samverka regionalt genom uppdelning i sex olika regioner. Handläggarna har därutöver ytterligare utvecklat samarbetet genom att skapa 10 olika fokusgrupper för de olika djurslagen och för brandskydd som verkar för samsyn och samverkar med näringen.
- Särskild vägledning tas fram för förprovning och besiktning samt förbättrad information. Det bedömdes att vägledningen skulle öka effektiviteten i förprovningen och likvärdigheten över landet.
 - Jordbruksverket har tillsammans med länsstyrelserna tagit fram ett nationellt handläggarstöd för förprovning. Informationen om förprovning har förbättrats på Jordbruksverkets och länsstyrelsernas webbplatser. Jordbruksverket har ännu inte tagit fram någon broschyr om förprovning men några länsstyrelser har gjort det på eget initiativ.
- Förprovningsprocessen förenklas och förbättras genom en tidig kontakt med länsstyrelsen. Djurhållarna bör erbjudas personlig kontakt med länsstyrelsen. Det skulle göra ansökningarna om förprovning enklare för djurägaren och effektivisera handläggningen för länsstyrelsen.
 - Förslaget har tagits vidare och detta görs i dag av vissa länsstyrelser, på olika sätt och i olika omfattning.

Särskilda insatser för att stärka kompetensen

Jordbruksverket genomförde en enkätundersökning bland förprovningshandläggare i syfte att undersöka vilka kompetenser och kunskaper som behövs i förprovningsarbetet. Resultatet visade bland annat att kompetensförsörjningen varierar mellan olika ämnesområden (produktionssystem, byggnadsteknik, djurvälstånd, kontrollmetodik med mera) och mellan länsstyrelserna. Kompetensen varierade också beroende på produktionsform och djurslag. Det framkom även i undersökningarna att kunskapsnivån hos en given länsstyrelse ofta är starkt sammankopplad till specifika handläggare. Det finns i regel endast ett fåtal tjänster på varje länsstyrelse där man arbetar med förprovning. Det medför enligt Jordbruksverket att kunskapsnivån påverkas mycket av erfarenheten hos den eller de personer som har en sådan tjänst vid ett givet tillfälle. Ytterligare en aspekt som lyftes var att det finns en stor brist på arbetskraft med teknisk kunskap inom lantbruksområdet, vilket är ett problem vid rekrytering av handläggare. Av det skälet föreslog Jordbruksverket att

- Länsstyrelserna bör ta fram en gemensam plan för kunskaps- och kompetensstärkning inom förprovningens verksamhet. Ett förslag som är genomfört i dag.
- Sveriges lantbruksuniversitet eller annat lämpligt lärosäte bör ta fram utbildningsprogram eller kursblock med särskild inriktning på lantbruksbyggnader och djurmiljö.

Djurhälsa och smittskydd bör beaktas i förprovningen

Jordbruksverkets förslag:

- Djurhälsoorganisationerna tillsammans med respektive branschorganisation stärker smittskyddssamråden och erbjuder kvalitets-säkrade smittskyddssamråd inom alla produktionsinriktningar och inte endast till besättningar med fjäderfä, gris och nötkreatur. Tillgången till smittskyddssamråd varierar över landet.
- Jordbruksverket ska arbeta för att möjliggöra ekonomiskt stöd till djurhållare för smittskyddssamråd.

- Länsstyrelserna ska utöka sin rådgivning om djurhälsa och smittskydd i förprövningsprocessen. Det föreslås ske genom att myndigheten lämnar information om djurhälso- och smittskyddslagstiftningen och hur denna kan påverka hur stallbyggnaderna bör utformas. Förprövningsansökan prövas redan genom de djurskydds-föreskrifter som bland annat har som mål att förhindra att djur blir sjuka. Det kan exempelvis handla om klimat, ventilations- och utgödslingssystem.

Två förslag som Jordbruksverket ansåg bör utredas vidare

- Typgodkännande av stallar i stället för att förpröva.
- Livsmedelsverket övertar huvudmannaskapet för förprovningar på slakterier.

Övriga förslag

- Jordbruksverket och länsstyrelserna fortsätter arbetet i den särskilda samverkansgruppen för förprövningsfrågor. Detta arbete pågår kontinuerligt.
- Respektive bransch tillhandahåller en kontaktperson för förprövningsfrågor. Det skapas en kontaktyta mellan bransch och myndighet för erfarenhets- och kunskapsöverföring. Förslaget har genomförts och enligt Jordbruksverket var intresset från de olika branscherna stort i början men har minskat.
- Veterinärer i fält bidrar med kunskapsöverföring till länsstyrelserna. Ett samarbete behöver då systematiseras. Inget färdigt förslag lämnades. Detta görs i dag, dock inte i någon stor omfattning utan i huvudsak när förprövarna önskar erfarenhetsåterkoppling från veterinärerna. Veterinärerna har också varit en värdefull resurs åt fokusgrupperna i några fall.
- Jordbruksverket och länsstyrelserna gör en översyn av ansökningsblanketterna. Arbetet med nya blanketter och en e-tjänst för ansökan om förprovning har övertagits av länsstyrelserna. Målet är att nya blanketter och e-tjänsten ska göra att fler fyller i rätt upp-

gifter direkt och att färre kompletteringar krävs med kortare handläggningstider som följd.

- Länsstyrelserna ökar digitaliseringen av förprövningsprocessen. Detta är påbörjat och en e-tjänst för ansökan om förprovning håller på att utarbetas och väntas vara klar inom kort.
- Länsstyrelserna fastställer säkra processer i syfte att öka samarbetet mellan förprovningen och djurskyddskontrollen. Detta för att undvika att det trots en godkänd förprovning anmärks på byggnaden med krav på rättelse vid en djurskyddskontroll, något som kan medföra att djurägaren måste bygga om.
- Jordbruksverkets checklistor och vägledning för djurskyddskontrollen kompletteras med en fråga om förprovningen. Förslaget har genomförts i så väl de olika checklistorna som i vägledningarna.

6.5.6 Tillkännagivande om avveckling av förprövningskravet

Samtidigt som Jordbruksverkets slutrapport kom 25 april 2019 antog riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att avveckla förprovningen av djurstallar.²⁶ Ett tillkännagivande är ett beslut där riksdagen meddelar regeringen sin åsikt i en fråga och där man anser att frågan kräver utredning eller att regeringen bör komma med ett förslag. Riksdagens möjlighet att lämna tillkännagivanden till regeringen är inte reglerad i lag utan bygger på konstitutionell praxis. Regeringen är därför inte rättsligt bunden att tillgodose ett tillkännagivande.

6.5.7 Ytterligare justering av föreskrifterna 2019 och 2021

Den 29 mars 2019 utkom återigen något justerade föreskrifter om förprovning.²⁷ De trädde i kraft den 1 april 2019 och ersatte de tidigare föreskrifterna från 2012. År 2021 justerades föreskrifterna återigen. Dessa föreskrifter är de som gäller i dag.²⁸

Ändringen 2019 var enbart redaktionell och berodde på att det fanns hänvisningar i den tidigare versionen till den förra djurskyddslagen och djurskyddsförordningen. Dessa hänvisningar uppdaterades

²⁶ Bet. 2018/19: MJU11 punkt 15, rskr. 2018/19:188.

²⁷ SJVFS 2019:12, L35.

²⁸ SJVFS 2021:29, L35.

till motsvarande den nya djurskyddslagen respektive djurskyddsförordningen.

Ändringen 2021 innebar att paragraferna 4, 9 och 10 ändrades så att blanketter eller e-tjänster som tas fram av länsstyrelsen skulle få användas vid ansökningar om förprovning och vid förhandsanmälan. Det tidigare kravet innebar att ansökan skulle göras på blanketter som Jordbruksverket fastställt.

6.5.8 Lantbrukarnas Riksförbund – Rapport om förprovning

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) genomförde i samarbete med andra organisationer i näringen ett arbete som rapporterades parallellt med Jordbruksverkets uppdrag (2018/2019).²⁹ Det byggde bland annat på kvalitativa intervjuer med djurägare och rådgivningsföretag. Branscherna som deltog var gris, mjölk, nötkött, lamm, ägg, fågel och häst. Rådgivningsföretagen som intervjuades var Växa Sverige, Gård- och Djurhälsan samt Hushållningssällskapet.

Synpunkter från djurägarna

Synpunkterna varierade något mellan produktionsgrenarna som också har delvis olika behov kopplat till byggnation. I rapportens sammanfattning konstateras att de flesta av de tillfrågade djurägarna ansåg att förprovningen inte tillförde något till djurskyddet på gården och inte heller till byggnadens funktionalitet. Det fördes samtidigt fram att förprovningen är en garanti för att det inte byggs olagliga stallar i Sverige.

De flesta ansåg att förprovningen främst är nödvändig att gå igenom för att komma vidare i byggprocessen. De hade inte några speciella förväntningar på förprovningen förutom att den ska bli godkänd så det går att påbörja byggnationen.

Samtliga ansåg att en förprovningsprocessen ska vara rättssäker med enhetliga bedömningar och att en godkänd förprovning måste vara juridiskt bindande så att man inte i efterhand ska kunna tvingas bygga om, till exempel efter påpekande vid djurskyddskontroll. Djurägarna hade en förväntan om en garanti för att de stallbyggnader som byggs uppfyller svensk djurskyddslag. Det fanns ingen enhetlig åsikt

²⁹ Lantbrukarnas Riksförbund Rapport förprovning 2019-04-15.

om huruvida förprovningen ska finnas kvar eller inte. Enligt de tillfrågade djurägarna beror det på vad förprovningen skulle ersättas med och om det tillför byggnationen något.

Hur de upplevde kontakten med länsstyrelsen vid förprovningen varierade mellan djurslagen och mellan länen. Vissa lyfte fram att de fick ett gott bemötande från länsstyrelsen. Flera betonade att förprovningshandläggarnas kunskap om produktionen var varierande och i vissa fall låg samt att vissa handläggare inte är tillräckligt uppdaterade på ny teknik och nya byggnadslösningar. Vikten av likartade bedömningar mellan och inom län underströks också.

Synpunkter från rådgivningsföretagen

Rådgivningsföretagens bild av förprovningen var att länsstyrelsen bara granskar byggnationen så att den uppfyller svensk lagstiftning. Deras erfarenhet var att kunskapsnivån hos länsstyrelserna skiljer sig åt mellan län och mellan djurslag. En kunnig handläggare som ser till helheten av byggnationen kan bidra till ett mer funktionellt stall. Rådgivningsföretagen ansåg att det framför allt är de mindre gårdarna som får ut mest av förprovningen. Det underströks även att förprovningen måste vara juridiskt bindande och att kraven som ställs från länsstyrelsens sida inte får tolkas så de går utöver gällande lagstiftning.

Synpunkter från LRF

LRF förde bland annat fram i rapporten att en väl fungerande förprovning har mervärden, till exempel att det sker en granskning utifrån djurskyddsaspekter och att förprovningen är en bra grund för sammanhållen statistik över byggnationer av djurstallar. Enligt LRF finns många förprovningssärenden där företagarna får bra kommentarer på sina ansökningar vilket bidrar till bättre djurskydd och där förprovningsprocessen fungerar bra. LRF ansåg dock att förprovningsprocessen kan bli bättre och behöver moderniseras då den funnits i likartat utförande sedan 1973 och då företagarnas behov av stöd i samband med byggnation bedömdes ha förändrats sedan förprovningen infördes. Förprovningen bör enligt LRF följa omvärldens utveckling och utredas vidare för att kunna anpassas till dagens djur-

skyddslagstiftning och dagens företagare. Förprovningen ansågs också vara ett område där det sannolikt finns stor potential för förenklingar.

Tre alternativ presenterades i rapporten

I LRF:s rapport presenterades tre alternativa förslag till förprovningen med bas i intervjuer samt en workshop med branschföreträdare och rådgivningsorganisationer. Näringen ansåg det angeläget att det tillsätts en fristående utredning där bland annat de olika alternativen utreds vidare.

- Alternativ 1 var en frivillig rådgivningsmodell i kombination med en obligatorisk, enkel anmälningsplikt vid nybyggnation eller större ombyggnationer som ersätter förprovningen. Med en sådan modell skulle djurägaren sannolikt få mer hjälp med att bygga ett effektivt och funktionellt stall, vilket efterfrågas och är nödvändigt för produktiviteten och ekonomin. Ingen slutbesiktning sker av byggnaderna. Det föreslogs genomföras av ackrediterade certifieringsorgan för de som önskar besiktning och skulle vara en garant för företagaren och myndigheterna att stallet uppfyller lagkraven. I det fall en djurskyddskontroll ser brister i byggnationen måste företagaren vidta åtgärder.
- Alternativ 2 byggde på att staten fortsatt tar ansvar för förprovningen men att den centraliseras, blir mer digital och justeras. Alternativet ansågs också bli juridiskt bindande så att tillsynsmyndigheterna inte kan ställa krav i efterhand. Smittskyddssamråd ska fortsatt vara frivilligt. Förprovningen ska endast omfatta byggnaden. Slutbesiktningen avvecklas. Möjlighet ska ges till frivillig förprovning för de som inte omfattas i dag. Rekommendationer i allmänna råd i föreskrifter eller Lantbrukets Brandskyddskommittés rekommendationer, ska inte utgöra villkor för att få en godkänd förprovning.
- Alternativ 3 var en avveckling av förprovningen.

6.5.9 Regeringsuppdrag om zoonoser – föreslår att granskning av smittskydd förs in i förprovningen

Regeringen gav Jordbruksverket och Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA) i uppdrag att granska djurhållningen med avseende på risker för uppkomst och spridning av nya smittor mellan djur och människa. Uppdraget redovisades 2022 i en rapport³⁰ där myndigheterna bland annat föreslog att smittskyddsaspekter skulle ingå i förprovningen. Den årliga kostnaden för detta beräknades till 4,5 miljoner kronor för staten respektive 1,5 miljoner kronor för djurägarna.

Jordbruksverket och SVA föreslår i rapporten att förprovningen av stallar och andra förvaringsutrymmen utökas så att den även omfattar provning utifrån djurhälsolagstiftningen. Sett till risken för spridning av de typer av zoonoser som uppdraget avgränsats till, zoonotiska smittor som kan spridas via luft och orsaka omfattande spridning och potentiellt allvarliga luftvägssjukdomar hos människor, bedöms att det främst är större stallar för fjäderfä, gris och mink som är relevant att förpröva ur ett smittskyddsperspektiv. Det kan dock finnas fördelar att även förpröva större stallar för andra djurslag ur ett smittskyddsperspektiv, främst större stallar för hållning av nötkreatur. Med en sådan avgränsning uppskattas att det kan bli cirka 300 förprovningar av smittskyddsaspekter per år i landet.

Myndigheterna föreslår i sin rapport att det införs regler om förprovning av djurstallar ur ett smittskyddsperspektiv i den kommande nya svenska djurhälsolagen.

Utformningen av anläggningar för djurhållning är en viktig utgångspunkt för att minska smittrisker, djurlidande, kostnader för djurägarna samt samhällets kostnader för hantering av utbrott av djursjukdomar och zoonoser. Exempel på aspekter som bör bedömas under smittskyddsförprovning enligt utredarna är:

1. Begränsning av kontakt med vilda djur.
2. Planerade förflyttningar av djur, människor och fordon inom och mellan anläggningar.
3. Isoleringmöjligheter.
4. Avstånd mellan byggnader på anläggningen.

³⁰ Regeringsuppdrag om nya zoonoser, SJV rapport 2022:3.

5. Möjligheter till sektionering, sanering och hygienbarriärer.
6. Antal djur på anläggningen i förhållande till utformning av stallarna.

Jordbruksverket och SVA föreslår att ansvaret för handläggningen av smittskydd bör ligga hos länsstyrelserna eller mer centraliserat

Myndigheterna föreslår vidare i rapporten att förprovningen utifrån djurhälsolagstiftningen bör genomföras inom ramen för länsstyrelsernas nuvarande process för att hantera förprovningar enligt djurskyddslagstiftningen, med tillägget att länsveterinärer eller annan smittskydds-sakkunnig personal inom länsstyrelsen skulle delta i handläggningen. Ett alternativ skulle kunna vara att förprovningen av smittskyddet organiseras så att ett mindre antal länsstyrelser får i uppdrag att genomföra samtliga förprovningar av en viss typ av stallar i hela landet.

Det framförs flera fördelar med att organisera bedömningen av smittskydd på ett sådant mer centraliserat sätt. Om alla förprovningar av en viss typ av stallar provades av en mindre grupp skulle det sannolikt leda till mer specialistkunskap hos handläggarna, effektivare handläggning och mer enhetliga bedömningar av stallar i hela landet.

Det finns stora regionala skillnader vad gäller förekomst av olika typer av djurstallar där större gris- och fjäderfäbesättningar huvudsakligen finns i den södra halvan av landet, medan det finns förhållandevis få större besättningar i exempelvis Stockholms län. Det faktum att förekomsten av olika typer av stallar varierar mycket i landet talar också för att tilldela förprovningsärendena till en mindre, specialiserad grupp av länsstyrelser. Med ett sådant upplägg skulle en mindre grupp exempelvis kunna få i uppdrag att bedöma alla stallar för fjäderfåhållning i landet, medan en annan grupp skulle kunna få i uppdrag att bedöma alla stallar för grisproduktion.

Konsekvenser och kostnader

I likhet med Jordbruksverkets uppdrag från år 2008³¹ uppskattades att tidsåtgången bör öka med högst två timmar för berörda djurhållare som följd av att ytterligare uppgifter behöver tas fram och lämnas i ansökan. Kostnaden för detta uppskattades till 1 000 kronor per

³¹ SJV rapport "Ett djurskydd i förändring" 2008:24.

förprovning för djurhållarna. För enskilda djurhållare som redan genomför smittskyddssamråd bör förslaget enligt de båda myndigheterna inte medföra några ytterligare betydande ekonomiska konsekvenser. Bedömningen var att de berörda djurhållarna kan få en ökad kostnad på cirka 4 000 kronor per förprovning för att ta fram ett mer detaljerat granskningsunderlag såsom ritningar, beskrivningar eller andra uppgifter som behövs för provningen. Antalet förprovningar som skulle beröras per år uppskattas till cirka 300.

Utöver den ökade administrativa bördan kan förslaget även ge upphov till ökade kostnader för djurhållare som följd av att de behöver anpassa sina byggnationer utifrån krav som ställs i förprovningarna. Det är dock mycket svårt att i nuläget uppskatta hur stora dessa kostnader kan komma att bli.

Ytterligare en konsekvens för djurhållare som förs fram i rapporten är att förprovningsprocessen kan ta något längre tid om länsstyrelsen även ska göra en bedömning av smittskydd. Handläggningstiden hos länsstyrelsen bedöms kunna öka något men ändå klaras av inom åtta veckor, vilken är den längsta handläggningstiden som i nuläget tillåts. I likhet med Jordbruksverkets uppdrag från år 2008 bedömdes dock att det är rimligt att anta att handläggningstiden för förprovningen kan öka med i genomsnitt cirka 25 procent, vilket skulle motsvara en veckas längre handläggningstid men att förprovningen ändå skulle klaras inom åtta veckor.

I rapporten angavs att Länsstyrelserna årligen lägger sammanlagt 21 årsarbetskrafter på förprovningen. Jordbruksverket och SVA ansåg att förslaget inte bör medföra avsevärt ökad resursåtgång utan snarare ett mindre tillägg i den befintliga arbetsprocessen för förprovningen. Bedömningen var att förprovningen av smittskydd borde kunna göras mer effektiv om den organiseras så att det är några länsstyrelser som får i uppdrag att handlägga samtliga förprovningar av en viss typ av stallar i hela landet.

Sammantaget bedömdes att förslaget skulle kräva utökade resurser med cirka 25 procent utöver de resurser som länsstyrelserna i nuläget lägger på för provningen, vilket skulle motsvara en ökning på cirka 5 årsarbetskrafter. Under antagande om att en årsarbetskraft för en länsveterinär eller annan personal med motsvarande kompetens inom smittskyddsområdet utgör en årlig kostnad på cirka 900 000 kronor skulle den samlade kostnaden för staten därmed bli cirka 4 500 000 kronor årligen.

Förprovningen utifrån djurskyddslagstiftningen är avgiftsfri för djurhållare och finansieras med offentliga medel. Myndigheterna ansåg att det skulle bli otydligt och komplicerat för djurhållare om den föreslagna förprovningen utifrån djurhälsolagstiftningen skulle finansieras med avgifter medan djurskyddsprovningen är avgiftsfri. Därför föreslogs att ökningen med granskning enligt djurhälsolagstiftningen också ska vara avgiftsfri för djurhållare och att de ökade kostnaderna finansieras med ökat anslag till länsstyrelserna. Bedömningen var att länsstyrelserna inte kan genomföra den föreslagna förprovningen inom ramen för nuvarande anslag och med befintliga resurser.

6.6 Fördelar och nackdelar med kravet på förprovning

Att fördelarna med förprovning överväger nackdelarna men att det finns behov av förbättringar är i princip samtliga organisationer och myndigheter som utredningen har konsulterat överens om.

6.6.1 Kartläggning av framförda fördelar och nackdelar med förprovning

Nedan listas utan inbördes ordning de för- och nackdelar med förprovningen som bransch-, konsument- och djurskyddsorganisationer framfört på de hearingar utredningen genomfört. Notera att åsikterna varierade och att det inte rädde konsensus mellan samtliga deltagande organisationer kring synpunkterna nedan. Notera även att vissa av de framförda synpunkterna nedan inte anger för- och nackdelar med förprovningssystemet som sådant utan snarare problem och möjligheter kopplat till förprovningen.

Fördelar:

- Risken för felinvesteringar och för att bygga fel minskar.
- Säkrar att lagstiftningen följs.
- Förprovningen är en del av det förebyggande djurskyddsarbetet.
- Genom att det finns ett krav på förprovning bedöms risken minska för att ett ännu mer omfattande krav, som exempelvis bygglov, införs även för stallbyggnader.
- Förprovning är en konkurrensfördel.

- Logistikproblem i byggnaden kan undvikas.
- Förprovningen är kostnadsfri.
- Rätt utförd kan förprovningen vara en trygghet och ett stöd för djurhållaren samt ett kvitto på att byggnaden är godkänd.
- Förprovningen skapar förtroende och trovärdighet utåt.

Nackdelar:

- Vid mindre om- och tillbyggnationer skapar förprovningen onödig byråkrati och merarbete.
- Bedömningarna är inte alltid likartade inom och mellan län vilket skapar bristande rättssäkerhet.
- Det förekommer att länsstyrelsen krävt justeringar i efterhand trots att det funnits en godkänd förprovning som man byggt enligt. Det finns även exempel där ett byggnadssystem som godkänts i ett län inte godkänns i ett annat. Det finns brister i rättssäkerheten.
- Det finns kompetensbrister hos myndigheterna i dag. Teknik- och byggkompetens saknas i stor utsträckning i Sverige när det gäller lantbruksbyggnader.

Följande för- och nackdelar tas upp av länsstyrelserna vid olika möten utredningen haft med myndigheterna.

Fördelar:

- Förprovning är en form av stöd som gynnar konkurrenskraften.
- Om man tvingas justera byggnationen i efterhand är det ofta kostsamt. Det kan finnas felaktigheter även i större byggnader, vilket medför stora kostnader. En byggkonstruktör är ingen garanti för att byggnationen blir korrekt från djurskyddssynpunkt och då är förprovningen en garant. Konstruktörerna är inte alltid djurskyddskunniga.
- En förprovning är kostnadsfri. Det görs en oberoende granskning av ritningar och dessutom kontroll vid besiktningen.
- Begränsad administrativ börda för djurägaren vid inlämning av förprovningsansökan. I många fall krävs inga ytterligare ritningar än de som ändå måste tas fram för att kunna planera och bygga.

- Det är lättare att ändra en byggnad på ritningsstadiet. Att ändra under eller efter byggskedet kan bli kostsamt.
- I förprövningsansökan upptäcks ofta avvikelser från djurskyddslagstiftningen. Länsstyrelsen kan genom förprovningen tidigt se vad som behöver ändras innan ansökan blir godkänd och byggnationen börjat.
- Förprovningen är ett kvitto på att djurstallet uppfyller lagstiftningen. Det ger en större trygghet för djurhållare och projektör.
- Lantbrukaren får råd, information, förprövningsbeslut och besiktning från en opartisk och erfaren myndighet.
- Länsstyrelsen har hand om flera frågor som kan beröra fastigheten som exempelvis miljöfrågor och kulturintressen samt tillstånd för olika verksamheter. I samband med förprovning kan man i viss mån få information om det som kan beröra den aktuella fastigheten. Det leder till tidsvinster för den sökande.
- Det blir mer likriktade förprövningsbeslut om det är en mindre grupp förprövningshandläggare som gör bedömningarna. Om branscherna skulle ta över förprovningen kan det bli konkurrens med större olikheter i bedömningar och ökade kostnader för lantbrukaren som följd.

Nackdelar:

- Ett problem med besiktningar efter byggnation är att djurägaren inte alltid anmäler till länsstyrelsen att man vill ha en besiktning.
- Mindre besättningar med många djurslag omfattas inte av förprovningen men där finns många djur och relativt ofta brister.
- Det är svårt att rekrytera kompetenta förprövningshandläggare.
- Bedömningarna är inte alltid likartade inom och mellan län. Internt på länsstyrelserna finns förbättringspotential när det gäller likartade bedömningar.
- Det är svårt att se några nackdelar så länge myndigheten har rätt kompetens för att utföra uppdraget.

- Vid riktigt små ombyggnationer eller ändringar kan det möjligen vara en onödig arbetsbelastning för myndigheten och ta oskäligt med tid av lantbrukaren.
- Olika kompetens hos handläggarna kan påverka kvaliteten på handläggningen. Det är svårt att hitta rätt kompetens och att fylla resursbehovet.

6.6.2 Analys av för- och nackdelar med förprovningen

En väl fungerande förprovning har mervärden. Den kan bland annat bidra till att djurskyddslagstiftningen följs, undvika kostsamma felbyggnationer och vara en bra grund för statistik över investeringar i djurstallar. I de allra flesta fall fungerar också förprovningsprocessen väl, med kompetenta handläggare där företagarna får bra och konstruktiva kommentarer på sina förprovningsansökningar, vilket bidrar till ett bättre djurskydd. För många djurägare är förprovningen en hjälp vid byggnation. Förprovningen är också en del av det viktiga förebyggande djurskydds- och djurhälsoarbetet i Sverige. Sjukdomsutbrott minskar konkurrenskraften och medför stora kostnader för såväl djurägarna som för staten. De frivilliga smittskyddssamråd som förordas i ett allmänt råd i förprovningsföreskrifterna³² kan bidra till minskad risk för sjukdomsutbrott. Förprovningen kan också vara en trygghet och ett stöd för djurhållaren samt en form av kvitto på att byggnaden är godkänd. Det kan göra att man undviker anmärkningar vid en senare djurskyddskontroll där djurägaren annars kan bli tvungen att justera fel i efterhand, ofta med ökade kostnader som följd. Att vara rimligt trygg med att byggnaden är godkänd innan man bygger kan bidra till att man vågar ta steget och investera, vilket stärker konkurrenskraften, bidrar till ökad produktion och till att uppnå målet i Livsmedelsstrategin. Förprovningen är också en bra grund för statistik över byggnationer av djurstallar och ger en indikation om investeringsviljan i animalieproduktionen.

Sammantaget kan en förprovning med god kvalitet vara en konkurrensfördel, en kostnadsfri och oberoende granskning som skapar förtroende, förebygger djurskyddsproblem och är en form av kvitto på att stallet är uppfört i linje med lagstiftningen där rättelser sker i

³² SJVFS 2021:29, L35. Allmänna råd till 6 kap. 1 § djurskyddsförordningen.

ritningsstadiet i stället för dyra ombyggnationer i efterhand och som därför kan ge företagare en trygghet att investera.

Många stallar i Sverige är gamla och behöver bytas ut, inte minst av djurskyddsskäl. Produktionen behöver också öka, bland annat för att klara lönsamhet, beredskapsmål och för att ge utrymme för export. Det är därför extra angeläget att förprovningen inte utökas eller ändras på ett sådant sätt att den blir hämmande för expansion och konkurrenskraft. En nackdel med förprovningen är att den kan utgöra ett ytterligare hinder på vägen mot en investering i nya stallbyggnader. Kravet på förprovning av djurstallar är också ett nationellt krav utöver EU-lagstiftningen som kan bidra till ojämlika marknadsvillkor. Även om förprovningen bidrar positivt i många delar är det en ytterligare regelbörda som endast svenska animalieproducenter har och som kan påverka viljan att utveckla företaget i fel riktning.

Förprovningen medför också viss ökad byråkrati och merarbete för djurägarna och är en kostnad för staten då förprovningen i dag är avgiftsfri. Att ansöka om förprovning är också en administrativ börda för djurägaren. I många fall krävs förvisso inga ytterligare ritningar än de som ändå måste tas fram för att kunna planera och bygga, och det är lättare att ändra en byggnad på ritningsstadiet. Att ändra under eller efter byggskedet kan bli betydligt mer kostsamt. Men själva ansökningsförfarandet är en administrativ börda och förprovningen är också något som måste bli godkänt för att man ska kunna fortsätta byggprocessen, och är på så sätt en ytterligare regelbörda. Även om syftet med förprovning är gott är det samtidigt en bestämmelse i en lagstiftning som man är skyldig att följa och om djurägaren inte låter förpröva en byggnad kan det leda till förbud att hålla djur i byggnaden. 6 kap. 2 § djurskyddslagen anger att

Om en åtgärd i fråga om stall, annat förvaringsutrymme för djur eller hägn som kräver förprovning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 § har vidtagits utan någon sådan prövning, ska den myndighet som regeringen bestämmer besluta om förbud mot att utrymmet eller hägnet används för att hysa djur. Något förbud ska inte meddelas om myndigheten finner att åtgärden kan godkännas i efterhand.

Vetskapen om detta kan påverka viljan att utveckla företagandet då det kan ses som ytterligare en risk i företagandet. En nackdel med förprovningen är också att den i vissa fall kan fördröja byggstarten och därmed bidra till ökade kostnader. De allra flesta djurägare som ska bygga är angelägna om och tar ansvar för att uppfylla de krav som

ställs på stallbyggnaden. För vissa av dessa kan förprovningen uppfattas främst som en regelbörda medan andra har nytta av den.

6.7 Konsekvenser av att avveckla förprovningen

Det är företagarens ansvar att uppföra byggnader i enlighet med gällande lagstiftning. Att ta bort kravet på förprovning skulle innebära en förenkling, men en förprovning kan också vara en trygghet för den som ska investera. Genom att kartlägga vilka konsekvenser som kan förutses av en avveckling av förprovningen kan effekterna av det nuvarande kravet på förprovning, och i viss mån även behovet av förprovningen, tydliggöras. Det är en viktig utgångspunkt för analysen. En fråga är vilka behov av stöd i samband med byggnation som finns hos lantbruksföretagarna i dag när det gäller att tillgodose djurskyddet vid byggnationer samt hur dessa behov bäst uppfylls. En annan fråga är vilka av dessa behov det är ändamålsenligt och effektivt att en myndighet tillgodoser.

Sedan förprovningen infördes har produktionsförhållandena förändrats. Besättningarna har blivit större, färre, mer digitala och djurskydds- och djurhälsoarbetet har utvecklats liksom kompetens och management. Smittskydd har fått ökat fokus men även konkurrenskraftsfrågor och lönsamhetskrav är högt prioriterade. Lantbruksföretagarna konkurrerar sedan EU-inträdet på en fri marknad, vilket ställer andra krav och kräver andra hänsynstaganden när det gäller företaget i stort. Det finns olika behov av förprovningen bland annat beroende på djurslag, besättningsstorlek och produktionsform. Klart är att utgångspunkterna väsentligt ändrats sedan introduktionen av förprovning för cirka 50 år sedan. En huvudfråga är om det fortsatt finns ett behov av förprovningen såsom den är utformad i dag för att upprätthålla djurskyddet, behöver den förändras på något sätt eller är det mest effektivt att den avvecklas?

6.7.1 Utvärdering av nuvarande system med förprovning

En viktig fråga att belysa är vad förprovningen har åstadkommit sedan den infördes. Hur många felaktiga byggnationer har undvikits och i vilken grad har djurskyddet säkrats? Här finns såvitt känt ingen statistik att luta sig emot. Länsstyrelserna har framfört till utredningen

att det är svårt att skilja ut vad som beror på förprovningen och vad som beror på andra faktorer som till exempel olika djurhälsoprogram och andra insatser. Ett bristfälligt djurhållningssystem kan också fungera relativt väl om det är en kompetent djurskötare och vice versa. Det gör det svårt att med säkerhet veta vad som åstadkommit med förprovningen specifikt när det gäller att säkra djurskyddet.

I den sammanställning av synpunkter på förprovningen som länsstyrelserna skickat in till utredningen konstateras att förprovningen haft en positiv påverkan på djurskyddet genom att bidra till att lagstiftningen följs. Förprovningen bedöms ha underlättat för djurhållarna att bygga rätt från början. Genom det följs djurskyddslagstiftningen och kostsamma ombyggnationer undviks. De sammantagna effekterna med friskare djur som genererar en högre tillväxt samt färre felaktigheter i byggnationen som behöver åtgärdas i efterhand leder till kostnadsbesparingar för djurhållarna enligt länsstyrelserna. Kravet på förprovning har enligt länsstyrelserna gjort att stallar som byggts uppfyller djurskyddsbestämmelserna i högre grad och att det tidigare påträffades fler brister kopplat till stallbyggnaden. Efter att förprovning infördes på 1970-talet har ventilationen i stallarna förbättrats, något länsstyrelserna bedömer bidragit till att risken att djuren ska utveckla lunginflammation minskat liksom antibiotikaanvändningen. Tidigare byggdes enligt länsstyrelserna mer standardiserade byggnader i syfte att uppfylla de specifika krav som krävdes för att få jordbrukarstöd. När stödet togs bort ökade variationen på utformningen av stallar och enligt länsstyrelserna ökade då även risken att djurskyddslagstiftningens krav inte uppfylldes. När förprovningskravet infördes blev det lättare för lantbrukarna att göra rätt då en granskning mot djurskyddslagstiftningen genomfördes innan byggnationen fick påbörjas. På så sätt kunde utformningen av stallen utvecklas, men inom ramen för vad lagstiftningen tillät. Det anges vidare att brandskyddet förbättrats i stallarna de senaste 15–20 åren, framför allt i nybyggda stallar och i större om- och tillbyggda stallar. Länsstyrelsernas bedömning är att förprovningen även har medfört minskat djurlidande och färre produktionsstopp. Dessutom ansågs att förprovningen leder till större trygghet för djurhållarna att veta att de kommer bygga rätt om de följer förprovningsbeslutet då det vid kontroll kan bli kostsamt om man har byggt fel och behöver vidta åtgärder.

I rapporten från Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, 2019³³ hade intervjuer genomförts med ett begränsat antal djurägare, branschföreträdare och rådgivningsföretag. Synpunkterna varierade något mellan produktionsgrenarna som också har delvis olika behov kopplat till byggnation. I rapportens sammanfattning konstateras att de flesta av de tillfrågade djurägarna ansåg att förprovningen inte tillförde något till djurskyddet på gården och inte heller till byggnadens funktionalitet. Det fördes samtidigt fram att förprovningen är en garanti för att det inte byggs olagliga stallar i Sverige. De flesta av de tillfrågade djurägarna ansåg dock att förprovningen främst är nödvändig att gå igenom för att komma vidare i byggprocessen.

Rådgivningsföretagen som tillfrågades i LRF:s studie ansåg att det framför allt är de mindre gårdarna som får ut mest av förprovningen och att en kunnig handläggare som ser till helheten av byggnationen kan bidra till ett mer funktionellt stall. LRF framförde bland annat i rapporten att en väl fungerande förprovning har mervärden, till exempel genom att det sker en granskning utifrån djurskyddsaspekter och att förprovningen är en bra grund för sammanhållen statistik över byggnationer av djurstallar. Enligt LRF finns många förprovningärenden där företagarna får bra kommentarer på sina ansökningar vilket bidrar till bättre djurskydd och många ärenden där förprovningprocessen fungerar bra.

Enligt uppgifter från Jordbruksverket är det cirka 60 procent av alla förprovningbeslut de senaste 10 åren (cirka 6 200) som är förenade med villkor och cirka 20 procent av ärendena (cirka 1 500) som inte godkänns utan anmärkning vid besiktningen, vilket enligt Jordbruksverket bedöms vara ett av flera bevis för att det finns behov av förprovningen.³⁴ Jordbruksverket anger dock att det genomförs ändringar i betydligt fler ärenden än de som anges ovan då bristerna har lösts innan beslut har fattats. Dessa ärenden godkänns då av länsstyrelsen utan villkor och syns inte i statistiken ovan. Även när de gäller besiktningar med anmärkningar anser Jordbruksverket att siffran ovan är underskattad då det bedöms vara många besiktningar där mindre anmärkningar görs som snabbt åtgärdas och därefter godkänns. Dessa syns inte heller i statistiken.

³³ Lantbrukarnas Riksförbund. Rapport förprovning 2019-04-15.

³⁴ Jordbruksverket, personligt meddelande, 2024.

I Jordbruksverkets rapport *Ett djurskydd i förändring 2008*³⁵ konstaterar Jordbruksverket bland annat att förprovningen är en viktig förebyggande djurskydds- och djurhälsoåtgärd som sedan den infördes 1973 har bidragit till att de stallar och utrymmen som djuren hålls i är bättre anpassade för djurens behov och efter deras biologiska förutsättningar. Det har enligt Jordbruksverket inneburit att omfattningen av stallmiljörelaterade sjukdomar hos djuren har begränsats. Det återspeglas bland annat av den minskade användningen av antibiotika i den svenska djurproduktionen där Sverige år 2008 låg på en mycket låg nivå jämfört med andra länder i Europa. Mot den bakgrunden konstaterar Jordbruksverket i rapporten att det är viktigt att behålla förprovningen men att systemet behöver förenklas, utvecklas och anpassas efter rådande och framtida förutsättningar.

I den nationella djurskyddsrapporten 2023³⁶ konstaterar Jordbruksverket att man ser att andelen brister som är kopplade till stallmiljö, inredning och utrymmen är lägre vid djurskyddskontrollerna jämfört med andelen brister som handlar om tillsyn, hygien och skötsel av djuren. Brister som hittas i stallmiljö, inredning och utrymmen beror vanligen på bristande underhåll. Att denna typ av brister är mindre vanliga än brister som beror på skötsel, hygien och management indikerar enligt Jordbruksverket att förprovningen har god effekt på regelefterlevnaden.

Av en remiss om särskilda krav för viss djurhållning som djurskyddslagsutredningen³⁷ skickade ut framgår bland annat att Sveriges Veterinärförbund ansåg att kravet på förprovning sannolikt lett till att konstruktioner eller byggnadslösningar som skulle ha varit olagliga eller negativa för djurens välfärd kunnat undvikas. SLU:s institution för husdjurens miljö och hälsa, HMM, framförde i sitt remissyttrande att förprovningen är ett av de viktigaste förebyggande instrumenten som finns i djurskyddslagstiftningen då den säkrar att djuren får de utrymmen, ventilation och inredning som krävs för ett gott djurskydd. HMM ansåg att kravet på förprovning bevisligen inneburit att faktorer i byggnader och detaljlösningar som inneburit risker för djurhälsan, och i övrigt varit negativa för djurens välfärd, kunnat undvikas. Det angavs dock inga exempel på vilka bevisen för detta var. HMM bedömde att förprovningen var den enskilt viktigaste faktorn

³⁵ SJV rapport "Ett djurskydd i förändring" 2008:24.

³⁶ Jordbruksverket. Nationell djurskyddsrapport 2023.

³⁷ Remissvarssammanställning: Särskilda krav för viss djurhållning, 2010-05-26, utredningen Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll, Jo 2009:02.

till att djurhållningen i Sverige sluppit en mängd av de djurmiljöer som tillämpats i övriga Europa liksom i USA och Kanada. HMH slår vidare fast i sitt remissvar att förprovningen var det som möjliggjorde att Sveriges bönder kunde avstå från antibiotika i djurfoder 1986, eftersom de svenska djurmiljöerna redan då var så mycket mindre sjukdomsutlösande än i övriga Europa.

6.7.2 Konsekvenser av en avveckling av förprovningen – kartläggning av framförda synpunkter

Synpunkter från intresseorganisationer och myndigheter

Samstämmighet om att förprovningen bör vara kvar

Vid de hearingar som utredningen genomfört där bransch- konsument- och djurskyddsorganisationer deltog ställdes frågan om kravet på förprovning borde tas bort och vilka konsekvenser det i så fall skulle få. Även länsstyrelserna har fått frågan. Det kan konstateras att det finns en stor samstämmighet i näringen, på myndigheterna och bland konsument- och djurskyddsorganisationer om att förprovningen bör finnas kvar, men att den behöver förbättras och förenklas ytterligare. De allra flesta är positiva till förprovningen förutsatt att den håller hög kvalitet, är ändamålsenlig, proportionerlig och genomförs enhetligt, rättssäkert och effektivt över hela landet.

Synpunkter från utredningens hearingar med bransch-, konsument och djurskyddsorganisationer

Även om det generellt var en stor samstämmighet bland såväl bransch- som konsument- och djurskyddsorganisationer på hearingarna kring att förprovningen bör behållas fanns det någon enstaka organisation med avvikande åsikt. En av de deltagande organisationerna konstaterade att man inte kunnat enas i frågan då erfarenheterna av förprovningens processen var så olika. Problematisk, begränsande och bidrar inte med något ansåg vissa i den organisationen medan andra tyckte att det finns delar som är bra med förprovningen och att frågorna ändå är något som måste hanteras vid byggnationer. En organisation ansåg att förprovning är onödig då den bara uppfattades kontrollera måtten. De konstaterade att de flesta som bygger i dag tar till större

mått än minimikraven och även annat som går utöver lagkraven, vilket gör förprovning överflödig.

Om förprövningsplikten togs bort skulle det sannolikt innebära en total kostnadsbesparing för både företag, samhället och myndigheterna konstaterade vissa organisationer på utredningens hearingar. Det ansågs att eventuella brister i byggnation hos vissa djurhållare som inte klarar lagkraven ändå justeras senare vid djurskyddskontroller, vilket ansågs säkra djurskyddet men också innebära en risk för att just dessa lantbrukare skulle tvingas till kostsamma justeringar i byggnaderna. Totalt sett bedömdes det dock innebära en kostnadsminskning om förprovningen avvecklades.

Andra organisationer på hearingarna bedömde i stället att risken för felbyggnationer skulle öka generellt om kravet på förprovning togs bort. Det skulle även kunna medföra avsevärt högre kostnader för de som senare har brister vid en djurskyddskontroll.

Med något enstaka undantag ansåg de deltagande organisationerna på hearingarna att det totalt sett vore bättre att utveckla, förenkla och förbättra förprovningen i stället för att avveckla den, men då fokusera ännu mer på uppmuntran och stöd samt undvika ökad byråkrati och ytterligare kostnader. Om förprovningen ändå skulle avvecklas föreslog några organisationer att det borde finnas möjlighet att köpa tjänsten.

Konsument- och djurskyddsorganisationer var generellt mer positiva till förprovningen än branschorganisationerna och såg mest fördelar med den samt ansåg att den är absolut nödvändig. Om förprovningen avvecklas bedömde dessa organisationer att djurskyddet skulle påverkas negativt och att lantbrukarna i högre grad skulle tvingas anlita konsulter, något som ökar kostnaderna.

Synpunkter från länsstyrelserna

- Det finns sammantaget en risk för försämrat djurskydd, ökade kostnader för lantbrukarna samt minskad investeringsvilja om förprovningen avvecklas.
- Om kravet på förprovning tas bort och ansvaret lämnas över till näringen leder det till en kostnad för djurhållarna. Många lantbrukare kommer troligen ändå att vilja göra någon form av förprov-

ning av sitt stall innan byggnation. Vem ska i så fall utföra den och vad kommer det att kosta för djurhållaren?

- Om branschen skulle ta över granskningen av byggnationer av djurstallar finns en risk att den enskildes ekonomi påverkas av vilken typ av rådgivning och stöd man kan/vill investera i.
- Det finns en risk att samsynen blir sämre om olika organisationer skulle genomföra granskningarna.
- Det är riskfyllt och osäkert att investera i en byggnation utan att veta om den kommer att godkännas vid besiktning eller djurskyddskontroll.
- Utan förprovning kan lantbrukaren på eget initiativ, eller efter en djurskyddskontroll, tvingas att bygga om för att uppfylla djurskyddslagstiftningen, vilket kan leda till onödiga kostnader.
- Det är svårt för den enskilde lantbrukaren att ha kännedom om all djurskyddslagstiftning och att tillämpa den. Om förprovningen avvecklas ökar risken för djurskydds- och djurhälsoproblem. Både produktion och arbetsmiljö kan försämrans.
- Utan förprovning finns risk för byggnation av sämre djurstallar från djurskyddssynpunkt. Det finns många exempel där förprovning lett till förbättringar genom rådgivning och diskussion mellan förprovningshandläggare och djurhållare.
- Om förprovningen avvecklas kommer det behövas fler djurskyddskontroller för att säkra att djurstallen är korrekt utformade i enlighet med lagstiftningen.
- Bristande kunskap hos djurhållare kring brandskydd och ventilation kan bidra till sämre djurvelfärd och arbetsmiljö.
- Utan förprovningen finns en risk att djurhållaren går miste om information om exempelvis andra tillstånd och stöd som kan behöva sökas hos myndigheten.
- Förprovningen är ett enkelt sätt att följa investeringsviljan hos djurhållarna. Det är viktigt ur flera aspekter. En god livsmedelsförsörjning kräver bra stallar och utveckling av djurstallen. Om kravet på förprovning tas bort behöver en liknande uppföljning göras på ett annat sätt.

6.7.3 Analys av konsekvenserna av en avveckling av förprovningen

Med grund i bland annat Jordbruksverkets tidigare utredningar samt de möten och skriftliga synpunkter utredningen inhämtat från ett stort antal organisationer, företag och myndigheter, bland annat länsstyrelserna, görs följande bedömning av konsekvenserna av en avveckling.

Det är djurägarens eget ansvar att se till att stallet byggs enligt gällande lagstiftning. Det finns ingen tveksamhet kring att de allra flesta djurägare både vill, och kan, axla det ansvaret. Om förprovningen togs bort skulle det kunna medföra ett utökad behov av byggrådgivning som även omfattar kunskap om djurskyddslagstiftningens krav. De allra flesta djurägare som ska bygga anlitar sannolikt redan i dag en byggkonsult för hjälp med ritningar med mera. Om förprovningen avvecklades skulle byggkonsulterna troligtvis öka sin kompetens när det gäller djurskyddslagstiftningen om det skulle finnas ett sådant behov hos kunderna. De skulle då i ännu högre grad kunna vara behjälpliga även i den delen. Byggkompetens är dock ett bristområde i dag och den kompetensen skulle behöva utökas om kravet på förprovning togs bort.

En avveckling skulle innebära en tydlig förenkling för företagen och en total kostnadsbesparing för både företag och för staten som i dag bekostar förprovningen. Den administrativa bördan skulle också minska hos företagen. Byggnationen skulle inte behöva invänta ett förprövningsgodkännande utan kunna starta när företagaren finner lämpligt. Djurskyddskontrollerna skulle som i dag fånga upp de djurägare som inte byggt enligt djurskyddslagstiftningens krav. För dessa skulle kostnaderna för rättelse i efterhand dock kunna vara höga.

Byggnader är en av de största kostnadsposterna i animalieproduktionen och i Sverige bedrivs djuruppfödningen till betydande del i äldre stallar. Det finns ett stort behov av att investera i nya djurstallar för att öka produktiviteten och lönsamheten samt förbättra djurskyddet, smittskyddet och arbetsmiljön. Vid en byggnation kan en förprovning vara hindrande om den av olika skäl inte kan godkännas i rimlig tid och bygget fördröjs, men en förprovning kan också vara en trygghet för den som ska investera. Det är många risker man tar som lantbruksföretagare, bland annat när det gäller väder och klimatförändringar, och dessutom ofta stora investeringar som krävs som

vid byggnationer. Dessa risker kan sammantaget hämma investeringsviljan. Genom att förpröva sitt planerade stall kan man minska en av de risker som finns, det vill säga risken för att bygga på ett sätt som strider mot djurskyddslagstiftningen. Då minskas även risken att tvingas bygga om senare, kanske till stora kostnader. Det kan ge viss trygghet och öka modet att investera. Om förprovningen avvecklades skulle risktagandet öka och eventuellt även påverka investeringsviljan i negativ riktning.

Det går inte att bortse från att det finns en risk att antalet felbyggnationer skulle öka om kravet på förprovning avvecklades. I hur stor omfattning det skulle ske är svårt att uppskatta då byggkonsulter sannolikt skulle bidra i högre grad än i dag även med kunskap kring djurskyddslagstiftningens krav. För de enskilda djurägare som ändå byggt i strid med lagstiftningen och senare får påpekande om detta vid en djurskyddskontroll kan det medföra stora kostnader, och i vissa fall även påverka djurskyddet negativt. Även konkurrenskraften och lönsamheten påverkas i fel riktning om man tvingas bygga om till betydande kostnader.

För en bransch som helhet kan det vara en trygghet att veta att stallbyggnationer förprövas så att samtliga i branschen uppfyller djurskyddslagstiftningen och branschen inte riskerar negativ kritik.

Om förprovningen avvecklades skulle viktig statistik kring bland annat investeringsviljan gå förlorad. Den skulle i så fall behöva säkras på annat sätt än i dag.

6.8 Rättssäkerhet, förprovningens omfattning, kompetens och förenkling är fortsatt viktiga förbättringsområden

Utredningen har inhämtat synpunkter från såväl länsstyrelserna som bransch-, djurskydds- och konsumentorganisationer och kan konstatera att synpunkterna ser relativt likartade ut i dag som vid de tidigare tillfällena som förprovningen varit föremål för översyn. Utifrån dessa synpunkter framstår det som att bedömningarna behöver bli mer likartade och reglerna enklare samt att kompetensen hos myndigheterna och rättssäkerheten för djurhållarna behöver stärkas. Ansökningarna behöver bli bättre, mer kompletta. Det finns ingen statistik

som underbygger omfattningen på förbättringsbehoven men synpunkterna från såväl länsstyrelserna som branscherna pekar i den riktningen.

Näringen har understrukit att smittskydd och möjlighet att få ut djur ur byggnaden för att bland annat kunna släppa ut dem på bete är viktigt att ta hänsyn till vid byggnation, men att det finns behov av att införliva detta som ett krav i förprovningen har främst framförts av myndigheter samt djurskydds- och konsumentorganisationer.

Det är många organisationer i branschen, men även vissa myndigheter, som konstaterar att rättssäkerheten inte alltid är tillfredsställande. Det kan handla om olika bedömningar både mellan och inom län. För den enskilde som drabbas kan det vara allvarligt, och i vissa fall även kostsamt. Det riskerar också att minska förtroendet för förprovningen som system. Även investeringsviljan kan påverkas negativt genom den osäkerhet detta medför, och därmed även konkurrenskraften. Det har gjorts och görs insatser från myndigheterna i dag för att likrikta och förbättra men det är en utmanande uppgift då det är 21 länsstyrelser som förprövar. Att arbeta för ökad likvärdighet och rättssäkerhet är ett kontinuerligt arbete.

Förutsebarhet och långsiktighet är en förutsättning för att lantbrukarna ska våga investera och utveckla sina företag. Det är även viktigt för en effektiv förprovning med god förankring bland djurhållarna. Näringens organisationer har framfört behovet av att förprovningens rättsliga status tydliggörs. Det anses att en godkänd förprovning måste vara juridiskt bindande så att en djurägare inte riskerar att få bygga om efter en anmärkning vid en senare djurskyddskontroll. Har man fått en förprovning godkänd och byggt i enlighet med den ska inte samma, eller en annan, myndighet ändra det. I annat fall kan det skapa rättsosäkerhet och otrygghet och i vissa fall till och med minska investeringsviljan enligt branschen. Det är samtidigt ofrånkomligt att det med tiden kan komma nya eller ändrade djurskyddsbestämmelser som innebär att kraven på den enskilde kan behöva ändras. Det kräver dock att det är fråga om rimliga och proportionerliga ändringar och övergångstider. Det kan också förekomma att djurägaren använder utrymmen på ett annat sätt än vad de är förprovade för. Det följer av 6 kap. 1 § första stycket fjärde punkten djurskyddsförordningen att en ändrad användning kan medföra att utrymmet ska förprövas igen.

Ett problem som framförts är också att allmänna råd i djurskyddsföreskrifterna, som exempelvis Lantbrukets Brandskyddskommittés

rekommendationer (LBK), ibland tillämpas alltför onyanserat och skarpt i förprovningen. Även om det är rekommendationer riskerar det ibland i praktiken, beroende på län och handläggare, att bli ett oeftergivligt krav i samband med förprovning. Det är inte ett problem specifikt för förprovning av djurstallar utan skulle även kunna förekomma vid exempelvis en djurskyddskontroll. Länsstyrelsen har att bedöma om det finns alternativa lösningar till det allmänna rådet som också uppfyller det krav som det allmänna rådet är kopplat till. Det kan då vara så att det saknas alternativ lösning i en förprovningsansökan, vilket leder till att länsstyrelserna ställer det allmänna rådet som ett krav för godkänd förprovning. Olika bedömningar av ett allmänt råd eller en paragraf i djurskyddslagstiftningen är en rättssäkerhetsfråga som är viktig att myndigheterna fortsätter att arbeta med kontinuerligt. I förprovningssammanhang kan olika bedömningar av exempelvis ett allmänt råd innebära att det för djurägaren är svårt att förutse vad som gäller och vilka kostnader och problem som kan förväntas i samband med en byggnation. Det kan bli både omfattande, tidsödande och därmed kostsamma åtgärder för att få en godkänd förprovning.

Ett annat utvecklingsområde som lyfts i de kontakter utredningen haft med olika organisationer och med länsstyrelserna är att det finns en varierande, och ibland för låg, byggkompetens på länsstyrelserna. Det är svårt att upprätthålla nödvändig specialistkompetens inom ett län på samtliga produktionstyper och djurslag. Dessutom är teknik- och byggkompetens i dag ett bristområde i Sverige. Teknikagronomer utbildas till exempel inte längre vid Sveriges lantbruksuniversitet. Kompetensfrågan är det område där intressenterna på utredningens hearingar hade flest förbättringsförslag. Även vissa länsstyrelser har lyft frågan och understrukit att det kommer att bli ännu svårare att rekrytera personal med bygg- och lantbrukskompetens i framtiden då utbildningar för ändamålet är en bristvara. Kompetensen upprätthålls i dag enligt länsstyrelserna genom kompetensutvecklingsgrupper, samsyn mellan länsstyrelser och olika fokusgrupper. Vissa tar även hjälp av andra län om det är en förprovning med ett för länet ovanligt djurslag i förprovningssammanhang.

Att förenkla förprovningen på olika sätt har många framfört som ett önskemål. En förenklingsfråga som ofta kommer upp är även möjligheten till typgodkännande av stallar i syfte att förenkla förprovningen eller helt slippa förprova om man väljer en standardiserad och

av myndigheterna godkänd lösning. Allra störst intresse av det kan finnas hos branscher där byggnation och andra installationer är relativt likartade som exempelvis ägg- och kycklingproduktion.

6.8.1 Förbättringsförslag som inkommit till utredningen

Vid hearingar med bransch-, konsument- och djurskyddsorganisationer har följande förbättringsförslag inkommit till utredningen:

- Centralisera förprovningen för att få specialistkompetens och likriktade bedömningar.
- Förprovningen behöver inte ligga på en myndighet. Ett kunskapsnav kan vara ett alternativ.
- Samla specialistkompetens hos ett fåtal länsstyrelser.
- Nyttja kompetensen på länsstyrelserna bättre genom samverkan.
- Utnyttja kompetens från branschen.
- Inför kompetenskrav för de som förprövar.
- Inför nationella kompetenscenter för att hantera förprovningarna.
- Se till att förprövningsbeslutet blir juridiskt bindande och håller över tid. Det behöver finnas en garanti för att inte få nedslag på en tidigare godkänd förprovning vid en senare djurskyddskontroll.
- Öka möjligheterna att ge rådgivning.
- Minska handläggningstiderna ytterligare.
- Inför snabbt godkännande om man bygger enligt en godkänd standard (typgodkända stallar). Det minskar rättsosäkerheten och den administrativa bördan.
- Behåll det frivilliga smittskyddssamrådet som fungerar bra. Eventuellt kan det breddas till fler frågor som exempelvis bete.
- Utöka förprovningen till att omfatta även smittskydd och bete.
- Utöka inte omfattningen på förprovningen.
- Rekommendationer från Lantbrukets Brandskyddskommitté ska inte användas som ett krav i förprovningen.

- Förenkla förprovningen ytterligare.

Länsstyrelserna har också framfört olika förbättringsförslag:

- Förmöten med djurhållaren inför en förprövningsansökan genomförs i vissa län och har fungerat mycket bra. Det reder ut många frågor och gör att ansökan blir mer fullständig och korrekt vilket ger en kortare handläggningstid.
- Lantbrukarna är oftast kunniga och har dessutom i princip alltid anlitat en byggeexpert. Där kan förprovningen ibland vara överflödigt.
- Se över vilka djurstall/byggnationer som ska vara undantagna förprövningsplikten. Ibland kan förprovningen vara onödig i förhållande till insats både för myndighet och djurhållare.
- Det vore bra att koncentrera förprovningen. Både handläggning och beslut.
- Kompetensen hos länsstyrelserna behöver öka. Kanske ska bara ett fåtal utvalda län förpröva vissa djurslag.
- Det behöver skapas bättre möjligheter för hög kompetens hos förprövningshandläggarna. Det är mycket viktigt.
- ”En väg in” för lantbrukaren vore bra och skulle underlätta mycket. Och att det går att dela uppgifter mellan myndigheter. Det skulle bli lättare för både bönder och myndigheter.
- De senaste åren har allt fler utbrott av smittsamma sjukdomar skett. Det gör att det är mycket väsentligt att stallbyggnader konstrueras på ett sådant sätt att det är möjligt att sektionera djurhållningen. Karantänsutrymmen är nödvändigt för att säkra att smittkedjor kan brytas när nya djur tas in i verksamheten. Förprovningen skulle i högre grad än i dag kunna bidra till att smittsäkra på gårdsnivå, till exempel genom att utveckla smittskyddssamråden.
- Att bygga med bra smittskydd kan vara dyrt. Det borde vara obligatoriskt med smittskyddssamråd för stora besättningar. Krav på smittskyddssamråd borde kopplas till möjligheten att få olika ersättningar.

6.9 Utredarens överväganden och förslag

Utredarens förslag:

Kravet på förprovning av djurstallar

- Förprovning av djurstallar ska behållas men förbättras och förenklas.

Förprovningens omfattning

- Förprovningen ska även fortsättningsvis omfatta endast stallbyggnaden och inte områden utanför denna.
- Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att utreda om ekonomiskt stöd kan införas för frivilliga smittskyddssamråd.

Handläggning och beslut koncentreras, kompetens och rättssäkerhet stärks

- De sex civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ansvara för handläggning och beslut i förprövningsärenden.
- Det införs ett bemyndigande till Jordbruksverket att föreskriva om vilka kompetenser som ska finnas på den prövande myndigheten.
- Regeringen ger Sveriges lantbruksuniversitet eller annat lämpligt lärosäte i uppdrag att ta fram utbildningsprogram eller kursblock med särskild inriktning på lantbruksbyggnader och djurmiljö.

Förprovningen förenklas

- Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att se över möjligheten att reglera en skyldighet för länsstyrelsen att erbjuda djurägare ett digitalt eller fysiskt förmöte inför att en förprövningsansökan skickas in.
- Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att utforma en ordning för att godkänna standardiserade byggnadslösningar och inredningar. Om djurhållaren väljer sådana typgodkända byggnadslösningar utgår kravet på förprovning.

- Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att se över möjligheterna att undanta fler byggnadsåtgärder av enklare slag från förprovningen samt att föreslå vilka enklare byggnadsåtgärder som kan undantas från besiktning.

Skälen för utredarens förslag

Kravet på förprovning av djurstallar

Utredarens samlade bedömning är att förprovningen bör behållas men förbättras och förenklas. Förprovningen är en del av det viktiga förebyggande djurskydds- och djurhälsoarbetet i Sverige. Utredaren bedömer att förprovningen har bidragit till ett gott djurskydd och att den besparat djurägarna kostsamma ombyggnationer i efterhand.

Byggnader är en stor kostnadspost för djurägarna. Det är därför viktigt att få ut det mesta av förprovningen. En väl utförd förprovning med hög grad av kompetens och service kan bidra till att öka investeringstakten. Tidigare utredningar som myndigheterna genomfört av förprovningen har bland annat resulterat i regeländringar och förbättringsåtgärder. Det har exempelvis införts fler undantag från förprovningen och olika förenklingsåtgärder som sammantaget har förenklats och förbättrat förprovningen.

Utredaren konstaterar efter sin kartläggning av synen på förprovningen hos bland andra länsstyrelserna, bransch- konsument- och djurskyddsorganisationer att det finns en tydlig samstämmighet i att behålla förprovningen. Det råder även samstämmighet i att förprovningen har utvecklats i rätt riktning, men också att det finns förbättringspotential och att de huvudsakliga förbättringsområdena är ungefär desamma som lyfts i olika tidigare utredningar. Det indikerar ett behov av ytterligare justeringar i syfte att öka konkurrenskraften med bibehållet djurskydd. Utredaren föreslår med ovanstående skäl som grund att förprovningskravet ska kvarstå men förenklas och förbättras ytterligare samt anpassas efter rådande och framtida förutsättningar.

Förprovningens omfattning

I dag är det i princip bara det som ryms innanför byggnadsskalet som ingår i förprovningen. Yttre förhållanden som har inverkan på djurskyddet eller djurhälsan i det stall eller förvaringsutrymme som förprövas kan dock beaktas i viss mån. Att införa en ytterligare granskning i form av bete är något som förordats i olika sammanhang. Utredaren bedömer att det inte skulle utgöra någon förenkling utan en utökning av förprovningsprocessen. Genom att utöka förprovningen med en granskning av beteskravet kommer en mer omfattande del av produktionsanläggningen att ingå och inte som i dag, den fysiska byggnaden. Betesgranskning kommer sannolikt inte att underlätta möjligheten till likartade bedömningar vad avser storlek och kvalitet på betesarealen och handläggningstiderna bedöms öka något. Även djurhållarnas administrativa börda skulle öka genom ytterligare krav på någon form av beskrivning av betets fördelning på fastigheten, storlek och vilka betesrutiner som planeras. Betesstrategierna varierar mellan gårdar och vilka gränser för arealbehov som ska gälla för att få sin förprovning godkänd är inte enkelt att fastställa. Det kan även vara svårt att besiktiga betet under vinterperioden om det skulle behövas.

Utredaren kan sammantaget inte se att fördelarna för djurskyddet med att förpröva även beteskravet skulle uppväga nackdelarna. Utredaren föreslår därför att förprovningen även fortsättningsvis ska omfatta byggnaden och inte områden utanför denna. Granskning av möjligheten att ta ut djuren ur byggnaden på ett tillfredsställande sätt är dock rimligt men inte övriga förhållanden utanför byggnadsskalet som utedrift och bete. De som eventuellt väljer att bygga utan att ta hänsyn till krav på utomhushållning eller bete i lagstiftningen får hanteras inom ramen för länsstyrelsernas kontroller.

De mindre besättningarna är de som enligt många rådgivare och lantbrukare gagnas mest av en förprovning. Särskilt kan det gälla de djurhållare som inte har kommersiell verksamhet. De kan ha större behov och nytta av en förprovning men de omfattas inte i dag. Även om förprovning skulle vara värdefullt i mindre besättningar bedömer utredaren att det kan bli alltför kostsamt för samhället. En möjlighet skulle vara att öppna upp för de mindre besättningar som vill ha en förprovning. Det kan dock inte uteslutas att även det vore en stor kostnad för samhället i det fall många är intresserade. Ett alternativ skulle kunna vara att de som önskar en förprovning får betala för den.

Ett problem med det kan vara resursbrist då det redan i dag är svårt för länsstyrelserna att hitta byggkunnig personal. Utredaren anser därför att förprovningen inte ska utökas till att gälla även de mindre besättningarna som i dag är undantagna från kravet på förprovning.

Smittskyddet förs ofta fram som viktigt från såväl branscher som myndigheter och något som i högre grad än i dag bör beaktas vid byggnation, en uppfattning som utredaren delar. Det är dock inte självklart att det ska beaktas inom ramen för förprovning av djurstallar utan det kan ske på andra sätt. Från tidigare utredningar och andra uppdrag har det förts fram olika förslag för att inkludera smittskyddet i förprovningen. I det uppdrag som redovisades av Jordbruksverket år 2008 i rapporten Ett djurskydd i förändring, föreslogs bland annat ett förfarande med smittskyddssamråd. Detta implementerades sedan i modifierad form år 2012 i föreskrifterna om förprovning av djurstallar. Trots att det finns en stor enighet kring att ett gott smittskydd är mycket viktigt och behöver tas hänsyn till vid byggnation, en bedömning utredaren delar, anser utredaren att smittskydd inte ska ingå och granskas som en del av förprovningsprocessen. För att uppnå ett gott smittskydd är det många faktorer som påverkar. Det krävs en helhetssyn på verksamheten och det räcker inte att bara se till byggnaderna. Förprovningen omfattar flera djurslag och även olika produktionsformer inom ett visst djurslag. Dessutom varierar förutsättningarna för de byggnadsanknutna smittskyddsaspekterna. Utredaren bedömer att en inkludering av smittskyddet som ett krav i förprovningen, på motsvarande sätt som det i dag granskas mot djurskyddslagstiftningen, skulle utgöra en tydlig utökning av förprovningen, medföra ökade kostnader och sannolikt innebära ytterligare utmaningar, bland annat när det gäller likartade bedömningar och rättssäkerheten. En sådan utökning av förprovningen är inte heller en garanti för att ett smittskyddsutbrott inte kommer att ske. Bedömningen är därför att en sådan förändring inte är proportionerlig.

Utredaren delar dock bedömningen att smittskyddet är viktigt i dag och kan bli än viktigare i framtiden. Utredaren är medveten om att ett sjukdomsutbrott kan få stora ekonomiska och andra konsekvenser för samhället, staten och för djurägaren samt medföra avlivning av ett stort antal djur. De ekonomiska konsekvenserna kan bli betydande med restriktionszoner, exportstopp och påverkan på produktionen. Utredarens sammanvägda bedömning är dock att det inte vore proportionerligt att ställa krav på smittskyddssamråd av ekono-

miska skäl. I det fall ett utbrott sker i en besättning är det självfallet en liten kostnad med ett smittskyddssamråd förutsatt att samrådet kunde ha förhindrat sjukdomsutbrottet.

Utredaren har noterat att de frivilliga smittskyddssamråden som bekostas av djurägarna själva har uppfattats mycket positivt. De frivilliga smittskyddssamråd som genomförs i dag, och som återfinns som ett allmänt råd i föreskrifterna, bör därför kvarstå. De råd som ges i smittskyddssamråden är i dag inte tvingande för djurhållaren att genomföra. Det ska gälla även fortsättningsvis. Förtroende och ansvar måste ges till djurägarna att bedöma riskerna och vidta nödvändiga åtgärder. Möjligheten att ge ekonomiskt stöd till de djurägare som genomför ett frivilligt smittskyddssamråd bör dock utredas. En sådan åtgärd bedöms bidra till att fler besättningar genomför smittskyddssamråd.

Juridisk status och rättssäkerhet

En väl utförd förprovning med hög grad av kompetens och service kan bidra till att öka investeringstakten. En förutsättning för det är att det går att lita på att godkännandet gäller över tid och att krav om ändring i byggnaderna inte ställs i ett senare skede utan godtagbara skäl. Risken är annars att det byggs upp en osäkerhet inom branschen som är missgynnande för investeringsklimatet. Näringen har understrukit vikten av att förprovningsbeslutet ska vara juridiskt bindande på något sätt.

Att enskilda ska kunna lita på ett myndighetsbeslut är viktigt. Inom förvaltningsrätten har detta ansetts särskilt viktigt vid så kallade gynnande förvaltningsbeslut. Principen kommer till uttryck i bland annat 37 § förvaltningslagen (2017:900) som är en allmän bestämmelse om när myndigheter kan ändra sina beslut. Av bestämmelsen framgår att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för en enskild får dock endast ändras till den enskildes nackdel om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller om felaktigheten beror på att parten

har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Av regleringen framgår att förvaltningsbeslut som till sin karaktär är gynnande för den enskilde har ett starkare skydd mot att kunna ändras än många andra beslut. Undantagen för när sådana beslut ändå får ändras är flera och motiveras av den intresseavvägning som behöver göras mellan, å ena sidan, enskildas intresse av att fattade beslut i vissa fall bör vara orubb-
liga och, å andra sidan, det allmännas intresse av att i vissa fall kunna ändra ett beslut om det i ett enskilt fall visar sig att det finns behov av det. Regleringen i förvaltningslagen är subsidiär och om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen i stället. Det framgår av 4 § förvaltningslagen.

Vilka beslut som är sådana gynnande beslut kan inte listas genom någon uttömmande uppräkningslista. Besluten brukar dock ofta karaktäriseras som beslut som ger enskilda rätt till en förmån av något slag. Det kan till exempel handla om beslut att bevilja ett sökt tillstånd (exempelvis ett bygglov) eller ett ekonomiskt bistånd (exempelvis en rätt till föräldrapenning). Ett beslut om betyg är ett annat exempel på beslut som i grunden kan sägas vara gynnande för den enskilde. Till gruppen gynnande beslut kan man också hänföra exempelvis ett beslut om att bevilja en begärd registrering (till exempel rätt till ett varumärke eller patent). Ofta kan förmånen vara av personlig eller ekonomisk art men detta är inte avgörande för att en förmån ska karaktäriseras som gynnande. Det som är kännetecknande för ett gynnande beslut är att det i grunden innefattar en förmån som den enskilde har begärt eller annars har rätt till.³⁸

Även om en godkänd förprovning bör kunna anses som ett för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut är det inte uteslutet att ändringar av byggnaden kan komma att krävas i ett senare skede. Av såväl EU-bestämmelser som djurskyddslagen framgår att kontrollmyndighet i vissa fall får besluta om förelägganden som behövs för efterlevnaden av olika djurskyddsbestämmelser. Sådana förelägganden skulle kunna gälla såväl nödvändiga förändringar av tvingande djurskyddsskäl som förelägganden baserade på till exempel nya djurskyddsbestämmelser. Ett exempel på det senare är ett kammarrättsavgörande där man bedömde det tillåtet att meddela ett föreläggande baserat på föreskrifter som tillkommit efter förprovningens beslutet.³⁹

³⁸ Se prop. 2016/17 s. 227 ff.

³⁹ Se Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 5 mars 2021 med mål nr 2328-19.

Att använda förelägganden för att indirekt rätta ett tidigare meddelat beslut om förprovning framstår dock inte som förenligt med principerna om gynnande förvaltningsbesluts orubblighet. För att enskilda ska ha nytta av förprovningen är det därför av största vikt att det finns en samsyn på regelverket bland de myndighetsanställda som arbetar med både förprovning och djurskyddskontroller. Som huvudregel bör meddelade förprovningsbeslut gälla till dess att verksamheten ska ändras i sådan omfattning eller på sådant sätt att en ny provning krävs. Mot ovanstående bakgrund lämnar utredaren inga konkreta förslag i frågan men noterar näringens syn och behov.

Handläggning och beslut koncentreras, kompetens och rättssäkerhet stärks

Förprovning koncentreras till sex länsstyrelser

Sedan 2012 är ett tiotal av länsstyrelsernas verksamheter koncentrerade till sju länsstyrelser. Koncentrationen innebär att dessa länsstyrelser ansvarar för verksamheter i flera län än det egna. Regeringen angav inför koncentrationen 2012 att både effektiviteten och rättssäkerheten kan öka genom att ett färre antal länsstyrelser utför vissa uppgifter med ett mer likartat arbetssätt. Den 16 mars 2023 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att ta fram underlag för att anpassa den ansvarsfördelning som innebär att ett begränsat antal länsstyrelser ansvarar för vissa verksamheter i fler län än det egna. Ändringarna skulle medföra att länsstyrelserna i Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län ansvarar för dessa verksamheter. Genom uppdraget ville regeringen anpassa ansvaret för de redan koncentrerade verksamheterna så att det följer förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning och förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Det innebär att det skulle bli sex länsstyrelser i stället för sju som har koncentrationsansvar och att ansvarsfördelningen mellan dem förändrades. Regeringens syfte med denna förändring var att statens regionala indelning ska bli mer enhetlig och tydlig. Förändringen är en del i att reformera statliga myndigheters regionala indelning till sex områden. Regeringen ville också koncentrera ytterligare verksamheter från 21 till sex länsstyrelser, enligt strukturen i förordningen om regional indelning. Syftet med detta var detsamma som med den tidi-

gare koncentrationen, det vill säga att öka effektiviteten och rätts-säkerheten i länsstyrelsernas arbete med verksamheterna. Statskontoret överlämnade sin rapport i september 2023.⁴⁰

Utredaren föreslår att ett mindre antal länsstyrelser får ansvar för handläggning och beslut i samtliga förprövningsärenden i Sverige. Utredaren anser att det är lämpligt att dessa länsstyrelser är desamma som återfinns i Statskontorets rapport då de redan har erfarenhet av att ha ansvar för verksamheter i flera län, det vill säga Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län. Koncentrationen föreslås i syfte att öka effektiviteten och skapa bättre möjligheter att öka specialistkompetensen för de olika djurslagen och produktionsformerna. Dessutom i syfte att ge förprövningshandläggarna bättre förutsättningar för att göra likvärdiga bedömningar och därmed öka rättssäkerheten.

För att åstadkomma en förprovning med hög kvalitet är det också viktigt att understryka vikten av att länsstyrelserna ger information och rådgivning i samband med byggnation för att underlätta för djurägaren att göra rätt. Med det avses inte produktionsrådgivning i syfte att öka produktionen, utan dialog med djurägaren och hjälp att uppnå lagkraven. Utredaren har noterat att Jordbruksverket tagit fram ett heltäckande handläggarstöd⁴¹ till länsstyrelserna där bland annat frågan om information och rådgivning klargörs. Länsstyrelserna arbetar redan i dag med information och rådgivning för att underlätta för djurägare att göra rätt. Utredaren vill ändå understryka vikten av frågan och att den belyses på exempelvis olika utbildningsdagar och liknande i syfte att stimulera ytterligare till ett sådant arbetssätt.

Kompetenskrav införs på de förprovande myndigheterna

Utredaren föreslår att det införs ett bemyndigande till Jordbruksverket att föreskriva om vilka kompetenser som är nödvändiga och som ska finnas på den provande myndigheten. Skälet är att säkerställa en likartad och hög kompetens på alla förprovande myndigheter.

⁴⁰ Statskontorets rapport Koncentration av viss länsstyrelseverksamhet 2023:14.

⁴¹ Handläggning av ärenden om förprovning, Jordbruksverket, 22-12-19, dnr 5.2.17-23 853/2022.

Utbildning för byggnation av djurstallar bör utökas

Stallbyggnader är en stor kostnadspost för djurägare. Det finns ett stort behov av såväl om- som nybyggnation av djurstallar i Sverige för att kunna öka och förbättra produktionen, öka lönsamheten samt förbättra djurskyddet och arbetsmiljön. Teknik- och byggkompetens inom djurhållningen är dock ett bristområde i Sverige. Teknikagronomer utbildas inte längre vid Sveriges lantbruksuniversitet. Kompetensfrågan är det område där intressenterna på utredningens hearingar hade flest förbättringsförslag. Även vissa länsstyrelser har lyft frågan och understrukit att det kommer att bli ännu svårare att rekrytera personal med bygg- och lantbrukskompetens i framtiden då utbildningar för ändamålet är en bristvara. Utredaren föreslår därför att regeringen ger Sveriges lantbruksuniversitet eller annat lämpligt lärosäte i uppdrag att ta fram utbildningsprogram eller kursblock med särskild inriktning på lantbruksbyggnader och djurmiljö.

Förenkling

Lantbrukarna ska erbjudas förmöte med länsstyrelsen

Utredaren föreslår att Jordbruksverket får i uppdrag att se över möjligheten att reglera en skyldighet för länsstyrelsen att erbjuda djurägare ett digitalt eller fysiskt förmöte inför att en förprövningsansökan skickas in. Vissa länsstyrelser har erbjudit sådana möten och det vittnas om positiva erfarenheter hos såväl myndigheter som djurägare. Ett sådant möte kan tidigt reda ut många frågor och även bidra till att förprövningsansökan blir mer fullständig och korrekt, vilket ger en kortare handläggningstid.

En sådan bestämmelse bör utformas av Jordbruksverket i föreskrifterna om förprovning. Det bör inte krävas något särskilt bemyndigande då Jordbruksverket enligt 6 kap. 2 § djurskyddsförordningen får meddela föreskrifter om villkor för förprovning och även enligt 11 kap. 2 § samma förordning har rätt att meddela verkställighetsföreskrifter.

Införande av typgodkända byggnadslösningar och inredningar

När en ny produkt eller systemlösning som inte klassas som ny teknik kommer ut på marknaden kan det ibland vara svårt att på förhand avgöra om den kan godkännas. Det försvårar planeringen av byggnationen men även för den leverantör som vill marknadsföra en sådan produkt. På länsstyrelserna kan det också uppstå osäkerhet och handläggningstiden kan då förlängas. Det ökar också risken för att länsstyrelserna gör olika bedömningar där vissa godkänner produkten och andra inte. Med utredarens förslag minskar dessa risker. Standardiserade, typgodkända stall- och inredningslösningar är också ett önskemål från flera organisationer i näringen. Införande av en möjlighet för Jordbruksverket att godkänna standardiserade byggnadslösningar är en tydlig förenklingsåtgärd. Detta bland annat då kravet på förprovning föreslås utgå om djurägaren väljer att investera i en typgodkänd byggnad eller inredning. Dessutom kan det underlätta valet av byggnadssystem då djurägaren kan känna en trygghet i att investera i en lösning som är väl beprövad, godkänd av myndigheterna och som kan förväntas ge både gott djurskydd och god funktion. Förslaget sparar resurser för både staten och djurägarna.

Fler byggnadsåtgärder undantas förprovning och besiktning

Såväl länsstyrelserna som branschen har fört fram att förprovningen ibland kan vara onödig i förhållande till insats. Utredaren föreslår därför att Jordbruksverket får i uppdrag att se över möjligheterna att undanta ännu fler byggnadsåtgärder av enklare slag från förprovningen och även att ta fram ett förslag kring vilka enklare byggnadsåtgärder som kan undantas från besiktning.

6.9.1 Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag

Kravet på förprovning av djurstallar

Förslaget är att förprovningen ska behållas men förbättras och förenklas. Utredaren lämnar också flera förslag till förbättringar och förenklingar. En konsekvens av förslaget är att förprovningen, efter genomförande av utredarens föreslagna justeringar, i högre grad än tidigare bidrar till ett gott djurskydd och till att djurägarna inte tvingas

till kostsamma ombyggnationer i efterhand i de fall stallet senare skulle visa sig inte uppfylla djurskyddslagstiftningens krav. En väl utförd förprovning med hög grad av kompetens och service kan i viss mån förväntas bidra till att öka investeringstakten. Detta genom att öka tryggheten i att stallet uppfyller lagkraven.

Förprovningens omfattning

Utredaren föreslår att förprovningen endast ska omfatta stallbyggnaden och inte områden utanför denna. Det föreslås således inte någon utökning av förprovningsskravet till bete och utevistelse. Det föreslås inte heller krav på förprovning för mindre besättningar och inte heller att förprovningen ska omfatta smittskydd. Genom att inte inkludera fler områden utökas inte kraven på djurägarna och inte heller den administrativa bördan.

Förslaget att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att utreda om ekonomiskt stöd kan införas för frivilliga smittskyddssamråd bedöms medföra att fler djurägare genomför smittskyddssamråd i samband med förprovning. Förutsatt att djurägaren följer råden i smittskyddssamrådet bidrar utredarens förslag till det frivilliga, förebyggande smittskyddsarbetet på gården och i förlängningen till att minska risken för utbrott av smittsamma djursjukdomar. Det bidrar även i viss mån till minskade kostnader för staten för ersättning vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Det minskar även djurägarnas sammanlagda kostnader för sjukdomsutbrott. Jordbruksverket får utökad arbete med uppdraget och därmed ökade kostnader (se kapitlet Konsekvensbeskrivning). Staten får en utökad kostnad i det fall ekonomiskt stöd till frivilligt smittskyddssamråd beslutas. I vilken omfattning bör redovisas i Jordbruksverkets uppdrag.

Handläggning och beslut koncentreras, kompetens och rättssäkerhet stärks

Förprovning koncentreras till sex länsstyrelser

Utredaren föreslår att de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ansvara för handläggning och beslut i förprovningsärenden. Förslaget skapar bättre förutsättningar för länsstyrelserna att genomföra

förprovningarna med hög kvalitet och nära samverkan. Det ökar också möjligheten att ha heltidstjänster till förprovande personal. Förslaget ger goda förutsättningar för specialistkompetens på länsstyrelserna kring stallbyggnation för olika djurslag och produktionsformer, mer likartade bedömningar och därmed ökad rättssäkerhet för djurägarna.

Ett ännu närmare samarbete mellan förprovning och djurskyddskontroll på de olika länsstyrelserna kommer att behövas vid en centralisering. Det utökade samarbetet förutsätts bland annat minska risken för att det trots en godkänd förprovning anmärks på byggnaderna med krav på rättelse vid en senare djurskyddskontroll.

Genom en högre effektivitet i verksamheten och ökad samordning ges möjligheter till kostnadsbesparingar på länsstyrelserna. Utredarens samlade bedömning är att förslaget kan medföra begränsade ekonomiska konsekvenser och att dessa kan bäras av länsstyrelserna genom att den ökade effektiviteten, samordningen och koncentrationen till sex länsstyrelser ger tillräckliga besparingseffekter (se Konsekvensutredningen).

Kompetenskrav införs på de förprovande myndigheterna

Förslaget att Jordbruksverket ska ange vilka kompetenser som ska finnas på de förprovande myndigheterna säkrar att likartad, hög och nödvändig kompetens finns. Det bidrar till en hög kvalitet på förprovningarna och mer likartade, rättssäkra beslut.

Utbildning för byggnation av djurstallar bör utökas

Utredaren föreslår att Sveriges lantbruksuniversitet eller annat lämpligt lärosäte får i uppdrag att ta fram utbildningsprogram eller kursblock med särskild inriktning på lantbruksbyggnader och djurmiljö. Det förväntas på sikt ge en god grund för att förbättra nödvändig specialistkompetens på området. Sådan kompetens bedöms bidra till ökad produktion samt till att stärka såväl djurägarnas lönsamhet och konkurrenskraft som djurskyddet. Förslaget kan även underlätta rekrytering av personal med bygg- och lantbrukskompetens. Uppdraget bör kunna genomföras inom ramen för lärosätets befintliga ekonomiska ramar. När uppdraget är slutfört kan de ekonomiska förutsätt-

ningarna för de nya utbildningarna och statens kostnader för detta bedömas.

Förenkling

Lantbrukarna ska erbjudas förmöte med länsstyrelsen

En konsekvens av förslaget är att länsstyrelsen genom ett sådant möte kan ge djurägaren råd och service kopplat till ansökan om förprovning. Förslaget är en förenkling för djurägaren och kan också bidra till att förprövningsansökan blir mer fullständig och korrekt. Det kan ge en kortare handläggningstid. Kostnaderna för mötet för såväl djurägarna som länsstyrelserna kan kompenseras av kortare ansöknings- och handläggningstider respektive effektivare arbete på länsstyrelserna.

Införande av typgodkända byggnadslösningar och inredningar

Utredaren föreslår att Jordbruksverket får i uppdrag att utforma en ordning för att godkänna standardiserade byggnadslösningar och inredningar. Om djurhållaren väljer sådana typgodkända byggnadslösningar ska kravet på förprovning utgå. Införande av typgodkända byggnadslösningar och inredningar innebär en tydlig förenkling för djurägarna bland annat då kravet på förprovning utgår. Det bedöms även underlätta valet av byggnadssystem och kan medföra att djurägaren känner ökad trygghet i att investera i en lösning som är väl beprövad, godkänd av myndigheterna och som kan förväntas ge god funktion, ett gott djurskydd och en god sanerbarhet vid eventuell smitta. Det sparar resurser för djurägarna men också för de förprovande länsstyrelserna som får färre förprövningsärenden, vilket frigör resurser som kan användas för annat arbete. Förslaget kan innebära en möjlighet för tillverkare och leverantörer som vill få en produkt eller systemlösning typgodkänd. Det skulle även kunna underlätta tillverkning och försäljning. Förslaget bedöms även kunna gynna mindre besättningar som är undantagna från förprovning. Det kan öka tryggheten att köpa en stalllösning som är bedömd och typgodkänd av myndigheten. Vid icke förprövningspliktiga byggnationer kan val av en typgodkänd lösning också minska risken för att stallet inte uppfyller djurskyddsbestämmelserna.

För Jordbruksverket innebär förslaget utökade arbetsuppgifter och därmed ökade kostnader, särskilt initialt, för att utforma en ordning för arbetet och för att godkänna olika stallösningar och inredningar (se Konsekvensutredning). Förslaget innebär också att Jordbruksverket löpande måste hålla sig uppdaterad om ny teknik och nya byggnadssystem och utvärdera dessa. Det bedöms ligga inom ramen för Jordbruksverkets nuvarande uppdrag.

Fler byggnadsåtgärder undantas förprovning och besiktning

Utredaren föreslår Jordbruksverket får i uppdrag att se över möjligheterna att undanta ännu fler byggnadsåtgärder av enklare slag från förprovningen och även att ta fram ett förslag kring vilka enklare byggnadsåtgärder som kan undantas från besiktning. Förslaget innebär en förenkling och minskad administrativ börda för djurägarna men också minskade kostnader för de förprovande myndigheterna då färre förprovningar och besiktningar behöver genomföras. Jordbruksverket får dock initialt ökade kostnader för arbetet (se kapitlet Konsekvensutredning).

7 Innovation och forskning

7.1 Utredningens uppdrag

Innovativa lösningar kan bidra på flera områden i livsmedelskedjan, inte minst när det gäller landsbygdens konkurrensförutsättningar. Utredaren ska därför undersöka om det finns innovativa lösningar som kan bidra till att bibehålla det svenska djurskyddet och samtidigt stärka konkurrenskraften.

7.2 Vad är en innovation?

Innovation är ett brett begrepp som kan ha olika innebörd. I vissa fall handlar det om att komma på helt nya revolutionerande idéer som kan förändra samhället eller hur man utför en viss uppgift i grunden. Men en innovation kan också vara på en mer subtil nivå. Det kan handla om att man försöker hitta en lösning på ett problem. Ibland kan innovationer uppstå av en ren tillfällighet. En innovation kan vara något principiellt nytt eller originellt som är betydelsefullt och som också vunnit insteg på en marknad eller samhället i övrigt. Till innovationer brukar även räknas nya fenomen om de anses betydelsefulla på något sätt. Det kan också handla om att använda ett existerande föremål, metod, sätt att organisera eller tänka på ett nytt sätt. En innovation är resultatet av en utvecklingsprocess som oftast pågår under en längre tid.

OECD (The Organization for Economic Cooperation and Development) är ett forum med säte i Paris där regeringarna från 38 demokratier med marknadsekonomi samarbetar för att främja ekonomisk tillväxt. I den tredje upplagan av Oslomanualen (OECD/Eurostat, 2005) definieras innovation som genomförandet av en ny eller väsentligt förbättrad produkt (vara eller tjänst) eller process, en ny marknadsföringsmetod eller en ny organisationsmetod. Fyra typer av innovationer identifieras:

1. **Produktinnovation:** införandet av en vara eller tjänst som är ny eller väsentligt förbättrad med avseende på dess egenskaper eller avsedda användningsområden. Det inkluderar betydande förbättringar av tekniska specifikationer, komponenter och material, inbyggd programvara, användarvänlighet eller andra funktionella egenskaper.
2. **Processinnovation:** implementering av en ny eller väsentligt förbättrad produktions- eller leveransmetod. Det inkluderar betydande förändringar i teknik, utrustning och/eller programvara.
3. **Marknadsföringsinnovation:** genomförandet av en ny marknadsföringsmetod som innebär betydande förändringar i produktdesign eller förpackning, produktplacering, produktmarknadsföring eller prissättning.
4. **Organisatorisk innovation:** Införande av en ny organisationsmetod i företagets affärsmetoder, arbetsplatsorganisation eller externa relationer.

Det kan konstateras att det finns många olika definitioner av innovation och det kan ibland skapa viss otydlighet. Olika organisationer definierar innovation på olika sätt. Till exempel kan gränsen för när något anses tillräckligt nytt för att bedömas som en innovation skilja sig avsevärt.

7.2.1 Forskning, utveckling eller innovation?

Forskning, utveckling och innovation är tre olika begrepp som ofta används tillsammans och är tätt sammankopplade. Forskning är en systematisk process för att få ny kunskap. En forskare måste ha en god bild av sitt forskningsfält, veta var kunskapsfronten ligger och var kunskapsluckorna finns. Forskare använder olika metoder som till exempel simulering, statistisk analys, klassificering, experiment och intervjuer i sitt arbete.

Utveckling handlar mer om att använda forskningsresultat och vetenskaplig kunskap för att ta fram nya varor, tjänster, processer, system och metoder eller förbättra sådana som redan finns. Utvecklingsarbete kan innebära att testa olika lösningar på ett problem, att göra gemensamma insatser tillsammans med andra företag eller orga-

nisationer för att utveckla en arbetsprocess, eller att testa en ny metod eller produkt. Utvecklingsprocesser kan ibland skapa en innovation.

Utveckling kan handla om att utveckla en redan känd lösning medan innovation fokuserar mer på att det ska vara något helt nytt som en helt nyskapande produkt, teknik, tjänst, process, metod eller social innovation. Vilken innovationshöjd och nyhetsvärde som krävs för att vara nyskapande är inte fastlagt. Forskningsresultat kan användas i en innovation. En innovation är en ny lösning som svarar mot ett behov och efterfrågan i samhället. Värdena av innovationen uppstår i nyttiggörandet och tillämpningen och kan till exempel vara ekonomiska, sociala eller miljömässiga.¹ Innovation innebär att tillämpa något nytt i praktiken och kan därmed vara ett naturligt steg efter forskning. Det är inte en helt klar gränsdragning mellan forskning och innovation, inte heller mellan innovation och utveckling. Vilken innovationshöjd och unicitet som behövs för att det ska räknas som innovation är inte alltid tydligt. Hur pass nytt behöver något vara för att få kallas innovation?

7.2.2 Kännetecknen för en bra innovation

Alla innovationer bör fylla en funktion och åtgärda ett problem. En innovation måste vara användarcentrerad, ekonomiskt hållbar och bidra med värde. Underhållet när det gäller tekniska innovationer bör vara lågt och tekniken robust, driftsäker och enkel att hantera. Det är centralt att en innovation bidrar med värde för det problem man vill lösa och gynnar den enskilda användaren ekonomiskt eller på annat sätt.²

7.3 Innovationsprocessen och innovationssystem

Innovationsprocessen börjar med en idé och slutar med en innovation när den har vunnit insteg på marknaden och skapar nytta, det vill säga när den tillämpas i praktiken. Processen är oftast inte rak utan genomsyras som regel av en mängd överlappande och ofta svårförutsägbara delprocesser varav kunskapsuppbyggnad är en. Andra betydelsefulla delprocesser är produktutveckling och finansiering. Marknadsintroduktion är ytterligare en mycket viktig del i processen. Många

¹ IQ Samhällsbyggnad 2023, www.iqs.se.

² Innovationsseminarium, Vreta kluster 11-10-23.

arbeten hamnar i ett svårt läge när kostnaderna blir för höga och intäkterna som man räknat med inte kommer. Om produkten eller metoden inte når ut och skapar nytta är det ingen innovation.

Innovationer som bygger på nya tekniker utvecklas i takt med att den nya tekniken mognar, något som ofta tar många år. I dag är det i princip omöjligt för ett enskilt företag att ha alla nödvändiga kompetenser för hela innovationsprocessen. I stället är de hänvisade till olika former av samarbeten med andra företag och olika organisationer som exempelvis universitet. Av det skälet har allt större intresse under de senaste decennierna riktats mot det som kallas innovationssystem. Ett innovationssystem kan ofta bestå av en uppsättning aktörer, nätverk och institutioner som är ömsesidigt beroende av varandra. Ofta handlar det om företag, universitet och offentlig sektor.

AKIS, Agricultural Knowledge and Innovation systems, eller de svenska kunskaps- och innovationssystemen för lantbruk, är ett begrepp för olika nätverk och system av aktörer som arbetar med att främja kunskap och innovation inom lantbruket. AKIS är inte en plattform utan ett sätt att se kunskap och innovation på systemnivå. Inom Landsbygdsnätverket drivs en analysgrupp för att utveckla Sveriges AKIS på systemnivå. Där finns samlad expertis som analyserar centrala systemfrågor för att främja kunskap och innovation inom lantbruket. Varje år anordnas Mötesplats AKIS, en konferens inom ramen för landsbygdsnätverket som är ett exempel på hur Sverige arbetar för att främja kunskapsutbyte och samverkan mellan aktörer inom AKIS.³

7.4 Innovationspolitik och finansiärer

Med innovationspolitik menas politiska planer och beslut som syftar till att utveckla innovationsförmågan och innovationssystemets funktion. Det offentliga åtagandet för innovation omfattar bland annat väl fungerande ramvillkor inom många politikområden såsom forskningspolitik, näringspolitik, utbildningspolitik, handelspolitik och skattepolitik. Det omfattar även innovativa offentliga verksamheter som driver efterfrågan på innovation liksom direkta insatser i innovationsprocesser genom exempelvis rådgivning eller finansiellt stöd.

I Sverige finns ett antal myndigheter och andra offentliga organisationer som har ett innovationspolitiskt ansvar. Vinnova är Sveriges

³ AKIS, 2023, www.landsbygdsnatverket.se.

innovationsmyndighet med uppdrag att stärka Sveriges konkurrenskraft genom att främja innovationsförmåga och internationell uppkoppling för hållbar tillväxt. Vinnova är också regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området. Myndigheten samlar företag, forskare, offentlig sektor och civilsamhället för samverkan, stimulerar samarbete över traditionella gränser och utvecklar policys för att bana väg för innovation. Vinnova ger också möjligheter att experimentera och testa nya idéer innan de blivit lönsamma och stärker internationell uppkoppling genom partnerskap och EU-program. Inom Vinnovas finansieringsuppdrag ryms bland annat innovations- och forskningsprogrammet Avancerad digitalisering, insatser kopplade till lärosätenas arbete med strategier för samverkan och nyttiggörande av kunskap och kompetens, forskningsinfrastruktur för näringslivet samt insatser inom området kompetensförsörjning och livslångt lärande. Vinnova arbetar även med ett område som kallas Hållbara matsystem.⁴

Formas är ett svenskt statligt forskningsråd för hållbar utveckling. Myndigheten finansierar både innovation och forskning, utvecklar strategier, genomför analyser och utvärderar. Formas verksamhetsområden finns inom areella näringar, miljö och samhällsbyggande. Formas ska främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning samt innovationsforskning i viss omfattning. Formas ansvarar för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel. Avdelningen för areella näringar har ett särskilt ansvar för livsmedelsfrågor inklusive djurskyddsområdet. Formas har medel som är specifikt avsatta för tillämpad forskning gällande djurskydd och djurskyddsbefrämjande åtgärder i sitt regleringsbrev. Det nationella forskningsprogrammet för livsmedel, ska stärka behovsmotiverad forskning, öka fokus på produktutveckling, innovation, spridning och kommersialisering av forskningsresultat samt höja kunskapsnivån inom hela livsmedelskedjan. Forskningsprogrammet har även ett uttalat uppdrag att verka för ökad internationalisering via deltagande i Horisont Europa och klustret med fokus på bioekonomi, livsmedel, naturresurser, jordbruk och miljö samt europeiska partnerskap inom livsmedel.⁵

Almi Företagspartner är ett svenskt statligt företag med ansvar att hjälpa bland andra innovatörer med rådgivning och finansiering.⁶

⁴ Vinnova 2023. Impact Innovation – mobilisera för hållbar utveckling. www.vinnova.se.

⁵ Formas 2023. www.formas.se.

⁶ Almi 2023. www.almi.se.

Nordiskt innovationscenter, NICE, finansieras av de nordiska länderna och verkar under Nordiska Ministerrådet som är ett officiellt samarbetsorgan mellan de nordiska regeringarna med säte i Danmark. NICE initierar och finansierar projekt som stimulerar innovation och samarbetar med näringsliv, myndigheter och forskning. Målet är att Norden ska bli pionjär för hållbar tillväxt genom att stimulera entreprenörskap, innovation och konkurrenskraft i nordiska företag.⁷

Horisont Europa är Europeiska unionens ramprogram för forskning och innovation (FoI) för perioden 2021–2027. Syftet med programmet är att stärka EU:s vetenskapliga och tekniska grund, bland annat genom att utveckla lösningar för att hantera politiska prioriteringar som den gröna och digitala omställningen. Budgeten inom ramprogrammet kompletterar nationell och regional finansiering av innovation och forskning. Det finns olika partnerskap inom Horisont Europa bland annat partnerskapet Animal Health and Welfare.⁸

Inom EU finns också det europeiska innovationspartnerskapet, EIP. EIP finansieras inom ramen för CAP och är ett stöd inom den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitik. EIP är ett program som EU-kommissionen har skapat för att gynna innovationer och nya produkter, tjänster och metoder i primärproduktionen. Syftet är att stärka konkurrenskraften och hållbarheten inom jordbruk, trädgårdsnäring och rennäring. Det finns två typer av innovationsstöd inom EIP, ett för att bilda en innovationsgrupp och ett stöd för att genomföra ett innovationsprojekt. Innovationsstödet riktar sig till den som har en innovativ idé och vill genomföra ett innovationsprojekt som ska ha betydelse för jordbruks-, trädgårds- eller rennäringen. Stöd kan exempelvis ges till en ny produkt, en ny metod, en ny form av tjänst, en ny produktionsprocess, ett nytt sätt att nå marknaden eller ett nytt sätt att organisera arbetet på. I Sverige är det Jordbruksverket som administrerar och beslutar om stödet.

⁷ Nordic innovation 2023, www.nordicinnovation.org.

⁸ www.consilium.europa.eu.

7.5 Organisationer, kluster och plattformar som främjar innovation

7.5.1 Innovationsforskning

Innovationsforskning bedrivs vid flera universitet i Sverige, ofta i olika samarbeten med andra. Som exempel kan nämnas CIRCLE, Centre for Innovation Research vid Lunds universitet⁹ samt CESIS, Centre of Excellence for Science and Innovation Studies vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm. Syftet med CESIS är att bidra till en djupare förståelse för det ömsesidiga beroendet mellan innovation och ekonomisk utveckling.¹⁰

Handelshögskolan i Stockholm House of Innovation har också en stor tvärvetenskaplig satsning på forskning och utbildning kring innovation, digitalisering och entreprenörskap.¹¹ Vid Lunds universitet finns LU Innovation som bland annat hjälper forskare att ansöka om patent, ta fram affärsmodeller och bilda bolag.¹² Liknande organisationer finns vid andra universitet.

Vid Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, finns SLU Holding AB som är ett statligt ägt bolag som förvaltas av SLU. På uppdrag av SLU driver de universitetets innovationskontor. SLU Holdings roll är att bidra till att kunskap och forskningsresultat från SLU kommer till användning och blir till nytta i samhället. Företaget erbjuder inspiration, rådgivning och finansiering. De stöttar innovationsutveckling och investerar i unga bolag med anknytning till SLU.¹³

RISE (Research Institutes of Sweden) är ett statligt forskningsinstitut som samverkar med akademi, näringsliv och samhälle i det svenska innovationssystemet. I januari 2023 gav regeringen, via Jordbruksverket, RISE i uppdrag att inrätta ett kunskapsnav vars syfte är att stärka konkurrenskraften inom svensk animalieproduktion för livsmedel och bidra till att sårbarheten i svensk livsmedelsproduktion minskar. Kunskapsnavets huvuduppgifter är att sammanställa och tillgängliggöra nationell och internationell kunskap, stärka samverkan och erfarenhetsutbyte mellan relevanta aktörer, bidra till samsyn om vilken kunskap som behöver tas fram samt genomföra eller initiera tester, försök och utvärderingar. Med bättre tillgång till ny kunskap är målet

⁹ Lunds universitet, 2023, www.circle.lu.se.

¹⁰ Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm, 2023, www.cesis.kth.se.

¹¹ Handelshögskolan i Stockholm, 2023, www.hhs.se.

¹² Lunds universitet, 2023, www.innovation.lu.se.

¹³ Sveriges Lantbruksuniversitet SLU, 2023, www.sluholding.se.

att lantbrukssektorn ökar sin innovationsförmåga, lönsamhet och konkurrenskraft. Målet med RISE verksamhet är därför att överbrygga glappet mellan forskningen, svenska animalieproducenter och deras rådgivningsföretag.¹⁴

Stiftelsen Lantbruksforskning, SLF, är lantbruksföretagarnas egen forskningsstiftelse. Stiftelsen instiftades 1986 och dess ändamål är att genom ekonomiska bidrag stödja och främja vetenskaplig forskning som kan stärka jordbrukets utveckling. SLF samlar in medel från lantbrukarna samt utlyser forskningsmedel till behovsdriven forskning för svenska förhållanden. Insamlingen av forskningsmedel från lantbruksföretagen visar på ett starkt engagemang för forskning och innovation från svenska lantbruksföretagare och uppgår i dag till en summa av 50 miljoner kronor. Utöver detta erhåller SLF en statlig finansiering som utbetalas via Forskningsrådet Formas.¹⁵

7.5.2 Innovationskluster och plattformar

Det finns många plattformar och kluster som främjar innovation i Sverige, såväl nationella som regionala. Ett regionalt initiativ som bildades redan 1992 är Agroväst, ett utvecklingsbolag med fokus på ett mer lönsamt och hållbart lantbruk i Västsverige. De arbetar bland annat med att identifiera behovet av kunskap och utveckling inom den gröna näringen tillsammans med dess aktörer. Agroväst bedriver forskning och innovation i sju olika program: mjölk, kött, mark- och vattenvård, energi, precisionsodling, framgångsrikt företagande och tillväxt trädgård. Inom ramen för dessa program arbetar Agroväst tillsammans med lantbrukare, branschorganisationer och forskare för att initiera och finansiera olika utvecklingsprojekt som stärker det västsvenska lantbruket.

Den ideella föreningen AgroÖst startades i oktober 2006 och är en regional aktör som ska stimulera kommuner, regionförbund och länsstyrelser i området att investera i de gröna näringarna. AgroÖst ska inspirera akademien att bli aktiv i de gröna näringarnas utveckling. En viktig uppgift är att fördela forsknings- och utvecklingsuppdrag. AgroÖst är en plattform för östsvenska utvecklingsprojekt inom lantbruks- och livsmedelsindustrin. Bakom AgroÖst står organisationer

¹⁴ Rise, 2023, www.ri.se.

¹⁵ Stiftelsen lantbruksforskning, 2023, <https://www.lantbruksforskning.se>.

och företag i Östergötland, Sörmland och Örebro län. Medlemmarna är banker, konsultföretag, energiföretag, handel, livsmedelsindustri, universitet, forskningsinstitut, kommuner, odlarföreningar och Lantbrukarnas Riksförbund. AgroÖst driver i dag de tre noderna Agro Sörmland, Agro Örebro samt Agro Västmanland. För att ta ett exempel så arbetar Agro Sörmland för att främja utveckling, innovation och tillväxt inom de biobaserade näringarna. En viktig del i verksamheten är att anordna kompetenshöjande insatser inom aktuella områden och att driva projekt som skapar förutsättningar för tillväxt, innovation och entreprenörskap. Agro Sörmlands insatser har stark koppling till primärproduktionen. AgroÖst har också ett nära samarbete med bland annat Linköpings universitet och offentliga aktörer i Östergötland, Sörmland, Örebro och Västmanland.

Vreta Kluster ingår som en nod i AgroÖst och är ett innovations- och utvecklingscentrum för de gröna näringarna. Vreta Kluster grundades 2011 som ett projekt för att driva på utvecklingen av de gröna näringarna men är i dag ett aktiebolag med en företagspark, en mötesplats och en utvecklingsarena för de gröna näringarna med säte i Linköping. Vreta Kluster erbjuder nätverk och kontakter inom forskning, offentlig sektor, företag och finansiering samt support för affärsutveckling och tillämpning.¹⁶

Det finns även ytterligare regionala initiativ på temat innovation. Agtech Sweden är ett exempel från Östergötland vars mål är att etablera en innovationsmiljö för morgondagens lantbruk, med fokus på sensorer, digitalteknik, AI och sakernas internet. Agtech Sweden ska skapa en unik, stark, inkluderande och jämställd innovationsmiljö som kan samla resurser och kompetenser som speglar flera av region Östergötlands styrkeområden. På så sätt ska Agtech Sweden berika innovationssystemet inom jordbruksteknologi och bidra till en omställning som håller hållbarhetsmålen högt och bygger på nya tillämpningar av teknik och metoder. Agtech Sweden är ett Vinnväxt-initiativ finansierat av innovationsmyndigheten Vinnova. Bakom initiativet finns ett flertal olika organisationer, däribland Region Östergötland, Hushållningssällskapet, Vreta Kluster och värdorganisationen Linköpings universitet.¹⁷

Sweden Food Arena är en nationell arena som samlar aktörer inom hela livsmedelskedjan för samverkan kring forskning och innovation

¹⁶ Vreta kluster 2023, www.vretakluster.se.

¹⁷ <https://agtechsweden.com/> 2024.

för att uppnå en innovativ, hållbar, konkurrenskraftig och växande livsmedelssektor i Sverige. Arenan är ett resultat av regeringens Livsmedelsstrategi vars syfte är att öka produktionen, bidra till en konkurrenskraftig livsmedelskedja samt öka sysselsättningen, exporten, innovationskraften och lönsamheten samtidigt som relevanta miljömål nås. Sweden Food Arena har som övergripande mål att öka nationella satsningar på innovation och forskning i hela livsmedelskedjan. De sammanställer och förmedlar forskning och innovation men utför inte egen forskning.¹⁸

Formas centrumbildning Sustainimal vid SLU är ett vägledande kunskapscentrum för beslutsfattare och intressenter att vända sig till för samarbeten och ökad kunskap om de livsmedelsproducerande djurens roll i utvecklingen av en uthållig, hållbar och konkurrenskraftig livsmedelsproduktion i Sverige. De bedriver också forskning. Sustainimal har i dag en bred representation från universitet, forskningsinstitut, branschorganisationer och företag. Inom Sustainimal ställs angelägna och svåra frågor, man delar och bygger ny kunskap samt arbetar för att hitta lösningar på komplexa problem.¹⁹

Agronod ett är ett samägt initiativ mellan Lantmännen, LRF, Hus-hållningssällskapet, Växa Sverige AB, Scan Sverige AB och Arla Sverige som bildades år 2020. Genom att skapa infrastrukturen för att kunna dela data på ett effektivt och säkert sätt i en data plattform vill Agronod förenkla datadelning för olika aktörer. Plattformen hanterar legala aspekter, avtal och samtycken. Plattformen har olika API:er för att ta emot, dela och kvalitetssäkra data. API, Application Program Interface, är ett program som fungerar som en bro eller översättning mellan två system. Tanken är till exempel att lantbrukarna ska kunna samla all gårdsdata i plattformen och sedan dela den vidare utifrån vad lantbrukaren har bestämt att den får delas till och i vilket syfte. Agronod arbetar även med utveckling av nya innovativa lösningar som ska stärka lantbrukets värdekedja.

¹⁸ Sweden Food Arena, 2023, www.swedenfoodarena.se.

¹⁹ Sustainimal, 2023, www.slu.se.

7.6 Kompetensförsörjning som förutsättning för innovation och konkurrenskraft

Kunskap och högre utbildning är en viktig komponent för innovation och tillväxt. Det är nödvändigt för innovationsförmågan och konkurrenskraften i animalieproduktionen att intressera studenter för en modern, innovativ lantbruksnäring som kan göra skillnad i många viktiga framtidsfrågor som hållbarhet (ekonomisk, social, miljömässig hållbarhet) inklusive djurskydd och livsmedelsförsörjning. Bristen på utbildad personal, inte minst inom djurhållningen, hämmar konkurrenskraften och kan dessutom påverka djurskyddet negativt. Det är bland annat brist på veterinärer med specialistkompetens på lantbrukets djur och byggingenjörer med inriktning på lantbruk. Men även yrkes- och högskolor och gymnasier med lantbruksfokus behöver attrahera fler studenter.

7.7 Det finns utmaningar med ny teknik

Att köpa in ny teknik är ofta en stor initial investering för det enskilda företaget men det är som regel inte hela kostnaden. Det kan även krävas exempelvis ett abonnemang för att få tillgång till data. Dessutom behövs oftast en inlärningsperiod för att hantera den nya tekniken liksom bra postgång, bredband och mobiltäckning. Störningar och tekniska problem kan påverka pålitligheten och ny teknik kräver ofta en stabil systeminfrastruktur. Ur ett beredskapsperspektiv finns indikationer på att avancerad teknik kan fungera sämre med exempelvis reservverk i händelse av strömavbrott, något som också behöver beaktas när tekniskt avancerade lösningar tas fram eller köps in.

Ibland kan tekniken ge väldigt mycket information och i vissa fall kan den vara svår att hantera. En utmaning är att effektivt hantera, lagra och analysera stora mängder data som genereras av teknologin. Här behövs kompetenshöjande insatser för att stärka aktörer i att hantera och analysera data. En annan utmaning är att klara ut vem som äger data och att få lagstöd för att hantera och sammanställa data. Det finns stor potential i att samköra olika data men olika typer av teknikproblem och ibland även ovilja att dela med sig av data begränsar. Det finns också en osäkerhet kring hur delade data ska hanteras. Data behöver skyddas på ett bra sätt från obehörig åtkomst

och dataintrång för att säkra integriteten. Här kan Agronod vara ett initiativ som kan möta ett sådant behov genom sitt arbete med att förenkla datadelning för olika aktörer. Agronod arbetar bland annat med att skapa en infrastruktur för att kunna dela data på ett effektivt och säkert sätt i en dataplattform. Lantbrukarna kan samla sin gårdsdata i plattformen och sedan dela den vidare.

Den nya tekniken anses i dag vara relativt bra på att mäta normalt beteende hos djuren men det är snarare det onormala man vill mäta och där finns utvecklingspotential.

Innovationer och idéer uppkommer och utvecklas ofta under arbetet på gården. För att främja innovativt tänkande är det bra om lagstiftningen inte är för rigid och begränsande utan ger utrymme för att testa nytt. Ett exempel på det kan vara en lagstiftning med ökat inslag av målstyrda bestämmelser som anger vad som ska uppnås men inte exakt hur. Det skapar utrymme för egna initiativ och idéer om hur olika mål kan uppnås bäst och kan också föda nya tankar om innovativa idéer.

7.8 Betydelsen av innovationer för konkurrenskraft och djurskydd

Innovationer och kompetensförsörjning är viktiga utgångspunkter för konkurrenskraft. Sektorns attraktivitet kan också kopplas till innovationsförmågan. Det krävs hela tiden innovationer, forskning och ny kunskap när det gäller såväl produkter som produktionsmetoder. För att värna konkurrenskraften hos lantbruksföretagen måste det finnas goda förutsättningar för olika företag och privata aktörer att investera i forskning och innovation i Sverige. Utöver detta behövs en statlig finansiering. Det behöver även finnas ekonomiska och tekniska möjligheter för djurägarna att köpa in och använda nya lösningar och innovationer. Till exempel krävs god ekonomi för de ofta höga initiala kostnaderna för inköp av tekniken liksom bland annat god infrastruktur och bredband. Att satsa mer på innovation för att vara en attraktiv näring som lockar nya kompetenser och får in nytänkande skulle också bidra till ökad konkurrenskraft.

I en slutrapport från projektet Innovation i livsmedelskedjan från Sweden Food Arena²⁰ konstateras att primärproduktionen skiljer sig

²⁰ Innovation i livsmedelskedjan 2020–2021, slutrapport 2021. Sweden Food Arena.

från övriga led i livsmedelskedjan när det gäller innovationer. Den har en lägre innovationsgrad, är inriktad på processinnovation, är mindre marknadsinriktad och har dessutom en avsevärt lägre innovationshöjd. Det som pekas ut i rapporten som hämmande för innovation är sektorns många små företag med begränsade finansiella resurser och ambitioner att växa. Restaurang och primärproduktion har svag lönsamhet och svårt att attrahera externt kapital och kompetent arbetskraft. Dessutom är utbildningsnivån generellt låg. Vidare är privata investeringar i sektorn mycket begränsade och det finns enligt rapporten ett traditionsbundet tänkesätt och attityd samt svag samverkanskultur. Det kan peka på att det även finns behov av en annan sorts innovation än teknisk. En av rekommendationerna från rapporten var att i större utsträckning arbeta för att koppla samman småskaliga aktörer för att dessa tillsammans ska kunna matcha mer storskaliga strukturer i nästkommande led.

7.8.1 Forskning och innovation för en livsmedelssektor i världsklass – internationell utblick

I maj 2018 publicerades en rapport från konsultbolaget Roland Berger som arbetat på uppdrag av Tillväxtverket.²¹ Uppdraget hade sin bakgrund i Livsmedelsstrategin som antogs 2017. Internationellt räknas Sverige som ett av världens mest innovativa länder och kom 2018 på andra plats efter Sydkorea enligt Bloombergs innovationsranking.²² Sverige är ett mycket innovativt samhälle med stark innovation i kärnsektorer som stål, skog och fordon. I Europa kom Sverige på första plats totalt och på andra plats när det gäller samtliga kärnsektorer.

Den svenska livsmedelssektorns innovationskapacitet är däremot lägre än flera västeuropeiska länders. Sverige låg på plats nummer 14 i en innovationsranking från år 2016 när det gäller innovation med livsmedelsfokus. Livsmedelsområdet toppades av Nederländerna med Irland som tvåa och Danmark på femte plats.²³

Nederländerna är efter USA världens näst största exportör av livsmedel vilket enligt rapporten lett till en starkt innovativ livsmedelssektor. Flera stora livsmedelsföretag har sitt säte i Nederländerna.

²¹ Forskning och innovation för en livsmedelssektor i världsklass – En studie kring hur man skapar en innovativ och framgångsrik livsmedelssektor i ett hållbart samhälle, Roland Berger AB, maj 2018.

²² Bloomberg IPO, Roland Berger. 2018.

²³ Bloomberg Eurostat IPO, Roland Berger. 2016.

Enligt Roland Berger-rapporten är livsmedelsforskningen omfattande i Nederländerna och baseras till stor del på täta samarbeten mellan näring och akademi. Samarbetet bedöms vara en starkt bidragande faktor till den höga innovationskapacitet som finns i den nederländska livsmedelssektorn.

Livsmedelssektorn i Danmark är starkt exportfokuserad med produktionsvolymerna motsvarande tre gånger landsbehovet. Den viktigaste livsmedelskategorin är animalieproduktion. Exportfokuseringen har lett till låg internkonkurrens och gynnat samarbete. Danmark har på ett framgångsrikt sätt lyckats förena livsmedelsföretagen kring gemensamma utmaningar för sektorn. Man har även haft förmåga att dra nytta av forskningen inom näringslivet. Livsmedelsforskningen i Danmark har centraliserats kring Aarhus och Köpenhamn för att skapa ett starkt akademiskt fäste. I Aarhus har även företag centraliserat sina innovationsnav vilket skapat möjligheter för tätt samarbete mellan näring och akademi. En framgångsfaktor har enligt Berger-rapporten varit intensiv forskning och innovation med en stark tradition av samarbete mellan offentlig och privat sektor. I Danmark finns också ett flertal sektorsövergripande samarbeten som gynnar innovationskraften inom livsmedelsproduktionen. Danish food cluster, som bildades 2014 på initiativ av näringen, är en organisation för alla delar av livsmedelssektorn. Klustrets mål är att maximera innovation inom sektorn och fungerar som en katalysator för innovation.

Irland har satsat stort på livsmedelssektorn som en del i att hjälpa landet ur den tidigare finanskrisen. De har byggt upp en stor exportmarknad och haft stor framgång med att driva igenom offentliga initiativ, både genom livsmedelsstrategier som fokuserar på innovation och tillväxt, och forskningsfinansiering. Den irländska staten har på flera sätt underlättat för näringslivet att söka pengar för forsknings-samarbeten inom livsmedelssektorn. Irland har också skapat tre teknologicerter med fokus på livsmedel.²⁴

²⁴ Forskning och innovation för en livsmedelssektor i världsklass – En studie kring hur man skapar en innovativ och framgångsrik livsmedelssektor i ett hållbart samhälle, Roland Berger AB, maj 2018.

7.9 Innovationer inom djurhållningen

Innovationer har använts under lång tid i lantbruket och djurhållningen. Mycket är i dag självklar teknik som exempelvis elstängsel från 1960-talet, mjölkmaskinen, mjölkrobotar som kom 1998 och vattenkoppar till djuren. Stalldator och produktionsuppföljning är andra exempel. Även olika typer av system för att köra ut foder, maskiner för strömedel och för att ta hand om gödsel används i dag frekvent för att nämna några exempel.

7.9.1 Innovationer som kan bidra till ökad konkurrenskraft – kartläggning och framtida behov

Kartläggning av innovationer på innovationsseminarium

Utredningen initierade tidigt i arbetet ett seminarium om innovation kopplat till konkurrenskraft och djurskydd i syfte att diskutera innovationer, kartlägga behovet hos olika branscher och se om det finns innovativa lösningar som kan bidra till att bibehålla det svenska djurskyddet och samtidigt stärka konkurrenskraften. Seminariet genomfördes den 11 oktober 2023 i samarbete med Vreta Kluster i Linköping som ansvarade för planering och genomförande.²⁵ På innovationsseminariet lyftes många exempel på nya innovationer av forskare, branscher och deltagare. Det handlade om innovationer som är klara eller under utarbetande, liksom utveckling av teknik som redan används. Exempel som togs upp var:

- Digitala lösningar bland annat för att underlätta rapportering och information.
- Teknik som mäter djurens beteende och hälsa genom exempelvis öronbrickor som noterar djurens rörelser och temperatur samt olika aktivitetsmätare.
- Nytt pulssystem i mjölkmaskinerna som bättre samspelar med biologin och anpassar efter kons laktationsstadium.

²⁵ Innovationsseminarium, Vreta kluster 11-10-2023.

- Radio Frequency Identification RFID-sensorer och Real time location system (RTLS) som lokaliserar var de enskilda djuren befinner sig. De kan även användas för att övervaka djurens rörelser och hälsotillstånd.
- Drönare och GPS, som bland annat används för att lokalisera djur.
- Avancerade robotar för renhållning i och utanför stallet och för att köra ut foder.
- Tekniska lösningar för att enkelt kunna väga enskilda djur som kameror i taket och mattor som känner av trycket på varje ben.
- Teknik som larmar vid kalvning.
- Teknik som känner av ammoniaknivån i stallet.
- Gummimattor som mäter temperatur.
- Ventilation som fångar metan.
- Virtuella stängsel.
- Distansbesiktning efter slakt med hjälp av digitala verktyg och mobiltelefon.

På det ovan nämnda innovationsseminariet framförde också respektive bransch samt Distriktsveterinärerna sina synpunkter på och önskemål om innovationer som kan öka konkurrenskraften och sänka lantbrukets kostnader i djurhållningen med bibehållet djurskydd. Dessa summeras i korthet nedan.

Svenska Ägg

- Teknik för könssortering av ägg på dag 0 av inkubationen är viktigt så att tuppkycklingägg kan gå direkt till konsumtion. På så sätt minskar matsvinnet och ett etiskt dilemma försvinner (tuppkycklingar avlivs).
- Det finns ett för Sverige unikt krav i djurskyddslagstiftningen som anger att ammoniaknivån i stallluften endast tillfälligtvis får överstiga 10 ppm. I värphönsstallar kan denna nivå vara en utmaning att hålla sig under vintertid. Det finns behov av ny teknik för att klara detta krav.

- Innovativa idéer behövs för att enklare kunna plocka golvägg, det vill säga ägg som hönsen inte lägger i redena, samt insamling av döda djur. Det är moment som i dag är mycket arbetskrävande.

Sveriges Grisföretagare

- Det finns behov av att kunna se vilka grisar som inte går upp och äter, vilka som ligger på fel plats och därför blir smutsiga samt vilka som till exempel hostar eller haltar. Det finns önskemål om en ”talande gris”, det vill säga en driftsäker teknik som berättar hur dagen och natten varit för grisarna. Det kan handla om bakteriehalt i luften, drag, temperatur, luftfuktighet, foderkvalitet, utfodring på fel tid, hosta, hälta med mera.
- Uppkopplad silo är ett system med sensorer som kontrollerar hur mycket foder som finns kvar och skickar meddelande om det till foderleverantören som kan se till att det alltid är påfyllt som det ska. Foderleverantören kan genom detta även optimera sina leveranser.
- Tvätt-robotar är bra men de behöver utvecklas så de kan känna av vilka ytor som är smutsiga.

Svensk Fågel

- Automatiserad teknik för enklare och mer exakt övervakning av tillväxt, vikt och jämnhet i flocken. Idealvikt och jämnhet i flocken är viktigt för hanteringen på slakteriet.
- Övervakning av djurens beteende. Många tekniker har utvecklats inom forskningen, men det behövs satsningar på kommersialisering till färdiga produkter.
- Tuppen är en befintlig databas där bland annat data kring produktion, djurvälstånd och djurhälsa matas in av alla aktörer i branschen. Den har stor utvecklingspotential när det gäller både produktions- och hälsodata. Syftet med databasen är att på nationell nivå följa olika parametrar för att vid behov sätta in åtgärder i tidigt skede, benchmarking samt identifiera utvecklingsområden. Just nu arbetar branschen för en uppdaterad och mer modern variant av produk-

tionsdatabas, Tuppen 2.0. En framtida version med AI-databearbetning skulle kunna vara ytterligare ett utvecklingssteg.

- Teknik för att minska beroendet av energi utifrån.
- Utveckling av metoder för kadaverhantering med gott smittskydd och god arbetsmiljö.
- Utveckling av tillräckligt noggranna tvätt-robotar behövs. Det är ett arbetskrävande moment som sker 7–8 gånger per år i en besättning med kyckling.
- Det finns behov av vidareutveckling av lastmaskiner med fokus på djurvälstånd och effektivitet. Maskiner anpassade för mindre stallar är också önskvärt.
- Det finns ett behov av forskning och utveckling av lampor och belysning som är anpassade efter olika fjäderfä-kategorier och uppfostringsystem.

Växa Sverige – mjölkproduktion

- Det finns många lantbrukare i skogs- och mellanbygd som överväger om de ska lägga ner eller utveckla. Det saknas i dag en modell för hur ett mjölkföretag kan drivas i områden som skogs- och mellanbygd där foder, mark och beteslagstiftningen kan vara begränsande. Hur kan man investera lönsamt i små och medelstora mjölkföretag? Här krävs innovativa lösningar för att inte den svenska produktionen ska minska.
- Olika typer av mjölkföretag kräver olika tekniska lösningar. Det finns allt från besättningar med ett fåtal djur till flera tusen kor. Men vissa behov av innovation är också lika för alla mjölkföretag. Det gäller byggkostnaderna, osäker fodertillgång på grund av klimatförändringar, hantering av ett ökande smittryck och behov av bättre kontroll på grovfodrets innehåll och kvalitet.
- Det svenska kravet på ny teknikprövning medför att det är svårt att ta in tekniska lösningar som godkänts i ett annat land. Det behöver ändras.

- Det är viktigt att hitta innovationer som hjälper till i branschens förebyggande djurhälso- och djurvälståndarbete samt avelsarbete. Hur hittar vi sjuka djur och hur hanterar vi djuren så de inte blir sjuka?
- Det finns omfattande datamängder tillgängligt när det gäller mjölkkor. Här finns stora möjligheter men utvecklingskostnaderna är stora.
- Agrosfär är en dataplattform som utvecklas av Agronod. De håller på att lansera plattformen där man bland annat kan se miljöinformation kopplat till produktionen. Den är framtagen för konsumenter och kan bli ett mervärde för produktionen.
- Den svenska modellen med förebyggande djurhälsoarbete kommersialiseras nu genom Cow care comparisons och görs tillgänglig för andra länder.
- Det är viktigt att utveckla innovativa arbetsätt.
- Ljussensorer som analyserar spannmålsinnehåll bör prövas i ensilage, hö och gräs för att få bättre kontroll på grovfodrets kvalitet.

Sveriges Nötköttsproducenter

- Automatisk registrering av djurens fysiska plats bör kunna skickas per automatik direkt till Jordbruksverkets centrala databas, CDB, via GPS och öronmärken eller halsband.
- Teknik behövs för att underlätta betesdrift till exempel för tillsyn.
- Det är viktigt att virtuella stängsel godkänns i Sverige. Det skulle göra att det går att stängsla och nyttja svårtillgängliga naturbeten. Det är avgörande bland annat för att värna biologisk mångfald.
- Vattenkar och liknande som kan tala om när de är nästan tomma.
- Teknik för bedömning av volym och näringsinnehåll i betesmarken finns men behöver komma till praktisk användning.
- Teknik för produktionsuppföljning finns på marknaden men behöver spridas mer.
- Automatisk vägning av djuren.
- Övervakning av hälsostatus.

Svenska Fåravelsförbundet

- En stor utmaning för fårnäringen är problem med rovdjur. Här behövs innovativa lösningar för att skydda djuren.
- Existerande data som finns på gården ska ofta in i ytterligare ett system på myndigheterna. Det borde kunna gå att skicka direkt.
- Om man flyttar djur bör det kunna skickas automatiskt till Jordbruksverket. Elektroniska öronmärken finns och skulle kunna användas till detta.
- Det vore bra med innovationer inom avelsområdet som ger utrymme för att arbeta med djurmaterialet på ett väl grundat sätt i syfte att minska parasitproblem. Avel för motståndskraftiga och resistenta får önskas. Här behövs hjälp för att kunna mäta, värdera och selektera med bättre underlag inom både veterinärmedicin och genetik.
- Hitta skräddarsydd genetik på besättningsnivå för att kunna välja ut bättre djurmateriäl på ett säkrare sätt än i dag. Näringen behöver ny genetisk kompetens för att kunna både avelsvärdera och bedöma djuren, såväl korsningsdjur som renrasiga djur.
- Innovationer behövs för att ta fram funktionella, standardiserade och billiga byggnader för både stora och små besättningar fårproduktionen.
- Innovativa lösningar behövs för att råda bot på bristen på små och medelstora slakterier då slakten inte fungerar optimalt i dag, särskilt inte för mindre besättningar. Den småskaliga slakten avvecklas vilket gör att fårbesättningar i glesbebyggda delar av landet inte har någonstans att slakta och får lägga ner sin lammproduktion.
- Godkännande av virtuella stängsel behövs för att underlätta effektiv betesdrift i kombination med digital övervakning vilket skulle stärka djurskyddet och öka flexibiliteten.

Distriktsveterinärerna

- Implementering av befintlig teknik har stor potential. Därför är det viktigt att fortsätta arbeta med kunskapshöjning, inte minst kopplat till ny teknik och digitalisering.
- Fokusera innovationer på förebyggande djurhälsoarbete.
- Innovationer som hjälper till att hitta avvikelser hos djuren behövs. Den befintliga automatiska djurövervakningen måste utvecklas för att fungera bättre än i dag. Det svåra är att inte få med djur som inte avviker.
- Det finns behov av bättre positiva markörer för god djurvälstånd.
- Automatisk journalföring och ännu bättre it-stöd behövs.
- Utveckla och godkänn att kontroller och beslut kan göras på distans genom digital teknik.

Innovationsbehov som framfördes på utredningens hearingar

Vid de tre hearingar utredningen genomförde i juni 2023 med bransch-, djurskydds- och konsumentorganisationer ställdes av tidsskäl ingen specifik fråga om innovationer till de deltagande organisationerna, men frågan togs ändå upp även om den inte var särskilt framträdande i diskussionerna.

Det framfördes bland annat att det är viktigt att innovationer inom djurvälstånd och konkurrenskraft erbjuds möjligheter inom exempelvis EIP och Vinnova. Utveckling av digitala verktyg för att kontrollera märkning är viktigt. I dag är det till exempel endast tillåtet med två typer av djurmärken på nötkreatur men om alternativa märkningsmetoder kunde tillåtas skulle det öppna upp för olika it-lösningar som ersättning för vissa lagkrav på dokumentation. Till exempel skulle märkena kunna tjäna som en incheckning vid förflyttning av djur på beten eller till slakt. Det finns dock en oro att injicerbara märkningsmetoder inte är säkert för livsmedel då det kan vara svårt att hitta märkningen vid slakten.

Digitala verktyg för spårbarhet lyftes också fram på hearingarna liksom vikten av digitala tjänster för kontroller på slakteri. Det fanns även önskemål om att virtuella stängsel ska godkännas i Sverige då det skulle

underlätta möjligheterna till utevistelse för djuren, bidra till att marker som är svåra att stängsla går att beta samt öka den biologiska mångfalden.

Vikten av att Sverige godkänner ny teknik som testats och godkänts i ett annat EU-land underströks då det ansågs vara viktigt för konkurrenskraften. Om en så kallad ny teknikprövning krävs för att ta in innovativ teknik i den svenska produktionen bedömde vissa deltagare att det riskerar att svenska lantbrukare halkar efter i teknikutvecklingen.

Kartläggning av forsknings- och innovationsbehovet för gris, nötkreatur och fjäderfä i hela värdekedjan

Sweden Food Arena har under våren 2023 kartlagt forsknings- och innovationsbehovet i hela värdekedjan för nötkreatur, gris och fjäderfä.²⁶ Syftet var att samla de utmaningar som finns och bidra med ett underlag så att kommande utlysningar inom innovation och forskning svarar bättre mot näringsens behov. Kartläggningen är en sammanställning av intervjuer och workshops genomförda våren 2023 med näringen, branschorganisationer och främjandeaktörer i hela animalievärdekedjan. Sweden Food Arena har även haft dialog med ett flertal forskare och sakkunniga.

Några exempel på frågor som togs upp utöver de områden som presenterats av branscherna på seminariet på Vreta kluster kopplat till djurhållningen var:

- Utveckla könssorterad köttras-semin i mjölkkobesättningar för ökad köttmängd vid slakt.
- Digitalisera avelsarbetet.
- Utveckla foder till fjäderfä och gris från insekter, alger, musslor och bönor.
- Växtförädla ett hållbart och odlingseffektivt grovfoder för ett föränderligt klimat.

²⁶ Sweden Food Arena. 2023. Animalievärdekedjans behov av satsningar inom innovation och forskning.

- Gårdsmanagement med monitorering för att uppnå rätt hullklass, optimal tillväxt och tidig upptäckt av välfärdsproblem och sjukdomsprevention på besättningsnivå.
- Utveckla fågelinfluensavaccin.
- Skala upp volymen när det gäller tekniken för att könssortera ägg. Detta i syfte att möjliggöra human konsumtion av tuppkyckling-ägg och obefruktade ägg.
- Åtgärder för minskad risk för rovdjursangrepp.
- Samband mellan åtgärder för djurvälstånd samt ekonomisk-, miljö- och social hållbarhet.
- Anpassning och hänsyn till extremväders påverkan vid utveckling av smittskydd mot nya infektioner, säkrad vatten-, foder- och strö-tillgång samt infrastruktur för att exempelvis storm- och snösäkra stall.
- Digitalisering för beslutsstöd, gårdsmanagement.
- Automatisk datainsamling för sjukdomsprevention, djurvälstånd och svinnreducering av vatten och foder.
- Utveckling av fossilfria gödningsmedel.

7.10 Beskrivning av några befintliga tekniska innovationsområden

SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd²⁷ rapporterade 2019²⁸ på uppdrag av Jordbruksverket om tre områden för digital teknik vid övervakning och kontroll av djur som vistas utomhus på stora ytor: kamera-teknologi, till exempel användning av drönare, positioneringsteknologi som GPS och teknologi för att styra djurens rörelser, som drivning med drönare och användning av virtuella stängsel. I rapporten konstateras bland annat att digital teknik i djurhållningen blir allt vanligare och att det finns ett betydande kommersiellt intresse för fortsatt utveckling. Tekniken erbjuder sannolikt radikalt ökade möjligheter till

²⁷ <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/nationellt-centrum-for-djurvalfard/slu-vetenskapliga-rad-for-djurskydd>.

²⁸ SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd, yttrande PM Digital tillsynsteknik vid djurhållning utomhus 2019-04-29.

djurtillsyn och upptäckt av djur med behov av extra omvårdnad. Data överförs ofta mellan djur och människa med hjälp av olika molntjänster (it-tjänster som tillhandahålls över Internet) och de tekniska och praktiska svårigheterna med detta bör enligt det vetenskapliga rådet inte underskattas, även om systemens funktionalitet förbättras successivt. Det vetenskapliga rådet konstaterade att driftsäkerheten hos olika kommersiella digitala system för djurtillsyn är till stor del okänd, liksom förekomsten av eller funktionen hos larm för avbrott eller störningar och i vilken utsträckning insamlade data sparas och går att återskapa vid avbrott.

Kommersiellt tillgängliga sensorer kan enligt det vetenskapliga rådet användas för övervakning av många olika slags djur inom ett begränsat område där det är lätt att på avstånd fånga upp signaler trådlöst. Det finns även ett stort antal kommersiella sensorer som kan användas för hälso- och välfärdsövervakning av djur. Sensorerna är primärt framtagna för inomhusanvändning inom mjölkproduktionen, men den tekniska utvecklingen mot effektivare dataöverföring möjliggör i allt högre grad tillämpningar för betesdjur som visas utomhus och rör sig över stora ytor.

7.10.1 Aktivitetsmätare, hälsoövervakning och lokalisering av djur

Olika typer av aktivitetsmätare finns redan men utvecklas kontinuerligt. De används för att spåra och identifiera djur men också för att övervaka djurens rörelser och hälsotillstånd. Det kan vara ett bra komplement till den mänskliga tillsynen. Hälsoövervakning är ett användningsområde där man med aktivitetsmätare samlar in data för övervakning, tidigt upptäckt av sjukdomar och avvikande beteende. Tillsyn av djuren är viktigt men det är svårt med bland annat får som betar i skärgården och utgångsdjur på stora och/eller svårtillgängliga beten. Då kan tekniken vara till stor hjälp. Med hjälp av aktivitetsmätare kan man även få data på hur mycket djuren idisslar och hur många tuggor de tar. Det går också att få information om när djuren är brunstiga. Även aktivitetsnivån hos djuren kan mätas som hur länge de går, står eller ligger ned.

Digital tillsyn av djur som hålls utomhus är beroende av att sensorer mäter det man tror att de mäter med tillräcklig noggrannhet och att data kan överföras och bearbetas till information som lagras och

analyseras på ett säkert och korrekt sätt. Sådana teknologier benämns med samlingsnamnet Precision Livestock Farming, PLF. Hanteringen av informationen är avgörande för teknikens användbarhet i tillsyns- och djurskyddsarbete. Tillämpningarna är till viss del reglerade av gällande lagstiftning, exempelvis genom krav på tillsyn, begränsad användning av elektricitet för att styra djurs beteende, användning av obemannade luftfarkoster som drönare, samt åtgärder för att förhindra att utrustning skadar djuren eller påverkar deras hälsa och beteende. Kameror monterade på drönare kan användas för att lokalisera och räkna djur, bestämma deras position, habitatval och till viss del deras beteende, särskilt när djuren rör sig över stora arealer.

Inom PLF används en rad olika sensorer som direkt eller indirekt kan mäta djurens miljö och djurens beteende och fysiologiska tillstånd. Den teknologiska utvecklingen har främst varit inriktad på mjölkkor, fjäderfä och grisar och endast i liten utsträckning berört häst, får och get. För djur på bete är överföringen av data från en enhet på eller vid djuret till en mottagare särskilt problematisk på grund av stora avstånd, men det sker en snabb teknisk utveckling mot effektivare överföring. PLF-teknologin innebär i de flesta fall att djuren övervakas kontinuerligt och att avvikelser i till exempel deras hälsotillstånd och välfärd i princip kan upptäckas i realtid, vilket ska ställas mot nuvarande lagkrav på tillsyn.

Sensorer kan ge information om ett stort antal fysiologiska tillstånd och beteenden. En av de vanligaste teknikerna är sensorer för aktivitet. Indirekt kan de också ge information om idissling, liggtid, stegantal och ättid och utlösa larm om exempelvis brunst, hälsoproblem, hälta och kalvning. Sensorer kan även placeras i magen hos idisslare där de mäter våm-pH och kan larma om störningar i magfunktionen, eller utformas som termometrar som kan larma om hälsostörningar, kalvning och vattenintag eller mikrofoner som kan mäta idissling och larma om brunst, kalvning och onormalt idisslingsmönster. Med kamerateknik kan man mäta aktivitet, kroppsform och hudtemperatur, vilket kan ge information om bland annat hull, hälta och juverhälsa.²⁹

²⁹ SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd, yttrande PM Digital tillsynsteknik vid djurhållning utomhus 2019-04-29.

RFID, GPS, Drönare och RTLS

Det finns flera elektroniska positioneringsteknologier som Radio, Frequency Identification (RFID), Global Positioning System (GPS), drönare och Real Time Location System (RTLS).³⁰ I många fall kan tekniken även mäta aktivitet, beteende, hälsa med mera.

Radio Frequency Identification system, RFID

Radio Frequency Identification (RFID) genom sensorer är den vanligaste elektroniska positioneringsteknologin. Räckvidden är kort med denna teknik men den kan vara användbar om man till exempel vill mäta hur ofta djuren besöker ett foderställe eller vatten. Tekniken kan användas till att spåra djur och till individuell identifiering. Genom en digital slaktkedja kan man till exempel veta exakt var i processen ett enskilt djur är. Det går även att övervaka djurens rörelser och hälsotillstånd. Tekniken fungerar även för att automatisera och individualisera utfodring och vägning av djur, till exempel kor som går igenom en våg.

Hälsöövervakning är ett annat användningsområde där RFID-sensorer samlar in hälsodata bland annat i syfte att tidigt upptäcka sjukdomar och avvikande beteende.

Med tekniken kan man även få hjälp med spårbarhet och kvalitets-säkring då det går att följa djurets livscyklar och produkter, säkerställa produktsäkerhet och snabb spårbarhet. Djurens logistik kan också underlättas genom effektiv hantering av transporter och sortering vilket kan minska djurens stress och säkra upp leveranser.

GPS

GPS, Global Positioning System, är ett förhållandevis energikrävande och kostsamt satellitbaserat navigations- och positioneringssystem och ett par olika alternativa standarder finns. Även om frekvensen positionsangivelse för ett djur på bete är hög ger positionerna i sig endast begränsad information om djurets välfärd. Sensorer som tillför information om djurens tillstånd eller beteende kan användas tillsammans

³⁰ SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd, yttrande PM Digital tillsynsteknik vid djurhållning utomhus 2019-04-29.

med positioneringssystem för att ge kompletterande information, och därigenom öka användbarheten av dessa.

GPS-enheter monterade i halsband kan regelbundet registrera djurens geografiska position. Positionering med GPS ger inte alltid exakta uppgifter men tekniken har visat sig användbar för studier av habitatval, sociala interaktioner och gruppdynamik. Med positionerna från GPS har man också enklare kunnat planera för en förflyttning av djur till områden med bättre betestillgång. Med en tillräckligt frekvent bestämning av position med hjälp av GPS (cirka en gång per minut) är det till exempel möjligt att bestämma betestiden för nötkreatur på ett tillförlitligt sätt.³¹

Drönare

Obemannade luftfarkoster eller UAV (Unmanned Aerial Vehicles), det vill säga drönare utrustade med kamera, har stor potential att användas för tillsyn av djur som hålls på stora ytor. Sociala interaktioner kan studeras med denna teknik och kopplas till bland annat djurens kön och ålder. Tekniken behöver således utvecklas ytterligare för att kunna användas för bedömning av djurvälstånd under olika förhållanden. Nattmörker, skuggor och tät vegetation är särskilda utmaningar. Användning av termiska sensorer (värmekameror) minskar problemen med skuggor och mörker, men tät vegetation kan fortfarande utgöra svårigheter mitt på dagen. I all tillgänglig forskning om djurtillsyn med hjälp av drönare har utrustningen flugits inom synhåll.³²

En användning av drönare i djurskötsel och djurtillsyn kan vara att med hjälp av kamera lokalisera djuren över stora ytor. Denna användning begränsas dock av nuvarande bestämmelser om att föraren måste ha ögontakt med drönaren.

Real time location system, RTLS

RTLS är ett system för att lokalisera enskilda djur. Tekniken kan även notera djurens beteende, till exempel om något djur ligger mer än de andra eller vilka djur som uppehåller sig mest vid foderbordet.

³¹ SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd, yttrande PM Digital tillsynsteknik vid djurhållning utomhus 2019-04-29.

³² Ibid.

Systemet används bland annat i forskningen och man kan få detaljerad realtidspositionering och aktivitetsnivå för varje enskilt djur. Det gör att man snabbt kan detektera bland annat djur med avvikande beteende men även styra hälsa och foderbeteende.

7.10.2 Virtuella stängsel

Ett virtuellt eller osynligt stängsel är en struktur som fungerar som inhägnad, hinder eller gräns men utan någon fysisk barriär. I stället för fysiska stängsel får djuren ett halsband som är uppkopplat mot både GPS- och telenätet och styrs via en app. Det finns i dag relativt få kommersiellt tillgängliga virtuella stängsel. När djuret närmar sig en virtuell gräns ges en varningssignal (oftast ett ljud) som successivt ökar i frekvens när djuret närmar sig den virtuella gränsen, vilket signalerar till djuret att den närmar sig gränsen för det tillåtna betesområdet. Om djuret ändå fortsätter att gå mot gränsen ger halsbandet en ofarlig men obehaglig elektrisk stöt för att få djuret att vända tillbaka. Hur kraftig elen är varierar något mellan olika system. Ett virtuellt stängsel ger som regel elektrisk stimuli som har en kraft på 2–5 procent av det som ges i ett fysiskt elstängsel och kan därför ses som mer djurvälståndsvänligt ur den aspekten. Att få en elstöt kan förutom den fysiska påverkan också vara stressande för djuren. För systemet Nofence, som är godkänt för får, getter och nötkreatur, är elstöten 0,1 joule för får och get och 0,2 joule för nötkreatur vid 1 500 volt (V) i 0,5 sekund (Nofence, 2019).³³ Det kan jämföras med riktlinjerna för fysiska elstängsel där det är tillåtet med maximalt 5 joule och 7 000 volt (V). Om djuret passerar det virtuella stängslet och stannar utanför den virtuella hagen slås systemet av efter 3 elstötar och ett meddelande skickas till djurägaren.

I dag finns som regel någon form av avstängningsmekanism så att systemet inaktiveras efter ett visst antal elstötar (3 elstötar, Nofence 2019), men reaktiveras åter när djuret är tillbaka på rätt sida om den virtuella gränsen. Några av systemen inaktiveras automatiskt om djuren springer mot gränsen, med motivet att stressade djur inte är så mottagliga för inlärning. Det saknas i dag kännedom om hur många stötar ett djur får från ett vanligt elstängsel. Virtuella stängsel larmar djurägaren om djuret får fler än 10 elstötar per dag. Djurägaren varnas

³³ International Electrotechnical Commission, 2018.

även om djuret har fått 3 stötar efter varandra. Om djuret går tillbaka in i den virtuella hagen igen får den ingen stöt. Som användare av systemet är det möjligt att följa hur många ljudsignaler och elstötar varje enskilt djur har utsatts för.

Virtuella stängsel används i flera andra länder inom EU, framför allt till nötkreatur i köttproduktionen inklusive ungdjur samt till får och getter. Metoden är inte godkänd för användning i Sverige då djurskyddsförordningen³⁴ anger att man inte får styra djurs beteende med hjälp av elektricitet. Vanliga fysiska elstängsel till inhägnader utomhus är undantagna.³⁵ Av 2 kap. 17 § i djurskyddsförordningen framgår att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om villkor för användning av elstängsel men också att Jordbruksverket har mandat att medge ytterligare undantag från förbudet att styra djuren med el och även att ange villkor för dessa undantag.

Enligt en tillverkare av virtuella stängsel³⁶ är dessa godkända för användning i Nederländerna, Flandern (Belgien), Frankrike, Spanien, Portugal och Italien men inte i Tyskland, Österrike, Danmark och Vallonien (Belgien). Norge har genomfört studier med virtuella stängsel som resulterade i att stängslen inte är förbjudna att använda.³⁷ Det togs bland annat hänsyn till att virtuella stängsel förväntades medföra att fler djur kommer ut på bete och färre skulle skadas på fysiska stängsel. I en litteratursammanställning av Waterhouse, T.³⁸ konstateras att virtuella stängsel används, och är tillåtna, till nötkreatur i både mjölk- och köttproduktionen samt till får och getter i Storbritannien, Norge, Nya Zeeland, USA och delar av Australien. I ett studentarbete från SLU 2024 anges också att flera länder som Australien, Storbritannien och Spanien har godkänt användning av virtuella stängsel.³⁹

7.10.3 Digitala teknikens påverkan på produktion och konkurrenskraft

Det finns en mycket stor potential i såväl utveckling som användning av digital teknik för att stärka konkurrenskraft, lönsamhet och minska den administrativa bördan. Det finns redan många tekniker

³⁴ Djurskyddsförordningen SFS 2019:66 2 kap. 16 §.

³⁵ Djurskyddsförordningen SFS 2019:66 2 kap. 17 §.

³⁶ Collie.eu, personligt meddelande. 2024.

³⁷ Rise, personligt meddelande. 2024.

³⁸ Waterhouse, T. 2023. Livestock. September/October 2023, Vol. 28 No. 5.

³⁹ Maximez, D. 2024. Degree project/Independent project. SLU Uppsala Sweden.

som är klara för användning och ett flertal som är under utveckling. Ofta är kostnaden för inköp av tekniska innovationer dock relativt höga vilket kan begränsa spridningen i animalieproduktionen. Moment som tillsyn av djur, samordning av kontroller i olika former, övervakning av hälsostatus och djurvålfärd, överföring av data på enkelt sätt från sensorer på djuren till exempelvis en gårdsdator men även från gården till exempelvis myndigheter samt spårbarhet är några exempel.

Det finns många fördelar med virtuella stängsel som kan påverka produktionen och konkurrenskraften positivt. Virtuella stängsel minskar djurskötarens arbetsbörda och ger ett mer flexibelt stängslings-system. Virtuella stängsel ger stor flexibilitet och det går snabbt att skapa nya eller ändra betesområden. Det är även lätt att styra betetrycket och förbättra nyttjandet av olika typer av mark, till exempel naturbeten som finns i terräng där det är svårt, eller omöjligt, att stängsla med fysiska stängsel. Genom att öka betesarealen kan den biologiska mångfalden öka. Virtuella stängsel gör det enklare att sköta och restaurera naturbetesmarker. Virtuella stängsel möjliggör även effektivare och mindre arbetskrävande hantering av åkerbeten, vilket kan öka avkastningen per hektar och därmed stärka konkurrenskraften. Sveriges första försök med virtuella stängsel på nötkreatur visar på stor potential för naturvård.⁴⁰ Försöket testade flera virtuella stängselgränser inom en hage med vanligt elstängsel och nötkreaturen (kvigor) lärde sig snabbt att associera ljudsignalen med gränserna och anpassade sin vistelseyta utifrån dessa. Även att enbart använda virtuella stängsel (fyra sidor) som en yttre gräns fungerade enligt författarna väldigt bra och djuren höll sig inom den virtuella hagen under hela försöket. Författarnas slutsats var bland annat att virtuell stängselteknik är ett snabbt, flexibelt och effektivt verktyg med stora möjligheter att underlätta och förenkla svensk betesdrift. Om tekniken blir godkänd finns stor potential att göra riktade naturvårdsskötselåtgärder mer attraktiva. Nötkreaturen lärde sig snabbt att associera ljudsignalen med de virtuella stängselgränserna. Djuren följde med när nya gränser drogs, vilket gör det möjligt att precisionsstyra betetrycket på ett helt nytt sätt.

Risken att djur, vilda eller tama, fastnar i stängslet och skadar sig elimineras också med virtuellt stängsel och kontrollen över djur på bete förbättras. Genom halsbanden kan man även se om något djur inte följer med flocken och därför kräver tillsyn. Virtuella stängsel

⁴⁰ Wahlund, L. & Hiron, M. Virtuella stängsel: ett flexibelt verktyg för skötsel av naturbetesmarker. *SustAnimal Reports #2*, 2023.

minskar också arbetsinsatsen bland annat genom att man slipper stängsla på gängse sätt, vilket kan sänka produktionskostnaden. Det finns krav i EU-lagstiftningen om att djur ska skyddas från rovdjur när det är nödvändigt och möjligt.⁴¹ För att hålla rovdjur borta kan man ha rovdjursavvisande stängsel (RAS) runt ett större område och arbeta med virtuella stängsel innanför.

Det används virtuella stängsel i exempelvis Norge och Spanien som har liknande utmaningar med rovdjur som Sverige.

Kostnaden för stängslet är i dag relativt hög men bör ställas i relation till arbetsinsatsen. Enligt forskare på innovationsseminariet på Vreta kluster som utredningen bjöd in till, lönar det sig med virtuella stängsel framför allt för större besättningar med fler än 250 nötkreatur. Priset kan förväntas gå ner allt eftersom användningen ökar och nya leverantörer kommer in på marknaden eller om samarbete mellan företag initieras. Ytterligare utmaningar är batterikapaciteten, att hela tiden ha rätt storlek på halsbandet på växande djur, cybersäkerhet, allmänhetens attityder och acceptans samt lämpligheten för alla områden i hela Sverige.⁴²

7.10.4 Digitala teknikens påverkan på djurvälstånd

Även om den digitala tekniken har potential att förbättra djurskyddet utomhus finns enligt en rapport 2019 från SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd djurvälståndsrisker vid användning av digital teknik i djurhållning utomhus. En uppenbar sådan risk ansågs vara att tekniken inte fungerar tillfredsställande, så att djuren inte får den avsedda lagstadgade tillsynen och eventuella djurskötselåtgärder inte vidtas i tid, eller inte alls. Sådana risker finns dock även vid användning av teknik inomhus, både med och utan digitala hjälpmedel. Samtidigt kan den digitala tekniken utgöra en stor hjälp till exempel för att hitta sjuka djur snabbt. Utöver detta finns även enligt det vetenskapliga rådet vid SLU risker förknippade med direkt fysisk eller mental påverkan på djuren vid normal tillämpning av digital teknik. Vanliga problem enligt rådet är skavsår av sensor- eller GPS-halsband och stress till följd av djurens bristande anpassning till eller acceptans för virtuella stängsel-system.

⁴¹ Rådets direktiv 98/58/EG.

⁴² Innovationsseminarium, Vreta kluster 2023-10-11.

För att till fullo bedöma hur användbar digital teknik är vid djurhållning utomhus saknas exempelvis enligt SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd forskning om övervakning med hjälp av drönare som flygs utom synhåll, hur djur påverkas av närvaron av (åsynen av och ljudet från) drönare och hur trådlösa sensornätverk kan användas för bedömning av djurvälstånd.

När det gäller virtuella stängsel konstaterade SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd⁴³ år 2019 att djuren i de flesta fall lär sig att associera en ljudsignal med en elstöt och att de efter en inlärningsperiod oftast håller sig på rätt sida av en virtuell gräns. De flesta studier visade dock på individuella skillnader i inlärningskapacitet och beteendereaktioner, vilket enligt det vetenskapliga rådet är ett potentiellt välfärdsproblem för de individer som lär sig långsamt och som därmed utsätts för många elstötar. Enligt det vetenskapliga rådets rapport noterades i vissa studier en variation på 3–24 elstötar mellan individer. Ett enskilt djur (kvigor) kunde efter en inlärningsperiod (efter dag 3) helt undvika stötar medan en individ fick mer än fem elstötar efter dag 6. I en annan studie som refereras i det vetenskapliga rådets rapport har noterades i genomsnitt 0,4 elstötar per get och dag men att den individuella variationen och variationen mellan grupper var stor. Vissa getter undvek helt att få elstötar medan en individ fick 29 elstötar under de 7 försöksdagarna. Det kan tilläggas att i dagsläget finns det ingen forskning som har undersökt hur ett vanligt elstängsel påverkar djurens välfärd samt hur många elstötar det enskilda djuret får under och efter inlärningsfasen.

Förmågan att lära sig skiljer sig således mellan olika djurslag, liksom mellan individer. Det vetenskapliga rådet underströk att det fortfarande finns obesvarade frågeställningar om hur djur kan anpassa sig till virtuella stängselsystem liksom hur de påverkas, både under inlärningsfas och bruksfas. Enligt det vetenskapliga rådet vid SLU saknas vetenskapliga studier (år 2019) av inlärningsförmåga, stressnivå och välfärd hos de individer som utsätts för många elstötar samt studier av långsiktiga effekter av virtuella stängsel i jämförelse med vanliga elstängsel.⁴⁴

Flera nya forskningsrapporter har dock kommit efter 2019. Bland annat har studier från år 2022⁴⁵ visat att nötkreatur börjar beta igen

⁴³ SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd, yttrande PM Digital tillsynsteknik vid djurhållning utomhus 2019-04-29.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Hamid, D., et al. 2022. *Animal* 16 (9).

snabbare efter en elstöt från ett virtuellt stängsel än från ett vanligt elstängsel. I summeringen av studien konstaterade forskarna att de inte funnit några bevis för att nötkreaturens (kviators) välfärd påverkades negativt av virtuella stängsel jämfört med fysiska elstängsel.

I en dansk studie av Fjord Aaser et al., år 2022⁴⁶ konstaterades bland annat att nötkreatur inte uttryckte några signifikanta problem med att anpassa sig till ändringar i hagens omfattning (utökning respektive minskning av tillgänglig area) då virtuella stängsel användes. Djuren uttryckte inte heller några signifikanta förändringar i beteende när de fick en elektrisk impuls men det fanns individuella skillnader. Korna reagerade också när andra kor fick elektriska impulser.

En annan dansk studie av nötkreatur, också den från år 2022,⁴⁷ visade att stresshormonet kortisol i gödseln inte kunde associeras till användningen av virtuella stängsel. Författarnas slutsats var att det inte finns några bevis som visar att korna är stressade på grund av det virtuella stängslet. Det konkluderades att virtuella stängsel är ett rimligt alternativ till vanligt fysiskt elstängsel till kor.

Under år 2024 publicerades en schweizisk studie som studerat stressindikatorer och anpassningsförmåga till virtuella stängsel hos mjölkkor.⁴⁸ Forskarna undersökte hur lakterande mjölkkor lär och anpassar sig till ett virtuellt stängsel (Nofence) och hur det inverkar på djurens välbefinnande. I studien ingick 20 kor indelade i grupper där antingen virtuellt eller traditionellt elektriskt stängsel användes. I genomsnitt fick korna åtta elstötar (variation på 3–11) innan de reagerade enbart på ljudet. Antalet elektiska stötar och ljudsignaler minskade med tiden, där elstötar minskade från dag ett till tre och förekom därefter väldigt sällan. Utifrån resultaten drog forskarna slutsatsen att korna i studien anpassade sig väl till systemet med virtuellt stängsel utan bestående negativa effekter på välfärden. Kornas mjölkavkastning, nivå av kortisol i mjölk, foderintag, kroppsvikt samt aktivitets- och ligg-beteende skilde sig inte signifikant mellan grupperna. Korna i systemet med virtuella stängsel uppvisade något mer agonistiska beteenden, men totalt sågs få sådana beteenden. I början av inlär-

⁴⁶ Fjord Aaser, M., et al. 2022. *Animals* 22, 12, 842. Is virtual fencing an effective way of enclosing cattle? Personality, herd behaviour and welfare.

⁴⁷ Sonne, C., *Animals* 2022, 12, 3017. Cortisol in manure from cattle enclosed with Nofence virtual fencing.

⁴⁸ Fuchs, P., et al. 2024. *Journal of Animal Science*, Volume 102, skae024. Stress indicators in dairy cows adapting to virtual fencing.

ningsfasen visade de initialt kortvariga stressrelaterade beteendereaktioner efter att de fått en elektrisk stöt.

En norsk forskningsstudie från år 2023 fokuserade på fårs inlärningsförmåga och beteende kopplat till virtuella stängsel.⁴⁹ Forskarna visade att fåren snabbt lärde sig att associera en ljudsignal med elektriska stimuli. Fåren hade förmåga att ta med sig erfarenheten från ett område med virtuellt stängsel till ett annat, vilket enligt forskarna visar på god inlärningsförmåga. Mindre ändringar i fårens aktivitet noterades under studien men bedömningen var att det sannolikt berodde på andra faktorer än det virtuella stängslet. Det noterades en kortvarig stressreaktion i form av ökad hjärtfrekvens i samband med en elektrisk stöt.

I en delrapportering av en studie från SLU 2023⁵⁰ noterades att fem av de sju nötkreaturen i studien snabbt lärde sig att associera ljudsignalen från halsbandet med de virtuella stängselgränserna. Två av djuren fick många elektriska stötar och togs därför ur studien. De djur som lärde sig systemet följde också med på ett bra sätt när nya stängselgränser drogs. Författarna konstaterade bland annat att den nya tekniken har potential att öka djurvälståndet för betande djur, eftersom lantbrukaren kan upptäcka om ett djur legat stilla onormalt länge eller inte följer sin flock på ett naturligt sätt.

7.11 Krav på godkännande av ny teknik

Av djurskyddsförordningen⁵¹ framgår att nya tekniska system och ny teknisk utrustning för djurhållning ska ha godkänts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt innan de får användas. Det är Jordbruksverket som prövar frågor om godkännande av ny teknik, meddelar föreskrifter och medger undantag. I Jordbruksverkets föreskrifter om godkännande av ny teknik⁵² anges bland annat att varor som genomgått motsvarande prövning i ett annat EU-land, Turkiet eller en EFTA-stat som har undertecknat EES-avtalet omfattas inte av kravet på godkännande av ny teknik i Sverige om prövningen skett enligt kriterier som garanterar att en djurskyddsnivå motsvarande den svenska uppnås.

⁴⁹ Eftang, S., et al. 2023. Applied Animal Behaviour Science 269 (2023) 106112. Sheep's learning ability and behavioural response to a fully automated virtual fencing system.

⁵⁰ Wahlund, L. & Hiron, M. Virtuella stängsel: ett flexibelt verktyg för skötsel av naturbetesmarker. SustAnimal Reports #2, 2023.

⁵¹ Djurskyddsförordningen SFS 2019:66 6 kap. 5 §.

⁵² Statens jordbruksverks föreskrifter om godkännande av ny teknik SJVFS 2019:13, L37.

Den som vill använda ny teknik som Jordbruksverket inte tidigare har godkänt ska skriftligen anmäla det med kopia på det utländska beslutet. Jordbruksverket avgör därefter om beslut om godkännande kan fattas på de handlingar som kommit in eller om underlaget behöver kompletteras med exempelvis synpunkter från experter och litteraturstudier. I vissa fall kan Jordbruksverket besluta om att det krävs försök innan beslut kan fattas.

Det svenska lagkravet på ny teknikprövning är Sverige i princip ensamma om inom EU. Så vitt känt är det bara Schweiz, Norge och Österrike som har något liknande system.

7.12 Utredningens analys

Kunskap är en förutsättning för innovationsförmåga. Det finns många innovativa lösningar, färdigt utvecklade eller på god väg att bli det, som kan bidra till stärkt konkurrenskraft med bibehållet eller förbättrat djurskydd. Digital teknik har stor potential på flera områden, inte minst när det gäller att minska den administrativa bördan, förbättra djurskydd och produktion. Det går också att konstatera att det finns ett stort behov av innovationer, vilket är kartlagt och beskrivet ovan.

Innovation på lantbruksområdet handlar i dag främst om teknikutveckling. Det finns behov av ökat inslag av innovationer på andra områden som innovativa ägarformer för att få till fler ägarskiften och förnyring, innovativa arbetssätt för riskspridning samt innovativa system, tjänster och processer.

För att en innovation ska komma in på marknaden och få spridning är det viktigt att den fyller ett behov och att efterfrågan finns. Innovation är som regel mycket kostsamt och utredaren vill understryka vikten av att samhällets resurser till innovation kanaliseras till de behov som finns på företagen. För att innovationerna ska få fäste i produktionen krävs att djurägarna har ekonomiska resurser att köpa in den ofta kostsamma tekniken, kunskap att använda den och stöd i form av it-support, god bredbandstäckning och infrastruktur samt lämpliga energikällor. Dagens avancerade teknik är till exempel inte alltid kompatibel med reservverk, vilket behöver beaktas i den fortsatta teknikutvecklingen. Det kan konstateras att det i dag i många fall är en orimlig kostnad för de flesta djurhållare att investera i innovativ teknik och olika digitala lösningar. Det är mycket viktigt att tekniken

sprids brett i syfte att ge näringen verktyg för att ligga i framkant vad gäller teknikutvecklingen.

Det svenska kravet på ny teknikprövning är förebyggande med avseende på djurskydd men kan också vara hindrande vad gäller att svenska företagare snabbt behöver få tillgång till ny teknik. De svenska föreskrifterna är långtgående då det anges att varor som genomgått motsvarande prövning i ett annat EU-land, Turkiet eller en EFTA-stat som har undertecknat EES-avtalet inte omfattas av kravet på godkännande av ny teknik i Sverige om prövningen skett enligt kriterier som garanterar att en djurskyddsnivå motsvarande den svenska uppnås. Det torde vara svårt att garantera detta. Kravet på ny teknikprövning kan också medföra att man måste genomföra försök, vilket av kostnadsskäl kan göra att många företag tvekar att ansöka om godkännande av ny teknik på den svenska marknaden.

En förutsättning för spridning av nya innovationer är också att det finns infrastruktur som klarar att backa upp den nya tekniken, något som inte är självklart på landsbygden i dag. Implementering av redan befintlig teknik har också stor potential när det gäller att stärka företagens lönsamhet och konkurrenskraft.

Det behövs innovation och forskning som kan omsättas och utvecklas av hållbara och konkurrenskraftiga företag. Det finns också ett stort behov av spetskompetens i de animalieproducerande företagen. Fortsatt satsning på kunskapsöverföring, inte minst inom ny teknik och digitalisering, är nödvändigt för att kunna nyttja de möjligheter som finns. Kunskap är också en grundläggande förutsättning för innovation och där kan konstateras att ytterligare satsningar krävs.

Kunskapsflödena inom kunskaps- och innovationssystemet behöver stärkas. Det krävs en mer intensiv och dubbelriktad kunskapsöverföring mellan forskningen och näringen för att öka företagets lönsamhet och konkurrenskraft. Här har det nya kunskapsnavet för animalieproduktion som regeringen inrättade 2023, och som leds av RISE (Research Institutes of Sweden), en mycket viktig funktion. Navet ska vara bryggan mellan forskning, innovation och animalieproducenterna. Även Vinnova har uppdrag om finansiering av insatser kopplade till lärosätenas arbete med strategier för samverkan och nyttiggörande av kunskap och kompetens.

Den nationella livsmedelsstrategins mål om ökad produktion ska nås bland annat genom kunskaps- och innovationssystemet. För att det ska vara möjligt måste näringen involveras i väsentligt högre grad

i forskning och innovation samt ges förutsättningar för en hög implementeringstakt av ny teknik och kunskap. Näringslivet behöver också bli en ännu tydligare beställare av innovation och forskning och forskningsutlysningarna tydligare styra mot behoven.

För att kunna öka tillväxt och konkurrenskraft i sektorn behöver innovation och forskning utgå från de behov som företagen i näringslivet har. Här har forskningsfinansieringsutredningen⁵³ goda förslag, bland annat om att den föreslagna myndigheten för strategisk forskning ska finansiera forsknings- och innovationsaktiviteter som är av stor betydelse för det svenska samhället och näringslivet. Myndigheten föreslås ansvara för att den statliga forskningsfinansieringen har en inriktning så att näringslivets, offentliga sektorns och civilsamhällets kunskaps- och kompetenskrav möts på kort och lång sikt. Bland förslagen finns även att innovationsmyndigheten ska tillhandahålla statlig finansiering till innovationsverksamhet i små och medelstora företag, stödja och undanröja hinder för att kunskap och idéer ska implementeras som lösningar i samhället och näringslivet, skapa ett gynnsamt och internationellt konkurrenskraftigt företagsklimat för framväxande innovativa små och medelstora företag. Det föreslås vidare att den nya innovationsmyndigheten ska bestå av representanter från offentlig sektor, samhällsrepresentanter och näringslivet. För den föreslagna myndigheten för strategisk forskning finns följande uppdrag angivna vilket också är positivt i detta avseende:

- Finansiera forsknings- och innovationsaktiviteter som är av stor betydelse för det svenska samhället, näringslivet och uppfyllandet av målen i den svenska livsmedelsstrategin.
- Ansvara för att den statliga forskningsfinansieringen har en inriktning så att näringslivets, offentliga sektorns och civilsamhällets kunskaps- och kompetenskrav möts på kort och lång sikt.
- Myndigheten ska ha rådgivande organ med behovsägare i.

⁵³ SOU 2023:59 Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation och SOU 2023:19 Statlig forskningsfinansiering.

7.13 Utredarens överväganden och förslag

Utredarens förslag:

- Stärk samverkan mellan svenska innovationsresurser och intressenter i en nationell samverkansstruktur för ökad innovation.
- Förstärkt uppdrag om att bidra till ökad konkurrenskraft hos livsmedelsproducenter med bibehållet djurskydd till relevanta statliga forskningsinstitut såsom RISE och SVA.
- Förstärkt uppdrag om att bidra till ökad konkurrenskraft hos livsmedelsproducenter med bibehållet djurskydd till Formas och Vinnova.
- Branschföreträdare ska i högre grad än i dag vara delaktiga i forskningsfinansiärernas utformning av forskningsutlysningar samt i högre grad i bedömning av forskningsansökningar.
- Nuvarande anslag för forskningsstöd till Formas utökas med 70 miljoner kronor.
- Av det totala anslaget för forskningsstöd till Formas ska minst 150 miljoner kronor användas för nationella forskningsprogrammet för livsmedel och därmed bidra till att uppnå den svenska livsmedelsstrategins övergripande mål.
- Av det totala anslaget för forskningsstöd till Formas ska minst 50 miljoner kronor användas som stöd till Stiftelsen Lantbruksforskning för finansiering av stöd till samfinansierad forskning och utveckling. Stöd till programmet ska utbetalas enligt avtal mellan forskningsrådet Formas och Stiftelsen Lantbruksforskning.
- Produktionsfrämjande innovation och forskning ska ges hög prioritet i forskningsutlysningarna, särskilt inom följande områden:
 - Innovativa affärsmodeller, ägarformer och arbetssätt som kan öka lönsamhet och konkurrenskraft på sikt.
 - Digitaliserad, automatiserad administration och hantering av djurdata samt utveckling av digitala verktyg för att kontrollera djurmärkning.

- Vidareutveckling av digitaliserade lösningar för tillsyn och lokalisering av djur samt för att mäta djurhälsa och välfärd.
- Innovativa lösningar för åtgärder som syftar till minskad risk för viltskador och rovdjursangrepp.
- Ökad fodereffektivitet kopplat till minskade energiförluster samt stöd för ökade rådgivningsinsatser gällande grovfoderkvalitet.
- Utred möjligheten att ta bort eller förenkla kravet på ny teknikprovning.
- Både virtuella elstängsel och fysiska elstängsel ska omfattas av undantaget i 2 kap. 17 § djurskyddsförordningen.

Skälen för utredarens förslag

Nationell samverkan kring innovation

Utredarens bedömning är att forsknings- och innovationslandskapet är relativt fragmenterat. Utredaren konstaterar vidare att det finns ett stort antal nav och plattformar både nationellt och regionalt som arbetar med innovation och forskning. I andra länder som är framgångsrika inom innovation finns ofta ett nationellt nav eller liknande som samlar resurserna. För att få den styrka och de omfattande resurser som krävs för att framgångsrikt arbeta med innovation behövs en nationell struktur för samverkan, koncentration av resurser och prioritering av vilka frågor man ska ta sig an. Nationell samverkan är också ett sätt att hushålla med de ekonomiska resurser som finns och få störst utväxling på arbetet. Det behövs tydliga instruktioner till de befintliga satsningarna för utökat samarbete. Utredaren föreslår därför att de svenska innovationsresurserna och intressenterna koncentreras i en nationell samverkansstruktur. Utredaren vill understryka vikten av att näringen ingår i den nationella samverkansstrukturen.

Uppdrag till forskningsinstitut och myndigheter och ökad delaktighet från branschen

Det är viktigt att animalieproduktionen utvecklas och att också den behovsdrivna, tillämpade forskningen samt innovation stärks och resultaten snabbt kommer ut till företagen. Utredaren föreslår därför att uppdraget om att bidra till ökad konkurrenskraft hos livsmedelsproducenter med bibehållet djurskydd förstärks till relevanta forskningsutförare och forskningsfinansiärer så att de i ännu högre grad fokuserar på forskning som bidrar till ökad produktion, sänkta kostnader, ökad lönsamhet och konkurrenskraft.

Utredaren anser att det behöver säkras bättre att forsknings- och innovationsmedel verkligen går till projekt som fokuserar på konkreta behov som efterfrågas av näringen. Genom att branschföreträdare i högre grad är delaktiga i finansiärernas utformning av forskningsutlysningar samt i bedömning av forskningsansökningar kan det bidra till att innovation och forskning blir relevant och omfattar de behov och utmaningar som finns i praktiken.

Utökad finansiering riktad till livsmedelsproduktion

Utredarens bedömning är att anslaget för forskningsstöd till livsmedelsproduktion är alltför begränsat i dag. Det behöver utökas till Formas där också medel öronmärks för behovsdriven och tillämpad forskning och innovation som ökar konkurrenskraften hos livsmedelsproducenter med animalieproduktion.

Det Nationella forskningsprogrammet för livsmedel (NFP livs) omfattas av Regleringsbrev år 2024 och av anslag 1:24 och 1:25.⁵⁴ Där anges bland annat att

9. Av anslaget ska minst 110 000 000 kronor användas för nationella programmet för livsmedelsforskning och därmed bidra till att uppnå livsmedelsstrategins övergripande mål (prop. 2016/17:104).

Utredaren föreslår att det nuvarande totala anslaget för forskningsstöd till Formas på 738 664 000 kronor per år utökas med 70 miljoner kronor. Det nationella forskningsprogrammet för livsmedel omfattar hela livsmedelskedjan och har i dag ett årligt anslag på 110 miljoner

⁵⁴ Regleringsbrev 2024 Myndighet Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (esv.se).

kronor, vilket utgör en del av Formas totala anslag. Av Formas totala forskningsanslag föreslås att minst 150 miljoner kronor ska användas för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel, det vill säga en utökning med 40 miljoner kronor. Detta i syfte att ge förbättrade möjligheter att uppnå den svenska livsmedelsstrategins övergripande mål. I jämförelse med Formas övriga nationella forskningsprogram har det nationella programmet för livsmedelsforskning i dag en lägre budget. Det nationella forskningsprogrammet för klimat har exempelvis en budget om minst 230 miljoner kronor per år enligt det regleringsbrev Formas får från Klimat och näringslivsdepartementet. Formas har även ansvar för det nationella forskningsprogrammet för samhällsbyggande med en budget om minst 125 miljoner kronor. Utredaren ser därför att det är rimligt att utöka Formas forskningsanslag avseende det nationella forskningsprogrammet för livsmedel med 40 miljoner kronor till totalt 150 miljoner kronor per år.

Utredaren föreslår vidare att det statliga stödet som utbetalas via Formas till Stiftelsen Lantbruksforskning, SLF, ska öka med 30 miljoner kronor från dagens 20 miljoner kronor, till totalt 50 miljoner kronor för att motsvara den summa till forskning som i dag samlas in från näringen. Det innebär att minst 50 miljoner kronor av det totala anslaget för forskningsstöd till Formas ska användas som stöd till Stiftelsen Lantbruksforskning för finansiering av stöd till samfinansierad forskning och utveckling. Genom detta utökas möjligheterna till bland annat tillämpad, produktionsnära forskning vilket är mycket viktigt för näringens utveckling. Stöd till programmet ska utbetalas enligt avtal mellan forskningsrådet Formas och Stiftelsen Lantbruksforskning.

Sammanfattningsvis föreslår utredaren att Formas totala anslag från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet ökar motsvarande ovanstående summor, det vill säga med 40 miljoner kronor till nationella forskningsprogrammet för livsmedel och med 30 miljoner kronor till Stiftelsen lantbruksforskning, totalt 70 miljoner kronor årligen. Detta för att täcka de ökade kostnaderna som härrör från att Formas uppdrag utökas. Fördelningen av dessa ökade medel kan lämpligen formuleras i regleringsbrevet. Skälet till val av finansiär är att Formas ansvarar för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel, för medel till djurskyddsforskning, medel till djurskyddsbefrämjande åtgärder samt är den finansiär som utbetalar statens medel till Stiftelsen Lantbruksforskning.

Produktionsfrämjande innovation och forskning

Det är särskilt viktigt att forskning och innovation inriktas på insatser för att sänka kostnaderna för producenterna och utveckla produktionen. Produktionsfrämjande innovation och forskning behöver därför förstärkas. Det är också viktigt för att förbättra djurvälferden, arbetsmiljön, minska den administrativa bördan och förenkla företaget. Följande områden bör ges hög prioritet under perioden för nästa forskningsproposition som sträcker sig till år 2028.

Icke teknisk innovation

Det finns behov av ökat inslag av innovationer på andra områden än det tekniska som nya, innovativa affärsmodeller. Men hög prioritet bör även ges till studier kring innovativa ägarformer för att få till fler ägarskiften och förnygring, innovativa arbetssätt för riskspridning samt andra innovativa system, tjänster och processer.

Digitaliserad, automatiserad administration och hantering av djurdata

Det är mycket viktigt att minska den administrativa bördan och förenkla för företagen. Utredaren anser att det finns en mycket stor potential med innovationer för digitalisering och automatisering av exempelvis dokumentation och journalföring samt hantering av djurdata men också system för att föra över data på ett enkelt sätt till och från myndigheterna. Det är därför viktigt att fortsätta satsa på och vidareutveckla bland annat Agronods arbete.

Digitaliserade lösningar för djurmärkning, tillsyn, lokalisering av djur samt djurvälferd

Vidareutveckling av digitaliserade lösningar för tillsyn och lokalisering av djur samt för att mäta djurhälsa och välfärd är också prioriterade områden liksom utveckling av digitala verktyg för att kontrollera djurmärkning. Utredaren föreslår därför att sådana projekt ges hög prioritet i bland annat forskningsutlysningarna.

Innovationer för att minska viltskador och rovdjursangrepp

Utredaren bedömer att ett mycket prioriterat område för innovation är att hitta lösningar när det gäller viltskador och åtgärder för minskad risk för rovdjursangrepp. Det är områden som på ett markant sätt påverkar konkurrenskraft, lönsamhet och viljan att starta och utveckla företag inom animalieproduktionen.

Ökad fodereffektivitet

Ökad fodereffektivitet är ett prioriterat område för ökad konkurrenskraft för svensk mjölk- och köttproduktion. Nötkreaturens foder-smältning står för en stor del av djurhållningens växthusgasutsläpp. Om dessa kan minskas skulle det ha en positiv inverkan på lantbrukssektorns miljöpåverkan. Genom att öka fodereffektiviteten och därigenom även öka produktiviteten kan mer produceras med mindre, vilket ökar lönsamheten men det medför också minskad miljöpåverkan. Exempelvis skulle den ökade fodereffektiviteten kunna resultera i en mindre mängd kväve i gödseln och därmed ett minskat växthusgasutsläpp från stallgödselhanteringen. Det finns därför ett stort behov av innovativa lösningar som kan minska energiförluster med fokus på metanavgång men även kväve. Det finns även behov av stöd för ökade rådgivningsinsatser inom området där rådgivarna måste rustas med såväl bredare kompetens som specialistkunskaper gällande exempelvis grovfoderkvalitet, där hänsyn tas till nya klimatförutsättningar.

Utred det svenska kravet på prövning av ny teknik

Utredarens utgångspunkt är att djurägarna är angelägna att köpa in tekniska system som fungerar väl i den svenska djurhållningen. Till sammans med rådgivning och branschorganisationer kan de i de allra flesta fall bedöma om ny teknik är kompatibel med svenska djurhållningssystem eller inte. Utredaren konstaterar samtidigt att det finns fördelar med prövning av ny teknik i de fall den kan förhindra att djurägarna investerar i system som inte fungerar väl. Ny teknikprövning är en förebyggande åtgärd vilket är positivt, men bestämmelsen kan också utgöra ett hinder då svenska företagare snabbt behöver få tillgång till ny teknik.

De nuvarande föreskrifterna om ny teknikprövning är relativt långtgående då det anges att varor som genomgått motsvarande prövning i ett annat EU-land, Turkiet eller en EFTA-stat som har undertecknat EES-avtalet inte omfattas av kravet på godkännande av ny teknik i Sverige om prövningen skett enligt kriterier som garanterar att en djurskyddsnivå motsvarande den svenska uppnås. Utredaren bedömer att det torde vara svårt att få sådana garantier vilket kan medföra att det, i enlighet med föreskrifterna, kan ställas krav på kostsamma försök. Det kan göra att företag tvekar att ansöka om godkännande av ny teknik på den svenska marknaden.

Det är mycket angeläget att svenska producenter snabbt kan få tillgång till innovation och teknik som tas fram i såväl Sverige som i andra länder. Utredaren bedömer att det därför är viktigt att förenkla, minska administration och snabba på processerna som medger användning av ny teknik i syfte att rationalisera produktionen, förbättra djurvälståndet, sänka produktionskostnaderna och stärka konkurrenskraften. Här bedömer utredaren att det svenska kravet på ny teknikprövning kan utgöra ett hinder och föreslår att möjligheterna och konsekvenserna av att ta bort eller förenkla kravet på ny teknikprövning utreds. Detta i syfte att föreslå förändringar i lagstiftningen som underlättar för svenska producenter att få tillgång till den senaste tekniken.

Virtuella stängsel

Utredaren bedömer att det finns stora möjligheter när det gäller användning av virtuella stängsel. Bedömningen är att det skulle bidra till ökad konkurrenskraft bland annat inom nötkötts-, mjölk- och lammproduktionen med bibehållet djurskydd. Virtuella stängsel används i ett antal europeiska länder bland annat Storbritannien, Nederländerna, delar av Belgien, Frankrike, Spanien, Portugal och Italien. Norge har genomfört studier av virtuella stängsel som resulterade i att stängslen kan användas. Virtuella stängsel kan även medföra att fler djur kommer ut på bete och att färre skadas på fysiska stängsel. Dessutom bedöms möjligheten att använda virtuella stängsel förenkla för företagarna och bidra till ökad biologisk mångfald då fler svårtillgängliga naturbetesmarker kan stängslas och betas.

Utredarens sammantagna bedömning är att ny forskning i Europa om virtuella stängsel visar en neutral eller positiv effekt avseende djurens välfärd. Forskningsresultaten utgör en ytterligare grund för utredarens positiva bedömning och syn på användning av virtuella stängsel. Det är mycket angeläget att på alla sätt öka den svenska livsmedelsproduktionen och konkurrenskraften. Användning av virtuella stängsel är ett hjälpmedel för detta. Mot denna bakgrund anser utredaren att virtuella stängsel bör kunna användas på den svenska marknaden på motsvarande sätt som fysiska elstängsel. I dagsläget förutsätter det godkänd ny teknikprövning. Även fortsättningsvis bör forskning och den praktiska tillämpningen av virtuella stängsel följas.

I djurskyddsförordningen finns ett generellt förbud mot att styra djur med el. Elstängsel är dock undantaget. Med hänsyn till vad som ovan framförts och den nya teknik som finns i dag bör undantaget enligt utredaren även omfatta virtuella stängsel. Därför föreslår utredaren att både virtuella elstängsel och fysiska elstängsel ska omfattas av undantaget i 2 kap. 17 § djurskyddsförordningen.

7.13.1 Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag

Nationell samverkan kring innovation

Genom nationell samverkan samt koncentration av resurser och intressenter är det utredarens bedömning att svensk innovation inom lantbrukssektorn kan få den styrka och de omfattande resurser som krävs för att framgångsrikt arbeta med innovation inom livsmedelsområdet.

Uppdrag till forskningsinstitut och myndigheter och ökad delaktighet från branschen

Utredarens förslag att uppdraget om att bidra till ökad konkurrenskraft hos livsmedelsproducenter med bibehållet djurskydd förstärks till relevanta forskningsutförare och forskningsfinansiärer bidrar till utveckling av animalieproduktionen och att också behovsdriven, tillämpad forskning samt innovation stärks. Ytterligare en konsekvens av förslaget som kan förväntas är att forskning och innovation i ännu

högre grad fokuserar på studier som bidrar till ökad produktion, sänkta kostnader, ökad lönsamhet och konkurrenskraft.

Genom att branschföreträdare i högre grad är delaktiga i finansierarnas utformning av forskningsutlysningar samt i bedömning av forskningsansökningar kan innovation och forskning förväntas bli än mer relevant och omfatta de behov och utmaningar som finns i praktiken. Det sparar även på de ekonomiska resurserna genom att fokusera på frågor som får effekt på företagen.

Utökad finansiering riktad till livsmedelsproduktion

Utredaren föreslår att det totala anslaget för forskningsstöd bör utökas till Formas med 70 miljoner kronor och att medel öronmärks för livsmedelsforskning samt för behovsdriven och tillämpad forskning som ökar konkurrenskraften hos livsmedelsproducenter med animalieproduktion. Utredaren föreslår att minst 150 miljoner kronor av Formas totala årliga anslag ska användas för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel, vilket är en utökning med 40 miljoner kronor. Utredaren bedömer att det kommer att bidra till utökade möjligheter att uppnå den svenska livsmedelsstrategins mål. Med dagens kostnader uppskattas att ett forskningsprojekt i genomsnitt behöver 2 miljoner kronor per år och en rimlig tidsperiod om minst tre år, det vill säga cirka 6 miljoner kronor per projekt.

Utredaren föreslår vidare att minst 50 miljoner kronor av det totala anslaget för forskningsstöd till Formas ska användas som stöd till Stiftelsen Lantbruksforskning för finansiering av stöd till samfinansierad forskning och utveckling, vilket är en utökning med 30 miljoner kronor. Genom detta utökas möjligheterna till bland annat tillämpad, produktionsnära forskning vilket är ett viktigt bidrag för näringens utveckling, ökad produktion, sänkta kostnader och förbättrad lönsamhet.

För staten innebär förslaget ytterligare kostnader för forskning och innovation om 70 miljoner kronor (se Konsekvensutredning).

Produktionsfrämjande innovation och forskning

Förslaget att produktionsfrämjande innovation och forskning ska ges hög prioritet i forskningsutlysningarna bidrar till livsmedelsstrategins mål om ökad produktion. Förslaget bedöms bland annat bidra till att

sänka produktionskostnaderna, utveckla produktionen och öka lönsamhet och konkurrenskraft. Det kan även förbättra djurvälstånd, arbetsmiljön samt minska den administrativa bördan och förenkla för företagen. Innovativa lösningar när det gäller viltskador och åtgärder för minskad risk för rovdjursangrepp bedöms även påverka viljan att starta och utveckla företag inom animalieproduktionen, särskilt inom fårproduktionen.

Utred det svenska kravet på prövning av ny teknik

Konsekvenserna är avhängiga resultatet av den föreslagna utredningen men målet är att underlätta så att svenska företagare snabbare kan få tillgång till ny teknik.

Virtuella stängsel

Utredaren anser att virtuella stängsel bör kunna användas på den svenska marknaden på motsvarande sätt som fysiska elstängsel och föreslår därför att både virtuella elstängsel och fysiska elstängsel ska omfattas av undantaget i 2 kap. 17 § djurskyddsförordningen. Det förutsätter i dagsläget även en godkänd ny teknikprövning.

En möjlighet att få använda virtuella stängsel bedöms kunna bidra till ökad konkurrenskraft bland annat inom nötkötts-, mjölk- och lammproduktionen med bibehållet djurskydd. Virtuella stängsel ökar flexibiliteten och det går snabbt att skapa nya eller ändra betesområden. Virtuella stängsel minskar arbetsinsatsen och kan sänka produktionskostnaden. Det är även lätt att styra betestrycket och förbättra nyttjandet av olika typer av mark, till exempel naturbeten som finns i terräng där det är svårt, eller omöjligt, att stängsla med fysiska stängsel. Genom att öka betesarealen och få möjlighet att beta mer svårtillgängliga naturbeten bedöms den biologiska mångfalden öka. Risken att djur, vilda eller tama, fastnar i stängslet och skadar sig elimineras också med virtuellt stängsel och kontrollen över djur på bete förbättras. Genom halsbanden kan man även se om något djur inte följer med flocken och därför kräver extra tillsyn, vilket förbättrar djurskyddet. Det kan förväntas att användning av virtuella stängsel medför fler djur på bete. Dessutom förenklar användning av virtuella stängsel för företagen.

Användning av virtuella stängsel håller inte andra djur utanför hagen. Om det blir möjligt att använda virtuella stängsel i Sverige behöver information tas fram till djurägarna kring hur stängslen kan användas för bästa effekt.

8 Kontroller och administrativ börda

8.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har att utreda om konkurrenskraften påverkas negativt av de svenska djurskyddskraven och producenternas administrativa börda med rapportering till och kontroller från myndigheter med anledning av de svenska djurskyddskraven samt vilka möjligheter det finns att balansera konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter.

8.2 Den offentliga djurskyddskontrollen

Kontroll av djurskydd sker i samtliga led i livsmedelsproduktionen. Syftet med kontrollerna är att säkerställa att djurskyddslagstiftningen efterlevs. Djurskyddskontrollen är också en del av kontrollen inom foder- och livsmedelskedjan som ska säkerställa att konsumenterna får säkra och trygga livsmedel som är producerade enligt lagstiftningens krav. Kontrollen av att djurskyddslagstiftningen följs görs framför allt genom kontroller av länsstyrelserna. Ansvaret för att utföra kontroll av djurskydd på slakterier är dock delat mellan länsstyrelserna och de officiella veterinärerna som är anställda av Livsmedelsverket. Det är de officiella veterinärerna som utför merparten av kontrollerna eftersom de kontrollerar såväl djurskydd som livsmedelshygien både före och efter slakt. Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet inom djurskyddsområdet och har i uppdrag att vägleda och samordna kontrollen av djurskydd och hanteringen av animaliska biprodukter. Det är således tre myndigheter som i dag ansvarar för djurskyddskontroll vid slakteri och djurtransporter till slakteri.

Regleringen av den offentliga djurskyddskontrollen har sin grund i EU-rätten.¹ De bestämmelserna kompletteras av bestämmelser i bland annat djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:13) om offentlig kontroll på djurskyddsområdet. En medlemsstat har rätt att utforma egna, mer långtgående regler men de får inte strida mot EU-lagstiftningen. Ansvarsfördelningen för djurskyddet och djurskyddskontrollen på slakterier regleras i den svenska djurskyddslagstiftningen.

8.2.1 Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet inom djurskyddsområdet

Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet inom djurskyddsområdet och får meddela föreskrifter om offentlig kontroll på djurskyddsområdet, slakt och avlivning av djur samt om officiella veterinärers uppgifter i samband med slakt eller annan avlivning.

8.2.2 Länsstyrelserna är kontrollmyndigheter för djurskydd

Länsstyrelserna är kontrollmyndigheter för djurskydd och har det övergripande ansvaret när det gäller djurskyddskontroll. Det gäller även på slakterier. Länsstyrelserna kan utföra kontroll i form av både inspektioner och revisioner. Länsstyrelserna är de enda kontrollmyndigheterna som utför revisioner avseende djurskydd på slakterier och är de enda myndigheterna som kan besluta om framåtsyftande åtgärder som exempelvis föreläggande eller föreläggande med vite. Myndigheterna har även ansvar för förprovning av djurstallar vilket också

¹ Se bland annat Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll), Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/625 av den 4 mars 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 vad gäller krav för införsel till unionen av sändningar av vissa djur och varor avsedda att användas som livsmedel, Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga och Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

omfattar uppställning på slakteri. Länsstyrelsernas rutinkontroller av livsmedelsproducerande djur är anslagsfinansierade.

8.2.3 Livsmedelsverket utför kontroll av både djurskydd och livsmedelshygien på slakterier

Livsmedelsverket har officiella veterinärer anställda som verkar på plats på slakterierna. De officiella veterinärerna utför kontroller både före och efter slakt av både djurskydd och livsmedelshygien. På djurskyddsområdet omfattar kontrollerna brister eller fynd på djur eller djurkroppar som kan härledas till primärproducenten och transportören samt kontroller av djurskyddet på slakteriet i form av inspektioner. Myndigheten har genom sina officiella veterinärer en skyldighet att genomföra kontroller enligt artikel 18 i förordning (EU) 2019/625 och 8 kap. 9 § djurskyddförordningen (2019:66).

Livsmedelsverket har inte befogenhet att kräva vidare åtgärder vid konstaterade djurskyddsbrister annat än om det gäller mer akuta situationer. Livsmedelsverket kan påtala en brist genom en avvikelserapport till slakteriföretaget som har att åtgärda den påtalade bristen. Livsmedelsverket saknar möjlighet att på egen hand vidta ytterligare åtgärder för att säkra att bristen åtgärdas eller inte upprepas. Livsmedelsverket kan dock skicka informationen vidare till berörd länsstyrelse som kan vidta ytterligare åtgärder. Vid mer akuta situationer där djur utsätts, eller kan antas bli utsatta, för ett onödigt lidande på ett slakteri kan de officiella veterinärerna agera. De kan till exempel stoppa eller minska hastigheten i slakten eller besluta om omgående avlivning av djur. Livsmedelsverket har även ett ansvar för godkännandeprövning av bland annat bedövningsutrustning på slakterier. Livsmedelsverkets djurskyddskontroll av slakterierna är avgiftsfinansierad.

När information om avvikelser i djurskyddet skickas till berörd länsstyrelse skickas motsvarande information till djurägaren.

8.2.4 Utmaningar med nuvarande ansvarsfördelning

Den ansvarsfördelning som finns i dag mellan myndigheterna med ansvar för kontroll av djurskydd skapar otydlighet kring hur kontrollerna ska genomföras på effektivt sätt i hela kedjan. Nuvarande ansvarsfördelning ställer höga krav på väl fungerande kommunika-

tion och samverkan. Trots myndigheternas ansträngningar finns brister i tydligheten vilket bland annat medför risk för dubbelarbete, att frågor kan hamna mellan stolarna, att företagarna kan hamna i kläm mellan myndigheterna och att kontrollsystemet inte är rättssäkert.

Som exempel på otydlighet i ansvarsfördelningen framgår av artikel 38 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627² att den officiella veterinären ska verifiera efterlevnaden av bestämmelserna om djurskydd vid transport i enlighet med förordning (EU) nr 1/2005 och vid slakt i enlighet med förordning (EG) nr 1099/2009 och de nationella djurskyddsbestämmelserna. I Sverige har däremot Livsmedelsverkets kontrollansvar bedömts gå vid gränsen för slakteriet då kostnaderna för myndighetens djurskyddskontroll huvudsakligen läggs på slakteriföretagen. Livsmedelsverket har genom sina officiella veterinärer ett ansvar att informera om eventuella iakttagelser på djuren som kan föranleda misstanke om djurskyddsbrist på gård eller på transport. Ett annat exempel är att de officiella veterinärerna enligt artikel 44 p. 1 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 i händelse av bristande efterlevnad av bestämmelserna om skydd av djur under slakt eller avlivning i artiklarna 3–9, 14–17, 19 och 22 i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 ska verifiera att livsmedelsföretagaren omedelbart vidtar nödvändiga åtgärder för att rätta till detta och hindra att det upprepas. I samma artikel p. 2 anges att den officiella veterinären ska vidta proportionerliga och etappvisa verkställighetsåtgärder, från att ge instruktioner till att sakta ned och avbryta produktionen, beroende på problemets art och allvar. Livsmedelsverket har dock inte verktyg för att på egen hand kräva sådana verkställighetsåtgärder om företaget inte åtgärdar bristerna frivilligt. Detta eftersom Livsmedelsverket inte har stöd i den nationella lagstiftningen för att förelägga om att åtgärder ska vidtas.

Ansvarsfördelningen avseende kontrollen av djurskydd på slakterier innebär som ovan angetts att Livsmedelsverket inte fattar beslut avseende upptäckta djurskyddsbrister utan i stället skickar information om detta till länsstyrelserna som är kontrollmyndigheter och har det övergripande ansvaret när det gäller djurskyddskontroll. Det innebär att kontakten mellan djurägarna och de officiella veterinä-

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll.

terna som utför kontrollerna i princip är obefintlig. Det innebär även att länsstyrelserna i många fall har att agera på andrahandsinformation, vilket oundvikligen kan medföra vissa svårigheter.

8.3 Näringslivets regelnämnds Länsgranskning 2023

Näringslivets regelnämnd (NNR) genomförde år 2023 en granskning av olika länsstyrelserns tillämpning av nationella regelverk inom fyra olika verksamhetsområden. Ett av verksamhetsområdena omfattade djurskyddskontroll. Granskningen genomfördes genom enkätundersökningar med förenklade ärendeexempel. Inom området för djurskyddskontroll inkom svar från samtliga länsstyrelser. Enligt NNR:s granskning framkom att det fanns skillnader i länsstyrelsernas tillämpning av de nationella regelverken. I vissa fall bedömdes skillnaderna vara betydande.

En av frågorna som fanns med i NNR:s granskning avsåg attityden till myndighetsuppdraget och till rådgivning i samband med myndighetsutövning samt vad länsstyrelserna bedömer som viktigast, utöver att kontrollera och dokumentera brister i djurskyddet. Bland svaren framstår det finnas skillnader mellan en del länsstyrelser om ifall rådgivning ingår i länsstyrelsens uppdrag eller inte. Skillnaderna i svaren tyder på att det kan finnas skillnader i hur olika länsstyrelser arbetar med rådgivning i samband med myndighetskontrollen. Myndigheters rådgivning är en viktig fråga och något som det bör finnas en hög grad av samsyn kring hos de olika länsstyrelserna. Enligt NNR finns behov av tydligare direktiv, från exempelvis Jordbruksverket när det gäller djurskyddsfrågor, och klargöranden kring vad råd och information enligt regleringen är, hur råden/informationen ska förmedlas samt konkreta exempel som vägledning. NNR menar vidare att en god rådgivning kan utgöra en del i främjandet av företagsamheten i länet.

En annan fråga som fanns med i granskningen avsåg beskrivningar av djurskyddsärenden där länsstyrelserna fick möjlighet att svara vilket myndighetsbeslut som bör fattas som följd av beskrivningen. Av svaren framgår att det fanns skillnader mellan olika länsstyrelserns bedömning i fråga om uppföljning behövdes eller inte vid anmärkning i kontrollrapport. Sammantaget framgår av svaren i NNR:s granskning

att det finns ett behov likriktning och ökad samstämmighet i länsstyrelsers bedömningar vid djurskyddskontroller.

8.4 Inkomna synpunkter om kontroller och administrativ börda

Av de synpunkter som kommit in till utredningen framkommer att många lantbrukare upplever att den administrativa bördan med rapportering till både myndigheter och företag är omfattande och tidskrävande. Det är dock inte huvudsakligen djurskyddskontroller som lyfts fram som belastande utan det är den sammantagna bördan av kontroller och administration inom flera områden. Något som lyfts fram som ett dilemma är bland annat att djurhållare kan drabbas ekonomiskt i form av avdrag på jordbrukarstöd och sanktionsavgifter om det till exempel saknas uppgifter i vissa register. Detta trots att det inte varit fråga om något avsiktligt undanhållande av information.

Ett önskemål som framförts av flera olika aktörer är att det skapas ett enklare sätt att lämna information till och få information av olika myndigheter. Många menar att en kommunikationsväg till samtliga relevanta myndigheter hade varit önskvärt. Då hade till exempel uppgifter som efterfrågas av olika myndigheter kunnat användas av lantbrukaren igen utan att denne på nytt manuellt behöver lägga in samma eller delvis samma uppgifter i en annan rapport. Ett sådant system hade kunnat underlätta för såväl lantbrukare som myndigheter.

Det framgår att många anser att det är av stor vikt att samordna och förenkla de olika kontrollerna som utförs hos lantbrukare. Djurskyddskontroll, primärproduktionskontroll och kontroll av grundvillkor har till exempel alla olika riskuttagsmodeller och system som svårigen kan kombineras. Särskilt komplext anges det vara för de lantbrukare som har flera olika verksamheter på gården. Ett större samarbete och mer samordning inom och mellan myndigheter vid och i samband med olika kontroller har tagits upp som något som skulle kunna vara fördelaktigt för att minska tidsåtgången och den administrativa bördan som lantbrukare har avseende kontroller. Det skulle även kunna minska myndigheternas totala kostnad för kontrollerna. En sådan justering skulle dock kräva strukturförändringar hos de aktuella myndigheterna och det finns flera potentiella problem, inte

minst avseende kompetenskrav för de som utför kontrollerna samt svårigheter med informationsdelning mellan olika myndigheter.

Många lantbrukare är anslutna till olika certifieringsföretag. En del menar att det skulle vara fördelaktigt om lantbrukaren skulle kunna dela och använda resultaten från dessa kontroller med de myndigheter som kontrollerar motsvarande sak på gården. Det har även kommit fram synpunkter om att certifierade företag borde gynnas av certifieringen genom färre kontroller av myndigheter.

Kontrollstrukturen med 21 länsstyrelser, Jordbruksverket och Livsmedelsverket som ansvariga för djurskyddskontroll har av flera aktörer lyfts fram som problematisk. Risker för olika regeltolkning och synsätt kan befaras öka ju fler aktörer som är involverade. Det är även oundvikligt med viss ökad administration av att flera olika myndigheter har ansvar för ett och samma område.

8.4.1 Inkomna synpunkter avseende kontroller på slakterier

Utredningen har genom hearingar och möten med olika intressenter fått in ett flertal synpunkter avseende de officiella veterinärernas kontroller på slakterier. Av dessa synpunkter framgår att det är ett område som många primärproducenter uppfattar som problematiskt. Sammantaget framgår att det finns en upplevd osäkerhet och maktlöshet hos primärproducenterna avseende kontrollerna på slakterier. Kontrollerna har angetts vara en stor konkurrensnackdel för svenska producenter.

Bland de synpunkter som framförts är att bedömningarna inte alltid är lika, det vill säga att lika fall bedöms olika, men också att det i vissa fall finns problem med felaktiga bedömningar. Skillnader i bedömningar har angetts förekomma såväl mellan slakterier som inom slakterier. Skillnader i bedömningar utgör både ett rättssäkerhets- och konkurrenskraftsproblem. Det har angetts att den information som djurägarna får från kontrollerna kan variera och ibland inte komma alls. Generellt efterfrågas att myndigheterna mer konsekvent ska delge producenter beslut, bedömningar och viktiga djurhälsoobservationer i rimlig tid och på ett sätt som kommer producenten till gagn för att förbättra djurskydd och produktion. Näringen har framfört att det finns problem med att producenter ibland väljer att avliva djur på gården på grund av den osäkerhet man känner inför de djurskydds-

bedömningar som görs på slakteriet av de officiella veterinärerna. Det har framkommit att det finns en rädsla för att felaktiga bedömningar och att bedömningarna i förlängningen kan leda till allvarliga konsekvenser för animalieproducenterna. Avsaknad av eller fördröjd information om misstänkta djurskyddsbrister har även angetts kunna innebära ett förlängt lidande för djur. Det har också framförts att det finns önskemål inom branschen om att djurägare ska ges möjlighet att överklaga de bedömningar som görs av officiella veterinärer på slakterier. Så som systemet är utformat i dag saknar djurägarna möjlighet att bestrida beslut som har direkt effekt för dem.

Något annat som framförts är att framtagandet av digitala tjänster för kontroller på slakterierna bör påskyndas. Kameraövervakning på slakterierna har i vissa fall angetts som något som skulle kunna vara positivt.³

8.5 Pågående arbeten inom området

Som beskrivits tidigare i kapitlet har det till utredningen kommit in synpunkter om att det inom branschen upplevs att det finns otydligheter kopplade till utformningen av EU-lagstiftningen och den svenska lagstiftningen på området för offentliga kontroller av djurskydd vid slakterier. Det finns även enligt Jordbruksverket behov av att hitta legala lösningar för en effektiv och väl fungerande offentlig kontroll av djurskydd. Jordbruksverket har med anledning av detta lämnat in en hemställan till regeringen om att se över myndigheternas ansvarsfördelning för offentlig kontroll av djurskydd vid slakterier och vid transport till slakteri.⁴

Regeringen har tillsatt en utredning, *En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag* (LI 2023:09, dir. 2023:170). Syftet med utredningen är att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan och skapa en mer effektiv kontrollstruktur som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor och förenklar för de företag som är verksamma inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Utredaren ska bland annat se över hur offentlig kontroll i livsmedelskedjan organiseras och finansieras inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter

³ Se betänkandet Kameraövervakning för ett bättre djurskydd (SOU 2023:27) om ett sådant förslag.

⁴ Jordbruksverket. Skrivelse 2022-08-24 dnr 5.2.17-14787/2022.

och föreslå lämpliga ändringar för att kontrollen ska bli så verkningsfull, effektiv, enhetlig och likvärdig som möjligt samtidigt som det ska bli enklare för företagen. Utredaren ska också se över den djurskyddskontroll som utförs i nära anslutning till kontrollerna inom dessa områden. Beslut om utredningen fattades i december 2023 och betänkandet ska redovisas i mars 2025.

Inom Livsmedelsverket pågår ett arbete med att utveckla beslut om otjänligförklarande av nöt. Detta med anledning av de stora värden som besluten avser och för att minska den upplevda rättslösheten hos djurägare. Arbetet har inletts om planeras pågå under 2024.

8.6 Utredarens kommentarer

Ett väl fungerande kontrollsystem utgör en viktig faktor för att upprätthålla hög trovärdighet för Sveriges livsmedelsproduktion och är något som gynnar konkurrenskraften för svenska lantbrukare. Det kan gälla i förhållande till svenska konsumenter men också vid export. Lantbrukare har samtidigt många regelverk inom olika områden att förhålla sig till. De belastas av kontroller från flera olika myndigheter och inom olika områden.

Det är utredarens bedömning att den pågående utredningen (LI 2023:09, dir. 2023:170) om att förenkla den svenska systemet med både djurskyddskontroller och andra kontroller i livsmedelskedjan är angelägen. Flera av de områden som lyfts i detta kapitel skulle avhjälpas av en mer samlad kontrollstruktur, med färre inblandade myndigheter. Då utredning pågår med detta som uppdrag lämnar utredaren inga förslag inom området.

För att i övrigt underlätta för animalieproducenter i deras administrativa arbete anser utredaren att det är angeläget med bland annat utveckling av digitala möjligheter till egenkontroll och att arbeta för att digitalt möjliggöra uppgiftsinlämning till olika kontrollmyndigheter från en plattform. Ett annat förbättringsområde är möjligheterna till en ökad samverkan mellan myndigheter och de certifieringsföretag som många lantbrukare är anslutna till. Att certifieringen är sådan att den också skulle kunna vara till nytta för kontrollerande myndighet är ytterligare en möjlig väg mot minskad administration. Utredaren avstår dock från att lämna konkreta förslag inom detta område då det också är beroende på hur den framtida kontrollstrukturen ser ut.

Vad gäller Livsmedelverkets kontroller i samband med slakt skulle dokumentation i form av bildupptagning vid upptäckta brister kunna ge värdefull information. Det finns dock många situationer där en bild inte ger tillräcklig eller rättvisande information och det finns ett flertal integritetsfrågor som aktualiseras vid fotografering, bland annat avseende de anställda hos slakterierna och Livsmedelsverket.

8.7 Utredarens överväganden och förslag

Utredarens förslag:

- Regeringen ska ge Jordbruksverket i uppdrag att ta fram och genomföra kalibreringsutbildningar avseende djurskydd för länsstyrelserna och för de officiella veterinärerna på slakterier. Branschaktörer bör inkluderas vid dessa utbildningar.
- Regeringen ska ge Jordbruksverket i uppdrag att göra en översyn och uppdatering av vägledningen för djurskyddskontroll på slakteri i den del som avser de officiella veterinärernas kontroll av djurskydd.
- Regeringen ska ge Jordbruksverket i uppdrag att undersöka möjligheten att ge djurägare rätt till avstämning med officiell veterinär inför transport av djur till slakteri.

Skälen för utredarens förslag

Ta fram och genomföra kalibreringsutbildningar avseende djurskydd för länsstyrelserna och för de officiella veterinärerna på slakterier. Branschaktörer bör inkluderas vid dessa utbildningar.

Samtliga 21 länsstyrelser är kontrollmyndigheter för djurskydd och kontroller genomförs i hela landet. Det är viktigt att de olika länsstyrelsernas tillämpning av lagstiftning och nationella regelverk är samstämmiga och inte skiljer sig nämnvärt åt. Utredaren anser att utbildning och regelbunden kalibrering för berörd kontrollpersonal är en lämplig åtgärd för att åstadkomma ökad samsyn och rättssäkerhet för djurägarna.

Jordbruksverket har tidigare utformat och genomfört kalibreringsutbildningar för personal på länsstyrelserna som utför djurskyddskontroll. Även branschaktörer har deltagit vid utbildningarna som varit uppdelade på olika djurslag. Jordbruksverket har också tidigare genomfört kalibreringsutbildningar avseende djurskyddsbedömning på slakterier. Vid dessa utbildningar har, utöver officiella veterinärer på slakteri, även kontrollpersonal från länsstyrelserna, djuromsorgsansvariga på slakterier, transportörer för djur till slakt och besättningsveterinärer deltagit. Denna typ av utbildningar bedöms värdefulla för att öka samsynen, rättssäkerheten och kvaliteten på kontroller, bedömningar och beslut. Det bedöms värdefullt och angeläget att även branschaktörer bjuds in till utbildningarna då det ger möjlighet till ökad kompetens, helhetssyn, dialog och transparens.

Mot denna bakgrund och i syfte att åstadkomma närmare samarbete samt bidra till mer likartade bedömningar vid kontroller föreslår utredaren att Jordbruksverket får i uppdrag att ta fram och genomföra kalibreringsutbildningar avseende djurskydd för länsstyrelserna och för de officiella veterinärerna på slakterier. Branschaktörer bör inkluderas vid dessa utbildningar.

En översyn och uppdatering av vägledningen för djurskyddskontroll på slakteri i den del som avser de officiella veterinärernas kontroll av djurskydd

Ett område som näringen angett som särskilt angeläget att utreda närmare och hitta bättre lösningar för är de bedömningar av djurskydd som utförs av officiella veterinärer på slakterier. I dag finns en ansvarsfördelning mellan tre olika myndigheter, vilket bidrar till att skapa en otydlighet kring hur kontroller ska genomföras på effektivt sätt i hela kedjan. Det framgår att många djurägare upplever kontrollsystemet som ineffektivt och rättsosäkert. Som beskrivits tidigare i kapitlet pågår för närvarande en utredning som omfattar frågan om en översyn av den aktuella kontrollorganisationen (LI 2023:09, dir. 2023:170). Den utredningens slutsatser bör inväntas innan några mer omfattande förslag lämnas. En åtgärd som utredaren ändå bedömer lämplig redan nu föreslår är att Jordbruksverket får i uppdrag att göra en översyn och uppdatering av myndighetens vägledning för

djurskyddskontroll på slakteri⁵ i den del som avser de officiella veterinärernas kontroll av djurskydd.

Vägledningen togs fram av Jordbruksverket 2016. Vid framtagandet av vägledningen deltog Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU, och representanter från näringen. Vägledningen vänder sig i första hand till Livsmedelsverkets officiella veterinärer OV, men även till personal vid länsstyrelsen som arbetar med djurskyddskontroll. Vägledningen ska utgöra ett stöd i arbetet med djurskyddskontroller på slakteri och är inget juridiskt bindande dokument.

Ett av syftena med vägledningen är att underlätta korrekta, proportionerliga och rättssäkra bedömningar genom att beskriva lämpligt sätt att gå till väga vid kontrollen. Ett annat syfte är att likrikta bedömningar av sådant som kan tyda på brister i djurskyddshänsen som noteras vid den officiella veterinärens kontroll på slakteri. Vägledningen syftar även till att tydliggöra ansvars- och arbetsfördelningen mellan ansvariga kontrollmyndigheter och ge stöd vid utbyte av information mellan officiella veterinärer och länsstyrelserna om befarade djurskyddsbrister som noteras av en officiell veterinär på slakteri. Vägledningen syftar också till att ge slakteriföretagare, primärproducenter och djurtransportörer information om de bedömningar som officiella veterinärer gör och den aktuella ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna.

Utredaren bedömer att vägledningen bör kunna utgöra ett viktigt hjälpmedel vid kontrollen av djurskydd på slakteri. Trots detta kvarstår många av de problem som vägledningen syftar till att minska. Utifrån de synpunkter som kommit från näringen bedömer utredaren att frågan om de officiella veterinärernas kontroll av djurskydd på slakteri är angelägen. Detta eftersom frågan anges utgöra ett hinder för konkurrenskraften och vara hämmande för animalieproducenters vilja att utveckla sin verksamhet.

Även om delar av vägledningen har uppdaterats vid ett antal tillfällen, senast i juni 2024, bedöms en översyn av den del som gäller de officiella veterinärernas kontroll av djurskydd på slakteri nödvändig och brådskande. Någon större översyn av dessa delar har inte gjorts sedan vägledningens tillkomst 2016. Utredaren föreslår därför att Jordbruksverket får i uppdrag att genomföra en översyn och upp-

⁵ Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. Djurskyddskontroll på slakter, dnr 5.2.12-09505/2024.

datering av vägledningen i den del som avser de officiella veterinärernas kontroll av djurskydd. För att åstadkomma ett så bra resultat som möjligt är det angeläget att samtliga berörda myndigheter och branschaktörer deltar i arbetet.

Undersöka möjligheten att ge djurägare rätt till avstämning med officiell veterinär inför transport av djur till slakteri

Det har under utredningen framkommit att många djurägare känner en bristande tillit till och upplever en rättsosäkerhet avseende de djurskyddskontroller som utförs av officiella veterinärer på slakterier. Flera djurägare har angett att de känner motstånd inför att skicka sina djur till slakt, och i synnerhet om det gäller ett djur som av en eller annan anledning inte är i samma skick som övriga djur i gruppen. Orsaken till detta motstånd har beskrivits bestå bland annat i en rädsla för felaktiga bedömningar men också en rädsla för att alltför långtgående slutsatser om djurskyddsproblem ska dras vid upptäckt av avvikelse på ett djur på slakteriet. Det har även angetts att producenter ibland väljer att avliva djur på gården i stället för att transportera dem till slakteri på grund av en osäkerhet inför en bedömning av djurskyddet på slakteriet.

Det är svårt att bedöma hur omfattande problemen är och i vilken utsträckning det förekommer bristfälliga eller felaktiga djurskyddsbedömningar på slakterierna. Enligt företrädare för näringen utgör den bristande tilliten till och känslan av rättsosäkerhet avseende dessa bedömningar ett hinder för konkurrenskraften. Det anges som hämmande för viljan att utveckla animalieverksamhet.

Utifrån de beskrivna synpunkterna bedömer utredaren att det föreligger behov av åtgärder. En del av problematiken består i en avsaknad av dialog och tillit. Djurägaren och den som utför kontrollen befinner sig sällan på samma plats och ser därmed inte samma sak. Dessutom förekommer sällan en direktkontakt mellan djurägaren och den som utför kontrollen, vilket kan påverka tilliten och förståelsen parterna emellan.

Mot denna bakgrund föreslår utredaren att Jordbruksverket får i uppdrag att se över möjligheterna att införa en rätt för djurägare till avstämning med officiell veterinär inför transport av djur till slakteri. Det skulle till exempel kunna innebära att djurägaren vid osäkerhet kan ha kontakt med en officiell veterinär som stöd i sin bedömning

av om ett djur ska transporteras till slakt eller inte. Även om avstämningen med den officiella veterinären inte på något sätt är bindande, utan endast handlar om stöd och rådgivning kan det vara värdefullt för djurägaren. Möjligheten till avstämning kan bidra till att öka djurägarnas tillit, minska risken för felaktiga slutsatser på slakterierna och möjliggöra dialog som kan ge värdefulla insikter om djurskyddsbedömningar. I förlängningen kan detta även leda till att färre djur avlivas på gården och att fler djur därmed kan användas i livsmedelsproduktionen.

8.7.1 Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag

Ta fram och genomföra kalibreringsutbildningar avseende djurskydd för länsstyrelserna och för de officiella veterinärerna på slakterier. Branschaktörer bör inkluderas vid dessa utbildningar.

Kalibreringsutbildningar för kontrollmyndigheter av djurskydd och för olika yrkesgrupper i djurskyddsbedömning på slakterier kan förväntas bidra till högre kvalitet och mer likriktning av myndigheternas bedömningar och beslut vid kontroll av djurskydd. Genom utbildningarna ges möjlighet till dialog, kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Utbildningarna kan även bidra till en ökad samsyn och samarbete mellan myndigheternas personal. Genom branschaktörers medverkan finns större förutsättningar för ökat förtroende, insyn, kunskap och förståelse inom branschen. Det skapar även förutsättningar för dialog avseende de aktuella frågorna mellan branschaktörer och de som utför kontrollerna.

En översyn och uppdatering av vägledningen för djurskyddskontroll på slakteri i den del som avser de officiella veterinärernas kontroll av djurskydd

En översyn och uppdatering av vägledningen för djurskyddskontroll på slakteri kan bidra till höjd kvalitet och mer likriktade bedömningar vid djurskyddskontroll på slakterier. Genom översynen kan justeringar och förtydliganden göras avseende aktuella problem. Rutiner och tillvägagångssätt kan uppdateras och förbättras. Genom att bjuda in branschaktörer och andra intressenter i arbetet ges förutsättningar

för en bättre helhetsbild, problemformulering och ökad acceptans i branschen.

Undersöka möjligheten att ge djurägare rätt till avstämning med officiell veterinär inför transport av djur till slakteri

Om djurägare har möjlighet att kontakta och rådfråga officiell veterinär inför transport av djur till slakteri kan det bidra till en ökad trygghet för djurägarna. Det kan även leda till ett ökat förtroende och en ökad förståelse för de officiella veterinärernas bedömningar. Möjligheten till avstämning kan innebära visst merarbete för Livsmedelsverket genom ökad tillgänglighet. Det bör dock vara begränsat då det endast gäller rådgivning i en särskild fråga vid behov.

9 Ersättningssystem

9.1 Utredningens uppdrag

Utredaren har att föreslå olika åtgärder för att stärka konkurrenskraften för livsmedelsproducenter. Som en del i detta uppdrag har utredaren att kartlägga hur befintliga stödsystem för svenska livsmedelsproducenter tillämpas samt analysera och föreslå åtgärder för att stärka konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållet högt ställda djurhållningskrav. Utredaren har även, med beaktande av de begränsningar som följer av EU-rätten och den gemensamma jordbrukspolitiken, att analysera förutsättningar och åtgärder för att, med fördel genom den gemensamma jordbrukspolitiken, balansera konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållet högt ställda djurhållningskrav.

9.2 Stöd och ersättningar

Stöd och ersättningar för ökad och hållbar livsmedelsproduktion finansieras i huvudsak genom den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Utöver stöd som är helt eller delvis finansierade av EU finns stöd som är helt finansierade av nationella budgetmedel. Jordbruksverket har även fått vissa uppdrag kopplade till Livsmedelsstrategin, exempelvis medel för utlysningar till projekt som ska främja utvecklingen av konkurrenskraft och ökad djurvälstånd.

9.2.1 Nationellt stöd för norra Sverige

Det viktigaste av de nationella stöden är det så kallade Norrlandsstödet. Det norrländska jordbruket har sedan lång tid fått stöd för att kompensera för de nackdelar som finns i denna del av landet, bland

annat långa transportavstånd. När Sverige blev medlem av EU ingick som en del av förhandlingsuppgörelsen att Sverige får fortsätta att ge stöd till jordbruket i Norrland för att täcka den del av det stödet som inte omfattas av de stöd som ges inom CAP. Det nationella stödet får dock inte leda till att produktionen ökar. För närvarande uppgår stödet till drygt 400 miljoner kronor, merparten av stödet går till mjölkproduktion och ges i form av ett prisstöd. Stöd ges även till bland annat grisproduktion samt odling av potatis, bär och grönsaker.

9.3 Den gemensamma jordbrukspolitiken – CAP

Från EU:s tillkomst och under de årtionden som följde därefter var det viktigaste målet för CAP att stärka EU:s livsmedelsproduktion. För att uppnå målet garanterades jordbrukarna en tillräckligt hög inkomstnivå för att ge incitament att öka produktionen. Detta skedde främst genom att ge jordbrukarna garanterade priser. Det viktigaste styrmedlet som användes var att belägga importkonkurrerande varor med tullar som skyddade EU:s jordbruk från konkurrens. Efter en relativt kort tid hade produktionen ökat så mycket att det rådde överskott på EU:s inre marknad. För att hålla uppe jordbrukarnas priser började EU att bland annat subventionera olönsam export, betala för varor som lades i lager samt att införa kvoterad produktion för bland annat mjölk och socker. Från mitten av 1990-talet påbörjades en avreglering av jordbrukspolitiken och de garanterade priserna sänktes successivt och jordbrukarna gavs i stället stöd i förhållande till innehav av mark och djur. Från början av 2000-talet frikopplades stödet till jordbrukarna i syfte att politiken inte skulle styra jordbrukarnas val av produktionsinriktning. Samtidigt blev målen för miljö- och klimatomfattning samt social hållbarhet allt viktigare.

CAP från 2023

År 2023 förnyades jordbrukspolitiken i Sverige och resten av EU. Varje land har nu en strategisk plan som beskriver landets genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken. EU:s nya gemensamma jordbrukspolitik har inför innevarande budgetperiod strukturerats utifrån nio olika mål (se nedan figur) fördelat på samtliga tre hållbarhetsdimensioner.

Figur 9.1 Nio mål för CAP



Målen kan kategoriseras i tre huvudgrupper:

- Ekonomisk hållbarhet.
- Miljö- och klimatmässig hållbarhet.
- Social hållbarhet.

De olika stöden och ersättningarna kopplar till de olika målen i den strategiska planen, där flera av dem ska bidra till mål om ökad konkurrenskraft och/eller stärkt djurskydd.

I nuvarande CAP fördelas cirka hälften av den gemensamma budgeten till stöd som är kopplade till ekonomisk hållbarhet. Åtgärderna är helt finansierade av den gemensamma budgeten och reglerna är i princip lika för alla medlemsländer. Syftet med stödet, främst basinkomststödet (även kallat gårdsstödet), är att ge jordbrukarna en grundtrygghet för att långsiktigt kunna bedriva en ekonomiskt hållbar produktion. Valet av inriktning, omfattning och intensitet av produktionen ska dock ske på marknadens villkor. För att jordbrukarna ska bli berättigade till stödet ska vissa grundvillkor vara uppfyllda som anger hur marken ska skötas samt att viss grundläggande lagstiftning följs. Syftet är att skapa en legitimitet för stödet samt att basinkomststödet bidrar till att ge grunden för EU:s försörjningstrygg-

het. Stödet bidrar även till att jordbruksmark inte överförs till annan användning. Nackdelar som ofta lyfts fram med basinkomststödet är att det kan leda till högre markpriser och att det därmed gör det svårare för yngre jordbrukare att etablera sig samt att det gynnar passivt användande av marken.

Ytterligare en nackdel med basinkomststödet som påtalas är att det leder till mycket administration och kontroll eftersom det ner på enskilda skiften måste kontrolleras att grundvillkor och andra regler efterlevs. Det är dessutom svårt att hitta lämpliga grundvillkor som är ändamålsenliga i samtliga medlemsländer.

Stöden till miljö- och klimatomfattig hållbarhet samt social hållbarhet kan utformas och fördelas mer individuellt av de enskilda medlemsländerna och finansieras delvis av nationella budgetmedel. I Sverige fördelas dessa delar av budgeten till främst:

- Ersättning till betesmarker.
- Stöd till områden med sämre odlingsförutsättningar (kompensationsstöd).
- Investeringsstöd.
- Startstöd.
- Ersättning till djurvälstånd.
- Stöd till kompetensutveckling.
- Stöd till regionalutveckling (Leader).

Utöver dessa stödåtgärder finns även ettåriga miljö- och klimatersättningar till ekologisk produktion, precisionsjordbruk samt ersättning till fånggrödor och mellangrödor. Ersättningarna ersätter för kostnader och intäktsförluster som uppstår för de samhällstjänster som jordbrukarna bidrar med. Stöd får inte ges för åtgärder som är lagstiftade eller som är praxis.

I samband med framtagandet av strategisk plan gjordes en grundlig genomgång av vilka stöd som behövdes och en inventering av behoven, föregicks av en mycket gedigen SWOT-analys. Man förde en dialog med näringen och i de stöd som utformades tog man hänsyn till acceptansen från jordbrukarna och stödets attraktivitet. De stöd som finns inom den strategiska planen är ett resultat av detta

men även de nationella mål som finns för livsmedelsstrategin har styrt utformningen av den strategiska planen.

Stöd och ersättningar inom CAP

Beroende på utformningen kan EU:s nya djurskyddslagstiftning medföra att det finns primärproducenter som inte lever upp till kommande regelverk. Här kan ersättningar och stöd inom CAP vara verktyg för att stötta primärproducenter i den eventuella omställning som kan krävas. Om ett förbud mot uppbundna djur skulle införas skulle exempelvis investeringsstödet kunna nyttjas för att underlätta omställningen. De nya transportreglerna kan också exempelvis leda till att gårdarna själva behöver föda upp kalvar under längre tid för att de inte får transporteras och det kan kräva investeringar i stallar. Som investeringsstödet är dimensionerat och utformat i dagsläget är syftet dock att öka produktionen och inte att stötta jordbrukare som behöver ställa om utifrån nya djurskyddskrav. Denna fråga kan dock vara viktig för att utveckla produktionen och behöver fortsätta diskuteras när den nya djurskyddslagstiftningen är antagen.

Nedan beskrivs de befintliga stöd och ersättningar som bedöms ha högst relevans för utredningen. Vissa av dem är direkt sökbara för animalieproducenter och kan sägas bidra till den enskilde producentens konkurrenskraft, såsom basinkomststödet, ersättning för ekologisk produktion, djurvälståndersättningarna, nötkreatursstödet, kompensationsstödet, betesmarksersättningen och investeringsstöd för stärkt konkurrenskraft. Projektstöden i form av stöd till kompetensutveckling, samarbete och innovation kan nyttjas för att främja branschens utveckling som helhet vad gäller konkurrenskraft och djurskydd.

Hur ersättningarna tillämpas kan delvis mätas genom anslutningsgraden, det vill säga genom att titta på hur stor del av målgruppen som tagit del av en ersättning. Anslutningsgraden kan ses som ett mått på en ersättnings attraktionskraft. Hur attraktiva eller intressanta olika ersättningar är att ta del av påverkas av bland annat den administration och de villkor som kopplas till ersättningen i relation till ersättnings belopp.

9.3.1 Djurväl-färdersättningar

I den strategiska planen finns djurväl-färdersättningar för får, mjölk-kor och suggor. Det övergripande syftet med ersättningarna är att förbättra djurväl-färden hos djur som primärt hålls för livsmedelspro-duk-tion. Ersättningen för suggor infördes 2012, medan ersättningarna för mjölk-kor och får infördes i samband med starten av program-perioden 2014–2020. Ersättningarna baseras på ettåriga åtaganden.

Bakgrund till djurväl-färdersättningar

Djurväl-färdersättningen extra djurväl-färd för suggor och gyltor infördes i det svenska landsbygdsprogrammet 2012. Till grund för införandet låg ingående och detaljerade diskussioner mellan Reger-ingskansliet, näringen och Jordbruksverket. Införandet av djurväl-färdersättningar i programmet hade diskuterats redan vid starten 2007, men då bedömts som mindre angeläget. Några år senare stod dock svensk grisproduktion inför stora utmaningar och diskussioner inleddes för att hitta åtgärder som kunde underlätta en återhämtning och stärka näringens konkurrens- och attraktionskraft. En sådan åtgärd var införandet av en djurväl-färdersättning för suggor och gyltor. Under de diskussioner som fördes betonades att ersättningen motiverades av de extra insatser som djurägarna gjorde för att förbättra djurväl-färden. Ersättningens storlek baserades på kostnaden för att utföra insatserna, i huvudsak tid för eget arbete och köpta tjänster. Intresset för att ta fram en ersättning var stort och då merparten av insatserna kunde utföras av djurägarna själva gav ersättningen ekonomiskt tillskott till näringen. Det var viktigt för alla parter att de ersättningsgrundande insatserna skulle vara ändamålsenliga och upplevas som meningsfulla av djurägaren. De skulle dessutom gå att kostnadsberäkna och kontrollera samt inte utgöra så kallad gängse praxis, det vill säga sådant som djurägarna normalt sett redan ansågs göra. Kännedom om att en djurväl-färdersättning blivit införd i programmet väckte intresset i övriga branscher. I det förberedande arbetet med programmet för perioden 2014–2020 gjordes därför en bred inventering av idéer och önskemål om liknande ersättningar för andra djur-slag. Arbetet inleddes med att utforma en ersättning för fårnäringen, nötköttproduktionen och för klövvård av mjölk-kor. Omfattande diskussioner och utredningsarbete fördes mellan näringen och Jord-

bruksverket. Resultatet av arbetet blev de ersättningar som nu finns för får och mjölkkor.

Beskrivning av befintliga djurvälståndersättningar

De åtgärder som krävs för att få ersättning skiljer sig mellan djurslagen, men gemensamt för ersättningarnas utformning är att samtliga åtgärder ska dokumenteras. Ersättningarnas belopp är baserat på den extra tid det tar att utföra åtgärderna och tidsåtgången för dokumentation. Kontroll av ersättningens efterlevnad består endast av kontroll av dokumentationen. Ingen rutinmässig uppföljning av djurens välfärd görs i samband med kontroll av ersättningarna.

Samtliga ersättningar bidrar till den strategiska planens särskilda mål 9 – *Förbättra unionsjordbrukets förmåga att reagera på nya samhälls krav på livsmedel och hälsa, inbegripet säkra livsmedel av hög kvalitet med högt näringsintag som producerats på ett hållbart sätt, minskning av livsmedelsavfall samt främjande av djurskydd och bekämpande av antimikrobiell resistens*

Motiveringen för koppling till mål 9 är att konsumenter har ett växande intresse för låg antibiotikaförbrukning och god djurvälstånd. Ersättningen syftar till att bidra till en god djurvälstånd, som svarar upp mot samhällets förväntningar. De insatser som ersättningarna omfattar bidrar till friskare djur och således en lägre antibiotikaförbrukning och högre djurvälstånd för det enskilda djuret.

Får

Ersättningen är utformad som ett paket med flera åtgärder på några centrala områden. Syftet är att olika åtgärder ska samverka och förstärka varandra. Djurägaren ska utföra följande åtgärder:

- Upprätta produktionsplan som redogör för avelsplanering, mottagningsrutiner, klippning/klövvård, hullbedömning, lamning, betesplanering, avvänjning/könsgruppering och slakt/försäljning.
- Låta göra foderanalys.
- Göra foderstatsberäkning.
- Göra hullbedömning.

- Klippa fåren två gånger per år. Den ena klippningen får i undantagsfall för enskilda djur utgöras av en hygienklippning
- Ha särskilda mottagningsrutiner.
- Genomföra minst två träckprovtagningar per år. Avmaskningspreparat ska väljas utifrån analys svar och behov samt efter samråd med veterinär.

I tillägg till ovanstående ska djurägaren hålla får under hela hållandetiden och ha minst ett får under hela ansökningsåret.

Alla villkor inom ersättningen innebär strängare normer än vad som gäller enligt lag eller gängse praxis för produktionsmetoder inom området ”vatten, foder och omvårdnad i enlighet med djurens naturliga behov” (artikel 46 i förordning (EU) 2022/126).

Ersättning lämnas för:

- Analys av foder eller inköp av analyserat foder.
- Analys av träckprov.
- Utgifter för eget arbete.
- Köpta tjänster, såsom rådgivning och professionell fårklippare.

Ersättningen för extra djuromsorg för får är beräknad på de kostnader som uppstår för att genomföra villkoren som ingår i åtagandet. Kostnaderna består av den extra arbetstid som krävs för att genomföra villkoren, kostnader för köpt rådgivning, kostnader för en extern fårklippare, kostnader för träckprov och kostnader för analyser utförda av ett ackrediterat laboratorium. Maximal ersättningsnivå enligt tidigare beräknad kalkyl är 1 796 kronor per djurenhet. Den fastställda ersättningsnivån enligt strategisk plan är 1 750 kronor per djurenhet. Ett får motsvarar 0,2 djurenhet. Fem får motsvarar alltså en djurenhet.

Mjölkkor

Ersättningen för mjölkkor är fokuserad till åtgärder för ökad klövhälsa. Klövhälsan är en av de viktigaste parametrarna för djurväl-färdan och har stor betydelse för kornas hälsa, fertilitet och allmänna välmående. Regelbunden besiktning och verkning av klövar ger under-

lag för direkta åtgärder men också information om besättningens generella klövhälsostatus. Djurägare ska utföra följande åtgärder:

- Besiktiga och vid behov verka djurens samtliga klövar minst två gånger under ansökningsåret.
- Dokumentera verkningarna i en klövhälsorapport.
- Upprätta en klövhälsoplan.

Djurägaren ska ha rutiner för kontroll, bedömning och uppföljning av kornas klövar samt vid behov, behandling av klövssjukdomar. I samband med verkningen ska en klövhälsoplan upprättas där åtgärderna specificeras. Genom regelbundna besiktningar av klövarnas hälsa kan resultatet av dessa åtgärder utvärderas och planen anpassas. En certifierad klövvårdare ska göra en bedömning av klövhälsan och ger råd om hur klövhälsan kan förbättras. Klövvårdaren ska också kunna ställa rätt sjukdomsdiagnos och göra rätt behandling respektive efterbehandling.

Djur som är över 24 månader vid sista ansökningsdag är stödberättigande.

Ersättning lämnas för:

- Utgifter för besiktning, verkning och registrering utförd av klövvårdare.
- Utgifter för eget arbete.

Enligt 2 kap 64 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:18) om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m., ska kornas klövar inspekteras regelbundet och verkas vid behov. Ersättning ges endast för en av de två verkningarna, eftersom åtgärderna måste gå utöver nationell lagstiftning. Som underliggande villkor ingår även att behandla eventuella klövssjukdomar som upptäcks i samband med klövhälsovården. Registrering i klövhälsorapporten går dock utöver underliggande villkor, eftersom det inte är gängse praxis. Därför ersätts den registrerade aktören för två registreringar per år och ko. Sammantaget innebär alla villkor inom ersättningen strängare normer än vad som gäller enligt lag eller gängse praxis för produktionsmetoder inom området ”vatten, foder och omvårdnad i enlighet med djurens naturliga behov” (artikel 46 i förordning (EU) 2022/126).

Ersättningen för utökad klövhälsovård för kor är beräknad på de kostnader som uppstår för att genomföra villkoren som ingår i åtagandet. Kostnaderna består av extra arbetstid för djurägaren i samband med klövhälsovård och kostnader för en godkänd klövvårdare som utför verkningar och registrering i klövhälsorapporten. Kostnader finns också för att klövvårdaren och djurägaren gemensamt uppdaterar företagets klövhälsoplan. Maximal ersättningsnivå är enligt tidigare beräknad kalkyl 307 kronor per djurenhet. Den fastställda ersättningsnivån enligt strategisk plan är 300 kronor per djurenhet. Ett nötkreatur över 24 månader motsvarar en djurenhet.

Suggor

Ersättningen är utformad som ett paket med flera åtgärder på några centrala områden. Syftet är att olika åtgärder ska samverka och förstärka varandra. Djurägaren ska utföra följande åtgärder:

- Upprätta en produktionsplan som minst innehåller ett djurflödeschema, en stallplan samt skötselrutiner.
- Låta genomföra minst tre analyser på antingen, foder, vatten eller strömmaterial under det år som ansökan gäller.
- Göra fyra hullbedömningar av suggorna i varje grisningscykel.
- Göra daglig foderuppföljning.
- Göra en produktionsuppföljning fyra gånger under ansökningsåret.

Den som söker ersättning ska vara djurägare som har suggor och betäckta gyltor för smågrisproduktion. Utgångsläget för ersättningen är att djurägaren uppfyller relevanta grundvillkor och annan relevant nationell lagstiftning. I nationell lagstiftning ingår att vidta åtgärder om hullbedömningen visar att djuren är för under- eller överviktiga. Ersättning ges inte för kravet på fem dagars tomtid i stallarna mellan varje djuromgång. Alla villkor inom ersättningen innebär strängare normer än vad som gäller enligt lag eller gängse praxis för produktionsmetoder inom området ”vatten, foder och omvårdnad i enlighet med djurens naturliga behov” (artikel 46 i förordning (EU) 2022/126).

Ersättningen för extra djuromsorg för suggor är beräknad på de kostnader som uppstår för att genomföra villkoren som ingår i åtagandet. Kostnaderna består av den extra arbetstid som krävs för att genomföra villkoren och kostnader för analyser utförda av ett ackrediterat laboratorium. Maximal ersättningsnivå enligt tidigare beräknad kalkyl är 2 386 kronor per djurenhet. Den fastställda ersättningsnivån enligt strategisk plan är 2 100 kronor per djurenhet. En djurenhet motsvarar en sugga eller betäckt gylta motsvarar 0,5 djurenheter. Det innebär att djurägaren kan få 1 050 kronor per sugga eller betäckt gylta.

Åtgärder måste överskrida nationell lagstiftning och praxis

Ersättningarna för djurvälstånd baseras på inkomstbortfall och merkostnader för genomförda åtgärder. Det är inte möjligt att ersätta för sådant som är lagstiftning eller som anses vara praxis.

Det medför att det inte går att ersätta jordbrukare för åtgärder som går utöver EU:s lagstadgade nivå, men som är i paritet med svensk lagstiftning. Beteskravet är ett sådant exempel där Sverige inte har möjlighet att ersätta för att mjölkkor hålls på bete. Om kravet för att få ersättning utformas utifrån att exempelvis omfatta en längre betesperiod än vad som är lagstadgat, kan dock ersättning lämnas för den utökade perioden. Under 2023 undersökte Jordbruksverket, på uppdrag av regeringen, möjligheten till en ersättning för utökad betestid per dygn samt ett utökat antal dygn under betesperioden. Jordbruksverket bedömde dock att det skulle vara mycket svårt att kontrollera att villkor efterföljdes, att det skulle innebära en ökad administrativ börda för jordbrukaren och att ersättningen riskerade att bli för låg i förhållande till det extra arbetet och administrationen för att bli intressant för jordbrukarna.

Sverige har i tidigare förhandlingar i samband med reformarbete för den gemensamma jordbrukspolitiken drivit för att införa möjligheten att ersätta för åtgärder som går utöver EU:s lagstiftning även om åtgärderna ingår i nationell lagstiftning och praxis. Även övriga medlemsländer skulle då få motsvarande möjlighet till ersättning vilket innebär att effekterna nödvändigtvis inte skulle bli så stora för svenskt jordbruk. Det beror dock på övriga länders intresse för att fördela budgeten i stödkuvertet till djurvälståndshöjande ersättningar och stöd. I de hearingar som hållits i samband med utredningen har

synpunkter lyfts om att man vill kunna få ersättning för åtgärder som överskrider EU-lagstiftningen.

Krav på dokumentation medför administration

Det faktum att ersättningarna grundas på kostnader för köpta tjänster och eget arbete i form av bland annat dokumentation av genomförda åtgärder har medfört att en stor del av ersättningen baseras på tid för dokumentation. I en enkät som gjordes inom Jordbruksverkets utvärdering av djurvälstånd ersättningarna lyfte många respondenter att man upplevde administrationen som betungande, i synnerhet kraven på dokumentation. För framför allt ersättningarna till får och suggor är det dock tiden för att dokumentera åtgärder som ligger till grund för ersättningen och dokumentationskraven kan därför inte sänkas utan att ersättningsnivån samtidigt sänks. Det är även till stor del dokumentationen av utförda åtgärder som granskas vid kontroll. För i synnerhet fårersättningen syns dock relativt många fel vid kontroll.

Ersättningarnas attraktivitet

När man tittar på anslutningsgraden, det vill säga hur stor del av djuren som ingår i ett åtagande för respektive ersättning, framgår att den är lägst för fåren. År 2023 uppgick anslutningsgraden till 73 procent för mjölkkor, 51 procent för får och 92 procent för suggor. För mjölkkor och suggor har anslutningsgraden ökat något sedan 2018, då den låg på 66 respektive 88 procent. För får har anslutningsgraden minskat något sedan 2018 då den låg på 53 procent. Det faktum att anslutningsgraden är lägst för fåren kan förklaras av att det finns många mindre besättningar, där den totala ersättningen för de djur som ingår i besättningen inte bedöms vara tillräckligt stor för att vara värd det extra arbete som åtgärderna medför.

Ersättningsnivån i relation till kostnadskalkyler

De kostnadskalkyler som ligger till grund för befintliga djurvälståndersättningar togs fram 2022. Sedan dess har inflationen ökat och kostnadsökningar skett, vilket kan utgöra skäl för att se över kalkylerna på nytt. Det skulle troligtvis generera en högre maxersättning och därmed ökat kalkylutrymme för att höja ersättningsnivåerna. Nuvarande kostnadskalkyler beräknas utifrån genomsnittliga kostnader. Ett alternativ som även bör undersökas i de fall ersättningen bedöms vara för låg för att vara intressant i förhållande till kostnaden för att utföra åtgärder är att basera kostnadskalkylen utifrån de jordbrukare som har en relativt högre kostnad för att utföra åtgärderna.

Skillnaden i inkomst från djurvälståndersättningarna skulle för den enskilde jordbrukaren nödvändigtvis inte bli särskilt stor, men kan utgöra en signal om att Sverige värnar den svenska djurvälstånden. Det finns dock en fara med att justera kalkylerna vid kostnadsförändringar eftersom det komma att ställas krav på nedjustering av ersättningsnivån om kostnaderna minskar.

9.3.2 Basinkomststödet

Det grundläggande basinkomststödet, eller gårdsstödet, har som syfte att bidra till att säkra att jordbrukarna får skäliga inkomster samt att mildra variationer i inkomsterna. Stödet betalas till aktiva jordbrukare som ett årligt belopp per stödberättigad hektar de förfogar över. Stödet kan sökas av fysiska och juridiska personer. Basinkomststödet bidrar till att upprätthålla jordbrukarnas inkomster, stärka företagets likviditet, motverka låg lönsamhet och har fortsatt stor betydelse för att Sverige ska få ett livskraftigt och hållbart jordbruk.

För att sökanden och marken ska vara berättigad till stöd gäller att den som söker ska vara aktiv jordbrukare och ha tillgång till marken samt att marken är jordbruksmark och uppfyller kraven på stödberättigande areal. Den som söker måste ha minst 4 hektar jordbruksmark i sin ansökan om stöd.

Stöd betalas ut i form av ett årligt belopp per stödberättigande hektar, som kan variera mellan år beroende på växelkurs och anslutning. Stödnivån är samma i hela Sverige. Intervallet som stödbeloppet kan hamna inom är 134–152 euro per hektar. År 2023 var basinkomststödet 143,51 euro per hektar.

9.3.3 Nötkreatursstöd

Nötkreatursstödet är till för att upprätthålla svensk mjölk- och köttproduktion. Syftet med det kopplade inkomststödet till nötkreatur är att stärka konkurrenskraften och motverka låg lönsamhet hos företag inom nötkötts- och mjölksektorerna, för att därigenom bromsa trenden med minskat antal djur och minskad produktion.

Motiv för stödet

Konkurrenskraften och lönsamheten har sjunkit i svenskt jordbruk under den senaste tioårsperioden, särskilt inom animalieproduktionen. Mjölk- och nötköttsproduktionen är centrala produktionsgrenar inom svenskt jordbruk och står för en stor andel av produktionsvärdet. Antalet nötkreatur och mjölkproduktionen minskar och svensk mjölk tappar i marknadsandel. Nötkreatur och produktion av nötkött och mjölk sker i alla delar av Sverige, där den utgör ett viktigt bidrag till jordbrukets mångfald, lokal livsmedelssäkerhet, ett mångsidigt landskap, försörjning på landsbygden och till kulturarvet. Djurfoder, särskilt i form av vall, kan också produceras i områden där det inte finns naturgivna eller marknadsmässiga förutsättningar att odla andra grödor och en betydande del av produktionen av mjölk och nötkött sker i sådana områden. I Sverige utgör gräs det dominerande grovfodret till nötkreatur, oavsett produktionsinriktning. För att ta tillvara den potential för ökad livsmedelsproduktion som finns i form av jordbruksmark och de goda förutsättningarna att producera vall och annat djurfoder, behöver mjölk- och nötköttsproduktionen fortleva i alla delar av landet. För att uppnå det behövs såväl inkomststöd som långsiktiga åtgärder för att förbättra lönsamheten genom bättre produktivitet och högre förädlingsvärde. Analyser visar att om det kopplade stödet skulle tas bort skulle det ske en påtaglig minskning av antalet nötkreatur i alla regioner i Sverige, vilket skulle förstärka den redan pågående trenden med minskat antal djur och minskad produktion.

Stödbelopp och krav för att ta del av stödet

För att kunna ta del av stöd gäller att den som söker ersättning ska vara aktiv jordbrukare och att nötkreatur är äldre än 1 år samt korrekt märkta, journalförda och rapporterade till centrala nötkreatursregistret, CDB.

Stöd betalas ut i form av ett årligt belopp per djur, som kan variera mellan år beroende på anslutning. Stödets storlek bestäms av det antal dagar ett djur har hållits på den anläggning eller de anläggningar som jordbrukaren har anmält i stödansökan. Det exakta stödbeloppet fastställs på hösten varje år inför utbetalning och beror på hur många som söker stödet. Stödnivån är samma i hela Sverige och till alla nötkreatur oberoende av produktionsinriktning. Hela Sveriges kuvert för kopplat stöd avsätts till stödet för nötkreatur, dvs 13 procent av det nationella kuvertet för direktstöd.

Jordbrukare söker inte aktivt stödet, utan det fördelas ut till jordbrukare för nötkreatur som är korrekt märkta, journalförda och rapporterade till nötkreatursregistret och som är äldre än 1 år. Det medför att de allra flesta jordbrukare som har nötkreatur också tar det av stödet.

9.3.4 Kompensationsstöd

Jordbrukare som har jordbruksmark i ett område där det är sämre förutsättningar för att odla kan få kompensationsstöd. Stödet ska kompensera jordbruket i sådana områden.

Syftet med stödet

Syftet med kompensationsstödet är att främja fortsatt brukande av jordbruksmark och att bevara och främja hållbara jordbrukssystem. Det svenska jordbrukets konkurrenskraft och lönsamhet har utvecklats svagt under de senaste tio åren, jämfört med näringslivet som helhet. Lönsamheten är sämre i områden med sämre naturgivna förutsättningar – stora delar av Sverige utgörs av skogs- och mellanbygder med sämre naturliga förutsättningar för jordbruk. Om lönsamheten i jordbruket försämras ytterligare kommer produktionen fortsätta minska, och minska på fler områden än i dag. Särskilt utsatta är om-

råden med svaga förutsättningar för jordbruksproduktion liksom produktionsgrenar som i utgångsläget har svag lönsamhet. För att säkerställa ett konkurrenskraftigt jordbruk i alla delar av Sverige behöver det ske en kompensation för sådana inkomstskillnader som orsakas av sämre produktionsförutsättningar och högre kostnader.

Den dominerande typen av jordbruk inom kompensationsområdena är företag med betesdjur, främst med nöt men även med får och get. Genom att kompensera jordbrukare för alla eller delar av de merkostnader och inkomstbortfall som är relaterade till begränsningarna för jordbruksproduktionen i det berörda området, bidrar åtgärden till att uppnå detta. För att undvika överkompensation styrs ersättningen per hektar av de typer av jordbruk som företaget bedriver.

Stödets utformning

Kompensationsstödet är utformat genom att jordbruksmarken delas in i fem typer av jordbruk:

1. Jordbruk med betesdjur och grovfodergrödor på åkermark.
2. Jordbruk med betesdjur och naturbetesmarker.
3. Jordbruk med betesdjur och andra mycket extensiva naturbetesmarker.
4. Jordbruk med växtodling.
5. Extensivt jordbruk med grovfodergrödor.

Jordbrukstyperna har olika krav på djurtäthet. Att krav på djurenheter per hektar skiljer sig mellan jordbrukstyperna speglar att foderarealerna är av olika karaktär. Därutöver är Sverige indelat i olika stödområden, som ska spegla de olika odlingsförhållanden som finns. Ersättningsnivån baseras på inom vilket stödområde lantbrukaren har sin mark och på vilken typ av jordbruk som bedrivs. För att ta del av stödet måste man räknas som en aktiv jordbrukare. I princip alla de jordbrukare som söker basinkomststöd i berörda områden tar del av kompensationsstödet.

9.3.5 Miljöersättning för skötsel av betesmarker och slätterängar

Syftet med åtgärden är att bevara och förstärka hävdgynnad biologisk mångfald och synliggöra kulturmiljöer och därmed öka variationen i odlingslandskapet. Ett variationsrikt odlingslandskap med inslag av hävdade betesmarker, slätterängar och olika typer av landskapselement ger bättre förutsättningar för vilda växter och djur, vars livsmiljöer har skapats vid långvarig skötsel av markerna. Det är viktigt att fortsatt bevara betesmarker och slätterängar, både utifrån dess värden för natur- och kulturvärden och dess produktionsvärde. Fortsatt konkurrenskraftig uppfödning av betande djur är viktigt för att kunna bevara den biologiska mångfalden i betesmarkerna på ett effektivt sätt. I vissa gräsmarker behövs även andra och delvis manuella insatser, till exempel röjning av igenväxning. Betesmarker och slätterängar bidrar till att bibehålla och utveckla grön infrastruktur i odlingslandskapet.

Indelning i markklasser

Olika typer av betesmarker och slätterängar delas in i olika markklasser utifrån markens natur- och kulturvärden och markernas karaktär. Lantbrukaren ansöker om ett femårigt åtagande för de marker hen vill sköta. Det finns två åtagandenivåer i miljöersättningen, allmän skötsel och särskild skötsel. På betesmarker och slätterängar som ger rätt till basinkomststöd kan lantbrukaren söka allmän skötsel. På marker som har höga natur- och kulturvärden, så kallade särskilda värden, kan lantbrukaren välja att söka särskild skötsel. Om lantbrukaren söker särskild skötsel ska hen följa fler villkor och ersättningen är högre.

Det finns också markklasser där lantbrukaren bara kan söka särskild skötsel. Det gäller skogsbete, alvarbete, mosaikbetesmark och gräsfattig mark. De markerna berättigar inte till basinkomststöd. Jordbruksverket bedömer markernas värden och därmed även vilken markklass det är. Gemensamt för alla marker som ingår i åtagandet och där lantbrukaren söker om utbetalning är att de ska betas eller slå och skördas varje år samt att igenväxning ska hållas borta.

Därutöver kan lantbrukaren välja att söka komplement för att göra fler åtgärder på slätterängen eller betesmarken. Det gäller om slätter-

ängens naturvärden gynnas av manuell slåtter, höhantering och/eller efterbete. På slåtterängar med särskild skötsel som ligger i väglöst land går att söka om ersättning för svårtillgänglig plats. På betesmarker med särskild skötsel som ligger på öar eller i väglöst land är det möjligt att söka ersättning för svårtillgänglig plats.

Ersättningsnivå

Ersättningsnivån skiljer sig beroende på markklass, åtagandenivå och komplement:

- Betesmark och slåtteräng med allmän skötsel 1 850 kronor/ha.
- Betesmark med särskild skötsel 3 950 kronor/ha.
- Slåtteräng med särskild skötsel 5 500 kronor/ha.
- Alvarbete 1 400 kronor/ha.
- Skogsbete 3 500 kronor/ha.
- Mosaikbetesmark 2 700 kronor/ha.
- Gräsfattig mark 2 700 kronor/ha.
- Svårtillgängliga platser 1 000 kronor/ha.
- Manuell slåtter 7 000 kronor/ha.
- Höhantering 1 700 kronor/ha.
- Efterbete 700 kronor/ha.

Ersättningsnivån för vissa markklasser har justerats i omgångar, men flera av dem ligger fortfarande relativt långt ifrån den maximala ersättningsnivån enligt de kalkyler som finns. Eftersom miljöersättningen för betesmarker omfattar stor areal ger även mindre justeringar i ersättningsnivån stort utslag på den totala budget som avsätts till ersättningen. Det har funnits diskussioner om att höja ersättningsnivån för betesmarksersättningen som ett sätt att kompensera jordbrukare som har nötkreatur på bete. En invändning har dock varit att det inte alltid är de jordbrukare som har djuren som får ta del av ersättningen och att träffsäkerheten därför inte skulle vara tillräckligt hög för att motivera en höjning av ersättningsnivån. Det finns viss dödvikt i ersätt-

ningen, det vill säga vissa marker hade skötts även utan ersättning. För andra marker har dock ersättningen stor betydelse för att jordbrukare ska fortsätta sköta marken.

9.3.6 Miljöersättning för vallodling

I tidigare programperioder har det funnits en miljöersättning för vallodling. Det går inte att söka nya åtaganden från 2024, men det finns jordbrukare som nyttjar ersättningen genom befintliga åtaganden som ännu inte löpt ut. För södra och mellersta Sverige finns denna typ av ersättning inte kvar i nuvarande strategisk plan, men jordbrukare i norra Sverige får ersättning för vallodling genom kompensationsstödet. Ett av skälen att till att ersättningen tagits bort är att vallersättningen bedöms till stora delar gå till gårdar och marker där vall hade odlats även utan ersättningen. Djurgårdarnas odling av vall styrs av behovet av foder och animalieproduktionens ekonomiska förutsättningar. En ersättning på 500 kronor per hektar har liten påverkan på arealen vall. Utväxlingen av medlen som skulle gå till miljöersättningen blir därmed begränsad eftersom det inte bedöms leda till någon betydande ökning av arealen vall. Möjligheten att öka arealen vall i slättbygd på växtodlingsföretag genom en vallersättning bedöms också som liten på grund av den högre lönsamheten i spannmålsodlingen.

9.3.7 Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft

Inom strategiska planen finns olika typer av investeringsstöd, varav ett med särskilt fokus på att öka jordbruksföretagens konkurrenskraft. Syftet med stödet är att förbättra konkurrenskraften genom att stödja investeringar som ökar produktiviteten och lönsamheten i jordbruksverksamheten.

Behovet av att stödja investeringar grundar sig i att lönsamheten generellt sett är låg inom jordbruket i förhållande till andra branscher. Konkurrenskraften, lönsamheten och produktiviteten har utvecklats svagt under de senaste tio åren jämfört med näringslivet som helhet och avkastningen på eget kapital har minskat successivt. Åldersstrukturen i näringen och de problem som är vanliga i samband med generationsskiften ger ytterligare svaga incitament till modernisering och utveckling. Utan lönsamhet genererar företagen inte tillräckligt med

eget kapital för att kunna återinvestera och därigenom växa och utvecklas. Utan lönsamhet får företagen också en vikande förmåga att genomföra investeringar genom en ökad belåningsgrad. Investeringstakten riskerar därmed att inte bli tillräcklig för att kunna bibehålla eller öka produktionsvolymerna, vilket inom animalieproduktionen (stallar) är en realitet för många djurslag i dag.

Stödet för ökade konkurrenskraft ska bidra till att uppfylla livsmedelsstrategins mål och prioriteringar och till en produktion som är långsiktigt hållbar. Med hjälp av stödet och de investeringar som genomförs kan företaget exempelvis modernisera, förbättra, effektivisera, diversifiera, automatisera och digitalisera sin verksamhet. Detta kan i sin tur frigöra resurser för att ytterligare utveckla och stärka verksamheten. Stödet kan också bidra till att företaget testat ny teknik, nya produktionsmetoder och prövat nya affärsmöjligheter. Med hjälp av stödet och de investeringar som genomförs kan företaget exempelvis investera i modernare stallar som bidrar till en ökad djurvälfärd.

Målgrupp för stödet

Företag inom jordbruk, trädgård (inklusive akvaponik) eller rennärning som genomför investeringar i mark och byggnader som används i jordbruksverksamhet kan söka stödet.

Stödberättigande investeringar

Stöd får lämnas för följande typer av investeringar:

- Ny-, om- och tillbyggnad av stallar eller motsvarande byggnader för animalieproduktion, inklusive utgifter för exempelvis hantering av mjölk, foder och gödsel och utgifter för annan inredning som är fast monterad.
- Ny- och omläggning av täckdikning på åkermark.
- Anläggning av energiskog (salix, hybridasp och poppel) på åkermark, inklusive utgifter för inköp av plantor, plantering och skyddsstängsling.

- Ny-, om- och tillbyggnad av växthus och odlingstunnlar, inklusive utgifter för exempelvis bevattning, system för växtnäring- och växtskyddsmedelshantering, system för kompostering, system för att möjliggöra kretsloppsodling (exempelvis akvaponier).
- Ny-, om- och tillbyggnad av anläggningar för torkning och lagring av skörd.
- Ny-, om- och tillbyggnad av renvaktarstugor, renskötselanläggningar och förrådsbyggnader för rennäringsföretag, anläggningar för stödutfodring av ren, samt att bygga nya renkurar.
- Investeringar för minskad ammoniakavgång: tak på gödselvårdsanläggningar, teknik för surgörning av gödsel och myllningsaggregat för flytgödsel.
- Utrustning som möjliggör innovativa hållbara produktionssystem.

Investeringsstöd till ökad konkurrenskraft har både stödgrund och stödtag. Stödgrundet är detsamma för alla län och medför att det inte är möjligt att ge stöd för mindre investeringar. Stödtaget är 2,4 miljoner kronor i södra Sverige och 3,5 miljoner kronor i norra Sverige. Stödnivån är i regel 30 procent, men unga jordbrukare under 40 år kan få upp till 40 procent i stöd.

Högt söktryck

Investeringsstöden har en hög acceptans hos lantbrukarna och är allmänt populära vilket avspeglas i ett högt söktryck. Det höga söktrycket medför att en stor del av ansökningarna inte blir beviljade investeringsstöd. Det är hård konkurrens om stödet och urvalskriterier används för att välja ut vilka som ska få ta del av stödet. Söktrycket för investeringar inom ökad konkurrenskraft är generellt sett högt och i många fall räcker inte den tilldelade budgeten. En aspekt som är problematisk kopplat till stödets budget är att det sker en viss kapitalisering på investeringsstöden, då tillverkare av exempelvis stallbyggnader ökar priserna till följd av att stödet finns.

Länsstyrelsen är den myndighet som tar emot ansökningar och fattar beslut om investeringsstöd. Vid ansökan om stöd görs en bedömning baserat på urvalskriterier. Ansökan ska nå upp till en viss miniminivå och därefter jämförs ansökningar mot varandra i så kal-

lade beslutsomgångar. Eftersom varje län har en egen budget för investeringsstöd varierar söktrycket mellan län. Det kan medföra att en ansökan som når över miniminivån och erhåller en viss poängnivå i ett län inte blir beviljad på grund av hög konkurrens. Samma ansökan hade dock kunnat bli beviljad i ett annat län, där söktrycket är lägre. Ur ett nationellt perspektiv skulle en koncentration av stödet till färre län kunna vara att föredra, där investeringsstödsansökningarna jämförs med varandra oavsett geografisk placering. Det skulle motverka inläsningseffekter, men skulle dock vara problematiskt för vissa enskilda län.

Intresset för att investera i nya stallbyggnader styrs av många faktorer. Förväntningar om den framtida marknadsutvecklingen är en viktig faktor men även möjligheten att få investeringsstöd spelar stor roll. Det avspeglas i hur många platser som förprövas varje år. I början på en ny budgetperiod brukar antalet förprövade platser öka medan intresset minskar i slutet av budgetperioden då det är mer osäkert om investeringsstöd beviljas. Även förväntningar om förändrade villkor för investeringsstöd brukar påverka intresset för att investera. Ett högt söktryck i början på perioden kan även bero på att det finns ett uppdämt behov från tidigare år.

Investeringar i ny- eller ombyggnation är viktiga för att stärka konkurrenskraften. Med bakgrund mot det höga söktrycket och att många ansökningar inte blir beviljade stöd kan ett sätt att öka antalet investeringar som görs för ett konkurrenskraftigt jordbruk vara att öka den totala budgeten för investeringsstöden. Det kan antingen ske genom att omfördela mellan stöd inom den strategiska planen eller genom att tillskjuta mer pengar. Sedan 2021 har byggkostnaderna inom svenskt lantbruk ökat med drygt 30 procent.¹ Det innebär att den budget som sattes vid införandet av nuvarande programperiod räcker till färre investeringar än vad som då prognosticerades.

¹ Byggkostnadsindex för jordbruksbyggnader exkl. löneglidning och moms, 2015 = 100, efter kostnadsslag. Månad 2015M01 – 2024M02. PxWeb (scb.se).

Dödsvikt i investeringsstödet

Tidigare utvärdering av investeringsstöden pekar på en relativt hög dödsvikt, det vill säga att man skulle ha genomfört investeringen även utan stöd.² Att investeringsstödet har en hög dödsvikt innebär att många av stödmottagarna hade genomfört investeringen även utan stöd. Samtidigt leder ett beviljat investeringsstöd till en lägre belåningsgrad vilket minskar den finansiella risken och en potentiellt stärkt konkurrenskraft för det enskilda företaget.

Ytterligare en effekt som investeringsstödet har på möjligheten för investeringar är att banker i vissa fall inte beviljar lån till en investering om det inte finns en beviljad investeringsstödsansökan. I dessa fall kan investeringsstödet ha en avgörande betydelse för möjligheten att bli beviljad lån, vilket även motverkar dödsvikt.

Fördelning av budget till investeringsstöd

Fördelningen av investeringsstöd, det vill säga hur stor budget respektive länsstyrelse får till sitt förfogande, är inte helt okomplicerad. Vid fördelningen av stöd har en av faktorerna varit mängden djur. Denna fördelning har fått kritik, då vissa menar att det är bättre att öka stöden där det finns potential att öka produktionen, men där djurantalet är lägre, exempelvis i norra Sverige. Kritikerna menar att det vore bättre än att satsa på de områden där det redan finns konkurrenskraftiga jordbruk. En anledning till att fördelningsnyckeln är uppbyggd på det sätt den är i dag är att fördelning grundas på faktiska siffror. En fördelning som skulle baseras på potential skulle få större inslag av spekulation i framtida utveckling och därmed bli mer osäker. I befintlig fördelningsnyckel finns dock en faktor för gleshet, för att främja fördelning till län med mycket glesbygd vilket ger en nackdel i form av bland annat sämre konkurrens mellan olika säljare av investeringssvaror och långa transportavstånd.

² https://www2.jordbruksverket.se/download/18.695b9c5715ce6e19dbba58af/1498724435702/utv16_2v2.pdf.

9.3.8 Särskilda stöd till unga

Startstöd kan beviljas till personer som är högst 40 år och som för första gången etablerar en jordbruksverksamhet. Det kan också handla om att skala upp en marginell jordbruksverksamhet, som sökande tidigare etablerat, till att bli affärsmässig. Startstöd kan ges när den sökande blivit etablerad eller börjat bedriva verksamheten affärsmässigt. Syftet med stödet är att göra det lättare för unga att starta eller ta över en jordbruksverksamhet. I förlängningen kan landsbygdens utveckling och konkurrenskraft på så sätt stärkas.

Ett av villkoren för att få ta del av startstöd är att sökanden ska ha tillräcklig utbildningsnivå. Grundkravet är minst gymnasiekompetens eller motsvarande för alla unga företagare. För rennäringsföretagare är ett ytterligare grundkrav att en mentor ska vara utsedd som har åtagit sig att vara mentor i minst tre år. Den sökande ska också kunna visa att den inte bedrivit affärsmässig jordbruksverksamhet tidigare. Sökanden ska bifoga en affärsplan, som ska visa att företaget har möjligheter att bli långsiktigt lönsamt och bidra till ökad livsmedelsproduktion och ökad konkurrenskraft för jordbrukssektorn.

Stödet ges i form av klumpsummor på 150 000 kronor för halvtidsarbete och 300 000 kronor för heltidsarbete. Startstödet ingår i pelare II och medfinansieras med nationella medel. Särskilt inkomststöd till unga är ett extra stöd som utgår baserat på den jordbruksareal lantbrukaren förfogar över. Det utgör ett förstärkt inkomststöd och kompletterar på så vis basinkomststödet, vilket ger unga jordbrukare ett extra likviditetstillskott under fem år. De båda stödformerna kompletterar varandra på så sätt.

Startstödet handläggs av länsstyrelserna, som gör bedömningar av ansökningar baserat på urvalskriterier. Majoriteten av urvalskriterierna är gemensamma, men länsstyrelserna har även möjlighet att utforma en viss del av kriterierna utifrån länsvisa prioriteringar. Administrationen kopplad till startstödet skulle kunna ses över i syfte att förenkla för handläggande myndigheter.

Högt söktryck

Startstödet är populärt, med ett högt söktryck på tillgänglig budget. Det medför att inte alla de som söker stöd, och som uppfyller kraven, får ta del av det. Det är främst sökande som söker det lägre be-

loppet utifrån en halvtidstjänst som får avslag eftersom urvalskriterierna prioriterar heltidsjordbruk. Det finns dock variationer mellan länsstyrelserna.

Dödsvikt

För att ta del av stödet krävs att sökanden etablerat sitt företag eller börjat bedriva affärsmässig verksamhet. Det innebär att startstödet i sig troligtvis inte bidrar till att minska tröskeln för unga som vill bedriva verksamhet inom näringen. Däremot utgör det en stöttning för de som redan bestämt sig. En studie från AgriFood Economics Centre från 2019 visar på att startstödet ökar jordbruksinkomsterna och sannolikheten att fortsätta som jordbruksföretagare. I studien dras slutsatsen att andelen unga varit färre utan startstödet.

9.3.9 Projektstöd för att främja näringens utveckling

Projektstöden i form av stöd till kompetensutveckling, samarbete och innovation (EIP) kan nyttjas för att främja branschens utveckling som helhet vad gäller ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet.

Stöd till kompetensutveckling

Det övergripande syftet med stöd till kompetensutveckling är att öka kompetensen hos verksamma på landsbygden och därmed även öka effektiviteten och förbättra måluppfyllelsen för övriga åtgärder i strategiska planen samt bidra till uppfyllande av nationella mål och EU-gemensamma mål, direktiv och förordningar. I sin helhet ska åtgärden verka för en hållbar ekonomisk, miljömässig och social utveckling av landsbygden. Stödet ska riktas till verksamma inom besöks-, jordbruks-, livsmedels-, ren-, skogsbruks-, trädgårds- (inklusive akvaponi) och hästnäringen. Aktiviteterna ska bidra till ökad kompetens hos målgruppen, vilket främjar innovation, samarbete och utveckling av kunskap. Aktiviteterna kan även inspirera till och underlätta att använda och utveckla ny teknik och nya metoder utifrån ny kunskap från forskning och försök samt återföra kunskapsbehov till forskningen.

Stödet till kompetensutveckling kan inte sökas av enskilda företagare för egen fortbildning utan av de aktörer som arrangerar någon form av kompetensutveckling. Stödet till kompetensutveckling delas in i tre övergripande områden, med tillhörande budgetposter: *Stärkt konkurrenskraft och förbättrad djurvälstånd, Miljö och klimat samt Livsmedel och besöksnäring*. Nedan beskrivs målgruppen och de ämnesområden som kopplar till *Stärkt konkurrenskraft och förbättrad djurvälstånd*.

Målgruppen för aktiviteterna är rådgivare och verksamma inom jordbruks-, trädgårds- (inklusive akvaponi) och rennäringföretag. I viss mån ingår även företagare eller ideella föreningar med hästverksamhet, men då avgränsat till projekt som syftar till ökad djurvälstånd.

De aktiviteter som genomförs inom området får handla om:

- Arbetsmiljö.
- Betydelsen av mångfald och jämställdhet för ökad kompetensförsörjning och attraktionskraft inom yrket.
- Digitalisering och ny teknik.
- Djurvälstånd och smittskydd.
- Företagsutveckling.
- Klimatanpassning.
- Nya odlings- och uppfödningssystem.
- Produktionsfrågor inom olika driftsgrenar.
- Riskhantering.
- Byggande av stall.
- Viltskador.
- Vattenförsörjning till djurhållning.
- Vattenhushållning.
- Regelverket för samfällda markavvattningsanläggningar.

Stöd kan ges för att utföra olika typer av kompetenshöjande aktiviteter. Det kan handla om att anordna kurser, informationsträffar, fältvandringar, studiebesök, webinarier och studiecirkel. Det kan även

avse rådgivning och fortbildning av rådgivare samt att utveckla rådgivningskoncept. I programperioden 2023–2027 läggs särskilt fokus på aktiviteter som betraktas som förutsättningsskapande, det vill säga att sammanställa och tillgängliggöra kunskap för utförare och målgrupp samt att fortbilda rådgivare. Sammanställning och tillgängliggörande av kunskap stärker möjligheterna för spridning av kunskap och innovationer. Dessa aktiviteter bedöms vara särskilt viktiga för att minska gapet mellan forskning och praktik och för att i förlängningen stärka konkurrenskraften.

Stöd till samarbete

Syftet med stöd till samarbete är att stödja samarbeten inom områden där den gemensamma nyttan av ett samarbete är stor för samhället, men där incitamentet för en enskild aktör är för litet för att kunna finansiera ett utvecklingsarbete. Samarbete är en viktig del i att stärka en hållbar utveckling över längre tid i näringar och landsbygder som påverkas och präglas av glesa strukturer. Stödet till samarbete kan användas för att stödja praktisknära försök, tester och utvärderingar samt stimulera till ökad samverkan om utvecklingsfrågor inom jordbruksnäringen. I synnerhet inom animalieproduktionen finns behov av sådan verksamhet. Här kan samarbetsåtgärden fylla en lucka mellan det kunskapsframtagande som finansieras via forskningspengar och det kunskapsframtagande som de enskilda företagen finansierar själva. Åtgärden ska uppmuntra nya idéer och nya samarbeten som kan presentera nya resultat.

Stödet till samarbete delas in i tre övergripande områden, med tillhörande budgetposter: *Stärkt konkurrenskraft och förbättrad djurvälfärd*, samt *Livsmedel och besöksnäring*.

Samarbetsinsatser för *Stärkt konkurrenskraft och förbättrad djurvälfärd* ska bidra till att inom jordbruks- och rennäring utveckla och utvärdera processer, metoder, produkter, tekniker och liknande genom samverkan mellan olika kompetenser. Därigenom stärks konkurrenskraften i näringen som helhet.

De aktiviteter som genomförs inom området får handla om:

- Företagsutveckling.
- Digitalisering och ny teknik.

- Nya odlings- och uppfödningssystem.
- Riskhantering.
- Klimatanpassning.
- Produktionsfrågor inom olika driftsgrenar.
- Stallbyggnation.
- Djurvälstånd och smittskydd.
- Arbetsmiljö.
- Betydelsen av mångfald och jämställdhet för ökad kompetensförsörjning och attraktionskraft inom yrket.
- Viltskador.
- Vattenhushållning och vattenförsörjning.

Innovationsstöd inom EIP-Agri

Syftet med innovationsstödet är att få fram nya innovativa lösningar på gemensamma utmaningar inom olika områden genom att skapa bättre kopplingar mellan forskningsresultat, ny teknik och praktiskt arbete inom jordbruk, trädgårds- (inklusive akvaponi) och rennäring.

Stöden för EIP kan användas inom två områden; konkurrenskraft respektive miljö och klimat. Inom området konkurrenskraft kan även projekt genomföras som syftar till att stärka djurvälstånd, och därigenom konkurrenskraften.

Det finns två typer av stöd inom EIP:

- Stöd för att bilda innovationsgrupper.
- Stöd för innovationsprojekt.

Vem som beviljas stöd avgörs av de prioriteringar och urvalskriterier som kommuniceras av stödmyndigheten. Genom att bilda innovationsgrupper runt en potentiell innovation kan innovationer på ett systematiskt sätt identifieras, utvecklas och spridas. Inom både gruppbildningsstöd och projektstöd är sammansättningen av olika kompetenser viktig. Det kan vara kompetenser från företag, rådgivningsorganisationer och forskning, både inom och utom lantbrukssektorn. Syftet

är att föra samman olika kompetenser till en grupp som sedan ska arbeta tillsammans för att utveckla jordbruk, trädgård (inklusive akvaponi) och rennäring.

Myndigheter, kommuner, regioner, föreningar, andra organisationer och företag kan söka stödet. För att bilda en innovationsgrupp eller innovationsprojekt krävs att minst två av följande aktörer ingår: forskare, rådgivare eller företagare. Stöd beviljas inte till forskning, men kan ges till viss försöksverksamhet och utvärdering där det är nödvändigt för projektet.

9.4 Möjliga åtgärder och avvägningar avseende vissa ersättningar i syfte att balansera konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter

9.4.1 Djurvälståndersättning

Djurvälståndersättningarna är viktiga ersättningar. Inte bara som ekonomiska stöd utan ersättningarna har även ett stort signalvärde från samhället. Ersättningarna är i dag alltför låga för att i tillräcklig grad kompensera för de kostnader som jordbrukarna har. Stigande inflation och ökade priser är huvudanledningarna till att det finns ett behov av att höja ersättningarna. Genom en högre ersättningsnivå för genomförda åtgärder skulle ersättningen sannolikt bättre kunna bidra till ökad konkurrenskraft. En högre ersättning hade inneburit en högre attraktivitet och troligen att fler söker den. Det framgår att många upplever att djurvälståndersättningarna i dag innebär relativt mycket administration i förhållande till vad ersättningen ger. Det finns även potential till en sammantaget högre djurvälstånd genom att fler väljer att vidta åtgärder som berättigar till stöd. Det är dock osäkert i vilken utsträckning så skulle vara fallet.

Något som ytterligare kan bidra till ökad konkurrenskraft med ett högt djurskydd är om det införs fler djurvälståndersättningar. Ett exempel som ofta lyfts och som det finns ett stort intresse av är djurvälståndersättning för betesdrift för mjölkkor. För att en sådan ersättning ska vara lönsam lär det dock krävas att ersättning kan utgå för hela betesdriften. Detta är något som med nuvarande regelverk inte bedömts möjligt mot bakgrund av att det finns bestämmelser

inom EU som hindrar att ersättning lämnas för åtgärder som omfattas av nationell lagstiftning eller praxis.

Om ersättning kunde ges för djurvälståndssatsar med EU:s lagstiftning som grund i stället för som i dag, med nationell lagstiftning som grund, är det något som på ett mer betydande sätt skulle kunna bidra till ökad konkurrenskraft och även stimulera medlemsländer till att förbättra djurskyddet. Så som bestämmelserna nu är utformade finns det risk för att lantbrukare i länder med en nationell ambitiös djurskyddslagstiftning missgynnas eftersom de inte kan få ersättning för något som lantbrukare i andra EU länder kan få. Regelverket inom EU bidrar på så sätt till att skapa ojämlika konkurrensvillkor och riskerar även hämma utvecklingen av länder med nationellt hög nivå på djurskyddslagstiftning i EU.

9.4.2 Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft

Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft är populära, bra och viktiga stöd för att öka produktionen. Systemet är dock relativt komplext och det finns kritik mot det poängsystem som används i dag. Investeringsstöd bör styras till projekt som i en framåtsyftande bedömning har möjlighet att bli lönsamma. Samtidigt kan det vara svårt att uppnå höga poäng utan hög lönsamhet. Det finns risk för att hög lönsamhet premieras trots att det kan bero på uteblivna investeringar i verksamheten. Ett alternativ är att låta banker och andra finansiärer bedöma lönsamheten då det är något de har erfarenhet av. Samtidigt går det inte att bortse från att investeringsstöden består av statliga medel, varför staten bör ha insyn vid fördelning av medel. Det finns risker med att överlåta bedömningarna till andra aktörer.

En målgrupp som är särskilt intressant i detta sammanhang är yngre lantbruksföretag. De är ofta i större behov av mer stöd än etablerade lantbruksföretag. Detta kan utgöra skäl till att överväga att vikta investeringsstödet till fördel för unga lantbruksföretag. Unga lantbrukare gynnas dock redan på vissa sätt inom nuvarande system, bland annat genom att kunna beviljas högre andel stöd. Det finns också andra stöd som är inriktade särskilt på unga lantbrukare.

Det är viktigt att investeringsstöden inte är för tidskrävande eller krångliga att söka. Det bör vara möjligt för en enskild lantbrukare att söka investeringsstöd utan att anlita konsultbolag. För att inte hämma utvecklingen är det även viktigt att handläggningstiden från

ansökan till beslut inte är längre än nödvändigt. En rimlig tidsåtgång kan vara inom tre månader om inga särskilda omständigheter föreligger. Handläggningstiden kan i dag vida överskrida detta hos vissa länsstyrelser. Ett skäl till detta är bland annat att vissa länsstyrelser tar emot ansökningar under en längre tid för att de sedan ska vägas mot varandra i en beslutsprocess. Detta ger även en möjlighet att komplettera ansökan vilket kan vara en fördel för stödsökanden. Omständigheten att investeringsstöden söks hos länsstyrelsen medför att det finns olikheter och att konkurrensvillkoren skiljer sig mellan olika delar av landet. En möjlighet för att komma åt den problematiken kan vara att låta färre länsstyrelser handlägga ansökningarna. Förutsättningarna skiljer sig samtidigt åt mellan olika delar av landet och det bedöms viktigt att möjliggöra för en levande landsbygd och ökat företagande i hela landet.

9.4.3 Insatser för att stärka kunskaps- och innovationsutveckling nationellt och inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Kunskaps- och innovationsutveckling är av stor vikt för att främja jordbruksnäringens utveckling och stärka konkurrenskraften. Det svenska kunskaps- och innovationssystemet inom jordbruket (AKIS) består av många olika aktörer, kompetenser och samverkansformer. Generellt kan konstateras att det befintliga systemet har en potential att förbättras och kompletteras så att det bättre stödjer företagans behov och ökar deras möjligheter att bedriva en konkurrenskraftig och affärsmässig verksamhet. Här är satsningar på forskning, kompetensutveckling och innovation av stor betydelse och kan ske både nationellt och inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

Regeringens beslut om en satsning på ett kunskapsnav för animalie-sektorn är ett exempel på hur nationella medel kan nyttjas till främjande insatser för att stärka konkurrenskraften hos svenska primärproducenter. Bakgrunden till kunskapsnavet är ett regeringsuppdrag till Jordbruksverket, som 2019 resulterade i en rapport om nationell kunskapsförsörjning för en hållbar och konkurrenskraftig animalie-sektor. I rapporten beskrevs bland annat behovet av att minska avståndet mellan forskning och praktik samt att samverkan inom kunskaps- och innovationssystemet behöver öka. Förslaget i rapporten var att en nationell oberoende aktör skulle inrättas för att stärka samverkan,

kanalisera kunskap och inventera näringens behov av kunskaps- och innovationsutveckling. Förslaget ledde fram till ett regeringsbeslut om att inrätta ett kunskapsnav för animalieproduktion hos RISE, från och med 2023. Kunskapsnavet finansieras med nationella medel, genom Jordbruksverkets regleringsbrev. Kunskapsnavet ska genom förankrade behovsinventeringar bidra med inspel till hur medel inom strategisk plan kan nyttjas för att främja ökad konkurrenskraft och djurvälstånd inom animalieproduktionen.

Jordbruksverket har initierat pilotprojekt för två ytterligare kunskapsnav – ett inom företagsledning och entreprenörskap samt ett inom digitalisering. De båda pilotprojekten finansieras med medel ur landsbygdsprogrammet respektive strategisk plan. Syftet med pilotprojekten är att kunna testa och utvärdera om konceptet med kunskapsnav inom företagsledning och digitalisering kan främja kunskaps- och innovationssystemet, som medel för att stärka konkurrenskraften. Pilotprojekten ska, i likhet med kunskapsnavet för animalieproduktion, bidra med behovsinspel till hur medel ur strategisk plan effektivt kan nyttjas för att främja kunskaps- och innovationsutveckling inom näringen.

Stöden i strategisk plan för kompetensutveckling, samarbete och innovation (EIP) är viktiga verktyg för att stärka näringens utveckling. Satsningen på pilotprojekten är exempel på hur medel inom den gemensamma jordbrukspolitiken kan nyttjas för att stärka näringens konkurrenskraft, men det finns många andra exempel på genomförda och pågående projekt inom stöden som syftar till att stärka utvecklingen både vad gäller konkurrenskraft och djurvälstånd. Att fortsätta arbeta för att stärka kunskaps- och innovationssystemet genom den gemensamma jordbrukspolitiken är en av de svenska ståndpunkterna i förhandlingsarbetet inför CAP 2028.

Inom landsbygdsprogrammet fanns medel till subventionerad rådgivning för att stärka konkurrenskraften och för en ökad djurvälstånd. I en utredning som låg till grund för åtgärden för kompetensutveckling i strategisk plan konstaterades att det framför allt är kopplat till miljö- och klimatfrågor som rådgivning bör subventioneras, då dessa frågor utgör ett samhällsintresse. Man konstaterade även att verksamheten inom området konkurrenskraft och djurvälstånd snarare bör fokuseras till förutsättningsskapande verksamhet, som att tillgängliggöra kunskap och att fortbilda rådgivare, för att de i sin tur ska kunna bedriva verksamhet på marknadsmässig basis. Möjligheten till sub-

ventionerad rådgivning finns dock kvar inom strategisk plan. Att subventionera rådgivning skulle kunna vara ett ändamålsenligt verktyg för att testa nya typer av rådgivningskoncept. Det kan även vara motiverat för att åstadkomma en förflyttning inom näringen, där det finns potential till utveckling genom kunskapshöjande åtgärder men där saknas betalningsvilja för rådgivningen. Vid kriser, såsom torkan 2018, kan subventionerad rådgivning vara ett verktyg för att stötta företagare att hantera situationen.

9.5 Utredarens överväganden och förslag

Utredarens förslag:

- Regeringen ska fortsatt arbeta för att det enligt EU ska vara tillåtet med djurvälståndersättningar för åtgärder som ingår i nationell lagstiftning och praxis men som går utöver EU:s gemensamma djurskyddslagstiftning.
- Regeringen ska fortsatt arbeta för att i EU förändra reglerna för grundvillkoren i syfte att minska den administrativa bördan och att de ekonomiska konsekvenserna vid sanktioner inte ska bli orimligt hårda. Kvarvarande grundvillkor bör ha ett tydligt mervärde.
- Regeringen ska överväga möjligheterna att återinföra miljöersättning för vallodling inom CAP.
- Regeringen ska ge Jordbruksverket i uppdrag att:
 - Undersöka möjligheterna och utforma förslag för att genomföra ekonomiska uppräkningsnivåerna för ersättningsnivåerna för djurvälståndersättningar samt undersöka möjligheterna att inom ramen för CAP införa fler djurvälståndersättningar.
 - Undersöka möjligheterna och utforma förslag för att höja budgeten för investeringsstöden.
 - Utreda möjligheterna att med årliga förstärkningar till investeringsstöden öronmärka medel för ny- eller ombyggnation till lösdrift i mjölkföretag som har uppbundet system.

- Se över startstöden till unga lantbruksföretagare och villkoren för stöden i syfte att framför allt förenkla handläggningen.
- Ta fram enhetskostnader för uppförande av stallbyggnader för fårproduktion.

Skälen för utredarens förslag

Fortsatt arbete för att tillåta djurvälståndersättningar för åtgärder utöver EU:s lagstiftning men som ingår i nationell lagstiftning eller praxis

Djurvälståndersättningarna är som tidigare beskrivits en del av ersättningarna inom CAP. Huvudsyftet med djurvälståndersättningarna är att förbättra djurvälstånden. Det är därför en ersättning som är intressant utifrån utredningens huvuduppdrag om stärkt konkurrenskraft med ett fortsatt starkt djurskydd. Att ersättningarna inte får ges för åtgärder som går utöver EU:s gemensamma djurskyddslagstiftning om åtgärderna följer av nationell lagstiftning eller praxis kan dock innebära att lantbrukare i länder med en ambitiös nationell djurskyddslagstiftning missgynnas. För svensk del innebär EU-reglerna begränsningar för hur djurvälståndersättningarna kan utformas i Sverige och därmed vilka åtgärder som kan ge rätt till ersättning. Som exempel kan nämnas förutsättningarna för att med nuvarande nationell djurskyddslagstiftning utforma en djurvälståndersättning för mjölkkor som hålls på bete.

Sverige har i tidigare förhandlingar i samband med reformarbete för den gemensamma jordbrukspolitiken drivit för att införa möjligheten att ersätta för åtgärder som omfattas av nationell lagstiftning och praxis men som ligger utöver EU-lagstiftningen. Även om det finns svårigheter att nå framgång avseende detta är det en fråga som utredaren bedömer är viktigt för att svenska animalieproducenter ska kunna konkurrera på mer lika villkor. Att förbättra möjligheterna till djurvälståndersättningar för svenska animalieproducenter bidrar också till att uppnå en ännu större acceptans för nationella djurskyddsbestämmelser utöver EU-krav. Utredaren föreslår därför att regeringen fortsatt ska driva frågan i förhandlingsarbetet inför CAP 2028.

Fortsatt arbete för att förändra grundvillkoren

Stöd och ersättningar genom CAP är en viktig del av många lantbrukares ekonomi. Stödsystemet inom CAP medför dock en osäkerhetsfaktor för stödmottagarna, då det vid fel kan föreligga risk för återkrav och sanktioner. Det kan vara särskilt kännbart i de fall något av grundvillkoren inte följts, då avdrag görs med en viss andel på samtliga utbetalda stöd inom CAP. För den enskilde kan de ekonomiska konsekvenserna vid en överträdelse i vissa fall framstå som oproportionerliga i förhållande till överträdelsens art. Det kan även leda till sanktioner på grund av överträdelse av EU:s lagstiftning eller nationell lagstiftning. Grundvillkoren medför även mycket administration och kontroll. Det kan även vara svårt att utforma lämpliga grundvillkor som är ändamålsenliga i samtliga medlemsländer.

Även om det är angeläget att villkor för utbetalda stöd och ersättningar uppfylls är det samtidigt viktigt att systemet inte blir för komplext och att mindre överträdelser inte får orimliga konsekvenser till följd. Det finns annars risk att stödmottagarens benägenhet att söka vissa stöd minskas och det kan även påverka enskildas vilja att utveckla sitt företagande.

Utredaren föreslår därför att regeringen ska fortsätta arbeta för att förändra grundvillkoren i EU så att de administrativa och ekonomiska konsekvenserna inte ska bli orimligt hårda för stödmottagarna.

Se över möjligheterna att återinföra miljöersättning för vallodling inom CAP

Vallodling är på många sätt bra ur ett miljöperspektiv genom att bland annat bidra till förbättrad jordhälsa, kolinlagring och minskat växtnäringsläckage. Det har tidigare funnits en miljöersättning för vallodling som gällt även utanför stödområdet för kompensationsstödet. Som tidigare i kapitlet beskrivits bedömdes den tidigare miljöersättningen för vall inte bidra till ökad vallodling i tillräcklig grad för att ersättningen skulle vara kvar. Det är samtidigt viktigt att vallodling inte minskar till förmån för annan produktion på åkermark.

Regeringen har i beslut den 20 juni 2024 (LI2024/01363) gett Jordbruksverket i uppdrag att bland annat ta fram förslag till en ny miljöersättning för vallodling, utanför kompensationsstödsområdet. Uppdraget ska redovisas senast den 6 december 2024. Av uppdraget framgår

att stödet ska kunna sökas från 2026. Finansiering av förslagen från Jordbruksverket ska kunna ske genom omfördelning av medel inom stöden för miljö och klimat som redan finns i den strategiska planen. Eftersom intresset för att söka vissa miljöersättningar inte har varit så stort som beräknat de senaste åren finns enligt regeringen både utrymme och behov av att se över möjliga miljö- och klimatersättningar som har förutsättningar att, på ett kostnadseffektivt sätt, öka insatserna för miljön och klimatet. Om införandet av en ny vallersättning inte går att göra genom en generell höjning av budgeten bör omfördelning från befintliga miljö- och klimatersättningar eller basinkomststödet prövas.

Utredaren är positiv till att möjligheten till en ersättning för vallodling nu ses över, då det är något som är gynnsamt för både produktion och miljö. Med hänsyn till det uppdrag som regeringen lämnat till Jordbruksverket i frågan är det rimligt att resultatet av Jordbruksverkets arbete inväntas.

Högre och fler djurvälståndersättningar

Utöver ett gott syfte för djuren kan djurvälståndersättningar även ha ekonomisk betydelse för de animalieproducenter som kan söka ersättningarna. Det framgår dock att ersättningarna i dag är generellt lägre än vad de potentiellt skulle kunna vara. Sedan kostnadskalkylerna togs fram 2022 har det under några års tid varit ökad inflation och kostnadsökningar har skett. Med hänsyn till att stöden är relativt begränsade och kräver en del administration är det angeläget att inte låta ersättningarna ligga kvar på låga nivåer.

Höjda djurvälståndersättningar innebär bättre förutsättningar för de som mottar ersättningarna. En risk med att justera kalkylerna vid kostnadsförändringar kan vara att det fortsatt kommer förväntas även i framtiden. Det kan också leda till att krav även kan komma att ställas på nedjustering av ersättningsnivåerna om kostnaderna skulle minska. Att en justering av kalkylerna kan komma att leda till krav på justeringar vid liknande förhållanden i framtiden, utgör inte tillräckligt goda skäl för att underlåta att justera ersättningarna nu. Det tenderar över tid att vara vanligare med kostnadsökningar än minskningar.

Att höja stöden bedöms även signalera värdet av hög djurvälstånd från samhällets sida. Utredaren föreslår därför att Jordbruksverket

ska få i uppdrag att undersöka möjligheterna och utforma förslag för att genomföra ekonomiska uppräknings för ersättningsnivåerna för djurvälståndersättningar. För att inte tappa i attraktivitet bör uppräkningsarna av djurvälståndersättningar göras så snart som möjligt, inom den strategiska planens befintliga programperiod.

Utöver att höja de befintliga djurvälståndersättningar anser utredaren att möjligheten att införa fler djurvälståndersättningar bör ses över. Det har bland annat framkommit att det vore gynnsamt för många mjölkproducenter om det kunde utgå djurvälståndersättning, på högre nivå än enligt det tidigare förslag som Jordbruksverket redogjort för som möjligt, för att hålla mjölkkor på bete. Dagens nationella lagstiftning avseende beteskrav för mjölkkor tillsammans med EU:s regler avseende åtgärder inom nationell lagstiftning och praxis har tidigare av Jordbruksverket bedömts utgöra hinder för att utforma en djurvälståndersättning av tillräcklig storlek. Genom utredarens förslag om undantag från kravet på bete för mjölkkor i lösdrift bör möjligheten att utforma en sådan djurvälståndersättning övervägas på nytt. Betesdrift i Sverige kan av EU-kommissionen betraktas som praxis. Det kommer därför sannolikt krävas väl avvägda villkor samt diskussion med kommissionen för att få den godkänd. Även möjligheten att införa andra nya djurvälståndersättningar bör undersökas.

Detta arbete kan ta tid och det är svårt och inte säkert önskvärt att göra för stora justeringar eller omfördelningar inom befintlig period. Detta bland annat för att undvika administrativa kostnader och omfördelningar av medel som redan planerats. Utredaren bedömer därför att arbetet med att utöka antalet djurvälståndersättningar bör ske med inriktning på nästa programperiod inom den strategiska planen. Finansiering bör då i första hand ske genom att ytterligare medel tillskjuts framför omfördelning av medel inom ramen för CAP.

Undersöka möjligheterna att öka budgeten för investeringsstöden och öronmärka medel för ny- eller ombyggnation till lösdrift i mjölkföretag som har uppbundet system

Investeringsstöd med fokus på att öka jordbruksföretagens konkurrenskraft är ett viktigt stöd i utvecklandet av konkurrenskraftiga lantbruksföretag. Stödet kan bidra till olika sorters investeringar som exempelvis kan ge modernare och bättre lösningar, vilket i sin tur kan

frigöra resurser eller leda till nya affärsmöjligheter. Investeringar i modernare stallar kan också bidra till en ökad djurvälstånd.

Söktrycket är högt för investeringsstöden och konkurrensen företag emellan är generellt sett stor, även om det finns geografiska skillnader. Det finns ett stort behov av investeringar i ny- eller ombyggnationer av stallar i landet och det har kommit fram att många ansökningar i dagsläget inte blir beviljade på grund av att medlen inte räcker till. Dessutom har byggkostnaderna inom svenskt lantbruk ökat bara de senaste åren med över 30 procent, vilket innebär att den budget som sattes vid införandet av nuvarande programperiod räcker till färre investeringar än vad som prognosticerades.

Det har kommit fram olika åsikter om investeringsstöden och en del har förespråkat att stöden bör omarbetas och utformas på ett annat sätt. Jordbruksverket har nyligen genomfört en översyn över stödet.

Utredaren bedömer att det som framför allt behövs är att öka budgeten för medel till investeringsstöd för ökad konkurrenskraft och att det behovet är påtagligt. Det är viktigt att det fortsatt sker en ordentlig granskning av de ansökningar som görs så att det finns en bärkraft i investeringarna. Utredaren föreslår därför att Jordbruksverket ska få i uppdrag att undersöka möjligheterna och utforma förslag för att öka budgeten för investeringsstöden.

För att öka budgeten krävs antingen att omfördelningar sker mellan stöden inom den strategiska planen eller att medel tillskjuts. Utredaren föreslår i första hand att medel tillskjuts då behovet av befintliga stöd inom branschen redan är stort och att omfördelningar riskerar få negativa konsekvenser på andra sätt.

Utredaren bedömer i dagsläget att investeringsstöden fortsatt bör vara en fråga för samtliga länsstyrelser att fördela. Även om det skulle kunna medföra mer likriktade bedömningar och gynna investeringar för Sverige som helhet riskerar vissa län att missgynnas om endast ett fåtal länsstyrelser ges möjlighet att fördela stödet. Utredaren bedömer att det är viktigt att lokala variationer och förutsättningar fortsatt utgör en faktor.

För att befintliga äldre mjölkföretag inte ska lägga ned och i stället möjliggöra satsningar på och utveckling av de företagen bedömer utredaren att det finns särskilt behov för detta. Eftersom det kan vara svårt för dessa företag att konkurrera med andra företag om befintliga medel inom investeringsstöden föreslås Jordbruksverket ges i uppdrag att utreda möjligheterna att med årliga förstärkningar till

investeringsstöden öronmärka medel för ny- eller ombyggnation till lösdrift i mjölkföretag som har uppbundet system. Det bör i detta sammanhang framhållas att det fortfarande bör krävas en granskning av de ansökningar som görs så att det finns en bärkraft i investeringarna.

Se över startstöden till unga lantbruksföretagare och villkoren för stöden i syfte att framför allt förenkla handläggningen.

Unga lantbruksföretagare är en viktig målgrupp att värna för en långsiktigt konkurrenskraftig animalieproduktion. Tröskeln för att starta ett lantbruksföretag är i dag stor och generationsskiften sker inte i tillräcklig utsträckning eller omfattning. Det finns olika stöd som syftar till att underlätta för unga lantbruksföretagare, varav startstödet är ett. Syftet med stödet är att göra det lättare för unga att starta eller ta över en jordbruksverksamhet. I förlängningen kan landsbygdens utveckling och konkurrenskraft på så sätt stärkas. Startstödet är ett populärt stöd som inte räcker till alla som söker och uppfyller kraven. Även om det framkommit att det finns viss kritik mot stödet finns studier som visar att startstödet bidrar till en högre andel unga som bedriver lantbruksföretag. Det är utredarens bedömning att stödet har en viktig funktion.

Det har framkommit att det finns ett behov av att se över administrationen av stöden. För att förenkla handläggningen och utdelningen av stöden föreslår därför utredaren att Jordbruksverket får i uppgift att se över startstöden till unga lantbruksföretagare och villkoren för stöden i syfte att framför allt förenkla handläggningen.

Ta fram enhetskostnader för uppförande av stallbyggnader för fårproduktion

På Jordbruksverkets hemsida finns framtagna beräkningsmallar med enhetskostnader per djurplats vid uppförande av stallbyggnader. Dessa mallar avser flera olika djurslag men det finns inte några för fårproduktion, vilket företrädare för branschen framfört behov av. Beräkningsmallar med enhetskostnader per djurplats även för får har angetts kunna underlätta vid stallbyggnation och inför ansökan om investeringsstöd.

Utredaren föreslår därför att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att utreda möjligheten att ta fram schablonmallar för kostnader vad gäller uppförande av stallbyggnader för fårproduktion.

9.5.1 Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag

Fortsatt arbete för att tillåta djurvälståndersättningar för åtgärder utöver EU:s lagstiftning men som ingår i nationell lagstiftning och praxis

Om det blir tillåtet att ge djurvälståndersättning för åtgärder som går utöver EU:s lagstiftning men som följer av nationell lagstiftning eller praxis är en konsekvens att även övriga medlemsländer skulle få motsvarande möjlighet till ersättning. Det skulle kunna få till följd att önskade effekter i form av bättre konkurrensförutsättningar för svenska animalieproducenter blir mindre än väntat. Det är dock svårt att förutse vilket intresse som finns för att fördela budgeten i stödkuvertet till djurvälståndshöjande ersättningar och stöd i övriga länder. Det förutsätter även att länderna har nationell djurskyddslagstiftning eller praxis utöver EU:s nivå.

Ytterligare en effekt kan vara att det djurskyddsbefrämjande nationella bestämmelser lättare införs, då det inte inverkar på möjligheterna till djurvälståndersättning.

Fortsatt arbete för att förändra grundvillkoren

Genom att arbeta för att inom EU förändra reglerna för grundvillkoren ökar möjligheterna till att skapa en mer trygg process med mer rimliga och proportionerliga konsekvenser för stödmottagarna. Det kan öka acceptansen för systemet och även benägenheten till att söka stöd. En förändring av grundvillkoren kan för den enskilde företagaren som drabbas av konsekvenserna av att grundvillkor inte uppfyllts spela stor roll.

Se över möjligheterna att återinföra miljöersättning för vallodling inom CAP

En återinförd miljöersättning för vallodling kan bidra till miljönytta samtidigt som det kan komma många animalieproducenter till gagn. De närmare konsekvenserna är svårare att bedöma då det till stor del beror på ersättningens utformning och storlek. Blir ersättningen låg kan den förväntas ha lägre effekt inom områden med bördiga marker som kan utnyttjas på ett mer ekonomiskt lönsamt sätt. Den kan dock ändå spela stor roll i andra områden. Konsekvenserna beror också på om ersättningen finansieras genom omfördelningar eller genom tillskott av medel. Tillskott av medel kan förväntas ha störst effekt då det inte riskerar leda till ett nollsummespel.

Högre och fler djurvälståndersättningar

Höjda djurvälståndersättningar bedöms öka ersättningarnas attraktivitet och ge bättre konkurrensvillkor för de som är berättigade till ersättningarna. Högre och fler djurvälståndersättningar innebär även att den stödberättigade får kostnadstäckning för stödberättigade djurskyddsbefrämjande åtgärder. Om fler djurvälståndersättningar införs för väl avvägda åtgärder kan det innebära att fler animalieproducenter blir mer konkurrenskraftiga.

Högre och fler djurvälståndersättningar kan potentiellt även komma att bidra till en högre djurvälstånd, genom att fler vidtar åtgärder för vilket ersättning kan beviljas. Det är dock svårt att bedöma om och i vilken utsträckning det skulle ske. Det ger dock en tydlig signal om att hög djurvälstånd är en prioriterad fråga.

Höjda djurvälståndersättningar till följd av inflation och kostnadsökningar kan innebära risk för återkommande krav på höjningar vid kostnadsökningar. Det kan också ställas krav på nedjustering av ersättningsnivåerna om kostnaderna skulle minska. Att en justering av kalkylerna kan komma att leda till krav på justeringar vid liknande förhållanden i framtiden, utgör inte tillräckligt goda skäl för att underlåta att justera ersättningarna nu. Tendensen är att det är vanligare med kostnadsökningar än minskningar.

Om finansiering av de föreslagna djurvälståndersättningarna sker genom omfördelningar av befintliga medel inom den strategiska planen finns risk för att det leder till en omfördelning av medel mellan

olika typer av lantbruksföretag och sammantaget ökade administrationskostnader för lantbrukare och myndigheter till samma utbetalda totalbelopp från CAP.

Undersöka möjligheterna att öka budgeten för investeringsstöden och öronmärka medel för ny- eller ombyggnation till lösdrift i mjölkföretag som har uppbundet system

En ökad budget för investeringsstöd kan förväntas leda till fler goda investeringar och en ökad om- och nybyggnation av djurstallar. Det kan förväntas vara gynnsamt för såväl de företag som beviljas ersättning som företag i senare led. För att uppnå de goda effekterna är det fortsatt angeläget att de åtgärder för vilka investeringsstöd beviljas kan bedömas som bärkraftiga.

Konsekvenserna av att öronmärka medel för ny- eller ombyggnation till lösdrift i mjölkföretag som har uppbundet system är svårare att förutse. Det är främst omoderna gårdar med relativt små besättningar som i dag har uppbundna system. De kan vara flera olika anledningar till att ombyggnationer ännu inte skett. Förslaget bedöms ändå kunna bidra till möjligheter till ökad produktion för vissa av dessa mjölkproducenter. Förslaget ligger i linje med flera av de andra förslag som utredaren lämnat i syfte att ge mjölkproducenter bättre förutsättningar för fortsatt eller utvidgad produktion.

Se över startstöden till unga lantbruksföretagare och villkoren för stöden i syfte att framför allt förenkla handläggningen

En översyn av startstöden till unga lantbruksföretagare och villkoren för stöden i syfte att framför allt förenkla handläggningen kan leda till snabbare handlägningsprocesser och underlätta företagandet för unga lantbruksföretag.

Ta fram enhetskostnader för uppförande av stallbyggnader för fårproduktion

Genom att ta fram schablonmallar med enhetskostnader för djurplatser vid uppförande av stallbyggnader för fårproduktion kan investeringar lättare beräknas av fårproducenter. Det kan även förväntas

underlätta i fårproducenters arbete med att söka investeringsstöd. Olika stallbyggnader för fårproduktion skiljer sig åt, vilket skulle kunna göra det svårt att med någon närmare exakthet ta fram rättvisande enhetskostnader för den efterfrågade schablonmallen.

10 Export

10.1 Utredningens uppdrag

Den svenska livsmedelsproduktionen är i ett internationellt perspektiv mer miljö- och klimateffektiv och har en hög standard inom djurskydd och djurhälsa. Efterfrågan på livsmedel och jordbruksråvaror i Sverige och i övriga världen förväntas fortsätta öka. En ökad livsmedelsexport är ett viktigt verktyg för att nå målen i livsmedelsstrategin. Det är också viktigt för att på sikt öka den svenska livsmedelsproduktionen. En ökad global marknadsandel stärker konkurrenskraften i livsmedelskedjan både nationellt och internationellt. Den stora tillväxtpotentialen bedöms på sikt finnas genom en ökad export.

Mot bakgrund av ovanstående beskrivning från kommittédirektivet¹ ska utredningen analysera hur svensk animalieproduktion kan bli långsiktigt konkurrenskraftig på exportmarknaden.

10.2 Handel på en globaliserad marknad

Handelspolitiska styrmedel som tullar, används för att begränsa import och skydda inhemska producenter mot utländsk konkurrens. Sverige kan som EU-medlemsland inte införa handelspolitiska styrmedel på egen hand eftersom EU är en tullunion som har en gemensam handelspolitik. Handelspolitiska styrmedel införs därför på EU-nivå och då bara mot länder som inte är EU-medlemmar. Nivån på EU:s tullar för olika varor påverkas dels av de åtaganden EU har gjort i Världshandelsorganisationen (WTO), dels av de åtaganden om tullättnader EU har gjort gentemot olika handelspartners i EU:s frihandelsavtal.

Importen av livsmedel påverkas också av de krav som ställs för att skydda konsumenternas hälsa samt för att förhindra spridning av växt-

¹ Kommittédirektiv dir. 2023:19. Stärkt konkurrenskraft för livsmedelsproducenter och ett starkt djurskydd.

skadegörare och smittsamma djursjukdomar. Sådana åtgärder kallas sanitära- och fytosanitära åtgärder, SPS-åtgärder. Denna typ av krav är nödvändiga för en säker handel med livsmedel. Kraven gäller produkternas egenskaper, det vill säga att de är säkra ur ett hälsoskyddsperspektiv när de säljs på EU-marknaden. SPS-åtgärder tillämpas för både inhemska och importerade produkter. Dessa åtgärder kan medföra ökade kostnader för länder som vill handla med EU, men de bidrar också till ökat förtroende för importerade produkter, vilket kan underlätta handel. I WTO finns ett särskilt regelverk för SPS-åtgärder. Detta regelverk ger WTO:s medlemsländer rätt att införa SPS-åtgärder och att välja vilken skyddsnivå som ska uppnås. Samtidigt har WTO:s medlemsländerna en skyldighet att basera sina SPS-åtgärderna på vetenskaplig grund, i första hand på internationella standarder, samt att utforma åtgärderna på ett sätt som inte begränsar handeln mer än nödvändigt.

Att ställa krav på produktionsmetoder för import, alltså krav på hur livsmedlen har producerats och inte på produkterna i sig, är ofta kontroversiellt i handelssammanhang förutsatt att produktionsmetoderna inte påverkar produktens egenskaper. Sådana krav kan försvåra internationell handel eftersom nationell lagstiftning om produktionsmetoder varierar mellan länder beroende på geografiska och ekonomiska förutsättningar, politiska prioriteringar med mera. Det finns också utmaningar med att kontrollera krav på produktionsmetoder för import. Vidare kan handelspolitiska åtgärder vara ett ineffektivt verktyg och en andrahandslösning för att försöka påverka produktionsmetoder i andra länder i en mer hållbar riktning.²

Om det uttalade syftet med krav på produktionsmetoder för importerade livsmedel skulle vara att skapa rättvisa konkurrensvillkor för EU:s jordbrukare kommer kraven att uppfattas som protektionistiska av EU:s handelspartners. Krav med ett sådant syfte är heller inte förenliga med WTO:s regelverk och det finns en risk för handelskonflikter eller motåtgärder mot export från EU.

EU tillämpar inte systematiskt krav på produktionsmetoder för livsmedel, men det finns några sådana krav i EU-lagstiftningen. Ett exempel på det är EU:s avskogningsförordning som innebär att vissa produkter, bland annat nötkött, inte får säljas i EU om de har bidragit till avskogning eller skogsförstörelse inom eller utanför EU. Ett annat exempel är förordningen om veterinärmedicinska läkemedel som inne-

² AgriFood (2021). Krav på produktionsmetoder för import – vilka effekter får det?

håller bestämmelser som begränsar användning av antimikrobiella läkemedel som är tillämpliga för import av animaliska produkter till EU. På djurskyddsområdet finns krav på importerade varor vad gäller djurskydd i samband med avlivning vid slakt.³ Det finns också vissa djurskyddregler för transporter som gäller för import av levande djur. Dessa exempel illustrerar att krav på produktionsmetoder förekommer i enstaka fall i EU. Det finns också djurskyddsrelaterade import- och försäljningsförbud i EU, dels för sälprodukter, dels för hund- och kattskinn.

I WTO-regelverket finns inga bestämmelser som explicit hänvisar till djurskydd. WTO-regelverket är dock tillämpligt för djurskyddskrav för importerade livsmedel. Regelverket i WTO syftar till att underlätta handel genom att undanröja hinder och öka tillträdet till marknaderna. Ökad handel är dock inte ett mål i sig för WTO utan ett medel för att bidra till hållbar utveckling. I de fall ett djurskyddskrav har en koppling till smittskydd eller till varans säkerhet för konsumenten är SPS-avtalet tillämpligt. I de fall ett djurskyddskrav inte påverkar själva varans egenskaper är andra delar av WTO-regelverket tillämpligt, framför allt det allmänna tull och handelsavtalet, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

I GATT finns ett antal grundläggande principer för handel med varor. Enligt icke-diskrimineringsprinciperna i avtalet ska varor av samma slag (lika varor) från olika WTO-medlemmar behandlas på samma sätt. Detsamma gäller för importerade varor i förhållande till inhemskt producerade varor. Det är omtvistat om varor som produceras på olika sätt kan betraktas som varor av olika slag och alltså får behandlas olika. Om de betraktas som varor av samma slag kan krav på produktionsmetoder för import strida mot icke-diskrimineringsprinciperna i GATT. Det sistnämnda synsättet har hittills varit dominerande.

Undantagsbestämmelserna i GATT artikel 20a ger dock ett visst utrymme för WTO-medlemmarna att under vissa omständigheter införa åtgärder som strider mot de grundläggande principerna i GATT. Det förutsätter att eventuella krav på produktionsmetoder kan motiveras med något av de undantagsskäl som finns angivna i artikel 20a. Exempel på sådana skäl är skydd av människors, djurs och växters liv och hälsa, skydd av den allmänna moralen inom landet samt bevarande av ändliga naturresurser. För djurskyddskrav för importerade varor är skydd av den allmänna moralen sannolikt mest relevant. Även

³ EG Förordning 1099/2009.

om en åtgärd kan motiveras med något av undantagsskälerna i artikel 20a, finns ytterligare kriterier som måste uppfyllas enligt undantagsbestämmelserna. Åtgärden får inte utformas eller tillämpas på ett sätt som innebär godtycklig diskriminering eller förtäckta handelshinder. Vidare bör det finnas utrymme i lagstiftningen att godta likvärdiga produktionsmetoder i andra länder. Hänsyn bör också ha tagits till eventuella internationella standarder på området.⁴ Det finns alltså ett visst utrymme att ställa krav på produktionsmetoder för import i WTO-regelverket så länge syftet är hållbarhetsrelaterat eller etiskt motiverat. Utrymmet för att göra det kan vara större när det handlar om åtgärder för att minska gränsöverskridande problem som antibiotikaresistens, utsläpp av växthusgaser eller förlust av biologisk mångfald. Huruvida specifika krav på produktionsmetoder för import, exempelvis djurskydds krav, kan anses vara förenliga med WTO-regelverket är något som måste bedömas från fall till fall.

EU har vid flera tillfällen inom WTO, lyft frågan om djurvälstånd och de högre produktionskostnader som unionens lantbrukare har till följd av mer omfattande lagstiftning. EU hävdar att arbetet med djurvälstånd riskerar att undermineras om stora mängder varor producerade enligt lägre standarder och krav importeras och säljs till ett lägre pris inom unionen. EU har i många fall en högre nivå på lagstiftningen på djurskyddsområdet än länder i övriga världen och flera medlemsstater hyser nu farhågor för produktionens konkurrenskraft när EU:s djurskyddslagstiftning ska utvecklas ytterligare. EU har som ambition vid förhandlingar av de veterinära delarna av frihandelsavtal med tredje länder att inkludera bestämmelser om samarbete om djurskydd. Det framgår av exempelvis EU-kommissionens Från jord till bord-strategi att EU:s handelspolitik ska användas som ett verktyg för att stärka samarbetet på djurskyddsområdet.⁵ I EU:s frihandelsavtal finns därför ett särskilt kapitel eller en artikel som beskriver vad samarbetet på djurskyddsområdet ska omfatta.

Det har framförts från vissa medlemsstater och från jordbruksorganisationer att EU borde kräva att livsmedel som omfattas av sänkta eller borttagna tullar i frihandelsavtal ska ha producerats i enlighet med EU:s lagstiftning för jordbruksproduktion. Sådana villkor brukar kallas spegelklausuler. Det är endast möjligt att inkludera i frihan-

⁴ EU-kommissionen (2022). Tillämpning av EU:s hälso- och miljönormer på importerade jordbruks- och livsmedelsprodukter. COM (2022) 226 final.

⁵ EU-kommissionens meddelande om Från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem. COM (2020) 381 final.

delsavtal om motparten i en förhandling accepterar sådana villkor. Hittills har EU endast fört in ett sådant villkor för skalägg i avtalet med länderna i Mercosur (Argentina, Brasilien, Uruguay och Paraguay), som dock ännu inte har börjat implementeras. Villkoret för EU:s tullåttnader för skalägg från Mercosur är att motsvarande EU:s djurskyddsregler för värphöns har följts.

Ett sätt för EU att verka för ett stärkt djurskydd globalt är genom arbetet i världsorganisationen för djurhälsa, WOAAH:s (World Organisation for Animal Health). WOAAH är en mellanstatlig organisation som grundades 1924. Fram till år 2003 hette organisationen Office International des Épizooties, OIE. WOAAH har i dag 183 medlemsländer, varav Sverige är ett, och arbetar bland annat med att sprida information om djursjukdomar, förbättrad djurhälsa globalt och antibiotikaresistens. Organisationen utvecklar också internationella standarder för smittskydd och djurskydd. De internationella standarderna för smittskydd har erkänts i WTO:s SPS-avtal som normgivande vid internationell handel och WTO:s medlemmar uppmanas att basera sina smittskyddsåtgärder på dessa standarder. Även WOAAH:s djurskyddsstandarder kan vara av betydelse i handelssammanhang. Om en WTO-medlem inför djurskyddskrav för importerade varor kan det vara enklare att försvara dessa krav i WTO om de är baserade på en djurskyddsstandard från WOAAH. Det kan också noteras att EU inom ramen för frihandelsavtalen ska samarbeta med sina handelspartners för att främja utveckling av djurskyddsstandarder i WOAAH och tillämpning av dessa i andra länder.

10.2.1 Godkännanden för export

Ett grundläggande krav för export är att Sverige har tillstånd att exportera animalieprodukter till potentiella exportmarknader, det vill säga att nödvändiga godkännanden finns på plats. Många länder kräver landsgodkännande och/eller anläggningsgodkännande vid import av livsmedel. Om mottagarlandet inte tillämpar så kallad prelistning krävs både lands- och anläggningsgodkännande. Det är mindre vanligt att bara anläggningsgodkännande krävs utan landsgodkännande. Då anläggningsgodkännandena kan medföra en kostnad till exporterande företag kan landsgodkännande utan krav på särskild anläggning vara

att föredra om man vill att även mindre företag ska ha en chans att exportera.

Vid landsgodkännande godkänner importlandet exportlandet som exportör. Det kan ske om landet anses ha tillräckligt hög kvalitet på produktionen, exempelvis om lagstiftning finns på plats för att reglera olika produktionsmetoder. En fördel med landsgodkännande är att varje producent inte behöver godkännas. Ett problem med att godkänna hela länder är att producenter som uppfyller kraven men verkar i länder som inte är godkända inte får exportera. Det ger inte heller incitament till producenter att förändra sin produktion i länder som inte är godkända.

Vid anläggningsgodkännande kontrolleras enskilda anläggningar eller producenter. Det är tidskrävande och kostsamt men samtidigt ges alla producenter som uppfyller kraven möjlighet att bevisa det. I Sverige är det Jordbruksverket och Livsmedelsverket som arbetar med lands- och anläggningsgodkännanden och Livsmedelsverket som sköter kontrollen av de livsmedel som ska exporteras. Det är producenterna som står för kostnaderna.

10.3 Hur kan Sverige öka livsmedelsexporten?

Här refereras en rapport från december 2023 genomförd av Agrifood Economics Centre (Agrifood), en centrumbildning där forskare i ekonomi från Lunds universitet och Sveriges Lantbruksuniversitet samarbetar.⁶ Resultaten i rapporten visar bland annat att den svenska livsmedelssektorn har relativt svårt att konkurrera på den europeiska marknaden. Det finns dock potential att förbättra konkurrenskraften genom att öka produktiviteten, exempelvis genom strukturutveckling, innovationsfrämjande insatser och ökad samverkan. En annan möjlighet för att öka exporten som lyfts i rapporten är att öka efterfrågan på svenska livsmedelsprodukter genom marknadsföring.

I dagsläget är Sverige en liten livsmedelsexportör i jämförelse med många andra EU-länder. I Livsmedelsstrategin finns mål om både en ökad, konkurrenskraftig livsmedelsproduktion och ökad export av livsmedel till 2030.⁷ En konkurrenskraftig livsmedelskedja bidrar med

⁶ AgriFood Economics Centre, Hur kan Sverige öka livsmedelsexporten? Fokus Nr 2023:11.

⁷ Prop. 2016/17:104.

tillväxt och arbetstillfällen samt en tryggad livsmedelsförsörjning och livsmedelsberedskap.

10.3.1 Olika länder – vad skiljer när det gäller export?

Vanligtvis är länder mer konkurrenskraftiga i produktionen av vissa varor än av andra. Exportmönster tenderar därför att skilja sig åt mellan länder. Enligt klassisk handelsteori kan handelsmönster förklaras med komparativa fördelar. Teorin visar att länder tjänar på att specialisera sig på de produkter de är relativt sett bäst på att producera, varor där landet har en komparativ fördel, för att sedan exportera dem.

Ett land kan vara konkurrenskraftigt i enskilda produkter även om landet inte har komparativa fördelar i produktsektorn. Då det alltid medför en kostnad att börja exportera, exempelvis för anpassning av produkter, är det bara de mest produktiva företagen som har råd att exportera. Ett kluster av företag inom samma sektor kan ha många fördelar, till exempel kunskapsöverföring och tillgång till anställningsbar arbetskraft, vilket verkar produktivitetshöjande. Det gör att företag inom vissa branscher gärna lokaliseras i närheten av varandra. På grund av transportkostnader och stordriftsfördelar är det också fördelaktigt för företag att lokalisera sig nära en stor marknad.

Förutsatt att det finns potential för export genom komparativa fördelar eller tillverkning av efterfrågade produktvarianter är en förutsättning för export att exportlandet har möjlighet att transportera varor på ett effektivt sätt. En välutvecklad infrastruktur kan därför sänka transportkostnader och förbättra konkurrenskraften. Vidare är det välkänt att långa avstånd generellt har en negativ påverkan på handel då långa transporter höjer exportkostnaderna. Länders geografiska lokalisering kan därmed påverka konkurrenskraften. När det gäller transport av livsmedel kan krav finnas på att transporter ska hålla en viss kvalitet, till exempel kyltransport, eller hastighet för att produkterna måste levereras färska. En god infrastruktur och korta avstånd kan då vara av extra stor vikt.

Länders komparativa fördelar, och därmed konkurrenskraft i olika sektorer, kan förändras över tid. Den relativa tillgången till produktionsfaktorer kan förändras både inom och mellan länder, och produktiviteten kan öka mer i vissa sektorer än andra. Satsningar på utbildning och forskning inom en viss sektor kan exempelvis höja produktivi-

teten. Andra sätt att förändra handelsmönster kan vara att påverka konsumenters preferenser eller underlätta utnyttjande av stordriftsfördelar. Nationella satsningar på klusterskapande och investeringar i infrastruktur skulle också kunna ha potential att påverka produktion och export.

Sveriges relativa exportandelar jämfört med andra EU-länder

Som en grund för att analysera hur Sverige kan stärka sin livsmedelsexport är det intressant att veta vilka EU-länder som har en relativt stor export av livsmedel och varför. Särskilt länder med likartade förutsättningar är av intresse. I tabellen nedan rangordnas de länder i EU som hade synliga komparativa fördelar genom deras relativa exportandelar, RXA, i den aggregerade livsmedelsexporten (alla varugrupper) under perioden 2019–2021. RXA är det vanligaste måttet på synliga komparativa fördelar. Länderna i tabellen nedan exporterar relativt mycket livsmedel jämfört med resten av EU. I toppen noteras de sydeuropeiska länderna Grekland, Cypern och Spanien med RXA strax under 2. Andra länder med relativt stor export av livsmedel är Danmark, Lettland, Litauen och Nederländerna. Sverige är bland de länder i EU24 som har lägst RXA för livsmedel. Beräkningar genomförda av Agrifood Economics Centre visar att bara Finland och Malta hade lägre RXA än Sverige 2019–2021. Nästan alla EU-länder exporterar alltså relativt sett mer livsmedel än Sverige.⁸

⁸ AgriFood Economics Centre, Hur kan Sverige öka livsmedelsexporten? Fokus Nr 2023:11.

Tabell 10.1 Rangordning av länder i EU med synliga komparativa fördelar i aggregerad livsmedelsexport för perioden 2019–2021

RXA = ett mått på landets relativa exportandelar

Land	RXA
Grekland	1,90
Cypern	1,84
Spanien	1,76
Danmark	1,57
Lettland	1,50
Litauen	1,47
Nederländerna	1,42
Frankrike	1,30
Belgien	1,07
Italien	1,05

Källa: AgriFood Economics Centre, Hur kan Sverige öka livsmedelsexporten? Fokus Nr 2023:11.

Enligt Agrifoods rapport ökade Sveriges RXA för den aggregerade livsmedelsexporten till EU från 0,32 till 0,39 mellan år 2005–2009 för att sedan fluktuera mellan 0,36 och 0,40 under återstoden av den studerade perioden 2009–2021. Då RXA ligger under 1 har Sverige en synlig komparativ nackdel i livsmedelsexport, vilket innebär att Sverige exporterar relativt lite livsmedel jämfört med övriga länder i EU. Det kan tolkas som att den svenska livsmedelskedjans konkurrenskraft är relativt svag och inte har förbättrats nämnvärt de senaste 10 åren. I ett längre perspektiv har Sveriges komparativa fördelar, och därmed konkurrenskraft, dock stärkts. Det är inom förädlade livsmedelsprodukter som Sverige har starkast konkurrenskraft.

I tabellen nedan finns de fem EU-länder som hade högst RXA för respektive varugrupp år 2021. Inte överraskande är det främst länderna som hade komparativa fördelar för livsmedel generellt som även har komparativa fördelar för specifika varugrupper. Irland har högst RXA för kött. Cypern, utmärker sig med överlägset högst RXA för mejeriprodukter. Som konstaterades ovan har Sverige komparativa nackdelar i alla varugrupper och är därför inte med i tabellen.

Tabell 10.2 Rangordning av länder i EU med högst

Varugrupp	Land	RXA
Kött	Irland	2,58
	Danmark	2,31
	Spanien	2,06
	Polen	1,96
	Nederländerna	1,33
Mejeriprodukter och ägg	Cypern	13,03
	Luxemburg	3,67
	Grekland	3,45
	Lettland	2,57
	Litauen	2,30

Källa: AgriFood Economics Centre, Hur kan Sverige öka livsmedelsexporten? Fokus Nr 2023:11.

Enligt Agrifoods rapport har Sverige dock synliga komparativa fördelar i export av vissa enskilda varor i förhållande till andra EU-länder, dock inte av animalieprodukter. Det är i stället export av havre som är den vara som har högst RXA både år 2005–2007 och år 2019–2021. Sverige exporterar alltså relativt mycket havre i förhållande till andra EU-länder. Även animalie- och växtbaserade oljor och fetter samt margarin hade ett RXA strax under havre.

En jämförelse mellan Sverige, Danmark och Nederländerna

Livsmedel utgör ungefär 20 procent av den totala exporten från Danmark, 13 procent av den totala exporten från Nederländerna och 4 procent från Sverige.

Nederländerna

I Nederländerna är den dominerande sektorn mejeriproduktion i termer av skapat värde och sysselsättning. Nederländernas strategi för att öka produktiviteten i livsmedelskedjan har varit genom ett stort fokus på innovation, samverkan och klusterbildning. Den höga produktiviteten inom livsmedelskedjan, Nederländernas geografiska läge och utmärkta infrastruktur har bidragit till att landet är Europas främsta exportör av jordbruksprodukter sett till exportvärde, och den andra

största exportören av jordbruksprodukter i världen efter USA. De mest exporterade livsmedelsprodukterna år 2021 var trädgårdsprodukter (11,5 procent av livsmedelsexporten), kött (8,7 procent), mejeriprodukter (8,3 procent), grönsaker (6,9 procent) samt frukt (6,7 procent). EU utgör den viktigaste exportmarknaden för Nederländerna och tar emot 69 procent av landets livsmedelsexport.

Satsningar på innovationsfrämjande arbete har varit en lyckad strategi för att höja produktiviteten i den nederländska livsmedelskedjan. Samarbetet mellan näringslivet, akademien och staten har bidragit till att ta fram relevanta innovationer som har förbättrat Nederländernas konkurrenskraft. Det senaste decenniet har dock produktivets- och produktionsökningarna varit modesta, vilket bedöms bero på kapacitets- och miljöbegränsningar. Nederländernas erfarenhet visar att det finns risker med ett innovationssystem som fokuserar på det som premieras av marknaden utan att ta tillräcklig hänsyn till hur miljöbelastningar ska begränsas. Produktionen är i dag stor och intensiv men har betydande miljökonsekvenser som påverkar sektorns framtidsutsikter negativt. En långsiktig plan för att göra sektorn hållbar och tydliga spelregler som uppmuntrar innovationer för ett hållbart jordbruk är enligt Agrifood viktigt.

Danmark

I Danmark är över 60 procent av landytan jordbruksmark som främst används till odling av spannmål till djurfoder. Jordbrukssektorns viktigaste livsmedelsprodukter inkluderar köttprodukter, främst griskött, och mejeriprodukter. Den danska jordbrukssektorn har enligt Agrifood upplevt en produktivetsökning inom flera viktiga livsmedelsprodukter över tid. Exempelvis har produktiviteten inom grisnäringen och mejerisektorn nästintill fördubblats de senaste trettio åren. Orsaker bakom den höga produktiviteten inkluderar hög utbildning bland lantbrukare, forskning och innovation på hög nivå, effektiv kunskapsöverföring mellan företag samt strukturutveckling. Den genomsnittliga storleken på danska gårdar var 71 hektar år 2020, alltså betydligt större än i Nederländerna och även större än genomsnittsgården i EU.

Danmarks strategi för ökad produktivitet inom jordbruket har flera gemensamma beröringspunkter med Nederländernas strategi. Danmark

har exempelvis valt att främja innovation och samverkan mellan offentliga och privata aktörer genom ett nationellt livsmedelskluster, Food and Bio Cluster Denmark. Något som även har haft stor inverkan på den danska livsmedelskedjan är den starka traditionen av samverkan mellan producenter då danska livsmedelsföretag ofta är organiserade som kooperativ som ägs gemensamt av lantbrukarna. Den kooperativa strukturen har underlättat innovation och varit en viktig källa till den höga produktiviteten i landets jordbrukssektor. Samtidigt har kooperativen bidragit till en hög och jämn kvalitet på danska livsmedelsprodukter.

Exporten sker vanligen genom kooperativen. Exempelvis exporteras griskött främst genom kooperativet Danish Crown. Kooperativet har under lång tid framgångsrikt arbetat för att expandera internationellt både i Europa och i Asien. I dag är Danish Crowns export omfattande och når över 130 länder. Andra stora danska livsmedelskooperativ är Dansk Landbrugs Grovvarereselskab, DLG, och Arla som har etablerat sig som stora exportörer inom sina respektive branscher (spannmål och mejeriprodukter). Den kooperativa strukturen har gjort det möjligt att marknadsföra danska produkters kvaliteter gemensamt. I dag har dansk livsmedelsproduktion lyckats etablera ett rykte på den internationella arenan om hög livsmedelssäkerhet, hållbarhet och kvalitet. Utvecklingen av det nya nordiska köket, en kokkonst som präglas av att använda råvaror som hör till specifika regioner och säsonger, samt framgångsrika kockar har också enligt Agrifood förbättrat ryktet för danska livsmedel under de senaste 20 åren och gjort landet till en matdestination.

Den danska jordbrukssektorns produktivitet och internationella renommé bidrar till en livsmedelsproduktion som är tre gånger så stor som den inhemska marknaden behöver. Livsmedelsexporten är således omfattande och utgör 19 procent av Danmarks totala varuexport. Detta trots relativt höga produktionskostnader genom höga lönenivåer och strikta miljöregleringar. Den främsta exportvaran är griskött som utgör drygt halva livsmedelsexporten. Danmarks viktigaste exportpartners inom livsmedelshandeln är Tyskland, Sverige, Storbritannien och Kina.

Den danska livsmedelssektorn har enligt Agrifood blivit framgångsrik tack vare innovation, samverkan och god marknadsföring. Specialiseringen på griskött har medfört hög export men att vara alltför beroende av enstaka varor kan medföra risker. En förändring av efter-

frågan på griskött riskerar i Danmarks fall att leda till relativt stora konsekvenser för landets livsmedelsindustri. Den danska jordbrukssektorn är ansvarig för en stor andel av de nationella växthusgasutsläppen, 23 procent år 2019. Det blir därför en utmaning att nå målet om klimatneutralitet till 2050.

Sverige

Livsmedelsindustrin är Sveriges tredje största industri. Dominerande sektorer är slakt och chark, mejeri samt bageri. Lönsamheten och konkurrenskraften är enligt Agrifood generellt sett låg i det svenska jordbruket. Det finns dock sektorer som anses konkurrenskraftiga, som till exempel trädgårdsodling i södra Sverige. Produktionskostnaderna är relativt höga vilket bland annat beror på begränsningar relaterade till det kalla klimatet, höga kostnader för arbetskraft och foder, samt höga kostnader för kapitalinvesteringar i till exempel stallar. Sverige har också relativt höga krav på djurskydd och miljö vilket påverkar vilken typ av produktion som får bedrivas. Enligt Agrifoods rapport påverkar de höga produktionskostnaderna konkurrenskraften negativt men även möjligheterna att förbättra den då de gör det svårt att ha råd att investera i innovativ teknik.

Sverige har komparativa nackdelar i livsmedelsproduktion och ligger i utkanten av Europa. Trots det har livsmedellexporten ökat. Livsmedellexporten uppgick till ett värde av 103,8 miljarder kronor år 2021, vilket är tre gånger så mycket som värdet år 2005. De varugrupper för vilka svensk livsmedellexport har ökat mest inkluderar olika ätbara beredningar (soppor, såser med mera), fetter och oljor, drycker samt spannmålsberedningar. De varugrupper som Sverige exporterade mest av år 2021, fisk exkluderat, var diverse livsmedel (till exempel soppor, såser, margarin med mera), spannmål och spannmålsvaror (till exempel bakverk och bröd) och drycker (främst starksprit). EU är den viktigaste exportmarknaden för svenska livsmedel och tog emot 72 procent av svensk livsmedellexport år 2021.

En viktig utmaning för det svenska jordbruket är att nå målen i Livsmedelsstrategin från 2017. Det innebär att livsmedelsproduktionen ska öka, samtidigt som nationella miljömål uppnås. Det finns behov av fortsatt strukturutveckling, ett bättre innovationsklimat och ökad användning av ny teknik för att höja produktiviteten. Enligt Livs-

medelsföretagen, LI, innebär omställningen till hållbar produktion en utmaning för livsmedelsförädlingen. Andra problemområden som lyfts av sektorn är enligt Agrifood krångliga regler, höga energipriser och kompetensbrist. Det ses även som ett problem att Sverige inte får exportera till alla potentiella marknader då landsgodkännanden kan saknas.

10.4 Exempel på exportfrämjande organisationer i olika länder

Sverige

Business Sweden, Sveriges export- och investeringsråd, är en central aktör i statens främjande av export och utländska investeringar i Sverige. Business Sweden är varken myndighet eller bolag utan är grundat på ett avtal mellan staten och näringslivet och ägs gemensamt av dessa. Business Sweden finansieras såväl med statliga anslag som med privata medel och har både staten och näringslivet som huvudmän. Business Sweden hjälper både svenska företag att öka sin globala försäljning och internationella företag att investera och expandera i Sverige. Verksamheten består av två delar. Den del som är statligt finansierad omfattar handelskontor och attachéer med flera på utvalda exportmarknader. Den andra delen av Business Sweden fungerar som ett konsultföretag där företag kan köpa rådgivningstjänster, marknadskartläggningar etcetera.

För att främja den svenska livsmedelsexporten specifikt finns Try Swedish som är varumärkesplattformen som används av Business Sweden för att stödja svenska företag inom mat- och dryckessektorn att växa genom global försäljning. Try Swedish betonar svenska mer värden som transparent produktion, hållbarhet och hög kvalitet.

Finland

Finlands exportfrämjande organ för livsmedel och lantbruksprodukter är Food from Finland (Ruokaa Suomesta). Food from Finland är en del av Business Finland, en offentlig organisation som främjar finska företags internationella tillväxt och export. Food from Finland fokuserar specifikt på att främja finska livsmedelsföretag och deras produkter på utländska marknader genom olika initiativ, marknadsför-

ing och stödåtgärder. De arbetar för att öka medvetenheten om finsk mat och dryck internationellt och hjälper finska företag att hitta exportmöjligheter och etablera sig på globala marknader. Tjänsterna finansieras av finska staten.

Danmark

Nöt- och griskött samt mejeri är de stora exportkategorierna och det är framför allt på gris som Danmark utmärker sig för sin framgångsrika export. En betydande del av den danska satsningen på grisexport började på 1970- och 1980-talet. Under denna period genomgick dansk grisuppfödning stora förändringar, inklusive övergången till intensiv uppfödning och modernisering av produktionsmetoder. Staten tog också en aktiv roll i att främja dansk grisproduktion. Det gjorde det möjligt för Danmark att öka sin produktion och export av griskött och man fick internationellt erkännande för sin höga kvalitet samt konkurrenskraftiga priser. Exporten sker vanligen genom kooperativen som under lång tid framgångsrikt arbetat för att främja export och expandera internationellt. Den kooperativa strukturen har gjort det möjligt att marknadsföra danska produkters kvaliteter gemensamt liksom att dra nytta av gemensam administration samt att kunna upprätthålla en hög exportkompetens.

Tyskland

Tysklands exportfrämjande organ inom livsmedel finns inom ramen för Germany Trade & Invest, GTAI, som ansvarar för både exportfrämjande och utländska investeringar på den tyska marknaden. GTAI sorterar under Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. De arbetar för att främja exporten av tyska livsmedel och drycker internationellt genom olika initiativ, marknadsundersökningar och stödåtgärder för tyska företag inom livsmedelssektorn. De hjälper tyska företag att hitta exportmöjligheter, navigera i internationella marknader och främjar tyska livsmedelsprodukter runt om i världen.

Nederländerna

I Nederländerna är det exportfrämjande organet Netherlands Enterprise Agency, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO. Det är en del av det nederländska ministeriet för ekonomiska frågor och klimatpolitik och har ansvar för att främja export och internationellt företagande, inklusive livsmedelsexport.

RVO erbjuder olika tjänster och stödåtgärder för nederländska företag som är involverade inom livsmedelssektorn och som vill exportera sina produkter internationellt. Deras stöd inkluderar rådgivning, finansiellt stöd, information om exportmarknader och affärsutvecklingsmöjligheter. Det är en viktig resurs för nederländska livsmedelsexportörer som strävar efter att nå internationella marknader.

Irland

Bord Bia, även känt som Irish Food Board, är en statlig organisation på Irland som har till uppgift att främja export och marknadsföra irländska livsmedel och drycker både nationellt och internationellt. Bord Bia spelar en central roll i att stödja och utveckla Irlands livsmedels- och dryckesindustri. De viktigaste funktionerna och tjänsterna som Bord Bia erbjuder inkluderar:

- **Marknadsinformation:** Samlar in och tillhandahåller information om olika marknader och konsumenttrender, vilket hjälper irländska producenter att fatta beslut om sina exportstrategier.
- **Exportstöd:** Erbjuder rådgivning och stöd till irländska livsmedelsexportörer, inklusive exportrådgivning och hjälp med att uppfylla regler och standarder på internationella marknader.
- **Marknadsföring och varumärkesutveckling:** Arbetar aktivt för att främja irländska livsmedel och drycker genom marknadsföringskampanjer och varumärkesbyggande aktiviteter på internationell nivå.
- **Certifiering och kvalitetsstandarder:** Administrerar olika certifieringsprogram, inklusive det välkända Bord Bia Quality Assurance programmet, som säkrar en hög kvalitetsstandard för irländska livsmedel.

- Utbildning och utveckling: Utbildningsprogram och resurser erbjuds för att hjälpa irländska producenter att förbättra sina produkter och produktionsprocesser.⁹

10.5 Vad kan Sverige lära av andra länder för att öka exporten?

Om Sverige ska bli mer konkurrenskraftigt inom livsmedelsproduktion och öka exporten behöver man hitta sätt att kompensera för de generellt höga produktionskostnaderna och det ogynnsamma geografiska läget. Det finns olika sätt att förbättra konkurrenskraften och exporten. Exempelvis kan ett land höja produktiviteten genom satsningar på utbildning, innovationer, klusterbildning och strukturutveckling. Det är också möjligt att genom marknadsföring öka efterfrågan på landets produktvarianter utomlands och därmed bli konkurrenskraftig i enskilda produkter, även om komparativa fördelar i produktsektorn skulle saknas. Här gäller det dock att produktionsvolymen kan öka i den omfattning som krävs vid en ökad efterfrågan. Utbyggnad av infrastruktur för att sänka transportkostnader eller satsningar på ökad samverkan är andra alternativ för att öka konkurrenskraften. Länder som har lyckats bra på exportmarknaden har haft olika strategier för att förbättra sin konkurrenskraft.

Precis som i Nederländerna ger den danska strategin ytterligare insikter om hur satsningar på samverkan och nationella kluster kan främja innovation och produktivitet. Dessutom visar den att samverkan kan vara ett sätt att underlätta export. Att börja exportera är vanligen kostsamt för ett företag. Produkter behöver anpassas till lokala preferenser i importlandet och regler behöver uppfyllas för att garantera en viss kvalitet. På grund av stordriftsfördelar är det generellt mindre kostsamt för stora än för små företag. När exporten sker genom stora kooperativ, som i Danmark, kan producenter dela på kostnaderna för exempelvis kunskapsinhämtning, administration och marknadsföring vilket sänker kostnaden för den enskilda producenten att ta sig ut på exportmarknaden. Livsmedelsbranschen i Sverige består av många små företag med gemensamma utmaningar. Det kan därför

⁹ Macklean rapport 2023-11-14, Inspel till utredningen LI 2023:01.

enligt Agrifood¹⁰ finnas vinster med att öka samverkan även i Sverige för att sänka ribban till exportmarknaden.

Jämfört med Danmark är Sveriges livsmedellexport mer lokal. Danmark har en relativt stor export till Kina och andra länder utanför EU. Att öka exporten genom att möjliggöra export till fler marknader är således en strategi som Sverige skulle kunna ta efter. Utökat marknadstillträde för svenska livsmedelsprodukter är också något som efterfrågas av Livsmedelsföretagen, LI, och ses som ett relativt enkelt sätt att öka exporten.

Den framgångsrika marknadsföringen av danska livsmedelsprodukter som säkra och hållbara är också värd att inspireras av. Intresset för hållbar och säker mat växer bland konsumenter, särskilt i Europa och Asien. Liksom Danmark har Sverige en relativt hållbar och säker livsmedelsproduktion och potential att utnyttja mervärdena det ger bättre än vad som görs i dag. Att skapa efterfrågan för svenska produkter utomlands genom marknadsföring är därför en relevant strategi för att öka exporten för ett land som Sverige som generellt saknar komparativa fördelar på livsmedelsområdet. Det är alltså svårt för Sverige att konkurrera med låga priser. Möjligheterna att konkurrera med kvalitet är större och Sverige har potential att, liksom Danmark, marknadsföra säkra och hållbara livsmedel av hög kvalitet. Konsumenter tenderar dock att föredra det egna landets livsmedelsprodukter. Det kan göra det svårt att få utländska konsumenter att betala för svenska produkter om det finns likvärdiga inhemska produkter, som kanske dessutom är billigare. Det är därför viktigt att rikta exportsatsningar mot marknader och produktsegment där Sverige bedöms ha relativt goda möjligheter att konkurrera.¹¹

Enligt Business Sweden finns störst potential för svensk export av livsmedel i USA, Tyskland, Japan och Nederländerna. På dessa marknader bedömer Business Sweden att det finns störst möjligheter att konkurrera inom segmenten premium, ekologiskt och färdiglagat samt nischer inom hälsa. Det bör nämnas att Business Sweden gjorde sin bedömning innan den senaste tidens inflation fick genomslag på livsmedelspriserna. Business Sweden har nyligen tagit fram en uppdaterad global marknadsanalys.

När priser stiger behöver konsumenter i högre grad prioritera produkter med lågt pris framför produkter med hög kvalitet och/eller

¹⁰ AgriFood Economics Centre, Hur kan Sverige öka livsmedellexporten? Fokus Nr 2023:11.

¹¹ Ibid.

hållbara egenskaper. Det innebär att det har blivit svårare att konkurrera för svenska produkter som generellt inte hittas i lågprissegmentet.

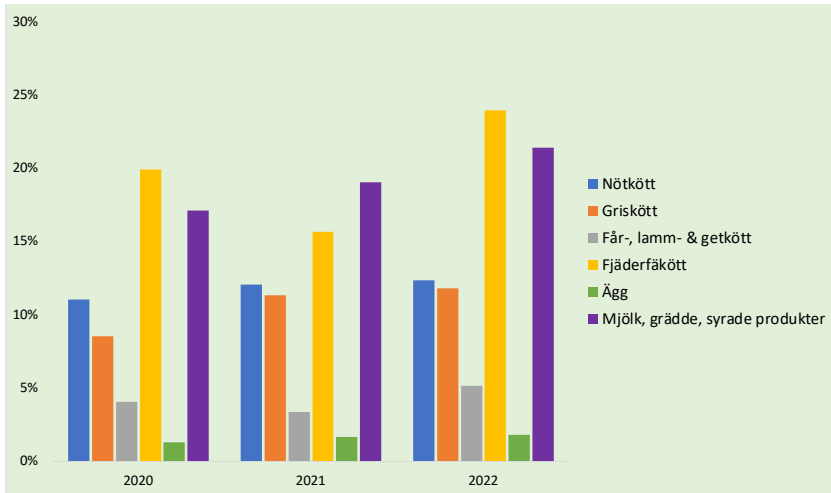
Satsningar på produktivitetshöjande åtgärder, samverkan och försök att förändra konsumenters preferenser är bra strategier för att öka exporten i Sverige. Från Nederländerna kan konstateras att ökade satsningar på att ta fram relevanta innovationer genom samarbete mellan akademien, näringslivet och staten kan gynna produktiviteten i hela livsmedelskedjan. Dansk export har vidare främjats av samverkan mellan företag, möjlighet att exportera till många marknader samt framgångsrik marknadsföring, något även Sverige kan arbeta för.¹²

10.6 Sveriges export av animalieprodukter

Svensk livsmedelsexport har under många år dominerats av ett relativt begränsat antal produkter, varav animalier inte är en av dem. I Livsmedelsstrategin 2017 och de tillhörande handlingsplanerna har ett mål satts upp om att öka den svenska livsmedelsexporten från 50 till 100 miljarder kronor till år 2030. Under år 2022 hade nivån höjts till cirka 80 miljarder kronor enligt Livsmedelsföretagens, LI:s, bedömning. Livsmedelsindustrin i Sverige har dock en förhållandevis låg exportandel, cirka 30 procent av omsättningen¹³, vilket är betydligt lägre än många av de traditionella svenska kärnsektorerna. För fjäderfä är exporten i verkligheten lägre än vad som framgår av figuren nedan. Detta då en stor del av det svenska kycklingköttet skickas till Danmark för förädling och sedan importeras tillbaka till Sverige.

¹² AgriFood Economics Centre, Hur kan Sverige öka livsmedelsexporten? Fokus Nr 2023:11.

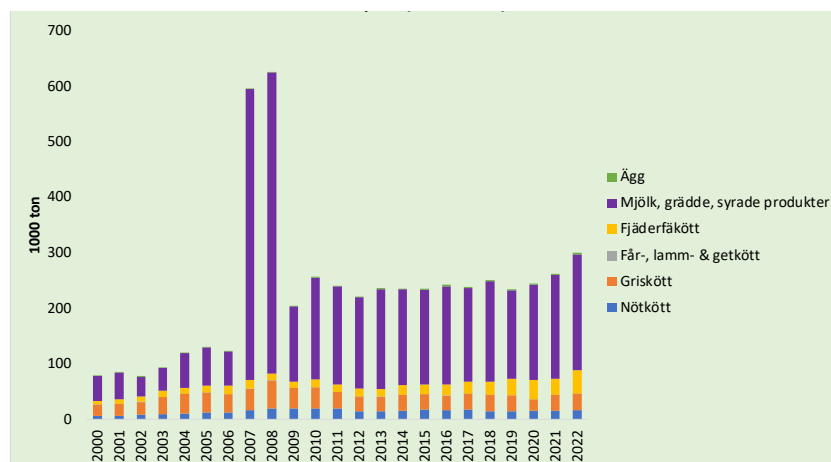
¹³ Livsmedelsföretagen "Export" www.livsmedelsforetagen.se/vara-fragor/export.

Figur 10.1 Andel av produktionen i Sverige som går till export¹⁴

Källa: Jordbruksverket.

Figuren nedan visar utvecklingen av exporten av animalieprodukter under 2000-talet. Exporten av mjölkprodukter har sammantaget ökat under 2000-talet. Även fjäderfäkött visar en viss positiv trend sedan 2014. Export av gris däremot visar en svagt negativ utveckling. Värt att notera är också att nötköttsexporten ligger på en mycket låg nivå och att exporten av ägg är näst intill obefintlig. Den totala exporten av ovanstående animalier uppgår till 9,7 miljarder kronor år 2022 enligt den offentliga statistiken.

¹⁴ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

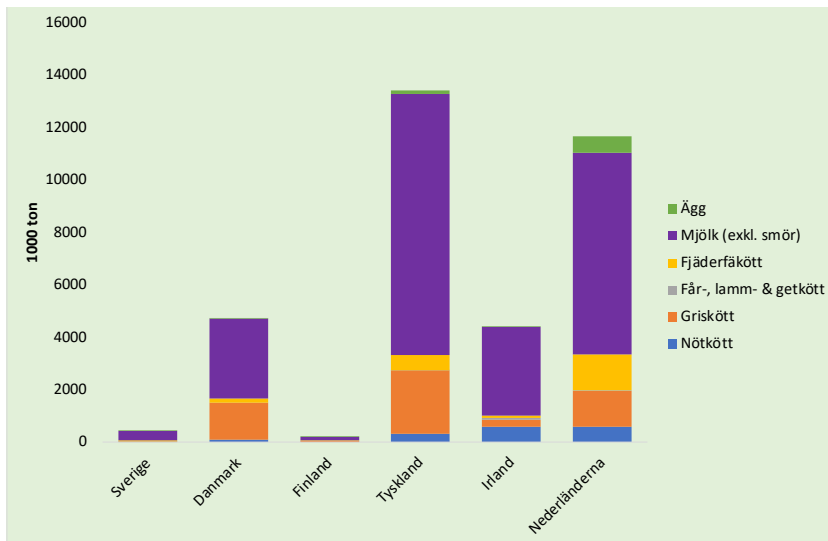
Figur 10.2 Export av kött, ägg och mejeriprodukter under 2000-talet¹⁵

Källa: Jordbruksverkets rapporter för marknadsbalans.

10.7 Export från några utvalda europeiska länder

Som framgår av figuren nedan är mejeriprodukter den absolut dominerande produktkategorin som exporteras från de utvalda länderna. Tyskland och Nederländerna är de största exportländerna, med ungefär lika stora kvantiteter. Danmark och Irland är också ungefär jämnstora men Danmarks export av gris har en betydligt större andel av den totala exportvolymen.

¹⁵ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

Figur 10.3 Exporterad kvantitet av animalier i sex EU-länder år 2020¹⁶

Källa: FAOSTAT.

10.8 Begränsande faktorer för svensk export

Det finns en rad faktorer som bedöms begränsa Sveriges exportförmåga när det gäller livsmedel:

- Kostnader och lönsamhet:** Höga produktions- och investeringskostnader i kombination med låg lönsamhet påverkar konkurrenskraften och exportmöjligheterna negativt och även möjligheterna att förbättra den. Det beror bland annat på att höga kostnader gör det svårt att få ekonomiskt utrymme att investera i exempelvis innovativ teknik. En negativ effekt av svenska särregler på djurskyddsområdet, men också på andra områden som byggnader, arbetskraft och insatsvaror, är att produktionen blir mer kostsam än i många andra länder. Det bidrar till att svenska producenter är svaga på exportmarknaden.
- Innovation:** Innovation och export är nära sammankopplade. Sverige är mycket starkt när det gäller innovation i kärnsektorer som stål, skog och fordon medan den svenska livsmedelssektorns innovationskapacitet är låg.

¹⁶ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

- **Volymer:** Produktionen inom de olika djurslagen behöver växa kraftigt för att det ska finnas tillräckliga volymer för export. Här tillkommer hinder såsom en åldrande lantbrukarkår som medför risk för att många lantbruksföretag läggs ner. Antalet lantbruksföretag har under perioden 2007 till 2022 sjunkit med 22 procent i Sverige.
- **Exportvilja:** Den övervägande delen av animalieproduktionen i Sverige får sin avsättning på hemmamarknaden, varför drivkraften att exportera kan vara begränsad. Det kan även finnas en tveksamhet att satsa på ökad produktion då det kan medföra en risk för att bli stående med ett överskott.
- **Branschstruktur:** När det gäller animalieproduktion består Livsmedelsbranschen i Sverige till en betydande del av internationella företag som inte har export från den svenska marknaden som ett av sina huvudsakliga mål. Det är brist på större svenska producentkooperativ eller svenska företag som kan driva på exportutvecklingen för sina svenska medlemmar och leverantörer på animaliesidan. Till exempel är de dominerande köttföretagen i Sverige i stor utsträckning utlandsägda. Atria är i huvudsak finskägt och KLS Ugglarps ägs av danska Danish Crown. HK Scan har varit i huvudsak finskägt fram till mars 2024 då Lantmännen förvärvade HKScan Oyjs svenska verksamhet, HKScan Sweden AB. På mejerisidan är Arla ett internationellt mejeriföretag och en kooperativ förening som ägs av 8 000 mjölkbönder i Sverige, Danmark, Tyskland, Storbritannien, Belgien, Luxemburg och Nederländerna. Av dessa finns cirka 2 000 ägare i Sverige. Arla har produktion i 13 länder. Skåne-mejerier ägs sedan 2012 av den multinationella mejerikoncernen Lactalis Group med huvudsäte i Frankrike.
- **Företagsstorlek, kompetens och resurser:** Många lokala, svenska livsmedelsföretag är små till medelstora och i många av dessa företag sker exporten mer reaktivt och opportunistiskt och inte alltid så målmedvetet eller utifrån en tydlig strategi. Det är också svårt för dessa företag att ha den kompetens, kanaler och de resurser, inte minst ekonomiska, som krävs för en exportsatsning. Det är lättare för ett större företag att ha drivkraften, resurser och förmågan att skapa tillväxt genom export och att orka vara uthållig.

- **Marknadskunskap och konsumentinsikter:** Efterfrågan på svenska mervärden bedöms inte vara så stor som man tidigare trott. Samtidigt har de svenska mervärdena inte marknadsförts i någon större utsträckning och det torde finnas nischmarknader där sådana produkter efterfrågas. Konsumenter tenderar dock att föredra inhemska livsmedel vilket kan göra det svårare att få utländska konsumenter att välja svenska, ofta dyrare produkter, vilket kräver mer av marknadsföringen.
- **Landsgodkännanden:** Sverige får inte exportera till alla relevanta marknader då landsgodkännanden saknas i många fall.
- **Administration:** För att få exportera ställs mycket höga krav på administration. Handläggningstiderna kan också vara långa både i Sverige och i andra länder.
- **Handelsrepresentation:** Handelsrepresentationen för svenska livsmedel bedöms vara otillräcklig.
- **Ogynnsamt geografiskt läge:** Långa transporter kan försvåra och fördyra exporten, bland annat genom kostsamma transporter och infrastruktur. Det är mer fördelaktigt i exportsammanhang att vara lokaliserad nära en marknad, hamn, flygplats eller bro mot fastlandet.

Livsmedelsföretagen, LI, har identifierat fem huvudsakliga hinder för svensk livsmedellexport¹⁷:

1. Förlegade avtal med nyckelmarknader, till exempel vad gäller bland annat tullar och näringsinnehåll.
2. Långa handläggningstider, både i Sverige och utomlands.
3. Brist på handelsrepresentation, särskilt med inriktning mot livsmedel.
4. Exportförbud mot viktiga handelsvaror.
5. Begränsad tillgång till nya marknader.

¹⁷ Livsmedelsföretagen LI, 2021, Fem avgörande hinder för svensk livsmedellexport.

10.9 Vilka möjligheter och utmaningar ser branscher i primärproduktionen och livsmedelsföretag på export?

10.9.1 En summering från hearingar med branscher i primärproduktionen

Vid de hearingar som utredningen genomförde i juni 2023 ställdes av tidsskäl ingen specifik fråga kring export. Exporten togs ändå upp av de deltagande branschorganisationerna och redovisas i korthet. Det bör noteras att synpunkterna varierade något mellan organisationerna.

De flesta organisationer ansåg att det är viktigt att Sverige stärker möjligheterna till export. Det underströks att det finns ett behov av att vara konkurrenskraftig även på den internationella och på EU-marknaden för att nå framgång i företagandet. Att en ökad export krävs för en konkurrenskraftig produktion och att den behöver understödjas av staten framfördes av många. Handelsattachéer och ambassader behöver få tydliga uppdrag från regeringen att arbeta med insatser som främjar export av svenska jordbruksprodukter och förädlade livsmedel. Det ansågs också att en uppbyggd export även skulle bidra till Sveriges livsmedelsberedskap genom att ge extra volymer att hämta hem vid en kris. Samtidigt gavs uttryck för en oro för risken att bli stående med ett överskott om man satsar på ökade volymer.

De svenska möjligheterna på exportmarknaden ansågs dock begränsade, främst på grund av Sveriges högre produktionskostnader och priser. Det bedömdes av de flesta organisationerna att Sverige har svårt konkurrera både inom EU och globalt, bland annat på grund av de låga arbetskrafts- och produktionskostnader som många andra länder har. Kompetensen när det gäller export ansågs också vara svag i Sverige och exportkanalerna samt resurserna för export otillräckliga. Det framfördes också att svensk animalieproduktion inte har de volymer som ofta krävs på exportmarknaden.

Vikten av att hitta lämpliga exportmarknader för att kunna få betalt för mervärden betonades. Ökad export ansågs viktigt för att svenska livsmedel ska kunna nå en större målgrupp med högre betalningsförmåga, men det gäller att hitta rätt marknadskanaler. Uppfattningen på hearingarna bland branschorganisationerna var dock att efterfrågan på svenska mervärden inte är så stor som man tidigare trott. Högt pris ansågs vara en anledning till det. Enligt många av de deltagande

organisationerna är en negativ effekt av svenska särregler på djurskyddsområdet att produktionen blir mer kostsam än i andra länder. Det ansågs bidra till att svensk animalieproduktion är svag på exportmarknaden men också till att öka importen. Bedömningen var att Sverige inte klarar konkurrensen mot lågprisländer. Med likartad lagstiftning, och därmed likartade produktionsförutsättningar, bedömde dock branscherna att en svensk export skulle få bättre förutsättningar än den har i dag.

En av de största utmaningarna för export bedömdes vara att Sverige är ett litet land med små volymer och höga priser vilket gör det svårt att hitta lämpliga marknader. Företag i andra länder, eller delar av ett land, kan till exempel välja att producera i enlighet med svenska lagkrav och har också möjlighet att leverera de volymer som krävs till ett relativt lågt pris.

Branscherna i primärledet ansåg att det finns en övertro på att Sverige kan exportera kött och att det i princip inte finns något land som det går att konkurrera mot. Särskilt lyftes svårigheten att konkurrera mot importerat nötkött där producenterna har mycket låga kostnader. Att exportera styckningsdetaljer bedömdes av branschen vara möjligt i vissa marknadssituationer om övriga medlemsstaters produktionskostnader ökar, eller svenska produktionskostnader minskar genom exempelvis strukturrationalisering, ny teknik, innovation och effektivisering i jordbruket. För svenska köttproducenter handlar exporten i dag främst om biprodukter från slakten och inte kött. Det är viktigt för köttbranschen att ha tillgång till olika marknader som Asien till exempel, då de efterfrågar delar på djuret som det inte finns avsättning för i Sverige liksom biprodukter från slakten. Dessa produkter bidrar till svenska företags lönsamhet och ökar möjligheterna att få betalt för hela djuret.

10.9.2 Möjligheter och utmaningar med export i olika branscher i primärproduktionen

Frågan om hur branscherna i primärproduktionen ser på exportmöjligheterna är komplex då branschen oftast inte förfogar över de verktyg, resurser och den kunskap som behövs för en omfattande exportverksamhet. Det är i de allra flesta fall förädlingsledet som exporterar men trots det är det intressant och viktigt att se hur animalieproducenterna själva ser på exportens möjligheter, utmaningar och viljan att

exportera. Utredningen har därför ställt frågan specifikt till de branscher i primärproduktionen som omfattas av utredningens arbete.

Äggproduktion

Möjligheter med export av svenska ägg

Sverige är i normalfall självförsörjande på ägg. Det sker till och med en viss överproduktion, vilket betyder att när alla äggproducenter har full beläggning i sina stallar och äggproduktionen är i gång till 100 procent finns förutsättningar för export av ägg.

Svenska äggs höga kvalitet avseende djurvälstånd och smittskydd kan anses vara säljande. Salmonellafriheten i ägg producerade i Sverige och Norden ger hög livsmedelssäkerhet och tas för given av konsumenter i de nordiska länderna. Det är dock inte självklart med salmonellafrihet i alla länder. I matkulturer med vana att hantera ägg med salmonella är salmonellafrihet inte ett försäljningsargument. Djurvälståndet hos svenska höns som lever under frigående former är dock ett mervärde som uppskattas.

Utmaningar med export av svenska ägg

När Sverige producerade ägg med full kapacitet under 2022, samtidigt som Europa led av äggbrist bland annat på grund av fågelinfluensa, exporterade Sverige en del ägg. Europapriserna var högre än i Sverige, vilket lockade de äggsäljare som kunde vända sig till bäst betalande kunder. Konjunktursvängningarna går dock fort. De svenska äggen har normalt sett svårt att konkurrera med europeiska ägg eftersom europeiska ägg fortfarande till stor del produceras i inredda burar, vilket är en billigare produktionsform än att hålla höns frigående inomhus, frigående utomhus eller i ekologisk produktion. I tabellen nedan anges fördelningen på de olika produktionsformerna i EU och Sverige under år 2022. Totalt finns cirka 390 miljoner värphöns i EU varav cirka 8,6 miljoner i Sverige vid normalläge.

Tabell 10.3 Produktionsformer i EU och Sverige 2022

	Inredda burar	Frigående inomhus	Frigående utomhus	Ekologisk
EU	39,7 %	37,8 %	15,5 %	7,1 %
Sverige	2 %	78 %	7 %	13 %

Källa: Svenska Ägg, januari 2024.

EU har gett Ukraina stöd genom att de slipper tullar på varor som förs in i EU. Därför importeras stora mängder ägg från Ukraina, ägg som också är producerade under andra förhållanden med generellt sämre djurvelfärd än de svenska. Ägg från Ukraina riskerar dessutom att innehålla salmonella, vilket de förpackningar som säljs i Sverige indirekt varnar för, eftersom det står att äggen rekommenderas att tillagas helt.

Sverige har vid vissa tillfällen exporterat en hel del ägg och skulle kunna fortsätta när produktionen går för fullt, men konjunktursvängningarna gör det riskabelt att basera produktionsnivån på att exportera ägg till en marknad med lägre prisnivå, där de svenska äggen från djur med hög djurvelfärd har svag konkurrensförmåga.

Lammproduktion

Sveriges lammproducenter kan erbjuda många olika produkter till konsument som kött, skinn, ull, mejeriprodukter och genetiskt material. Det måste dock beaktas att såväl svenskt lammkött, svenska skinn, svensk ull som svenskt genetiskt material från får utgör små volymer totalt sett. Exportfrågan är för den skull inte oviktig för svensk lammproduktion, utan högst intressant. Export är också en viktig fråga från ett beredskapsperspektiv där en ökad svensk lammproduktion generellt skulle ge ett bättre läge i kristider än vad dagsläget kan erbjuda. En fungerande exportmarknad för svenska fårprodukter skulle kunna utgöra en reserv i ett beredskapsläge.

Svensk fårnäring har ett unikt djurmateriel med många raser. Näringsen har också en god djurhållning med låg antibiotikaanvändning och ett gott hälsoläge. Dessutom produceras kött på ett klimatvänligt sätt med ett gott bidrag till den biologiska mångfalden. Det sistnämnda bör beaktas även om biologisk mångfald inte kan exporteras. Det har medfört att Svenska Fåravelsförbundets, SF:s, medlemmar

sedan ett antal år tillbaka exporterar skinn från mycket eftertraktade svenska raser där de grå gotlandsfårens skinn erbjuder en inredningsdetalj som är eftertraktad både i Sverige och utomlands. SF har under flera år även exporterat genetiskt material från svenska Gotlandsfår till exempelvis Tyskland, Norge, Storbritannien, Finland och Danmark.

Ullanvändningen från svenska får är också ett område där det finns potential och där ökad användning och högre tillvaratagande av ullen har skett under de senaste fem till tio åren. Trots en låg total användning exporteras en ansevärd mängd av den tillvaratagna ullmängden från svenska får, främst i form av stickgarn. Även om volymerna är låga förtjänar de ändå att omnämnas i sammanhanget.

När det gäller export av livsmedel har SF begränsad insyn och möjligheter att påverka, eftersom köttet säljs till slakterierna och därifrån vidare till de företag i livsmedelskedjan som handlar med produkterna i kommande led efter primärproducent. Det är därför svårt att veta vilka möjligheter som kan finnas för export av svenskt lammkött, men produkterna torde vara eftertraktade på grund av sina mervärden. Med ett nuläge på knappt 30 procent självförsörjningsgrad finns dock inte stort utrymme för export.

Det måste finnas en part, företag eller organisation med starkt intresse i att driva exportfrågan för att det skulle kunna bli aktuellt med export av svenskt kött och övriga produkter från svenska får. Producentledet skulle se positivt på en ökad export av lammkött, om möjligheter och bra marknadskanaler kan skapas. Det är viktigt att arbeta för exportmöjligheter för både kött och andra delar från fårets breda palett av produkter.

Kycklingproduktion

Förutsättningar för ökad konsumtion av fågel

Konsumtionen av fågel ökar i såväl Sverige som i övriga världen. Hälsospekten kommer fortsättningsvis att vara en viktig faktor samt en trend i den dagliga konsumtionen. Näringen kommer därmed behöva tillmötesgå behov av hälsosamma och goda produkter, med fokus på smak, hos framtida konsumenter. Utöver hälsa är även hållbar produktion i form av god djurhälsa, djurvälstånd, livsmedelssäkerhet samt miljö och klimatfrågan viktiga aspekter i den globala konsumtionen. Kycklingen genererar i jämförelse med andra livsmedelsproducerande

djur mycket begränsade växthusgasutsläpp per kilo kött. Svensk kyckling har under de senaste 10 åren minskat sin klimatbelastning med 20 procent koldioxidekvivalenter.

Kyckling kan även konsumeras av människor från de flesta religioner och är det animaliska proteinet som väljs i första hand när befolkningen i utvecklingsländer får en bättre ekonomi. Tillväxtpotential för produktion (kläckägg) och konsumtion (vingar och kycklingfötter) finns i Asien, till exempel i Kina och Indien, men även i Afrika och Mellanöstern. Utöver detta är Sverige ett nav för export av föräldradjur till hela Skandinavien med stor potential att växa, förutsatt att förbudet mot New Castle-vaccination ändras så att nya marknader blir tillgängliga.

På fyra år har produktionen av fågelkött ökat med 35 procent, samtidigt har förbrukningen per capita under samma period ökat med 24 procent. Skälet till ökningen har varit fokus på högre medvetande bland konsumenterna kring kvalitet, hälsa och en mer hållbar konsumtion. Denna utveckling syns även internationellt, där säkra livsmedel, låg antibiotikaförbrukning och god djuromsorg ökar i konsumenters medvetande. En fortsatt ökad tillväxt i Sverige förutsätter att exporten fungerar och utökas.

Ökad produktion inom matfågelbranschen bygger på intäkter för delar i produktionen som inte attraherar svenska konsumenter. Exempel på biprodukter är vingar, bakkött, maskinurbenat kött och kycklingfötter. Under de senaste åren har export av biprodukter till tredje land ökat, till exempel av kycklingfötter. Efterfrågan på exportmarknaden har ökat, vilket fågeluppfödarna märker både när det gäller kyckling- och kalkonprodukter men även när det gäller export av kläckägg (befruktade ägg som kläcks till kyckling). I ett läge där fågelinfluensan drabbar medlemsländerna i EU blir det än viktigare att sprida risken genom att även Sverige blir en viktig aktör för att tillhandahålla avelsdjur för kläckägg i senare led, det vill säga uppfödning av mor- och farföräldradjur. Det innebär också att Sverige blir en intressant handelspartner av kläckägg som leverantör till andra länder för uppfödning av produktion. Brexit, översynen av djurskyddslagstiftningen inom EU, Djurhälsolagen (Animal Health Law, AHL) och det utökade säkerhetspolitiska läget samt utbrotten av fågelinfluensa i världen och EU innebär att situationen snabbt har förändrats för svenska möjligheter att konkurrera på exportmarknaden.

Hinder för export

Kina har aviserat att man är beredd att underteckna ett nationellt avtal med Sverige som rör grisprodukter. Under förutsättning att det kommer till stånd finns möjlighet att påbörja den svenska ansökan om nationellt godkännande av fjäderfäprodukter, i synnerhet kycklingfötter. Det förutsätter att de fall som förekommit i Sverige som rör Newcastle sjukdom, ND, och fågelinfluensan, AI, inte hindrar att förhandlingarna kan påbörjas. Sverige behöver förhålla sig både till risken för ND- och AI-utbrott då svenska uppfödare inte tillåts vaccinera mot ND. Den senare är en fjäderfäsjukdom som inte har förekommit i matfågelbesättningar. I övriga EU slipper man detta då man valt att vaccinera mot ND.

Vidare tillämpas inte slakt utan föregående bedövning i Sverige, vilket betyder att svenska aktörer är begränsade att exportera till ett fåtal länder utanför EU. Det höga kostnadsläget för den inhemska produktionen innebär också att möjligheten att upprätta handelsavtal inom EU är mycket begränsade och handlar framför allt om vidareförädling för återtag till Sverige, framför allt vidareförädling i Danmark.

Handelsrestriktioner på grund av ND-utbrott i Sverige kostar i dagsläget fågelföretagarna miljontals kronor årligen i förlorade exportintäkter. Världsmarknaden är mycket rörlig och beroende på utbrott som kan förekomma i delar av världen, förflyttas efterfrågan mycket snabbt mellan exporterande länder. Därför är det viktigt att öppna upp så många exportkanaler som möjligt.

Nationella- eller anläggningsgodkännanden är en förutsättning för att svenska fjäderfäföretag ska kunna exportera och det gäller såväl livsmedel som kläckägg. Det är angeläget att Sverige i prioriteringar kring export fokuserar på detta och tillser att det finns tillräckliga personalresurser för att klara arbetet inom rimlig tid. Här är det framför allt Jordbruksverket och Livsmedelsverket som har ansvaret att fylla i de dokument som mottagarländerna kräver. Det handlar bland annat om beskrivningar av det svenska djurhälsoarbetet, myndighetsstruktur etcetera. Kommersiella- och marknadsföringsåtgärder är aktiviteter som kan köpas på marknaden och matfågelbranschen ser det därför inte som nödvändigt att den nationella, statliga exportbudgeten fokuserar på detta, till exempel medverkan på internationella mässor etcetera.

Branschen har däremot ett stort behov av att restriktioner upphävs snarast möjligt efter att Sverige drabbats av ett sjukdomsutbrott. Åtgärder för att minska risken för utbrott i landet måste därför prioriteras, som att ge möjlighet att tillämpa vaccinering mot ND. Alternativt måste beredskap hos svenska myndigheter och ambassader stärkas så att konsekvenserna vid sjukdomsutbrott minimeras och friförklaring från mottagarländerna upprättas skyndsamt. Det är en förutsättning för att handelsrelationer ska kunna upprätthållas och vara hållbara. Det är också en förutsättning för att kunna utöka produktionen i Sverige, för såväl den inhemska- som exportmarknaden.

Grisproduktion

Möjligheterna till export måste förankras med förädlingsindustrin då det är dessa som exporterar. Sveriges Grisföretagare anser att grisproduktionen i Sverige har behov av att främja ett högt smittskydd för att säkra att export kan ske av framför allt de detaljer som inte har någon ekonomisk avsättning inom landet. Dessa produkter har en viktig roll för att näringen ska kunna uppvisa positiva resultat både vad gäller ekonomi och miljö genom högre utnyttjande av resurserna. Med en ökad erfarenhet efter utbrottet av afrikansk svinpest, ASF, i Fagersta 2023 är det viktigt att hålla en hög beredskap mot sjukdomar som såväl ASF som salmonella genom att på gårdsnivå sluta besättningarna. Detta i syfte att stänga ute potentiella smittbärare. Nationellt finns även ett behov av att kunna regionalisera produktionsområden för att kunna avgränsa smittans utbredning, i syfte att inte mista tillgång till viktiga exportmarknader.

Nötköttproduktion

Möjligheterna till export måste förankras med förädlingsindustrin. Enskilda aktörer kan sedan hitta olika nischer samt eventuellt utveckla seminförsäljning i en framtid.

Mjolkproduktion

Möjligheterna till export måste förankras med förädlingsindustrin då det är dessa som sköter exporten av mejeriprodukter.

10.9.3 Exportföretagens syn på livsmedelsexport

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Lantmännen och Livsmedelsföretagen (LI) har genomfört en intervjuundersökning med 18 exportföretag inom livsmedelsbranschen (ej primärproduktion).¹⁸ Djupintervjuer genomfördes huvudsakligen med vd och i några fall med exportansvariga. Företagen verkar i olika branscher, inte bara animalieproduktion, och representerar stora och små exportföretag med olika erfarenheter.

Sälja på mervärden

Enligt livsmedelsföretagen i studien kan svenska företag inte konkurrera med lågpris utan det är nödvändigt att hitta andra affärsmodeller. Nischmarknader bedömdes vara en möjlighet till en marknadsledande position, det vill säga nischer som större konkurrenter inte anser värda att ta. Mervärden ansågs vara avgörande för att kunna exportera, som att marknadsföra en svensk livsstil som hälsosam, ren natur med mera. De intervjuade företagen bedömde att det finns enstaka marknader som betalar ett högre pris för god djurvälstånd.

Svenska unika försäljningsargument (USP:ar, Unique Selling Points) som lyftes i intervjuerna var hög kvalitet, hållbarhet, ren natur, rent vatten, sunda levnadsförhållanden och hög livsmedelssäkerhet. Även pålitlighet, tillit, transparens och ärlighet underströks i sammanhanget. Argumentet att råvarorna i en produkt är svenska ansågs vara gångbart i Sverige, men ingen annanstans. De intervjuade företagens bedömning var att om man tror sig få framgångar på export genom att använda svenska råvaror som främsta argument kommer man att misslyckas. Man måste hitta andra konkurrensfördelar. Även om svenska råvaror inte bedömdes vara ett argument för export, framhöll flera av livsmedelsföretagen vikten av att ha kontroll över hela värdeked-

¹⁸ Rapport livsmedelsexport, Food Consulting Håkan Christensson på uppdrag av Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmännen och Livsmedelsföretagen. 2024.

jan från lantbruk till färdig produkt och att det är ett starkt argument som kommer växa snabbt framöver. För att kunna kapitalisera på detta behöver argumenten styrkas av fakta på områden som djurvelfärd, antibiotikaanvändning, växtskyddsanvändning, grön energi etcetera. Dessa parametrar ansågs vara argument byggda främst på känslor, vilket inte fungerar på exportmarknaderna. Bygger man på känsla är alltid det egna landet bäst före alla andra.

Hur lyckas med export?

Långsiktighet (minst 5 år) fördes fram som en grundförutsättning för export liksom stor beslutsamhet och uttalad strategi, mål, resurser och handling. Hållbarhet och klimatavtryck bedömdes vara viktiga nyckelfaktorer framåt liksom att underbygga säljargument med fakta. För att lyckas underströks också vikten av att ha en viss flexibilitet för att kunna marknadsanpassa sig, ha tålamod och att investera i grundliga analyser samt ta fram exportplaner.

Att ha hög närvaro på de marknader man är intresserad av fördes också fram av de intervjuade företagen som nödvändigt. Är man närvarande förstår man marknaden bättre och kan få kundkontakt. Det är viktigt att utöka stegvis med en marknad i taget och fokusera på att lyckas på en marknad innan man tar nästa.

Hinder

Höga kostnader i Sverige innebär att företagen måste välja affärsmodell efter det, premium- och nischmarknader till exempel. Det ansågs att olika regelverk urholkar konkurrenskraften i svenskt jordbruk men att det är en balansgång eftersom mer omfattande krav också kan ge mervärden. Ytterligare hinder som lyftes var bristande tillgång på råvara, att marknadstillträde saknas till ett antal marknader och att låg lönsamhet i branschen hindrar satsningar.

Vilket politiskt stöd behövs?

Livsmedelsföretagen som var med i undersökningen ansåg att det är nödvändigt med en tydlig politisk signal om ökad livsmedelsproduktion i landet och att det också visas med handling för att skapa det förtroende som behövs för investeringar. Det viktigaste stödet som bara myndigheterna kan bidra med är marknadstillträde och undanröjande av handelshinder. I det ingår också olika regeltolkningar inom EU vilket försvårar export, liksom hjälp att få produktionsanläggningar godkända i Sverige. Att delegationsresor tillsammans med företagen behöver bli fler lyftes också fram.

Något som underströks var även behovet av en plattform mellan företag och politiken med fokus på finansiellt stöd såsom exportkrediter och investeringsstöd, i syfte att underlätta både produktions- och exportökningen. Att Business Sweden och Try Swedish behöver tydliga uppdrag, strategier, mål och uppgifter när det gäller livsmedelsexporten var ytterligare en fråga som togs upp i intervjuerna.

Andra åtgärdsförslag som lyftes i undersökningen

Bedömningen från livsmedelsföretagen var att ökad tillgång till svensk råvara kan vara den viktigaste åtgärden för att öka exporten. Råvaran måste vara konkurrenskraftig i ett europeiskt perspektiv.

Det föreslogs att man samlar branschen och skapar ett exportcenter för livsmedel för att åstadkomma samverkan inom svensk livsmedelsexport och för att bli en starkare röst kring näringens behov för att kunna exportera. Centret skulle kunna vara en tydligare kravställare på stat, myndigheter och Business Sweden samt driva frågor som råvarutillgång och narrativet om Sverige som matnation. Det ansågs också vara viktigt att företagen har mer marknadstänkande och är anpassningsbara i förhållande till produktionsstyrda för att lyckas hitta nischer där man kan få bra betalt. Ytterligare ett åtgärdsförslag var att kopiera det man gjort bra i Danmark, Nederländerna och på Irland.

En viktig nyckel för att exportera bedömdes vara förädling av produkterna men även innovation ansågs vara kritiskt för att skapa mervärden inom livsmedelsområdet. Budskapet behöver paketeras ur hållbarhets- och/eller livsmedelssäkerhetsperspektiv och baseras på fakta.

Danmark lyftes som ett gott exempel i studien. En av nyckelfaktorerna bakom exportframgången i Danmark ansågs vara den täta kopplingen mellan innovation, rådgivning och finansiering.¹⁹

10.10 Analys av åtgärder för en långsiktig konkurrenskraftig export

Export är en viktig komponent för en stark konkurrenskraft. Det kan dock konstateras att den svenska livsmedelssektorn har svårt att konkurrera på den europeiska marknaden bland annat på grund av låga volymer och lönsamhet samt högre produktionskostnader och priser. Men det finns en potential att förbättra konkurrenskraften och öka exporten genom att öka produktiviteten, volymen och lönsamheten, exempelvis genom ytterligare strukturutveckling, innovationsfrämjande insatser och ökad samverkan. Det är viktigt att analysera exportmöjligheterna och sätta mål specifikt för varje bransch då både förutsättningar och möjliga marknadsmöjligheter varierar.

Den viktigaste faktorn för export är att det finns lönsamhet och företagare som vill och vågar satsa på nyetablering eller expansion.

Sammantaget kan konstateras att av de exportbegränsande faktorer som noterats bedöms lönsamheten, den samlade produktionsvolymen och avsaknaden av en tydlig pådrivare med ekonomiska resurser som kan driva branschens exportsatsningar vara några av de främsta hindren för ökad animalieexport. Sverige behöver också stärka kompetens, exportkanaler och resurser.

Det finns generellt mycket goda förutsättningar att producera mer inom alla produktionsgrenar i Sverige och en potential att öka produktionen av animalier inom flera områden. Det är viktigt att höja produktiviteten genom satsningar på utbildning, innovationer och ytterligare strukturomvandling. En ökad produktion och upparbetade exportkanaler är också ett sätt att balansera tillgång och efterfrågan på den inhemska marknaden. I händelse av en kris i samhället kan man reglera exporten så att det inhemska behovet av livsmedel kan tillgodoses. Exportmöjligheter kan också stärka svensk primärproduktion och livsmedelsindustri i förhandlingar på den inhemska marknaden.

¹⁹ Rapport livsmedelsexport, Food Consulting Håkan Christensson på uppdrag av Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmännen och Livsmedelsföretagen. 2024.

Det är också möjligt att genom marknadsföring öka efterfrågan utomlands och därmed bli konkurrenskraftig i enskilda produkter. Det är nödvändigt att kommersialisera hållbarhetsvärdena som Sverige har, inklusive mervärden i form av djurskydd, för att åstadkomma en framgångsrik export av dessa värden. Det räcker inte med marknadsföring och information om mjuka värden utan det måste skapas en lönsamhet och kommersiellt värde i dessa mervärden. Generellt gäller att en exportsatsning i de flesta fall bara lönar sig om priset kan höjas.

Utbyggnad av infrastruktur för att sänka transportkostnader eller satsningar på ökad samverkan är andra alternativ för att öka konkurrenskraften. Länder som har lyckats bra på exportmarknaden har sinsemellan haft olika strategi för att förbättra sin konkurrenskraft. Den framgångsrika marknadsföringen av danska livsmedel som säkra och hållbara är värd att inspireras av.

Strukturutveckling, produktivitet och volymer

Sverige har mycket goda förutsättningar för att producera mer inom alla produktionsgrenar vilket är en förutsättning för export. Det är samtidigt viktigt att hitta sätt att kompensera för de generellt höga produktionskostnaderna.

Av den svenska livsmedelsstrategin framgår att exportsatsningar är ett prioriterat område för att uppnå en ökad konkurrenskraft. Som exempel nämns skapandet av ett exportprogram för livsmedelsföretag samt fortsatta satsningar på livsmedelsexportansvariga stationerade på potentiella tillväxtmarknader som två konkreta initiativ i handlingsplanen. Enligt livsmedelsstrategin ska en konkurrenskraftig livsmedelsproduktion i Sverige främjas och myndigheternas arbete verka för strategins mål om ökad produktion.

Det finns behov av fortsatt strukturutveckling, ett bättre innovationsklimat och ökad användning av ny teknik för att höja produktiviteten och för det krävs investeringar, bland annat i nya stallar. Det är dock viktigt att produktivitetsökningar sker utan allvarlig miljöpåverkan för att företagen ska vara hållbara på sikt. Miljöhänsyn måste tas vid uppskalning av verksamhet för att främja en hållbar ökning av produktionen. En fråga är i hur hög grad strukturutveckling kan bidra till att öka produktionen i områden där den redan i dag är relativt omfattande, inte minst med tanke på begränsningar i exempelvis

foder och spridningsareal. Strukturutvecklingen kan även utgöra en nackdel genom att färre, större företag också kan medföra en ökad sårbarhet. Vikten av att behålla nuvarande produktion måste också understrykas. Det finns till exempel animalieproducenter som inte vill utöka sin produktion av olika skäl och det är viktigt att arbeta för att de kan fortsätta sin verksamhet.

Samverkan

Kompetensen när det gäller export anses av många vara relativt svag i Sverige och exportkanalerna otillräckliga när det gäller livsmedelsproduktion. Livsmedelsbranschen består av många, ofta mindre, företag med gemensamma utmaningar. Det kan därför finnas vinster med att öka samverkan i Sverige för att sänka tröskeln till exportmarknaden. Det är kostsamt att få i gång en export men genom olika former av samverkan skulle producenterna kunna dela på kostnaderna för exempelvis kunskapsinhämtning och kompetens, att hitta exportkanaler och få marknadstillträde samt för administration och marknadsföring. Det skulle sannolikt sänka kostnaden för den enskilda producenten att ta sig ut på exportmarknaden.

Långsiktighet

Det krävs ett långsiktigt åtagande från potentiella exportörer såväl som satsningar från statens håll i form av ekonomiska resurser och för förhandlingar för marknadstillträde. Att öppna nya marknader kan vara en lång process och det krävs att exportörer är medvetna om detta och har med det i sina kalkyler och planeringar. Ökat antal marknadstillträden innebär också ett större behov av att underhålla dessa vid exempelvis sjukdomsutbrott om marknaden tillfälligt stängs.

Ökat statligt stöd, handelsrepresentation och delegationsresor

Det krävs statligt stöd i högre grad än i dag. Exportsubventioner har historiskt använts i stor utsträckning för jordbruksprodukter. I dag är dessa subventioner inte längre tillåtna av den internationella världshandelsorganisationen WTO och därför inget alternativ. Andra sätt

för staten att stödja exporten kan vara att bidra med exportkrediter, lån, rådgivning eller marknadsföring i utlandet. Flera exportfrämjande tjänster erbjuds redan i Sverige, exempelvis finns exportkrediter via Svensk Exportkredit, exportlån via Almi och rådgivning och utbildning via Business Sweden. Resultaten av de olika programmen är generellt goda. En relativt enkel åtgärd för att öka exporten av animalieprodukter kan därför vara att ge information till producenterna om vilken hjälp som finns för de som vill exportera och därmed sänka den ofta höga tröskeln för att ge sig ut på exportmarknaden.

En ökad handelsrepresentation och stöd på plats är också mycket viktigt. Utplacerade lantbruksråd i intressanta länder kan på plats hjälpa till med att sköta kommunikation, skapa exportkanaler och hjälpa till med administrationen. Gemensamma delegationsresor där staten och näringslivet arbetar tillsammans är nödvändigt för en ökad export. Det är viktigt att visa upp att Sverige är en enad, stabil och förtroendeingivande handelspartner. Relationsbyggandet är viktigt bland annat för marknadsföring, men också för att undvika misstroenden mot Sverige om exempelvis hur säker kontrollen är och hur Sverige arbetar med regionalisering vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.

Livsmedelsberedskap

En uppbyggd export skulle bidra till Sveriges livsmedelsberedskap då det skulle finnas extra volymer att hämta hem vid en kris. Det är samtidigt viktigt att även tillgång till insatsvaror som gödsel och foder inkluderas i beräkningarna när man vill öka produktionen. Insatsvaror måste också finnas tillgängligt för att säkra livsmedelsförsörjningen i krislägen genom bibehållen produktivitet.

Innovation

Sverige är ledande i Europa på innovation inom några av våra traditionellt starka industrigrenar som stål, skog och fordonsindustri. När det gäller livsmedel ligger Sverige betydligt sämre till, på 14:e plats i Europa.²⁰ Innovation och exportförmåga är starkt sammankopplade.

²⁰ J. Beckeman et al. 2018. Forskning och innovation för en livsmedelssektor i världsklass, Roland Berger.

Det finns ett behov och möjligheter att stärka innovationskraften, något som varit en framgång i andra stora exportländer. Att skapa starka innovationskluster och satsa ännu mer på samverkan mellan näring, akademi och myndigheter främjar såväl innovation som produktivitet och export. Det är viktigt att Sverige tar fram relevanta innovationer genom samarbete mellan akademien, näringen och staten för att gynna produktiviteten i hela livsmedelskedjan. Det är också viktigt att det skapas ekonomiska möjligheter för lantbrukarna att köpa in och använda den nya tekniken.

Lands- och anläggningsgodkännanden

På Livsmedelsverket och Jordbruksverket behöver det finnas resurser för att underhålla godkännandena vid exempelvis sjukdomsutbrott om marknaden tillfälligt stängs. Att hålla marknaderna öppna och därmed upprätthålla den export som Sverige har behöver ha högsta prioritet. Det är ett kontinuerligt och viktigt arbete som sker på myndigheterna. Utökad marknadstillträde är något som efterfrågas och ses som ett sätt att öka exporten. Det är därför också viktigt att processen med lands- och anläggningsgodkännanden prioriteras än mer av myndigheterna för att underlätta för företagen att exportera livsmedel från Sverige. Avgifter och administrativa kostnader bör minimeras och myndigheterna bör tillhandahålla tjänsten med landsgodkännanden till företagen för att underlätta och öka livsmedelsexporten.

Mervärden

Möjligheterna att konkurrera med kvalitet finns och Sverige har potential att utnyttja sina mervärden bättre än i dag och kan, liksom Danmark, marknadsföra säkra och hållbara livsmedel med god smak och hög kvalitet. Konsumenter tenderar dock generellt att föredra inhemska livsmedel vilket kan göra det svårt att få utländska konsumenter att välja svenska, ofta dyrare produkter. Det finns också en viss risk att större företag i andra länder, eller delar av ett land, kan konkurrera med Sverige genom att välja att producera i enlighet med svenska lagkrav. Dessa länder kan även ha goda möjligheter att leverera de volymer som krävs till ett relativt lågt pris.

Sveriges exportförmåga när det gäller animalieprodukter påverkas av många olika faktorer varav djurskyddet och de merkostnader och mervärden som det medför sannolikt är en av dessa faktorer. Efterfrågan på svenska mervärden bedöms dock inte vara så stor som man tidigare trott. En negativ effekt av svenska särregler på djurskyddsområdet är att produktionen blir dyrare än i många andra länder. Sverige har svårt att konkurrera med länder som förutom lägre djurskyddskrav har lägre kostnader för arbetskraft, byggnader och insatsvaror. Samtidigt bidrar gott djurskydd till mervärdet och tillsammans med den goda djurhälsan borde det ge Sverige konkurrensfördelar också. Den låga antibiotikaanvändningen kan också vara en positiv faktor för stärkt konkurrenskraft och exportmöjligheter på utvalda nischmarknader. Intresset för hållbar och säker mat bedöms växa bland konsumenter.

Exportsatsningar kan löna sig men förutsätter att priset kan höjas. Det behöver också skapas ett kommersiellt värde av den goda djuromsorgen för att kunna sälja till ett högre pris. För att få betalt för de svenska mervärden som ett högre djurskydd och god djurhälsa medför behöver relevanta marknadsföringsargument formuleras och utvalda, särskilt intresserade, målgrupper identifieras på exportmarknaderna. Det finns sannolikt nischgrupper med så kallade LOHAS, Lifestyle of Health and Sustainability, i de flesta större städer i Europa som är beredda att betala mer för extra god djuromsorg om man kan förmedla fördelarna på ett tydligt sätt. Smak och kvalitet är också viktiga i marknadsföringen av svenska animalier. Det svenska produktionssättet med hög livsmedelssäkerhet och höga krav på kvalitet bör lyftas fram tillsammans med god djuromsorg för att nå de målgrupper som efterfrågar sådana produkter.

10.11 Utredarens överväganden och förslag

Utredarens förslag:

- Skapa en nationell organisation/plattform där flera aktörer inklusive staten ingår i syfte att stötta och driva branschens exportsatsningar.
- Staten ska bidra med finansiellt stöd genom exempelvis exportkrediter.
- Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets arbete med export ska finnas med i myndighetsinstruktionerna.
- Business Sweden ges utökat uppdrag som omfattar hela kedjan från jord till bord inklusive tjänster.
- Myndigheterna ges i uppdrag att arbeta för ytterligare lands- och anläggningsgodkännanden i samverkan med branschen samt att effektivisera sina handläggningsprocesser och förkorta handläggningstiderna. Kostnaden tas av myndigheterna.
- Handelsrepresentationen ska utökas i takt med exportsatsningarna liksom delegationsresor där näringslivet och staten deltar gemensamt.

Skälen för utredarens förslag

Nationell organisation/plattform och finansiellt stöd

Inom animalieproduktionen saknas i dag en större aktör som kan driva exportutvecklingen. Livsmedelsbranschen i Sverige består, med några undantag, av många relativt små företag med gemensamma utmaningar. Utredaren bedömer att det behövs ökad samverkan för att sänka tröskeln till exportmarknaden och föreslår därför att flera aktörer, även från andra sektorer inom näringen än animalieproduktion, och staten kraftsamlar i en gemensam nationell organisation eller plattform med ekonomiska resurser som kan stötta och driva branschens exportsatsningar. Det är en arbetsform som varit framgångsrik i andra europeiska länder med stor export. Den nationella exportorganisationen/plattformen bör skapas i samverkan och samarbete mellan näringen och staten. Inom ramen för den nya strukturen bör

en strukturerad och långsiktig svensk exportstrategi utgöra grunden. En konkret genomförandeplan med tydliga mål tas fram gemensamt. Arbetet kan bland annat omfatta att öka efterfrågan på svenska livsmedelsprodukter och svenska mervärden samt för att hitta de marknadssegment som efterfrågar detta. Statens utökade satsning och nära samarbete med näringslivet i enlighet med utredarens förslag är en tydlig politisk signal om ökad livsmedelsproduktion i landet. Det kan också bidra till den trygghet som behövs för att företagen ska våga investera och satsa på export.

Exportsatsningar kräver stora finansiella resurser. Av det skälet föreslår utredaren att staten fortsatt bidrar med nödvändigt finansiellt stöd, exempelvis i form av exportkrediter. Det är även viktigt att staten stöttar med bland annat rådgivning och marknadsföring i utlandet.

Uppdrag till myndigheterna och Business Sweden

Utredaren föreslår att Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets arbete med export ska finnas med i instruktionerna till myndigheterna. Skälet är att utredaren bedömer att det skulle skapa en långsiktighet i myndigheternas arbete med planering och finansiering. Myndighetsarbetet med exportfrågorna bedöms kunna underlättas och prioriteras i högre grad om de finns med i myndigheternas ordinarie uppdrag. Det ger också en viktig signal till näringslivet från politiken, vilket kan förstärka exportviljan samt bidra till att man tar steget och satsar på export.

Business Sweden ägs gemensamt av svenska staten och det svenska privata näringslivet och arbetar med affärsutveckling. De hjälper svenska företag att öka sin globala försäljning och internationella företag att investera och expandera i Sverige. Business Sweden föreslås få ett utökat uppdrag som omfattar hela kedjan från jord till bord inklusive tjänster. Uppdraget bör inkludera marknadsföring och kommersialisering av tjänster. Då resurserna är begränsade är det samtidigt viktigt att uppdraget till Business Sweden blir mer riktat och specifikt. Business Swedens kompetens skulle genom utredarens förslag kunna bidra ytterligare till att stötta export av svenska livsmedel och i högre grad än i dag omfatta primärledet och inte bara förädlade livsmedel.

Fler lands- och anläggningsgodkännanden

Enligt den nationella Livsmedelsstrategin ska en konkurrenskraftig livsmedelsproduktion i Sverige främjas och myndigheternas arbete verka för strategins mål om ökad produktion och export. För att nå målet är det viktigt att processen med lands- och anläggningsgodkännanden inte hindrar utan underlättar för företagen att exportera livsmedel. Sverige får inte exportera till alla relevanta marknader i dag då landsgodkännanden saknas i många fall. Staten behöver därför ta ett större ansvar för ett ökat antal lands- och anläggningsgodkännanden. Utredaren bedömer att det är viktigt att avgifter och administrativa kostnader minimeras och att Livsmedelsverket och Jordbruksverket tillhandahåller tjänsten med lands- och anläggningsgodkännanden till företagen utan kostnad i syfte att underlätta och öka livsmedelsexporten. Den kostnad som i dag läggs på företagen för myndighetsarbetet i form av avgifter och för administration bör ingå i myndigheternas uppdrag. Processen för landsgodkännanden behöver också effektiviseras och bli kortare. Dessa skäl ligger till grund för utredarens förslag att myndigheterna ska ges i uppdrag att arbeta för ytterligare lands- och anläggningsgodkännanden i samverkan med branschen samt att effektivisera sina handläggningsprocesser och förkorta handläggningstiderna och att kostnaden för detta ska tas av myndigheterna.

Utökad handelsrepresentation och delegationsresor

Handelsrepresentationen för svenska livsmedel bedöms vara otillräcklig i dag. En ökad handelsrepresentation och support på plats är nödvändigt för att matcha ökade exportsatsningar på livsmedelsområdet. Utplacerade lantbruksråd i intressanta länder kan till exempel hjälpa till med kommunikationen, skapa exportkanaler och hantera den ofta omfattande administrationen. Utredaren föreslår därför att den svenska handelsrepresentationen i aktuella länder utökas i takt med exportsatsningarna.

Gemensamma delegationsresor där staten och näringslivet arbetar och deltar tillsammans är nödvändigt för en framgångsrik och ökad export. Det är viktigt att visa att Sverige är en enad, stabil och förtroendeingivande handelspartner. Relationsbyggandet är viktigt bland annat för marknadsföring, men också för att undvika misstroenden

mot Sverige om exempelvis hur säker kontrollen är och hur Sverige arbetar med regionalisering vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.

10.11.1 Konsekvenser av utredarens överväganden och förslag

Nationell organisation/plattform och finansiellt stöd

Den föreslagna nationella organisationen eller plattformen blir en tydlig sammanhållande kraft och pådrivare i Sveriges exportsatsningar på livsmedelsområdet med ekonomiska resurser för att bistå branschernas exportsatsningar. Den nya organisationen/plattformen förväntas även stärka såväl exportkompetens som exportkanaler och samordna de resurser Sverige har i syfte att få störst utväxling på dessa. Genom samverkan kan också tröskeln och kostnaden för att ta sig ut på exportmarknaden sänkas för den enskilda företagaren. Förslaget bidrar till Livsmedelsstrategins mål och till stärkt livsmedelsberedskap.

Uppdrag till myndigheterna och Business Sweden

Utredarens förslag förväntas skapa en långsiktighet i myndigheternas arbete med planering och finansiering av exportfrågor. Myndigheternas arbete med exportfrågor förväntas få en högre prioritet om de finns med i myndigheternas ordinarie uppdrag. Förslaget ger en viktig signal till näringslivet från politiken, vilket förväntas förstärka exportviljan samt bidra till att fler företag satsar på exporten.

Ett utökat uppdrag till Business Sweden medför att deras kompetens bidrar ytterligare till att stötta export av svenska livsmedel. Med utökat fokus från att fokusera på förädlade produkter till att inkludera hela livsmedelskedjan från jord till bord, det vill säga från primärproduktionsledet till att även inkludera marknadsföring och kommersialisering av tjänster, stärks den svenska livsmedelskedjan. Förslaget bidrar till ökad export av produkter och tjänster från flera delar av livsmedelskedjan. Det bidrar till den svenska livsmedelsstrategins mål om ökad produktion och export.

Fler lands- och anläggningsgodkännanden

Förslaget resulterar i utökad marknadstillträde, vilket bedöms underlätta och möjliggöra ökad exporten. Genom att myndigheterna tillhandahåller tjänsten till företagen utan kostnad underlättas livsmedelsexporten. Det innebär en utökad kostnad för de myndigheter som arbetar med landsgodkännanden (se Konsekvensutredningen). Genom förslaget förväntas processen för lands- och anläggningsgodkännanden bli effektivare och kortare och hanteringen få ökad prioritet på myndigheterna. Ökat antal marknadstillträden innebär ett större behov av underhåll av fler lands- och anläggningsgodkännanden vid exempelvis sjukdomsutbrott om marknaden tillfälligt stängs.

Utökad handelsrepresentation och delegationsresor

En utökad handelsrepresentation på plats bedöms underlätta export bland annat vad gäller att skapa marknadskanaler, att kommunicera och sköta administration. Bedömningen är att förslaget skapar en god och nödvändig grund för ökad svensk livsmedelsexport.

Gemensamma delegationsresor där staten och näringslivet arbetar tillsammans bedöms främja export genom att skapa nya marknadskanaler. Det kan också skapa förtroende mellan parterna och undvika misstroenden mot Sverige om exempelvis hur säker kontrollen är och hur Sverige arbetar med regionalisering vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Det i sin tur medför att den svenska exporten kan upprätthållas även vid exempelvis smittoutbrott.

Utökad handelsrepresentation och delegationsresor innebär ökade kostnader (se Konsekvensutredningen).

11 Konsument och märkning

11.1 Utredningens uppdrag

Enligt Konkurrenskraftsutredningen¹ är den faktiska betalningsviljan för ett gott djurskydd inte tillräcklig för att uppnå lönsamhet hos producenterna. Konsumenter har dock ett intresse för livsmedel som är producerade med gott djurskydd och ansvarsfull antibiotikaanvändning. Utredaren ska kartlägga konsumenters vilja över tid att välja och betala för livsmedel med anledning av de svenska djurskydds- och djurhälsokraven.

I samband med att översynen av EU:s djurskyddslagstiftning aviserades meddelade kommissionen att möjligheter och alternativ till att införa en djurskyddsmärkning inom EU ska utredas. Ett väl fungerande informationssystem som gör det lätt för konsumenter att identifiera livsmedel producerade med en hög djurskyddsnivå kan bidra till att stärka konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter. Utredaren ska därför analysera om märkning och information till konsumenter kan bidra till att öka konkurrenskraften för svenska livsmedelsprodukter i Sverige, inom EU och globalt.

11.2 Synpunkter från intressenter

På hearingarna med bransch-, djurskydds- och konsumentorganisationer som utredningen bjöd in till i juni 2023 konstaterades att den svenska konsumenten generellt har en hög tilltro till hur den svenska djuruppfödningen bedrivs. Svenska konsumenter förutsätter att svenskproducerade produkter kommer från en produktion som håller ett gott djurskydd. Flera av de deltagande organisationerna förde fram att nationella särregler bidrar till ökad betalningsvilja enligt konsument-

¹ Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring SOU 2015:15.

studier och att viljan bedöms ha ökat över tid. Vissa av de deltagande organisationerna lyfte att det finns studier som har visat att betalningsviljan minskar om Sverige skulle sänka sina djurskyddskrav till exempelvis EU:s nuvarande nivå.

Nationellt ansågs konsumentmärkning och information vara bra och att det kan bidra till ökad köpvilja av svenska livsmedel om den är frivillig, enkel och tydlig. I princip samtliga organisationer på hearingarna ansåg att ursprungsmärkningen ”Från Sverige” var ett bra exempel på detta. Det lyftes också fram att det finns forskning som visar att märkning och information inte bidrar så mycket som man tror till medvetna val. Många av intressenterna ansåg att det är viktigt att inte ha en övertro på konsumenternas vilja till merbetalning. Branschorganisationernas uppfattning var att köpviljan generellt sett är hög för svenska produkter men inte köpkraften i butik. Bedömningen var att även innan konjunkturläget ändrades och livsmedelskostnaderna ökade var det snarare en mindre grupp konsumenter än gemene man som valde dyrare produkter med högre djurskydd framför lågprisvaror. Vissa av djurskydds- och konsumentorganisationerna var av avvikande uppfattning.

Ett par av de deltagande organisationerna på hearingarna menade att det förslag till EU gemensam djurskyddsmärkning som kommissionen har aviserat att presentera kan innebära att ansvaret för utvecklingen av djurskyddet skjuts över till konsumenterna. Beroende på djurskyddsmärkningens utformning ansågs den också av i princip samtliga deltagande organisationer riskera att missgynna progressiva medlemsländer.

Alla deltagande organisationer på hearingarna, med ett undantag, tyckte att det vore negativt för Sverige med en gemensam djurskyddsmärkning inom EU. De flesta menade att det finns en risk för att Sverige hamnar i en nivåklass bland länder som i stort har sämre djurskydd. Det beror på hur många nivåer det blir i märkningssystemet och vilka kriterier som väljs ut. Djurskyddslagstiftningen kan dessutom se likadan ut i olika länder men skilja sig mycket i praktiken beroende på hur lagstiftningen tolkas och efterlevs. Länder med låg djurskyddsnivå ansågs vara de som gagnas mest av en EU märkning.

11.3 Konsumenter, djurvelfärd och märkning – kartläggning och analys

Utredningen har gett Agrifood Economics Centre i uppdrag att kartlägga konsumenters vilja över tid att välja och betala för livsmedel med anledning av de svenska djurskydds- och djurhälsokraven samt analysera om märkning och information till konsumenter kan bidra till att öka konkurrenskraften för svenska livsmedelsprodukter i Sverige, inom EU och globalt. Agrifoods rapport redovisas nedan.²

11.3.1 Inledning

En god djurvelfärd är ett politiskt mål i både Sverige och Europeiska unionen (EU). EU har arbetat med frågan i över 40 år och har gemensamma regler för hur djuruppfödning får bedrivas. Syftet med dessa regler är att garantera välbefinnandet hos produktionsdjur och se till att de inte utsätts för onödigt smärta, onödigt skada eller onödigt lidande. De gemensamma reglerna motiveras från ett konkurrensperspektiv då skillnader i regler mellan länder på den gemensamma marknaden kan ge kostnadsfördelar för länder med lägre krav på djurvelfärd³.

Sverige har en tradition av starkt djurskydd och har sedan länge valt att införa striktare krav för djurvelfärd än de gemensamma EU-reglerna fordrar.⁴ Målet med de svenska reglerna är att djuren ska må fysiskt och psykiskt bra samt ha möjlighet att bete sig naturligt.⁵ De relativt strikta svenska kraven skapar mervärden för svenska animalieprodukter men kan även innebära högre produktionskostnader. Om konsumenterna inte är villiga att betala extra för produkter producerade med bättre djurvelfärd kan svenska producenter få svårt att konkurrera på hemmamarknaden såväl som på exportmarknader. Om konsumenterna å andra sidan är villiga att betala för produkter producerade med hög djurvelfärd kan de strikta svenska kraven ses som en fördel.

I den här rapporten genomförs en litteraturstudie för att undersöka konsumenters intresse och vilja att betala för god djurvelfärd.

² Agrifood Economics Centre. Konsumenter och djurvelfärd. Övriga publikationer 2024-03-15. Rapport till utredningen LI 2023:01.

³ Rådets direktiv 98/58/EG.

⁴ Dahlén, B. och Kättström, H. (2012). Sveriges första femton år som medlem i EU. Djurskydd. Rapport 2012: 28, Jordbruksverket, Jönköping.

⁵ SFS 2018:1192, SFS 2019:66.

Genom en systematisk litteratursökning identifieras relevanta studier från den vetenskapliga litteraturen som fokuserar på svenska konsumenter. Dessa studiers resultat sammanställs och relaterar till nyligen gjorda konsumentundersökningar för att kartlägga intresset för djurvälstånd i Sverige. För att få en generell uppfattning om intresset för djurvälstånd utomlands analyseras även ett urval av studier från andra länder än Sverige. Rapporten har ett konsumentfokus vilket innebär att studien inte jämför djurskyddsregler mellan länder, inte heller undersöks hur Sveriges djurskyddslagstiftning påverkar producenternas kostnader.

Nedan följer ett kortare avsnitt som förklarar metoden som har använts för att göra den systematiska litteratursökningen. Därefter redovisas hur konsumenter värderar djurvälstånd enligt litteraturen samt ger en bakgrund till djurvälståndsmärkning. Avslutningsvis diskuteras resultaten från litteraturstudien för att undersöka potentiella effekter av införande av en djurvälståndsmärkning i Sverige. Dessutom diskuteras om en djurvälståndsmärkning skulle kunna stärka konkurrenskraften för svenska animalieprodukter i Sverige och i utlandet.

11.3.2 Metod

I studien används en systematisk litteraturöversikt för att kartlägga svenska konsumenters inställning till djurvälstånd. Målet med en systematisk litteraturöversikt är att sammanställa all relevant litteratur inom ett specifikt område genom att använda en replikerbar sökmetod. För att inte missa viktiga studier behöver man göra en bred litteratursökning i olika databaser. En bred sökning innebär dock att även andra artiklar än de som är relevanta kan hittas. En systematisk litteratursökning görs därför i flera steg för att först samla in potentiellt relevant litteratur och sedan granska denna för att sortera bort det som inte är relevant för den aktuella frågeställningen.

För att identifiera potentiellt relevanta vetenskapliga artiklar görs en systematisk sökning i de två databaserna Web of Science och Scopus. Det söks efter artiklar som handlar om svenska konsumenters inställning till djurvälstånd eller djurvälståndsmärkning med följande söksträng:

”animal welfare” AND (label* OR consumer*) AND (Sweden OR Swedish).

Databassökningarna leder till 87 artiklar totalt, varav 31 är dubletter. 56 unika artiklar går igenom för att få en försäkran om att de handlar om ämnet av intresse. Det noteras då att de flesta artiklarna inte har ett konsumentperspektiv. Vidare är en av de 56 artiklarna inte tillgänglig. Totalt resulterar därför den systematiska litteratursökningen i 13 tillgängliga artiklar som behandlar svenska konsumenters inställning till djurvälstånd på något sätt. Inställningen till djurvälstånd har valts att tolkas brett och inkluderar artiklar som diskuterar hur intresse för djurvälstånd kan påverka konsumenters inköp i allmänhet såväl som konsumenters inställning till specifika produktionsprocesser som påverkar djurvälstånd.

För att få en generell uppfattning om intresset för djurvälstånd utomlands analyseras ett urval av studier från andra länder än Sverige. De vetenskapliga artiklarna som ligger till grund för analysen om betalningsvilja för djurvälstånd i utlandet har inte valts ut systematiskt, vilket innebär att det inte funnits ambition att täcka all relevant litteratur om ämnet. Analysen baseras dock på fyra metastudier^{6,7,8,9} och en systematisk litteraturöversikt.¹⁰ En metastudie analyserar generella effekter baserade på resultaten i tidigare studier med hjälp av statistiska metoder. Både metastudier och systematiska litteraturöversikter baserar alltså sina resultat på ett stort antal tidigare studier. Underlaget till analysen är därför tillräckligt omfattande för att kunna dra generella slutsatser trots att rapportens begränsade resurser inte gjorde det möjligt att identifiera studier från andra länder än Sverige med en systematisk litteratursökning.

Som komplement till den vetenskapliga litteraturen har även resultat från nyligen gjorda konsumentundersökningar använts för att kartlägga konsumenters intresse för djurvälstånd. Dessa undersökningar har inte genomgått vetenskaplig granskning på samma sätt som en vetenskaplig artikel. Författarna har valt att inkludera dessa under-

⁶ Lagerkvist, C.J. och Hess, S. (2011). A meta-analysis of consumer willingness to pay for farm animal welfare. *European Review of Agricultural Economics*, 38(1): 55–78.

⁷ Clark, B., Steward, G.B., Panzone, L.A. Kyriazakis, I. och Frewer, L.J. (2017). Citizens, consumers, and farm animal welfare: a meta-analysis of willingness-to-pay studies. *Food Policy*, 68: 112–127.

⁸ Cicia, G. och Colantuoni, F. (2010). Willingness to pay for traceable meat attributes: a meta-analysis. *International Journal of Food System Dynamics*, 3: 252–263.

⁹ Li, S. och Kallas, Z. (2021). Meta-analysis of consumers' willingness to pay for sustainable food products. *Appetite*, 163, 105239.

¹⁰ Janssen, M., Rödiger, M. och Hamm, U. (2016). Labels for animal husbandry systems meet consumer preferences: results from a meta-analysis of consumer studies. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 29: 10711100.

sökningar ändå för att de kan ge relativt ny information om konsumenters intresse för djurvälstånd.

11.3.3 Svenska konsumenters intresse för djurvälstånd och betalningsvilja

De 13 vetenskapliga studierna om svenska konsumenters inställning till djurvälstånd är relativt olika och använder olika metoder. I några studier har enkäter eller intervjuer använts för att fråga hur konsumenter ställer sig till djurvälstånd i allmänhet. Andra studier använder mer avancerade metoder för att exempelvis beräkna betalningsvilja för djurvälståndsattribut (bland annat utevistelse och tillgång till mer plats). Olikskheterna mellan de 13 undersökta studierna gör det svårt att direkt jämföra värden för betalningsvilja mellan studier. När resultaten sammanfattas nedan har det därför fokuserats på generella resultat, till exempel om betalningsvilja har hittats eller inte, i stället för på betalningsviljans exakta värde.

Det är välkänt att det finns en skillnad mellan hur människor värderar frågor i rollen som medborgare och som konsument.^{11,12,13} Som medborgare kan man tycka att djurvälstånd är viktigt men som konsument är det inte säkert att man agerar för att gynna djurvälstånd, det vill säga är villig att betala extra för ökad djurvälstånd vid köptillfället. Studier som enbart frågar människor vad de tycker om djurvälstånd ger alltså begränsad vägledning om agerande vid köp i butik. För att få en uppfattning om konsumenters faktiska köpbeteende är studier om betalningsvilja därför bättre. Dessa studier är dock i de flesta fall hypotetiska, vilket innebär att man ber konsumenterna att uppskatta hur mycket de skulle vara villiga att betala för djurvälstånd om de hade gjort ett inköp. Hypotetiska studier riskerar att övervärdera betalningsvilja för att konsumenterna som undersöks inte köper något på riktigt. Enligt Yang och Renwick (2019)¹⁴ övervärderar exempelvis

¹¹ Schröder, M.J.A. och McEachern, M.G. (2004). Consumer value conflicts surrounding ethical food purchase decisions: a focus on animal welfare. *International Journal of Consumer Studies* 28: 168–177.

¹² Grunert, K.G. (2006). Future trends and consumer lifestyles with regard to meat consumption. *Meat Science* 74: 149–160.

¹³ Krystallis, A., de Barcellos, M.D., Kugler, J.O., Verbeke, W. och Grunert, K.G. (2009). Attitudes of European citizens towards pig production systems. *Livestock Science*, 126: 46–56.

¹⁴ Yang, W. och Renwick, A. (2019). Consumer willingness to pay price premiums for credence attributes of livestock products – A meta-analysis. *Journal of Agricultural Economics* 70(3): 618–639.

hypotetiska studier betalningsviljan för livsmedelsmärkningar koppade till hållbarhet med 31 procent. Risken för övervärdering är något man bör ha i åtanke när studiernas resultat tolkas.

De flesta studier har fokuserat på grisar

Av de 13 analyserade studierna fokuserar 7 på grisproduktion. Ytterligare två studier inkluderar grisproduktion när två eller fler djurslag analyseras. De resterande studierna fokuserar på nötkött (1 studie), nötkött och kyckling (1 studie) eller ingen specifik produkt (2 studier). Studierna som undersöker grisproduktion tyder på att det finns en betalningsvilja för att förbättra grisars välfärd. Betalningsviljan kan dock skilja sig åt mellan olika studier och den kan även bero på vilka åtgärder som undersöks. Liljenstolpe (2008)¹⁵ och Lagerkvist med flera (2006)¹⁶ undersöker konsumenters hypotetiska betalningsvilja för olika djurvälfrädsåtgärder för grisproduktionen. Liljenstolpe (2008) visar på en relativt hög betalningsvilja för mobila slaktmöjligheter och en minskad djurtäthet. Lagerkvist med flera (2006) visar att en relativt hög betalningsvilja även finns för utevistelse och förbud mot fixering av suggor. En positiv men lägre betalningsvilja finns även för tillgång till mycket halm, immunokastrering och ingen kupering om svansbitning förhindras¹⁷ samt för att grisar inte ska blandas mellan olika djurgrupper.¹⁸ Både Liljenstolpe (2008) och Lagerkvist med flera (2006) finner dock att det inte finns någon betalningsvilja för att inte kastrera grisarna. Detta tolkas som att smak är viktigare för konsumenterna än grisarnas välfärd eftersom det finns en risk för att okastrerade hangrisars kött luktar illa. Stöd för att konsumenter är villiga att betala för att förbättra grisars välfärd hittas även i Carlsson med flera (2005)¹⁹ som också finner en positiv betalningsvilja för utevistelse och mobila slaktmöjligheter för grisar.

¹⁵ Liljenstolpe, C. (2008). Evaluating animal welfare with choice experiments: An application to Swedish pig production. *Agribusiness*, 24(1): 67–84.

¹⁶ Lagerkvist, C. J., Carlsson, F. och Viske, D. (2006). Swedish consumer preferences for animal welfare and biotech: A choice experiment. *AgBioForum*, 9(1): 51–58.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Liljenstolpe, C. (2008). Evaluating animal welfare with choice experiments: An application to Swedish pig production. *Agribusiness*, 24(1): 67–84.

¹⁹ Carlsson, F., Frykblom, P., och Lagerkvist, C. J. (2005). Consumer preferences for food product quality attributes from Swedish agriculture. *Ambio*, 34(4–5): 366–370.

Djurvälfärd värderas olika beroende på produkt

Det finns begränsad information om hur konsumenters inställning till djurvälfärd ser ut för olika typer av djur då de flesta studier på svenska konsumenter har fokuserat på grisproduktion. Resultaten ovan tyder på att betalningsvilja finns för flertalet åtgärder för att förbättra grisars välfärd. Resultaten för grisar behöver dock inte vara representativa för andra djurslag. De två studier^{20,21} som undersöker konsumenters betalningsvilja för samma djurvälfärdsattribut för fler än en produkt eller ett djurslag pekar på att konsumenters inställning till djurvälfärd inte är stabil utan varierar mellan djurslag. Carlsson med flera (2005)²² visar exempelvis att ökad utevistelse anses vara betydligt viktigare för grisar än för kycklingar och köttkor. Samma studie finner även att konsumenter har en positiv betalningsvilja för att använda mobila slakterier för grisar och köttkor. För kycklingar finns det dock ingen betalningsvilja alls för detta. Liknande resultat hittas av Carlsson med flera (2007)²³ som visar att konsumenter är villiga att betala extra för att mobila slakterier används för kor men inte för kycklingar. Studierna försöker inte förklara varför dessa skillnader uppstår. Det skulle kunna vara så att djurens välfärd skiljer sig åt initialt och att detta kan påverka hur konsumenter värderar olika åtgärder för att förbättra djurvälfärden. I fallet med utevistelse fick konsumenterna i Carlsson med flera (2005) reda på att kor redan går ute mer än grisar och kycklingar, vilket skulle kunna vara en förklaring till varför ökad utevistelse inte prioriterades lika högt för kor som för grisar i den studien. Det blir dock svårare att förklara varför grisars utevistelse värderas högre än kycklingars då grisars och kycklingars initiala tillgång till utevistelse inte skiljde sig åt. I fallet mobila slakterier är det också oklart varför konsumenter är villiga att betala för användning av mobila slakterier för vissa djur men inte för andra.

²⁰ Carlsson, F., Frykblom, P., och Lagerkvist, C. J. (2005). Consumer preferences for food product quality attributes from Swedish agriculture. *Ambio*, 34(4–5): 366–370.

²¹ Carlsson, F., Frykblom, P., och Lagerkvist, C.J. (2007). Consumer willingness to pay for farm animal welfare: mobile abattoirs versus transportation to slaughter. *European Review of Agricultural Economics*, 34(3): 321–344.

²² Carlsson, F., Frykblom, P., och Lagerkvist, C. J. (2005). Consumer preferences for food product quality attributes from Swedish agriculture. *Ambio*, 34(4–5): 366–370.

²³ Carlsson, F., Frykblom, P., och Lagerkvist, C.J. (2007). Consumer willingness to pay for farm animal welfare: mobile abattoirs versus transportation to slaughter. *European Review of Agricultural Economics*, 34(3): 321–344.

Konsumenter ser en koppling mellan ursprung och djurvälstånd

Ett antal studier har undersökt hur svenska konsumenter ser på ursprung och om ursprung kan ses som en indikation på nivå av djurvälstånd. Hoffman (2000)²⁴ har analyserat vilka faktorer som bidrar till att konsumenter vill köpa griskött, nötkött och kyckling från Sverige. Två faktorer som lyfts fram som viktiga för konsumenterna är nivå på djurvälstånd och en begränsad antibiotikaanvändning. Ran med flera (2022)²⁵ visar att konsumenter litat på svenska produkter och anser att svenska produkter håller god kvalitet. Även i denna studie beror detta till viss del på att svensk djurvälstånd anses hålla en god nivå samt att antibiotikaanvändningen är begränsad. En ansvarsfull antibiotikaanvändning är relaterad till god djurvälstånd. Dåligt djurskydd kan göra djuren stressade och sjuka och öka antibiotikaanvändningen. Det noteras således att uppfattningen att svenska produkter står för god djurvälstånd och ansvarsfull antibiotikaanvändning har funnits under mer än 20 år hos svenska konsumenter.

Lagerkvist med flera (2017)²⁶ har undersökt vad som skulle krävas för att konsumenter skulle vara villiga att köpa nötkött som enbart är märkt med ursprung EU eller utanför EU i stället för specifikt ursprungsland. De visar att pris är den viktigaste faktorn för att konsumenter ska vara villiga att köpa kött som inte är märkt med specifikt ursprungsland. Studien visade samtidigt att ökad information om djurvälstånd ökar sannolikheten för att konsumenter skulle välja en produkt med mer oklart ursprung. Genom att fråga konsumenter som har köpt fläskfilé i en svensk butik varför de valde just den fläskfilén demonstrerar Humble med flera (2021)²⁷ att köpbeslutet främst grundar sig på tre attribut: svenskt ursprung, pris och lokalt producerad. Djurvälstånd ses som en konsekvens av attributet ursprung och en av anledningarna till att konsumenterna väljer svenskt.

²⁴ Hoffman, R. (2000). Country of origin – a consumer perception perspective of fresh meat. *British Food Journal*, 102(3): 211–229.

²⁵ Ran, Y., Nilsson Lewis, A., Dawkins, E., Grah, R., Vanhuysse, F., Engström, E., och Lambe, F. (2022). Information as an enabler of sustainable food choices: A behavioural approach to understanding consumer decision-making. *Sustainable Production and Consumption*, 31: 642–656.

²⁶ Lagerkvist, C. J., Hess, S. och Johansson, H. (2017). How Much Credence Does It Take? Evidence on the Trade-Off between Country-Of-Origin Information and Credence Attributes for Beef from a Choice Experiment in Sweden. *Foods*, 6(10), article 84.

²⁷ Humble, M., Palmér, M., och Hansson, H. (2021). Internalisation of farm animal welfare in consumers' purchasing decisions: A study of pork fillet at point of purchase using the means-end chain and laddering approach. *Animal Welfare*, 30(3): 355–363.

Att ursprung är viktigt för svenska konsumenter bekräftas även i konsumentundersökningar. I en konsumentundersökning från Svensk-märkning AB (2023)²⁸ anger 45 procent av konsumenterna att de ser svenskt ursprung som ett av de två viktigaste kriterierna när de handlar mat. Den viktigaste orsaken till att välja svenskt, enligt konsumenterna i undersökningen, är en önskan att gynna svenska bönder men även det svenska djurskyddet lyfts fram som en viktig orsak av 67 procent av konsumenterna. Ägg, kyckling, mjölk, nötkött och fläskkött är de produkter som konsumenter tycker att det är viktigast att köpa svenskt av. Intresset för ursprungsmärkning var å andra sidan relativt lågt för olivolja, honung och frukt enligt samma undersökning.

Novus har gjort en konsumentundersökning till Svenskt kött (2023)²⁹ som också tyder på ett stort intresse för svenskt kött. De flesta konsumenter i undersökningen (87 procent) uppger att Sverige är det ursprungsland de oftast köper kött ifrån och av de som köper kött är 74 procent villiga att betala mer för svenskt kött än importerat. En konsumentundersökning från Livsmedelsverket³⁰ visar även att konsumenter främst är intresserade av ursprungsmärkning vid köp av animalieprodukter och framför allt vid köp av kött, kyckling, korv, mejeri och ägg. Dock klargör samma undersökning att de flesta konsumenter inte vet vad ursprungsmärkningen egentligen betyder. Generellt tror konsumenter att fler led i produktionsprocessen har gjorts i Sverige än vad ursprung Sverige kräver. Konsumenternas intresse för ursprung skiljer sig åt mellan köp i butik och på restaurang. Nordström och Johansson (2016)³¹ sammanfattar tidigare studier och kommer fram till att intresset för information om ursprung på restaurang är betydligt lägre än i butik. Enligt konsumentundersökningen från Svensk-märkning AB (2023)³² är det endast 5 procent av konsumenterna som alltid tänker på matens ursprung vid restaurangbesök.

²⁸ Svensk-märkning AB (2023). Attitydundersökning 2023 om ursprung på råvaror och livsmedel. Kan laddas ner här: <https://fransverige.se/aktuellt/svenskt-ursprung-och-pris-ar-viktigast-nar-vi-handlar>.

²⁹ Svenskt kött (2023). Attityder till kött 2023. <https://svensktkott.se/wp-content/uploads/2023/02/Presskit-Novus-2023.pdf>.

³⁰ Unneberg S. och Ullman A. (2023). Märkvärdigt – En undersökning om konsumenternas förståelse av livsmedelsinformation. L 2023 nr 02, Livsmedelsverkets rapportserie, Uppsala.

³¹ Nordström, J. och Johansson, H. (2016). Ursprungsinformation om mat på restaurang. AgriFood Fokus 2016:1. AgriFood Economics Centre, Lund.

³² Svensk-märkning AB (2023). Attitydundersökning 2023 om ursprung på råvaror och livsmedel. Kan laddas ner här: <https://fransverige.se/aktuellt/svenskt-ursprung-och-pris-ar-viktigast-nar-vi-handlar>.

Konsumenter är en heterogen grupp

Intresset för djurvälstånd varierar mellan konsumenter. Liljenstolpe (2011)³³ undersöker hur efterfrågan på griskött påverkas av oro för djurvälstånd och visar att svenska konsumenter är en heterogen grupp. Konsumenter kan, enligt studien, delas in i tre grupper där intresset för djurvälstånd går från lågt till högt. Det finns en priskänslig grupp som generellt inte är villig att betala extra för bättre djurvälstånd. En andra grupp har ett medelhögt intresse för djurvälstånd och en tredje grupp har ett relativt stort intresse för djurvälstånd och är villig att betala för att förbättra den. Studien visar även att det finns skillnader mellan män och kvinnor. Konsumenter med låg inkomst visade sig också ha ett större intresse av förbättrad djurvälstånd än konsumenter med hög inkomst. Ett annat intressant resultat från studien är att ekologisk produktion inte förknippas med god djurvälstånd, inte ens av gruppen som prioriterar djurvälstånd.

Även resultaten i Lund med flera (2021)³⁴, som studerar konsumenters djuretiska inriktning i Danmark, Tyskland och Sverige med fokus på griskött, visar att konsumenter är en heterogen grupp med varierande intresse för djurs välmående i alla de undersökta länderna. Bland konsumenterna med intresse för djurvälstånd finns det två grupper som drivs av olika etiska inriktningar. Det finns en grupp som anser att det är acceptabelt att använda och äta djur om djuren mår bra under sina liv (drygt en tredjedel av konsumenterna i Sverige), och en grupp som, trots att de äter kött, anser att nyttjande av djur är mer tveksamt då djur också har rättigheter (cirka 10 procent av de svenska konsumenterna). Tillsammans utgör dessa grupper över 40 procent av konsumenterna i Sverige och anses vara främsta målgruppen för kött producerat med god djurvälstånd. Det visas också att kvinnor generellt har ett större intresse för djurvälstånd än män. Skillnaderna mellan konsumenternas intresse för djurvälstånd i de olika länderna är relativt små. Dock finns en större acceptans av användande av djur för mänskliga syften i Danmark än i Tyskland och Sverige.

³³ Liljenstolpe, C. (2011). Demand for Value-Added Pork in Sweden: A Latent Class Model Approach. *Agribusiness*, 27(2): 129–146.

³⁴ Lund, T. B., Denver, S., Nordström, J., Christensen, T., och Sandøe, P. (2021). Moral convictions and meat consumption – A comparative study of the animal ethics orientations of consumers of pork in Denmark, Germany, and Sweden. *Animals*, 11(2): 1–19, article 329.

Genom fokusgruppsintervjuer i Storbritannien, Sverige och Danmark bekräftar Thorslund med flera (2016)³⁵ bilden som ges i de två ovan nämnda studierna. En del konsumenter säger sig ha ett relativt stort intresse för djurvälstånd och vara beredda att agera för att stödja detta intresse. Andra har ett mycket begränsat intresse. En tredje grupp tycker att djurvälstånd är viktigt på grund av att de associerar god djurvälstånd med andra positiva attribut som till exempel smak. Generellt var djurvälstånd viktigare för svenska och danska konsumenter än för brittiska. Svenska konsumenter såg även kopplingar mellan ekologiskt, djurvälstånd och livsmedelssäkerhet. Att god djurvälstånd kan associeras med andra positiva attribut är ett resultat som även hittas i Ran med flera (2022)³⁶. Där uppgav svenska konsumenter att de valde produkter med god djurvälstånd främst för att dessa ansågs ha en positiv effekt på hälsan, och inte för att konsumenterna ville ge djuren bättre levnadsförhållanden.

Merlino med flera (2019)³⁷ undersöker europeiska konsumenters inställning till djurvälstånd med en enklare enkätundersökning och jämför inställning till djurvälstånd bland konsumenter i norra respektive södra Europa. Generellt anser nordeuropéer, där svenska konsumenter inkluderas, att kött från djur som har fötts upp med god djurvälstånd har ett högre etiskt värde än konsumenter från södra Europa. Det kan alltså finnas skillnader både inom och mellan länder när det gäller konsumenters inställning till djurvälstånd. Mer information om detta ämne hittas nedan när det redovisas exempel på konsumenters intresse och betalningsvilja för djurvälstånd i andra länder än Sverige.

Intresse finns men betalningsviljan är inte alltid tillräcklig

När svenska konsumenter tillfrågas om sin inställning till djurvälstånd i konsumentundersökningar har de ett högt intresse för djurens välbefinnande. Enligt en ny Särskild Eurobarometer, nr 533³⁸, är Sverige

³⁵ Thorslund, C. A. H., Sandøe, P., Aaslyng, M. D., och Lassen, J. (2016). A good taste in the meat, a good taste in the mouth – Animal welfare as an aspect of pork quality in three European countries. *Livestock Science*, 193: 58–65.

³⁶ Ran, Y., Nilsson Lewis, A., Dawkins, E., Grah, R., Vanhuysse, F., Engström, E., och Lambe, F. (2022). Information as an enabler of sustainable food choices: A behavioural approach to understanding consumer decision-making. *Sustainable Production and Consumption*, 31: 642–656.

³⁷ Merlino, V. M., Massaglia, S., och Borra, D. (2019). Analysis of European consumer awareness for identifying animal-friendly meat. *Quality-Access to Success*, 20: 388–395.

³⁸ EU-kommissionen (2023a). Européers attityder till djurs välbefinnande. Resultat för Sverige, Särskild Eurobarometer 533.

det land i EU där flest svarar att det är mycket viktigt att värna om produktionsdjurens välbefinnande (81 procent) vid intervjuer. Svenska konsumenter är även beredda att betala mer för produkter som främjar djurens välbefinnande i högre utsträckning än genomsnittet för EU27. Exempelvis uppger 27 procent av de svenska konsumenterna, men endast 6 procent av konsumenterna i EU27, att de är villiga att betala mer än 20 procent extra för dessa produkter. Att svenska konsumenter anser att djurvälstånd är en viktig fråga bekräftas i en europeisk konsumentundersökning från BEUC.³⁹ Där uppger 85 procent av de svenska konsumenterna att djurvälstånd är viktigt för dem och 76 procent skulle vara villiga att betala mer för produkter producerade med god djurvälstånd. Det är dock färre som är villiga att betala höga prispremier. Endast 11 procent är villiga att betala en prispremie på 20 procent eller mer. Vidare anser 84 procent att det är viktigt att införa nya lagar för att förbättra djurvälstånden men kunskapen om nuvarande regler i Sverige är relativt låg. När konsumenter får allmänna frågor om djurvälstånd anser de alltså att det är viktigt att värna om djurs välbefinnande men betalningsviljan för produkter producerade med god djurvälstånd är inte alltid så hög. Frågan är om betalningsviljan räcker för att en marknad för dessa produkter ska kunna skapas.

Denver med flera (2022)⁴⁰ undersöker betalningsvilja för dansk välfärdsgris i Danmark, Sverige och Tyskland. Nivån på djurvälstånd för välfärdsgrisen är ungefär lika hög som för en standardgris som fötts upp i konventionell produktion utifrån svenska djurvälståndsregler i Sverige, men högre än vad som är standard i Danmark och Tyskland. De flesta konsumenterna i studien har en positiv betalningsvilja för välfärdsgris (55 procent av de svenska konsumenterna). Detta kan jämföras med att 69 procent av de tyska konsumenterna hade en positiv betalningsvilja och 75 procent av de danska. När de konsumenter som har en positiv betalningsvilja tillfrågas om de faktiskt kan tänka sig att köpa välfärdsgris är det dock en del som svarar nej, framför allt bland de svenska konsumenterna. Notera att inget fysiskt köp görs. Detta visar att konsumenter kan uppge en positiv betalningsvilja i hypotetiska studier utan att ha för avsikt att faktiskt köpa produkten. Av de svenska konsumenterna är det 30 procent som

³⁹ BEUC (2023). Animal welfare. Report, December 2023. Belgium, Germany, Hungary, Italy, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden. The European Consumer Organisation, Bryssel.

⁴⁰ Denver, S., Christensen, T., Nordström, J., Bøker Lund, T. och Sandøe, P. (2022). Is there a potential international market for Danish welfare pork? A consumer survey from Denmark, Sweden, and Germany. *Meat Science* 183, 108616.

både har en positiv betalningsvilja och är villiga att köpa välfärdsgris. Dock är det i princip inga svenska konsumenterna (0 procent) av de som svarar att de säkert kan köpa välfärdsgris som är villiga att betala tillräckligt för att göra produktionen av dansk välfärdsgris lönsam. I Danmark och Tyskland uppskattas att endast 6 respektive 3 procent av konsumenterna är villiga att betala en prispremie som är tillräckligt hög. Prispremien behöver vara minst 25 procent jämfört med dansk standardgris för att täcka kostnaderna som produktion av välfärdsgris medför. Författarna finner därför att konsumenterna inte har tillräckligt hög betalningsvilja för att djurvälståndet ska höjas med konsumentdrivna metoder. En bidragande faktor till att intresset för dansk välfärdsgris var lägre i Sverige än i andra länder var att svenska konsumenter föredrog kött från sitt eget hemland i större utsträckning än de andra konsumenterna. Svenska konsumenter hade också tillgång till svenskt kött som var jämförbart i välfärdsnivå med den danska välfärdsgrisen.

Carlsson med flera (2007)⁴¹ finner till skillnad från Denver med flera (2022)⁴² att det finns tillfällen när konsumenternas betalningsvilja är tillräckligt hög för att täcka kostnaderna för mer djurvänliga produktionsmetoder, åtminstone för vissa djur och i vissa regioner.

Betalningsviljan visas vara tillräckligt hög för att täcka kostnaden för mobila slakterier för grisar och kor men inte för kycklingar. Då mobila slakterier beräknas vara billigare att genomföra i norra än i södra Sverige är slutsatsen att dessa i första hand är ett intressant alternativ för norra Sverige. Dock är det stora osäkerheter i kostnadsberäkningarna vilket gör att författarna rekommenderar ytterligare forskning för att kunna dra mer säkra slutsatser. Generellt skulle mer forskning behövas som jämför konsumenternas betalningsvilja med kostnaden för att producera mer djurvänliga produkter då få tidigare studier har analyserat detta, åtminstone för svenska förhållanden.

⁴¹ Carlsson, F., Frykblom, P., och Lagerkvist, C.J. (2007). Consumer willingness to pay for farm animal welfare: mobile abattoirs versus transportation to slaughter. *European Review of Agricultural Economics*, 34(3): 321–344.

⁴² Denver, S., Christensen, T., Nordström, J., Bøker Lund, T. och Sandøe, P. (2022). Is there a potential international market for Danish welfare pork? A consumer survey from Denmark, Sweden, and Germany. *Meat Science* 183, 108616.

11.3.4 Utländska konsumenters inställning till djurväl-färd och betalningsvilja

För att få en uppfattning om betalningsvilja och intresse för djurväl-färd mer generellt hos konsumenter undersöks ett antal artiklar som fokuserar på konsumenter i andra länder än Sverige. Man kan då även se om det finns skillnader mellan intresset för djurväl-färd i Sverige och resten av världen. Avsnittet inleds med en sammanfattning av intresset för djurväl-färd i EU med hjälp av konsumentundersökningar. Därefter undersöks resultat om betalningsvilja för djurväl-färd i ut-landet från vetenskapliga artiklar.

Intresset för djurväl-färd är relativt högt i EU

Ovan redovisades en del svenska resultat från Särskild Eurobarometer 533⁴³ och det konstaterades att Sverige i jämförelse med andra EU-länder hade ett stort intresse för djurväl-färd. Generellt visar de genomsnittliga resultaten för EU-medborgarna i samma undersökning också på ett intresse för djurväl-färd, dock på en något lägre nivå än i Sverige. En stor majoritet (91 procent) i EU anser att det är viktigt att värna om produktionsdjurens välbefinnande, varav 52 procent anser att det är mycket viktigt. Vidare tycker 84 procent i EU att produktionsdjuren i det egna landet borde få ett bättre skydd än i dag och ungefär lika många, 83 procent, anser att långa djurtransporter bör begränsas. Knappt hälften, 43 procent, tycker att utbudet av produkter producerade med god djurväl-färd är otillräckligt i mat-butikerna och 37 procent letar efter djurväl-färdsmärkningar när de handlar mat.

I figuren nedan illustreras skillnaderna avseende intresset för djurväl-färd i de olika EU-länderna enligt Särskild Eurobarometer 533.⁴⁴ Frågeställningen var:

Hur viktigt anser du att det är att värna om välbefinnandet för produktionsdjur (till exempel svin, nötkreatur, fjäderfä osv.) för att se till att de lever under anständiga förhållanden?

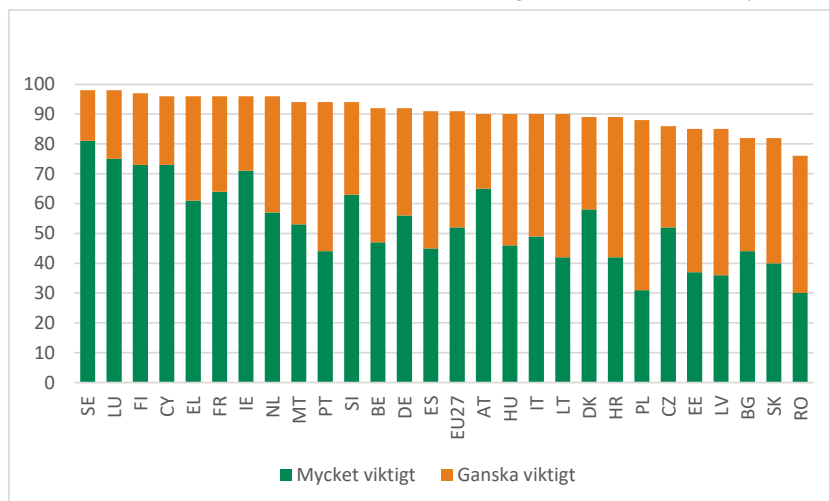
⁴³ EU-kommissionen (2023a). Européers attityder till djurs välbefinnande. Resultat för Sverige, Särskild Eurobarometer 533.

⁴⁴ Ibid.

Respondenterna kunde välja fyra olika svar för att indikera sitt intresse för djurvälstånd, från ”Mycket viktigt” till ”Inte alls viktigt” eller ”Vet ej”. De som har svarat ”Mycket viktigt” eller ”Ganska viktigt” på frågan anses ha ett intresse för djurvälstånd. Resultaten för dessa två svarsalternativ visas i figuren nedan. Som redan nämnts, är intresset högst i Sverige (98 procent), följt av Luxemburg (98 procent), Finland (97 procent) och Cypern (96 procent). Intresset för djurvälstånd visar sig vara lägre i östra Europa än i de andra EU-länderna. Allra lägst intresse hittas i Rumänien (76 procent), Slovakien (82 procent), Bulgarien (82 procent) och Lettland (85 procent). Intresset i Sverige rankas högre än det i Luxemburg eftersom fler svarade ”Mycket viktigt” på frågan i Sverige.

Figur 11.1 Intresse för djurvälstånd i olika länder i EU

Hur viktigt anser du att det är att värna om välbefinnandet för produktionsdjur (till exempel grisar, nötkreatur, fjäderfå osv.) för att se till att de lever under anständiga förhållanden? Svar i procent



Källa: Särskild Eurobarometer 533.⁴⁵

En rapport från den europeiska konsumentorganisationen BEUC (2024)⁴⁶ visar också på högt intresse för djurvälstånd bland europeiska konsumenter. Till exempel finns stort stöd (90 procent) bland kon-

⁴⁵ EU-kommissionen (2023a). Européers attityder till djurs välbefinnande. Resultat för Sverige, Särskild Eurobarometer 533.

⁴⁶ BEUC (2024). Farm animal welfare: what consumers want. A survey of Europeans' understanding and expectations. The European Consumer Organisation, Bryssel.

umenterna för att införa nya lagar som förbättrar djurväl-färden och över hälften (53 procent) stödjer den bästa möjliga djurväl-färden även om det skulle innebära högre priser. Dock visar samma undersökning att de flesta har en begränsad betalningsvilja för djurväl-färd då endast 8 procent av konsumenterna är villiga att betala 20 procent eller mer för en produkt producerad med höga djurväl-färdsstandar-der. De flesta konsumenter har också dålig kunskap om nuvarande djurväl-färdsregler och 75 procent skulle uppskatta information om uppfödning-metod på alla animalieprodukter.

Positiv betalningsvilja för djurväl-färd men andra kvalitetsattribut är viktigare

Resultaten i den vetenskapliga litteraturen tyder på att det generellt, både inom och utanför EU, finns en positiv betalningsvilja för produkter producerade med hög djurväl-färd.^{47,48,49,50,51} Lagerkvist och Hess (2011)⁵² visar dock med sin metaanalys av 24 studier att betalningsviljan skiljer sig åt beroende på vilka metoder som används för att räkna ut den samt vilken typ av djurväl-färdsattribut som under-söks. Clark med flera (2017)⁵³ demonstrerar vidare i sin metaanalys av 54 studier att betalningsviljan har sjunkit över tiden, men blivit mer stabil, när bättre uträkningsmetoder har börjat användas. Det finns alltså en risk för att äldre studier överskattar betalningsviljan då äldre metoder var sämre på att exempelvis ta hänsyn till att kon-sumenter kan överskatta sin betalningsvilja i hypotetiska studier. Modernare metoder är bättre på att efterlikna ett riktigt köp och ger därför bättre uppskattning av den sanna betalningsviljan. I den syste-

⁴⁷ Cicia, G. och Colantuoni, F. (2010). Willingness to pay for traceable meat attributes: a meta-analysis. *International Journal of Food System Dynamics*, 3: 252–263.

⁴⁸ Lagerkvist, C.J. och Hess, S. (2011). A meta-analysis of consumer willingness to pay for farm animal welfare. *European Review of Agricultural Economics*, 38(1): 55–78.

⁴⁹ Janssen, M., Rödiger, M. och Hamm, U. (2016). Labels for animal husbandry systems meet consumer preferences: results from a meta-analysis of consumer studies. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 29: 10711100.

⁵⁰ Clark, B., Steward, G.B., Panzone, L.A. Kyriazakis, I. och Frewer, L.J. (2017). Citizens, consumers, and farm animal welfare: a meta-analysis of willingness-to-pay studies. *Food Policy*, 68: 112–127.

⁵¹ Li, S. och Kallas, Z. (2021). Meta-analysis of consumers' willingness to pay for sustainable food products. *Appetite*, 163, 105239.

⁵² Lagerkvist, C.J. och Hess, S. (2011). A meta-analysis of consumer willingness to pay for farm animal welfare. *European Review of Agricultural Economics*, 38(1): 55–78.

⁵³ Clark, B., Steward, G.B., Panzone, L.A. Kyriazakis, I. och Frewer, L.J. (2017). Citizens, consumers, and farm animal welfare: a meta-analysis of willingness-to-pay studies. *Food Policy*, 68: 112–127.

matiska litteraturöversikten i Janssen med flera (2016)⁵⁴ framkommer att majoriteten av de 53 undersökta studierna indikerar en positiv betalningsvilja för djurvälstånd men att andra kvalitetsattribut ofta är viktigare, till exempel typ av kött, fettnnehåll, ursprung och information om genetiskt modifierat foder.

Även Cicia och Colantuoni (2010)⁵⁵ visar att andra kvalitetsattribut (pris räknas inte som ett kvalitetsattribut) kan vara viktigare än djurvälstånd när de undersöker resultat från 23 tidigare publicerade studier som fokuserar på köttprodukter. Livsmedelssäkerhet är det kvalitetsattribut som är viktigast för konsumenter när de köper kött, följt av spårbarhet till gården. Djurvälstånd hamnar dock på en tredje plats. Li och Kallas (2021)⁵⁶ inkluderar olika attribut som fokuserar på hållbarhet i sin metaanalys av 80 studier och finner att ekologisk produktion är det hållbarhetsattribut som prioriteras högst av konsumenter. Detta följs av fair trade och sedan djurvälstånd på en tredje plats. De noterar dock en positiv betalningsvilja för djurvälstånd bland konsumenter men underlaget till den slutsatsen baseras på endast sex studier.

Betalningsviljan påverkas av djurslag, inkomst, ålder och region

Vid jämförelse av betalningsvilja i olika regioner syns att betalningsviljan för hållbarhet och djurvälstånd generellt är högre i Europa än i Nordamerika.^{57,58} Även konsumenter i Asien har högre betalningsvilja för hållbarhet än konsumenter i Nordamerika medan konsumenter i Oceanien tenderar att ha en låg betalningsvilja.⁵⁹ De flesta studier som har publicerats har dock gjorts i Europa och USA, vilket kan ha påverkat resultatet. Skillnader mellan konsumenters betalningsvilja finns även inom Europa. Lagerkvist och Hess (2011)⁶⁰ visar att konsumenter i Tyskland och Frankrike generellt har högre betalnings-

⁵⁴ Janssen, M., Rödiger, M. och Hamm, U. (2016). Labels for animal husbandry systems meet consumer preferences: results from a meta-analysis of consumer studies. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 29: 10711100.

⁵⁵ Cicia, G. och Colantuoni, F. (2010). Willingness to pay for traceable meat attributes: a meta-analysis. *International Journal of Food System Dynamics*, 3: 252–263.

⁵⁶ Li, S. och Kallas, Z. (2021). Meta-analysis of consumers' willingness to pay for sustainable food products. *Appetite*, 163, 105239.

⁵⁷ Cicia, G. och Colantuoni, F. (2010). Willingness to pay for traceable meat attributes: a meta-analysis. *International Journal of Food System Dynamics*, 3: 252–263.

⁵⁸ Li, S. och Kallas, Z. (2021). Meta-analysis of consumers' willingness to pay for sustainable food products. *Appetite*, 163, 105239.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Lagerkvist, C.J. och Hess, S. (2011). A meta-analysis of consumer willingness to pay for farm animal welfare. *European Review of Agricultural Economics*, 38(1): 55–78.

vilja för djurvälstånd än genomsnittet medan konsumenter i Danmark har lägre betalningsvilja än genomsnittet. Liknande resultat finns i Clark med flera (2017)⁶¹ där konsumenter i norra Europa har låg betalningsvilja för djurvälståndsattribut men konsumenter i södra Europa har en relativt hög betalningsvilja. Med tanke på att det noterades ovan att konsumenter i södra Europa ger kött från djur som har fötts upp med god djurvälstånd ett lägre etiskt värde än konsumenter från norra Europa kan detta resultat te sig förvånande. Den lägre generella betalningsviljan i norra Europa kan, enligt Clark med flera (2017)⁶², vara relaterad till att norra Europa redan har relativt höga standarder för djurvälstånd och att konsumenter där främst ser djurvälstånd som en fråga för staten och inte för den enskilde konsumenten. Det kan vara svårt att jämföra betalningsvilja för utökad djurvälstånd mellan länder som har olika nivå på den initiala djurvälstånden. Skillnaderna i betalningsvilja mellan södra och norra Europa kan vara ett tecken på att konsumenter är villiga att betala en del för att undvika de sämsta nivåerna av djurvälstånd men att betalningsviljan inte är så hög för att ytterligare förbättra en relativt god djurvälstånd. Notera att resultaten som presenterades ovan i avsnittet som fokuserade på svenska konsumenter även visar på skillnader mellan länderna i norra Europa. Det noterades exempelvis att intresset för djurvälstånd tenderar att vara högre i Sverige än i Danmark.

Lagerkvist och Hess (2011)⁶³ och Clark med flera (2017)⁶⁴ gör en mer ingående analys, av betalningsvilja för ökad djurvälstånd kopplat till olika djurslag, än de andra två metaanalyserna. Precis som i de svenska studierna ovan, syns skillnader mellan hur konsumenter värderar djurvälstånd för olika djurslag. I Clark med flera (2017)⁶⁵ noteras högst betalningsvilja för att förbättra korsk välstånd samtidigt som betalningsviljan för mer välmående grisar är relativt låg. Vidare visar Lagerkvist och Hess (2011)⁶⁶ att ett resultat som är särskilt stabilt mellan studier är konsumenters vilja att förbättra välstånden för bur-

⁶¹ Clark, B., Steward, G.B., Panzone, L.A. Kyriazakis, I. och Frewer, L.J. (2017). Citizens, consumers, and farm animal welfare: a meta-analysis of willingness-to-pay studies. *Food Policy*, 68: 112–127.

⁶² Ibid.

⁶³ Lagerkvist, C.J. och Hess, S. (2011). A meta-analysis of consumer willingness to pay for farm animal welfare. *European Review of Agricultural Economics*, 38(1): 55–78.

⁶⁴ Clark, B., Steward, G.B., Panzone, L.A. Kyriazakis, I. och Frewer, L.J. (2017). Citizens, consumers, and farm animal welfare: a meta-analysis of willingness-to-pay studies. *Food Policy*, 68: 112–127.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Lagerkvist, C.J. och Hess, S. (2011). A meta-analysis of consumer willingness to pay for farm animal welfare. *European Review of Agricultural Economics*, 38(1): 55–78.

höns. Janssen med flera (2016)⁶⁷ visar att konsumenter främst relaterar god djurvälstånd med tillgång till utevistelse, tillräckligt utrymme och golvtyp. Tillgång till utevistelse är vidare det attribut med mest stabil positiv betalningsvilja bland de undersökta studierna men även det mest undersökta djurvälståndsattributet. I amerikanska studier finns även en relativt hög betalningsvilja för att antibiotika inte ska användas vid produktion av animalieprodukter.

Det finns skillnader i betalningsvilja mellan olika typer av konsumenter. Janssen med flera (2016)⁶⁸ visar att intresset för djurvälstånd bland konsumenter varierar stort, precis som i Sverige.

Det finns grupper som är mycket intresserade av djurvälstånd och har en hög betalningsvilja, samt grupper som inte har något intresse för frågan och som därmed inte heller är villiga att betala för bättre djurvälstånd. Janssen med flera (2016)⁶⁹ visar att denna typ av segmentering av konsumenter finns i många länder, exempelvis Kanada, Finland, Nederländerna, USA och Spanien. Hur stor gruppen konsumenter med positiv betalningsvilja för djurvälståndsattribut är varierar mycket mellan studier. I Janssen med flera (2016)⁷⁰ varierar den intresserade gruppen mellan 9 och 54 procent i de undersökta studierna.

Enligt Li och Kallas (2021)⁷¹ har yngre och de med högre inkomst generellt sett högre betalningsvilja för hållbara livsmedelsprodukter än andra. Liknande resultat finns även i Lagerkvist och Hess (2011)⁷² och Clark med flera (2017)⁷³ men fokus är då specifikt på betalningsvilja för djurvälstånd. Enligt Clark med flera (2017)⁷⁴ har även personer med hög utbildning samt kvinnor generellt sett högre betalningsvilja för djurvälstånd än genomsnittet. Att högre inkomst generellt medför högre intresse och betalningsvilja för djurvälstånd är en möjlig anledning till att studier på konsumenters intresse för djurvälstånd främst har gjorts i Europa och USA.

⁶⁷ Janssen, M., Rödiger, M. och Hamm, U. (2016). Labels for animal husbandry systems meet consumer preferences: results from a meta-analysis of consumer studies. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 29: 10711100.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Li, S. och Kallas, Z. (2021). Meta-analysis of consumers' willingness to pay for sustainable food products. *Appetite*, 163, 105239.

⁷² Lagerkvist, C.J. och Hess, S. (2011). A meta-analysis of consumer willingness to pay for farm animal welfare. *European Review of Agricultural Economics*, 38(1): 55–78.

⁷³ Clark, B., Steward, G.B., Panzone, L.A., Kyriazakis, I. och Frewer, L.J. (2017). Citizens, consumers, and farm animal welfare: a meta-analysis of willingness-to-pay studies. *Food Policy*, 68: 112–127.

⁷⁴ Ibid.

11.3.5 Djurvälståndsmärkning

I detta avsnitt ges en bakgrund till djurvälståndsmärkning och analyserar hur konsumenter ställer sig till en sådan. Avsnittet inleder med att förklara varför djurvälståndsmärkning kan behövas och sedan undersöks resultat från den vetenskapliga litteraturen specifikt relaterade till djurvälståndsmärkning. Här ingår studier om både svenska och utländska konsumenter.

Märkning signalerar osynliga kvaliteter

Det går i de flesta fall inte att se på en livsmedelsprodukt hur den har producerats. Det är till exempel omöjligt att veta hur djuren har blivit behandlade under produktionsprocessen genom att titta, lukta eller smaka på en livsmedelsprodukt. Djurvälstånd är därför ett så kallat förtroendeattribut.⁷⁵ Att förtroendeattribut är osynliga drabbar både konsumenter och producenter negativt. Det blir omöjligt för de konsumenter som så önskar, att köpa produkter producerade med god djurvälstånd eftersom dessa inte kan identifieras vid inköp. Samtidigt får producenter svårt att ta betalt för produkter producerade med god djurvälstånd utan ett trovärdigt sätt att visa produktkvalitet för konsumenterna. För att lösa dessa problem kan en märkning av produkter införas som antingen signalerar osynliga kvaliteter (positiv märkning) eller brist på sådana (negativ märkning). En märkning gör att konsumenter kan se på produkten om den innehar djurvälståndattribut, vilket ger dem möjlighet att handla enligt sina preferenser. Producenter får, å andra sidan, möjlighet att differentiera och marknadsföra sina produkter. För att märkning ska vara trovärdig krävs vanligen certifiering av produktionen av en oberoende part. Detta görs för att bevisa att märkningens regler följs.

Vad man önskar att märkningen ska signalera påverkar om den kan vara frivillig eller obligatorisk. Vid frivillig märkning är det rimligt att anta att attributen som märks uppfattas som positiva, till exempel att högre krav på djurvälstånd än lagstiftningen kräver har följts vid produktionen. Om man i stället vill visa vilka produkter som är dåliga ur ett djurvälståndsperspektiv är det troligt att märkningen be-

⁷⁵ Darby, M.R. och Karni, E. (1973). Free competition and the optimal amount of fraud. *The Journal of Law and Economics* 16(1): 67–88.

höver vara obligatorisk då producenter inte frivilligt skulle visa att deras produkter saknar vissa kvaliteter.

Generellt ses obligatorisk märkning som mer effektiv för att påverka konsumtionen än frivillig märkning^{76,77} men medför givetvis också högre kostnader, till exempel för kontroll och certifiering samt potentiellt juridiska problem.⁷⁸ Frivillig märkning tenderar att användas på produkter som uppfyller många av märkningens regler redan innan märkning.^{79,80} Detta gör att frivillig märkning ofta har mindre effekt på produktionen än önskat och används generellt på en relativt liten andel av tillgängliga produkter. Det finns dock exempel på när frivillig märkning har använts i större skala för att märka både bra och dåliga alternativ. Exempelvis har dagligvaruhandeln i olika länder frivilligt märkt delar av sitt utbud med olika kvantitativa hållbarhetsmärkningar.⁸¹ Frivillig märkning kan även få stor spridning om den blir ett krav för att få sälja sina produkter till vissa inköpare. MSC-märkning är till exempel ofta ett krav för att få sälja vildfångad fisk och skaldjur till dagligvaruhandeln⁸², livsmedelsföretag⁸³ och restaurangkedjor i Sverige.⁸⁴

I idealfallet kan djurvälståndsmärkning inte bara förse konsumenter med mer information utan vara ett sätt att skapa en marknad för produkter producerade med bättre djurvälstånd än vad lagen kräver. Om intresse för djurvälstånd finns hos konsumenterna kan djurvälståndsmärkning öka efterfrågan på produkter som har producerats

⁷⁶ Edenbrandt, A. och Nordström, J. (2023). The future of carbon labelling – factors to consider, *Agricultural and Resource Economics Review*, 52(1): 151–167.

⁷⁷ Stein, A.J. och de Lima, M. (2022). Sustainable food labelling: considerations for policy-makers. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 103: 143–160.

⁷⁸ Andersson, A. och Nordström, J. (2023). Hållbarhetsmärkning – möjligheter och svårigheter. *AgriFood Fokus 2023:8*. AgriFood Economics Centre, Lund.

⁷⁹ Blackman, A. och Rivera, J. (2011). Producer Level Benefits of Sustainability Certification. *Conservation Biology*, 25: 1176–1185.

⁸⁰ Bablani, L. Ni Mhurchu, C., Neal, B., Skeels, C.L., Staub, K.E. och Blakely, T. (2020). The impact of voluntary front-of-pack nutrition labelling on packaged food reformulation: a difference-in-differences analysis of the Australasian health star rating scheme. *Plos Medicine*, 17(11): e1003427.

⁸¹ Andersson, A. och Nordström, J. (2023). Hållbarhetsmärkning – möjligheter och svårigheter. *AgriFood Fokus 2023:8*. AgriFood Economics Centre, Lund.

⁸² Blackman, A. och Rivera, J. (2011). Producer Level Benefits of Sustainability Certification. *Conservation Biology*, 25: 1176–1185.

⁸³ Coop (2022). Sjömatlistan – Bara schyssta fiskar. <https://www.coop.se/contentassets/2327783bfab0414abda904c3d697f652/coops-sjomatslista-2022.pdf>.

⁸⁴ Findus (2024). Alltid ansvarsfullt fångad fisk. <https://www.findus.se/hallbarhet/fisk-arbra/alltid-ansvarsfullt-fangad-fisk> Besökt 2024-02-29.

⁸⁵ McDonald's (2023). Filet-O-Fish. <https://www.mcdonalds.com/se/svse/product/filet-o-fish.html> Besökt 2024-02-09.

med god djurvälstånd och skapa incitament för producenter att införa mer djurvänliga produktionsmetoder. Vid frivillig märkning som signalerar positiva egenskaper krävs vanligen en högre betalningsvilja för märkta produkter än för standardprodukten eftersom de märkta produkterna kan ha högre pris. Det högre priset uppstår för att det generellt kostar att bevisa att produktionsprocessen har bedrivits på ett visst sätt samt för att produktionsmetoderna som krävs för en märkning, till exempel mer djurvänliga produktionsmetoder än vad lagen kräver, kan vara dyrare än konventionella metoder. Om få konsumenter är villiga att betala extra för märkta produkter blir marknaden för dessa liten. Det är vanligt att antingen argumentera för eller mot en djurvälståndsmärkning i litteraturen som undersöker betalningsvilja för djurvälstånd. I den systematiska litteraturöversikten av Janssen med flera (2016)⁸⁵ framkommer det till exempel att 18 av de 53 undersökta artiklarna om konsumenters preferenser för djurvälstånd rekommenderar införande av en mer omfattande djurvälståndsmärkning eller enklare påståenden om djurvälstånd på produkten.

Konsumenter är positiva till djurvälståndsmärkning men priskänsliga.

Här redovisas några exempel från studier om djurvälståndsmärkning i olika länder. Positiv betalningsvilja för olika djurvälståndsmärkningar har hittats i länder som Spanien⁸⁶, Tyskland⁸⁷, Nederländerna⁸⁸, Belgien⁸⁹ och Storbritannien.⁹⁰ Det har också visats att det finns betydliga skillnader i betalningsvilja mellan olika typer av produkter. Konsumenter

⁸⁵ Janssen, M., Rödiger, M. och Hamm, U. (2016). Labels for animal husbandry systems meet consumer preferences: results from a meta-analysis of consumer studies. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 29: 10711100.

⁸⁶ Gracia, A., Loureiro, M.L., Nayga Jr. och R.M. (2011). Valuing an EU animal welfare label using experimental auctions. *Agricultural Economics*, 42: 669–677.

⁸⁷ Schwickert, H. (2023). Paying for animal welfare labelling no matter what? A discrete choice experiment. *European Review of Agricultural Economics*, <https://doi.org/10.1093/erae/jbad027>.

⁸⁸ De Jonge, J., van der Lans, I.A. och van Trijp, H.C.M. (2015). Different shades of grey: Compromise products to encourage animal friendly consumption. *Food Quality and Preference*, 45:87–99.

⁸⁹ Van Loo, E.J., Caputo, V., Nayga Jr., R.M., och Verbeke, W. (2014). Consumers' valuation of sustainability labels on meat. *Food Policy*, 49: 137–150.

⁹⁰ Gorton, M., Yeh, C-H., Chatzopoulou, E., White, J., Tocco, B., Hubbard, C. och Hallam, F. (2023). Consumers' willingness to pay for an animal welfare food label. *Ecological Economics*, 209, 107852.

är generellt mindre villiga att betala för djurvälståndsmärkta förädlade produkter, till exempel korv, än för djurvälståndsmärkt färskt kött.⁹¹

Litteraturen visar att konsumenter visserligen kan ha en betalningsvilja för djurvälståndsmärkning men att de samtidigt är priskänsliga och kan ha svårt att förstå märkningar. De Jonge med flera (2015)⁹² har analyserat betalningsvilja för kycklingfilé märkt med en nederländsk djurvälståndsmärkning som har tre nivåer (1–3 stjärnor). De finner att konsumenter generellt är en heterogen grupp med skillnader i priskänslighet. En stor del av konsumenterna är relativt priskänsliga vilket kan göra att de inte prioriterar djurvälståndsmärkta produkter när priset på dessa är relativt högt. Resultaten visar också att konsumenter är positiva till medelalternativ, det vill säga alternativ som varken är alltför dyra eller har alltför låg nivå på djurvälstånd. Att tillgängliggöra medelalternativ, i stället för endast ett dyrt alternativ producerat med mycket god djurvälstånd, gör att marknadsandelen för standardkött där endast lagkraven för djurvälstånd uppfylls, samt andelen konsumenter som avstår från att äta kött minskar. De Jonge med flera (2015)⁹³ menar att kvantitativa märkningar som kan visa olika nivåer av djurvälstånd är en god idé när konsumenternas preferenser är heterogena.

Carlsson med flera (2022)⁹⁴ har undersökt svenska konsumenters betalningsvilja för frusen lasagne med hypotetisk trafikljusmärkning av olika hållbarhetsattribut. De finner att konsumenter i genomsnitt har en relativt hög betalningsvilja för att undvika produkter märkta med dålig djurvälstånd (röd märkning). Röd märkning innebar en bristande stallmiljö och ingen tillgång till bete. Konsumenterna fick veta att detta alternativ ansågs vara dåligt för djurens välbefinnande. Det stod inget om svensk lagstiftning i informationen som gavs till konsumenter men det röda alternativet är inte förenligt med svensk lagstiftning, som exempelvis har beteskrav för kor under sommaren.

⁹¹ Schwickert, H. (2023). Paying for animal welfare labelling no matter what? A discrete choice experiment. *European Review of Agricultural Economics*, <https://doi.org/10.1093/erae/jbad027>.

⁹² De Jonge, J., van der Lans, I.A. och van Trijp, H.C.M. (2015). Different shades of grey: Compromise products to encourage animal friendly consumption. *Food Quality and Preference*, 45:87–99.

⁹³ De Jonge, J., van der Lans, I.A. och van Trijp, H.C.M. (2015). Different shades of grey: Compromise products to encourage animal friendly consumption. *Food Quality and Preference*, 45:87–99.

⁹⁴ Carlsson, F., Kataria, M., Lampi, E., Nyberg, E. och Sterner, T. (2022). Red, yellow, or green? Do consumers' choices of food products depend on the label design? *European review of Agricultural Economics*, 49(5): 1005–1026.

Dock är konsumenter inte lika intresserade av att gå från det bra djurvälståndsalternativet (gul märkning) till det mycket bra (grön märkning), vilket tyder på en avtagande marginalnytta för förbättring av djurvälstånd. Samtidigt är 20 procent av de tillfrågade konsumenterna inte villiga att betala extra för djurvälståndsmärkning. Liknande resultat hittas i Gorton m.fl. (2023)⁹⁵ som undersöker intresse för en brittisk djurvälståndsmärkning, RSPCA. En positiv prispremie hittas för djurvälståndsmärkt kyckling men en relativt stor andel av konsumenterna är priskänsliga och därför inte villiga att betala något extra för högre djurvälstånd. Ett annat resultat är att konsumenter har högre betalningsvilja för enklare överifierade hållbarhetspåståenden (i detta fall en bild på en kyckling på en äng och texten ”vi planterar ängar på våra gårdar”) än djurvälståndsmärkningen med striktare standard. Det finns därför en risk för att påståenden som garanterar betydligt lägre nivå på djurvälstånd tränger ut mer seriösa märkningar med högre ambitionsnivå. Van Loo med flera (2014)⁹⁶ finner liknande beteende hos belgiska konsumenter. Även om en stor majoritet (87 procent) skulle välkomna en än så länge hypotetisk EU-märkning för djurvälstånd av kyckling är betalningsviljan högre för ett enklare påstående om frigående djur än för djurvälståndsmärkningen. Djurvälståndsmärkningen är å andra sidan mer populär än märkning som ger information om koldioxidavtryck respektive ekologisk produktion. Precis som i Gorton med flera (2023)⁹⁷ verkar konsumenterna ha svårt att förstå vad märkningen betyder och lättare att ta till sig enklare påståenden.

Djurvälståndsmärkning vanligt i Europa men inte i Sverige

Det finns djurvälståndsmärkning i många länder, bara inom EU finns flertalet märkningar. En EU-rapport har exempelvis nyligen identifierat 51 olika djurvälståndsmärkningar som aktivt används inom EU.⁹⁸ Märkningarna tenderar att vara nationella. I Danmark finns till exem-

⁹⁵ Gorton, M., Yeh, C-H., Chatzopoulou, E., White, J., Tocco, B., Hubbard, C. och Hallam, F. (2023). Consumers' willingness to pay for an animal welfare food label. *Ecological Economics*, 209, 107852.

⁹⁶ Van Loo, E.J., Caputo, V., Nayga Jr., R.M., och Verbeke, W. (2014). Consumers' valuation of sustainability labels on meat. *Food Policy*, 49: 137–150.

⁹⁷ Gorton, M., Yeh, C-H., Chatzopoulou, E., White, J., Tocco, B., Hubbard, C. och Hallam, F. (2023). Consumers' willingness to pay for an animal welfare food label. *Ecological Economics*, 209, 107852.

⁹⁸ European Commission, Directorate-General for Health and Food Safety, Maestre, M., Campbell, L., Etienne, J. m.fl. (2022). Study on animal welfare labelling – Final report, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>.

pel en statlig frivillig märkning, Bedre Dyrevelfærd, som har tre nivåer av djurvelfärd.

Bedre Dyrevelfærd

Bedre Dyrevelfærd är en dansk statlig märkning som skapades år 2017 med syfte att förbättra djurvelfärden. Märkningen är frivillig och består av 1–3 gröna hjärtan. Ju fler gröna hjärtan desto högre nivå på djurvelfärd. Alla tre möjliga nivåer signalerar en högre nivå av djurvelfärd än vad EU-regler och dansk lagstiftning kräver. Märkningen hittas i dag på griskött, kyckling, kalv, nötkött och mejeriprodukter.

Producenter som vill använda märket måste registrera sig och genomgå en initial kontroll innan de får märka sina produkter. Sedan följer årliga kontroller av produktionen för att försäkra sig om att reglerna följs. Kontrollerna medför en kostnad som producenten står för. Konsumenternas medvetenhet om märkningen har ökat över tiden. Över 70 procent var medvetna om märkningen år 2022 och ungefär lika många (72 procent) hade förtroende för märkningen samma år.

Källa: Fødevarestyrelsen (2024)⁹⁹

Även Nederländerna har en liknande men privat frivillig djurvelfärdsmärkning, Beter Leven, med tre nivåer¹⁰⁰ (Beter Leven 2024). I Tyskland finns bland annat den privata frivilliga märkningen Für Mehr Tierschutz med två nivåer av djurvelfärd¹⁰¹ men även en statlig obligatorisk märkning, som ger grundläggande information om hur djuret har fötts upp, är på väg att införas.¹⁰² Storbritannien har vidare den privata frivilliga märkningen RSPCA¹⁰³ medan Étiquette bien-être animal, som ger ett betyg mellan A och E på djurvelfärd, är en privat frivillig märkning i Frankrike.¹⁰⁴

⁹⁹ Fødevarestyrelsen (2024). Bedre Dyrevelfærd. Det statskontrollerede dyrevelfærdsmærke. <https://bedre-dyrevelfaerd.dk> Besökt 2024-03-01.

¹⁰⁰ Beter Leven (2024). The better life label. <https://beterleven.dierenbescherming.nl/english/> Besökt 2024-02-09.

¹⁰¹ Tierschutzlabel (2024). Tierschutzlabel "Für Mehr Tierschutz". <https://www.tierschutzlabel.info/en/> Besökt 2024-02-09.

¹⁰² BMEL (2024). Make way: the animal husbandry label is coming. Federal Ministry of Food and Agriculture, Germany. <https://www.bmel.de/EN/topics/animals/animal-welfare/state-run-animal-welfare-label-pigs.html> Besökt 2024-02-09.

¹⁰³ RSPCA (2024). RSPCA assured. <https://business.rspcaassured.org.uk/> 2024-02-09.

¹⁰⁴ Étiquette bien-être animal (2024). <https://www.etiquettebienetreanimal.fr/en/> Besökt 2024-02-09.

I Sverige finns ingen allmän djurvälståndsmärkning men kriterier om djurvälstånd som är striktare än svensk lagstiftning finns i certifieringsstandarderna för KRAV-märkningen, en svensk hållbarhetsmärkning för ekologiskt producerade livsmedel¹⁰⁵, EU:s ekologiska märkning, EU-lövet¹⁰⁶ och Demeter-märkningen som kräver ekologisk certifiering.¹⁰⁷ KRAV:s regler för djurvälstånd är generellt striktare än de för EU:s märkning. KRAV kräver till exempel att grisar ska ha tillgång till bete och möjlighet att böka på grön mark medan EU:s regler endast kräver att grisar ska ha möjlighet att gå ute på en hård platta.

Dagligvarukedjan Coop har även två egna märkningar, Animal welfare trynet och Animal welfare knorren, som används till charkprodukter gjorda av griskött. Dessa visar att produktionen har följt krav som är striktare än EU-lagstiftningen.¹⁰⁸

I sammanhanget bör också nämnas att det konstaterades ovan att svenska konsumenterna ofta ser en koppling mellan svenska produkter och djurvälstånd. Det är svårt för konsumenten att veta hur regler för djurskydd är utformade i olika länder men litteraturen pekar på en relativt god kännedom om att de svenska reglerna ligger på en högre nivå än i många andra länder.

Det finns olika märkningar som används för att signalera svenskt ursprung: Svenskt sigill, Från Sverige och den Gula pippin. Syftet med dessa märkningar är i första hand att göra det lättare att identifiera produkter från Sverige men Svenskt sigill och den Gula pippin har även vissa krav på djuromsorg som kan vara striktare än svensk lagstiftning.^{109,110} Ett tecken på att intresset för att köpa svenskt är relativt stort är att antalet produkter med Från Sverige-märkningen

¹⁰⁵ KRAV (2024). God djurvälstånd. <https://www.krav.se/krav-markt/det-har-vill-krav/djurvelfard/> Besökt 2024-02-06.

¹⁰⁶ EU-kommissionen (2024). Ekologisk produktion och ekoprodukter. https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/organic-production-and-products_sv Besökt 2024-02-06.

¹⁰⁷ Demeter (2024) Certifiering. Svenska demeterförbundet. <https://www.demeter.se/index.php?id=3> Besökt 2024-02-02.

¹⁰⁸ Coop (2024a). Det ska vara lätt att välja rätt. <https://www.coop.se/hallbarhet/hallbarhetsarbete/markningar/> Besökt 2024-02-02.

¹⁰⁹ Svenskt sigill (2024). Djuromsorg. <https://www.svensksigill.se/hallbarhet/djuromsorg/> Besökt 2024-02-26.

¹¹⁰ Svensk Fågel (2024). Djuromsorgsprogrammet. <https://svenskfaegel.se/program/djurskyddsprogrammet/> Besökt 2024-02-26.

har ökat från 4 500 till 12 000 mellan 2016 och 2023. De flesta av dessa märkta produkter hittas inom kött och chark¹¹¹.

I EU:s strategi Från jord till bord¹¹² lyfts förbättrad djurvälstånd som ett av flera mål för att uppnå en mer hållbar konsumtion. Kommissionen ska därför överväga alternativ för djurvälståndsmärkning på EU-nivå. Det bedöms finnas efterfrågan på mer information om djurvälstånd från konsumenterna inom EU och arbete pågår med att ta fram ett ramverk för en märkning som kan underlätta konsumenternas hållbara val och producenternas möjligheter att marknadsföra produkter producerade med hög djurvälstånd.¹¹³ Många frågor kvarstår dock innan ett ramverk för djurvälståndsmärkning kan presenteras, till exempel om märkningen ska rikta in sig på produkter som är producerade med striktare standarder än EU-lagstiftningen kräver eller om alla produkter ska kunna märkas, om märkningen ska vara frivillig eller obligatorisk samt hur kriterierna ska utformas.¹¹⁴

För mycket information kan också vara ett problem

Det främsta argumentet för att märka produkter för att visa vilka osynliga egenskaper de innehar är att ge konsumenterna mer information. Vi vet dock att konsumenterna är en heterogen grupp där intresset för djurvälstånd skiljer sig åt. Alla vill inte ha mer information och det finns exempel på att konsumenterna även kan känna ett psykologiskt obehag av att få hållbarhetsinformation.¹¹⁵ Det kan finnas tillfällen då konsumenten helst inte vill veta att produkten man köper har dåliga egenskaper för att undvika obehagskänslor.

¹¹¹ Lannhard Öberg, Å. (2023). Marknadsrapport animalieprodukter – utvecklingen till och med 2022 för nötkött, griskött, matfågel, fårkött, ägg samt mjölk och mejeriprodukter. Jordbruksverket, Jönköping.

<https://jordbruksverket.se/download/18.2a5bd7eb188fa97ada65a69f/1688039292751/Marknadsrapport-animalieprodukter-utvecklingen-tga.pdf>.

¹¹² EU-kommissionen (2020). Från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem. COM(2020) 381 final.

¹¹³ European Commission, Directorate-General for Health and Food Safety, Maestre, M., Campbell, L., Etienne, J. m.fl. (2022). Study on animal welfare labelling – Final report, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>.

¹¹⁴ EU-kommissionen (2023b). Options Animal Welfare labelling. Summary of the work of the subgroup Eighth meeting of the animal welfare labelling subgroup. https://food.ec.europa.eu/document/download/aeef86242-0986-4b3f-ace6-dd35416a0ce4_en?filename=aw_platform_20230125_sub-awl_pres-01.pdf.

¹¹⁵ Edenbrandt, A., Lagerkvist, C.-J. och Nordström, J. (2021). Interested, indifferent or active information avoider of carbon labels: Cognitive dissonance and ascription of responsibility as motivating factors. *Food Policy*, 101, 102036.

Ett annat problem kan vara om konsumenten inte är intresserad av information eftersom informationen anses opålitlig. Det finns många märkningar och produktpåståenden i dag och det kan vara svårt att veta vad man kan lita på. Som nämnts ovan finns det till exempel en risk för att konsumenter vilseleds av påståenden som egentligen inte betyder så mycket. Tillförlitlighet och tydliga regler om vad som får påstås om produkter är därför viktigt för att märkning ska kunna fungera på ett effektivt sätt. Det kan också finnas en fördel med att undvika många olika märken eller påståenden på produkterna då detta kan skapa förvirring och vara svårt att ta till sig som konsument. Allt för mycket information kan leda till att konsumenter bortser från märkningar för att underlätta produktval.

Det tar en viss tid för konsumenter att lära sig tolka och använda nya märken. Tidigare kännedom om en märkning eller information om den ökar förståelsen och användandet av märkningen.^{116,117} För att en märkning ska fungera effektivt behöver konsumenter därför informeras om dess innebörd. Märkningens utformning påverkar också förståelsen av den. Det har visats att trafikljusmärkning som använder färger från grönt till rött, likt experimentet i Carlsson med flera (2022)¹¹⁸, är relativt lätt att förstå.¹¹⁹

11.3.6 Finns argument för en djurvälståndsmärkning i Sverige?

Konsumenter i Sverige kan i dag inte avgöra hur djuren har behandlats under produktionen genom att undersöka produkten. Bristen på information är en form av marknadsmisslyckande som skulle kunna lösas med djurvälståndsmärkning. Nedan diskuteras konsumenternas nuvarande informationsproblem samt potentialen för olika typer av märkningar i Sverige.

¹¹⁶ Samant, S.S. och Seo, H-S. (2016). Effects of label understanding level on consumers' visual attention toward sustainability and process-related label claims found on chicken meat products. *Food Quality and Preference*, 50: 48–56.

¹¹⁷ Grunert, K.G., Hieke, S. och Willis, J. (2014). Sustainability labels on food products: Consumer motivation, understanding and use. *Food Policy*, 44: 177–189.

¹¹⁸ Carlsson, F., Kataria, M., Lampi, E., Nyberg, E. och Sterner, T. (2022). Red, yellow, or green? Do consumers' choices of food products depend on the label design? *European review of Agricultural Economics*, 49(5): 1005–1026.

¹¹⁹ Rondoni, A. and Grasso, S. (2021). Consumers behaviour towards carbon footprint labels on food: A review of the literature and discussion of industry implications. *Journal of Cleaner Production*, 301, 127031.

Liten marknad för märkning som fokuserar på höga djurvälståndskrav

Litteraturen om svenska konsumenters inställning till djurvälstånd har främst analyserat betalningsvilja för att ytterligare förbättra den svenska djurvälstånden. Sammanställningen av litteraturens resultat ovan visar att konsumenter är en heterogen grupp som är relativt priskänslig. Även om intresset för djurvälstånd bedöms som stort bland svenska konsumenter är många inte villiga att betala för att förbättra svensk djurvälstånd ytterligare. Betalningsviljan verkar också skilja sig åt mellan olika djurslag. Svenska konsumenter har exempelvis en lägre betalningsvilja för att förbättra slaktkycklingars välstånd än för att förbättra grisars och kors välstånd.

Skillnaden mellan konsumenters intresse och betalningsvilja för djurvälstånd kan ha flera förklaringar. Det kan finnas en typ av fripassagerarproblem som innebär att den enskilde konsumenten gärna ser en förbättrad djurvälstånd men helst vill att någon annan betalar för den. Konsumenter kan också tycka att frågan inte är tillräckligt viktig, i jämförelse med andra attribut vid köptillfället, och därför inte vara villiga att betala mer. Oavsett tyder litteraturen på att andelen konsumenter som är villig att betala prispremier som är tillräckligt höga för att göra det lönsamt att införa mer djurvänliga produktionsmetoder troligen är begränsad men förväntas variera beroende på djurvälståndsattribut och djurslag.

Om fokus för en eventuell djurvälståndsmärkning är högre krav än nuvarande lagstiftning kan man därför förvänta sig att marknaden för de märkta produkterna blir relativt liten. Detta innebär i sin tur att det kan bli svårt att använda märkning som ett styrmedel för att höja djurvälstånden i Sverige. Märkning som fokuserar på krav som är högre än nuvarande svensk lagstiftning skulle dock kunna användas för att ge intresserade konsumenter mer information och för att skapa nischmarknader för produkter producerade med hög djurvälstånd.

Det går att argumentera för att djurvälståndsmärkning som fokuserar på krav som är högre än svensk lagstiftning inte behövs eftersom ekologiska märkningar redan finns. Det finns dock risk för att konsumenterna inte associerar ekologiskt med högre djurvälstånd då detta kräver detaljkunskap om certifieringsreglerna. Mer information om hur djurvälstånden skiljer sig åt mellan ekologisk och konventio-

nell produktion i Sverige hittas i Wallgren med flera (2022).¹²⁰ Ekologiskt är främst en typ av miljömärkning och det står exempelvis inget om djurvälstånd på de ekologiska märkningarna. När konsumenterna tillfrågas om de förknippar ekologiskt med god djurvälstånd har de svarat både ja¹²¹ och nej¹²², vilket tyder på viss förvirring om vad ekologisk produktion innebär.

Att djurvälstånd ingår som en del av en bredare märkning kan också ses som mindre attraktivt av konsumenterna som främst är intresserade av djurvälstånd. Man kanske inte är villig att betala för ekologisk produktion och väljer därför bort de ekologiska produkterna trots att man hade velat betala extra för djurvälståndsattribut. Djurvälstånds-märkning skulle alltså potentiellt kunna nå ut bättre till djurvälstånds-intresserade konsumenterna än ekologisk märkning. Det bör nämnas att ekologiskt kött har en mycket liten marknadsandel. Andelen ekologiskt kött av total köttförsäljning i Sverige var endast 1,7 procent år 2023.¹²³ En separat djurvälstånds-märkning skulle kunna välja att lägga sig på en annan nivå av djurvälstånd än ekologiskt och/eller visa på olika nivåer av djurvälstånd för att försöka locka fler konsumenterna.

Att använda märkning för att kunna välja bort dåliga produkter kan vara ett alternativ

Även om konsumenterna är priskänsliga och därför kan tveka att betala höga prispremier för att förbättra djurvälstånden i Sverige verkar det finnas konsumenterna som är villiga att betala lite extra för något bättre djurvälstånd. Framför allt tyder litteraturen på att konsumenterna kan vara villiga att betala för att undvika produkter som anses sämre än genomsnittet ur ett djurvälståndsperspektiv. Betalningsviljan är generellt högre för att gå från en relativt dålig produkt till en acceptabel än från en acceptabel till en bra.¹²⁴ Märkning skulle därför kunna användas för

¹²⁰ Wallgren, T., Andresen, N., Åkerfeldt, M. och Ullvén, K. (2022) Djurvälstånd i ekologisk produktion – vad vet vi i dag? Ekologisk produktion och konsumtion (Epok), SLU, Uppsala.

¹²¹ Thorslund, C. A. H., Sandøe, P., Aaslyng, M. D., och Lassen, J. (2016). A good taste in the meat, a good taste in the mouth – Animal welfare as an aspect of pork quality in three European countries. *Livestock Science*, 193: 58–65.

¹²² Liljenstolpe, C. (2011). Demand for Value-Added Pork in Sweden: A Latent Class Model Approach. *Agribusiness*, 27(2): 129–146.

¹²³ Svensk dagligvaruhandel (2024). *Dagligvaruindex. Årsrapport 2023*. <https://www.svenskdagligvaruhandel.se/arsrapport-2023>.

¹²⁴ Carlsson, F., Kataria, M., Lampi, E., Nyberg, E. och Sterner, T. (2022). Red, yellow, or green? Do consumers' choices of food products depend on the label design? *European review of Agricultural Economics*, 49(5): 1005–1026.

att visa konsumenter vilka produkter som är producerade enligt en förutbestämd djurväl-färdsstandard, till exempel svensk lagstiftning, och vilka som inte är det. Det skulle kräva en annan typ av märkning än den som diskuterades ovan. Märkning som visar olika nivåer av djurväl-färd som alla produkter kan använda sig av, alternativt märkning som endast visar vilka de sämre respektive bättre produkterna är skulle kunna vara möjliga. Litteraturen pekar på att kvantitativa märkningar, till exempel betyg för olika nivåer av djurväl-färd, generellt föredras eftersom de svarar på konsumenternas heterogena preferenser.¹²⁵ En sådan ger utrymme för medelalternativ vilket konsumenter tenderar att uppskatta. Ett exempel på en kvantitativ djurväl-färdsmärkning är det system med trafikljus som testas i en studie av Carlsson med flera (2022)¹²⁶.

Det är redan nu ofta möjligt att undvika produkter som är sämre ur ett djurväl-färds perspektiv genom att köpa svenska produkter, vilket konsumenter verkar vara medvetna om. Det noterades ovan att konsumenter ofta uppger att det är viktigt för dem att köpa svenska animalieprodukter och att detta delvis motiveras med de svenska kraven på djurväl-färd. En förutsättning för att kunna köpa svenska produkter är att kunna identifiera ursprung. Ursprungsmärkning är ett krav för färskt, kylt och fryst kött av nöt, gris, vildsvin, får, get och fjäderfä. Dock krävs ingen märkning av kött som har värmebehandlats, rimmats, panerats eller kryddats.¹²⁷ Inga krav finns heller på att ursprungsmärka mejeriprodukter eller ägg. Ägg ska dock märkas med produktionssystem, till exempel frigående inomhus, burhöns eller ekologisk produktion, vilket är en form av indikation på djurväl-färd. Det är också krav på att märka ägg med förpackningsanläggningens godkännandenummer som vanligen innehåller en landskod.¹²⁸ Frivillig märkning av ursprung kan emellertid alltid användas och det finns redan flera märkningar som fokuserar på just detta. Det är

¹²⁵ De Jonge, J., van der Lans, I.A. och van Trijp, H.C.M. (2015). Different shades of grey: Compromise products to encourage animal friendly consumption. *Food Quality and Preference*, 45:87–99.

¹²⁶ Carlsson, F., Kataria, M., Lampi, E., Nyberg, E. och Sterner, T. (2022). Red, yellow, or green? Do consumers' choices of food products depend on the label design? *European review of Agricultural Economics*, 49(5): 1005–1026.

¹²⁷ Livsmedelsverket (2023). Ursprungsmärkning.

<https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/information-markning-och-pastaenden/ursprungsmarkning>
Besökt 2024-02-09.

¹²⁸ Livsmedelsverket (2024). Märkning av hönsägg. Livsmedelsverket, Uppsala.

<https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/faktablad/markning-av-honsagg.pdf>.

alltså inte svårt för producenter att visa att produkten är från Sverige. Nyttan med en svensk djurvälståndsmärkning, som i praktiken blir en form av ursprungsmärkning, som främst märker svenska produkter för att de är svenska är därför tveksam. Detta eftersom märkningen i praktiken inte skulle ge någon extra information men medföra extra kostnader för producenterna. För att djurvälståndsmärkningen skulle bidra med mer information behöver den visa vilka skillnader som finns mellan de bra och sämre alternativen på marknaden. Den skulle kunna motivera andra konsumtionsval om den visar på kvaliteter som det i dagsläget är svårt att förmedla. Det finns i dag exempelvis ingen möjlighet för konsumenter att veta om importerade produkter har producerats enligt liknande, eller högre, krav på djurvälstånd som den svenska lagstiftningen ställer.

11.3.7 Kan märkning främja svenska produkter i Sverige?

Om djurvälståndsmärkning ska kunna främja svenska animalieprodukter på den svenska marknaden i någon större utsträckning krävs ett intresse för märkningen bland konsumenter, att svenska produkter generellt sett har producerats med högre krav på djurvälstånd än de importerade produkterna samt att svenska produkter är relativt konkurrensutsatta innan märkning införs.

Ovan sammanfattades de svenska konsumenternas betalningsvilja för djurvälstånd. Det kan konstateras att denna varierar men att det kan finnas potential för märkning, åtminstone bland vissa konsumenter. Betalningsvilja verkar framför allt finnas för märkning som gör det möjligt att skilja mellan produkter som har producerats med vad som anses vara acceptabla standarder och de som inte har det. Andersson och Sundström (2022)¹²⁹ visar att nästan all import till Sverige av kött, mejeriprodukter och ägg kom från EU år 2020. Det är alltså EU-lagstiftning och regler för djurvälstånd i andra EU-länder som det är relevant att jämföra med svensk lagstiftning för att veta hur nivån på kraven på djurvälstånd skiljer sig åt mellan importen och de inhemskt producerade produkterna. Det har noterats ovan att svensk lagstiftning ställer högre krav på djurvälstånd än vad EU-lagstiftningen gör. Svenska krav på djurvälstånd är även högre än i många

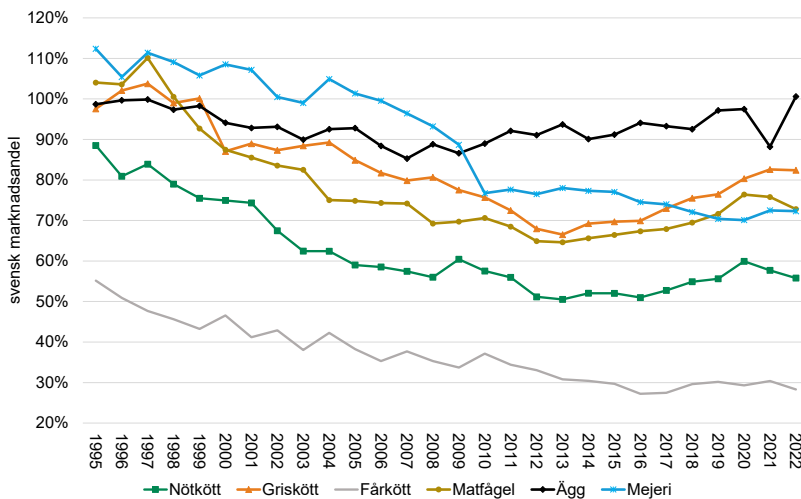
¹²⁹ Andersson, A. och Sundström, K. (2022). Styrmedel för minskad antibiotikaanvändning. AgriFood Economics Centre, Lund.

andra enskilda EU-länder.^{130,131} Det kan därför konstateras att svenskproducerade animalieprodukter generellt följer högre krav på djurväl-färd än importerade animalieprodukter. Undantag finns dock. Ut-ländska producenter kan exempelvis välja att följa högre krav än de som ställs i deras hemländers lagstiftning. Det är även möjligt att det finns exempel på enskilda krav på djurväl-färd som är högre i andra länder än i Sverige. En noggrann jämförelse av krav i olika länder är dock inget som ingår i denna rapport.

Frågan som återstår för att avgöra hur en märkning skulle kunna påverka konkurrenskraften för svenska produkter är att undersöka nuvarande konkurrenssituation. I figuren nedan analyseras därför svenska marknadsandelar för produkterna nötkött, griskött, matfågel, ägg och mejeriprodukter för period 1995–2022. Den svenska mark-nadsandelen visar, enkelt uttryckt, hur stor del av efterfrågan i Sverige som kan täckas av svensk produktion.

Figur 11.2 Svenska marknadsandelar, animalieprodukter 1995–2022

Notera att konsumtionen av mejeriprodukter uttrycks i mjölkkekvivalenter



Källa: Jordbruksverket.

¹³⁰ Sandøe, P., Hansen, H.O., Lottrup Halkjær Rhode, H., Houe, H., Palmer, C., Forkman, B. och Christensen, T. (2020). Benchmarking Farm Animal Welfare – A Novel Tool for Cross-Country Comparison Applied to Pig Production and Pork Consumption, *Animals* 10, no. 6: 955.

¹³¹ Sandøe, P., Hansen, H.O., Forkman, B., van Horne, P., Houe, H., de Jong, H.O., Kjær, J.B., Nielsen, S.S., Palmer, C., Rhode, H.L.H. och Christensen, T. (2022). Market driven initiatives can improve broiler welfare – a comparison across five European countries based on the Benchmark method, *Poultry Science*, 101, 101806.

Av figuren ovan noteras att de svenska marknadsandelarna försämrades efter EU-inträdet i början av perioden men att den negativa trenden stannade av runt år 2010. Det senaste decenniet har de svenska marknadsandelarna varit relativt stabila men det syns ökande trender för griskött, matfågel och nötkött. Den svenska marknadsandelen för griskött har exempelvis ökat från 66,5 procent år 2013 till 82,4 procent år 2022.

Den svenska marknadsandelen är högst för ägg (100,6 procent) och lägst för fårkött (28,3 procent) år 2022. Den kraftiga tillfälliga nedgången av den svenska marknadsandelen för ägg år 2021 beror på utbrott av fågelinfluensa. Den svenska marknadsandelen för mejeriprodukter har en något negativ trend även de sista tio åren. Inom segmentet mejeriprodukter finns dock stora skillnader och det är främst de svenska marknadsandelarna för ost och smör som har sjunkit över tiden. För år 2022 var den svenska marknadsandelen för ost 39,4 procent medan marknadsandelen för konsumtionsmjölk var 102,2 procent.¹³²

Det finns ingen officiell statistik på hur stor den svenska marknadsandelen för animalieprodukter är för olika typer av konsumtion. Enligt Jordbruksverket är en vanlig bedömning dock att marknadsandelen för svenskt kött är 90 procent i dagligvaruhandeln, 60 procent i offentlig sektor och endast 10–20 procent på privata restauranger.¹³³ Det importerade köttet äts alltså framför allt på restaurang och inte i hemmen. I dag äts relativt många måltider ute. År 2019 stod uteätandet för ungefär en tredjedel av de svenska konsumenternas totala utgifter på mat och dryck.¹³⁴ Den mat och dryck som konsumeras på restaurang är dock betydligt dyrare än den mat och dryck som konsumeras hemma. Detta innebär att andelen mat och dryck som konsumeras på restaurang är lägre än en tredjedel.

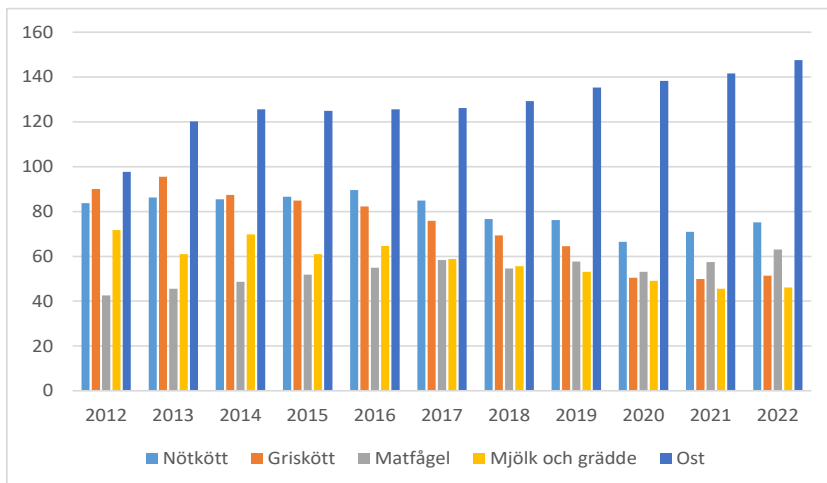
¹³² Jordbruksverket (2023). Konsumtion av kött. <https://jordbruksverket.se/mat-och-drycker/hallbar-produktion-och-konsumtion-av-mat/konsumtion-av-kott> Besökt 2024-02-29.

¹³³ Lannhard Öberg, Å. (2023). Marknadsrapport animalieprodukter – utvecklingen till och med 2022 för nötkött, griskött, matfågel, fårkött, ägg samt mjölk och mejeriprodukter. Jordbruksverket, Jönköping. <https://jordbruksverket.se/download/18.2a5bd7eb188fa97ada65a69f/1688039292751/Marknadsrapport-animalieprodukter-utvecklingen-tga.pdf>.

¹³⁴ Ibid.

Figur 11.3 Svensk import av animalieprodukter år 2012–2022, 1 000 ton

Handelsstatistik har använts för att skapa figuren. Följande KN-koder har använts för att skapa produktgrupperna: 0201 och 0202 (nötkött), 0203 (griskött), 0207 (matfågel), 0401 och 0402 (mjölk och grädde), 0406 (ost)



Källa: SCB.

Svenska marknadsandelar är ett mått på den svenska konkurrenskraften men säger inget explicit om storleken på importen. Det behöver exempelvis inte vara stor import, uttryckt i volym, av en vara med låg marknadsandel om konsumtionen av varan är liten. Förutsatt att konsumtionen och exportvolymerna inte förändras drastiskt borde man dock kunna se förändringar av de svenska marknadsandelarna reflekteras i förändringar av importvolymerna. Av figuren ovan kan noteras att detta stämmer till stor del. Figuren visar svensk importvolym av animalieprodukterna nötkött, griskött, fågelkött, mjölk och grädde samt ost under perioden 2012–2022.

Av produkterna i figuren ovan har importen varit störst för ost under hela den undersökta perioden. Importen av ost har dessutom ökat över tiden. Vidare syns tydliga negativa trender när det gäller import av griskött, nötkött, och mjölk och grädde. Importen av framför allt griskött har minskat kraftigt från 96 000 ton år 2013 till 51 000 ton år 2022, vilket är en minskning med 46 procent. Det stämmer väl överens med resultatet ovan om en ökande svensk marknadsandel för griskött. Det kan noteras en ökning av import av fågelkött

under den undersökta perioden trots en ökande svensk marknadsandel. Det tyder på ökad konsumtion av fågelkött. Konsumtionsförändringar har troligen även påverkat den minskande importen av nötkött och griskött då svensk konsumtion av dessa varor har minskat de senaste åren. Den totala köttkonsumtionen har även minskat i Sverige sedan år 2016.¹³⁵

Sammanfattningsvis är de svenska marknadsandelarna för animalieprodukter relativt höga. Undantag finns dock, exempelvis för fårkött och vissa mejeriprodukter. De senaste åren har marknadsandelarna generellt ökat samtidigt som importen av flertalet animalieprodukter har minskat. Att köpa svenskt verkar således öka i popularitet och tydligast syns detta för griskött. Å andra sidan finns exempel på produkter, som ost, som uppvisar både sjunkande svenska marknadsandelar och ökad import över tiden. Produktens förädlingsgrad påverkar även sannolikheten för att den innehåller importerade råvaror. Färskt kött som säljs i butik är generellt svenskt men fryst färdigmat innehåller ofta importerade råvaror.¹³⁶ En annan viktig slutsats är att de svenska marknadsandelarna skiljer sig mycket åt beroende på var konsumtionen sker. Kött som säljs i butik är till största delen svenskt medan kött som säljs på restaurang ofta är importerat.

Agrifoods slutsatser om djurvälståndsmärkning i Sverige

Potentialen för djurvälståndsmärkning att främja svenska varor i Sverige beror på vilken typ av produkt som konsumeras och var den konsumeras. Det finns produkter som har mycket höga svenska marknadsandelar vilket innebär att märkning inte skulle bidra till att konsumenter väljer svenskt i större omfattning. Exempelvis är i princip alla ägg, all konsumtionsmjölk och nästan allt färskt kött som säljs i butik svenskt i dag. Konkurrens från import finns dock bland ostprodukter och förädlade produkter som chark och frysta färdigrätter. Detta är också produkter där varumärken med olika smak och kvalitet erbjuder konsumenten en variation, samtidigt som det inte finns

¹³⁵ Jordbruksverket (2023). Konsumtion av kött. <https://jordbruksverket.se/mat-och-drycker/hallbar-produktion-och-konsumtion-av-mat/konsumtion-av-kott> Besökt 2024-02-29.

¹³⁶ Land (2018). Så mycket svenskt finns det i frysta färdigmaten. Artikel från 24 september 2018. <https://www.land.se/mat-dryck/sa-mycket-svenskt-finns-det-i-frysta-fardigmaten/> Besökt 2024-02-13.

krav på ursprungsmärkning vilket gör det svårare för konsumenter att identifiera svenska produkter.

Att ge konsumenter information genom en djurvälståndsmärkning skulle möjligen få konsumenter att välja svenska produkter i större utsträckning, givet att de importerade råvarorna har producerats med lägre krav på djurvälstånd än de svenska produkterna. Något som dock försvårar konsumtionspåverkan är att konsumenter har lägre betalningsvilja för djurvälståndsmärkning för förädlade produkter än för färskt kött. Det är även viktigt att komma ihåg att konsumenter är priskänsliga, vilket innebär att stora prisskillnader mellan importerat och svenskt, jämte intresset för till exempel utländska varumärken kan göra att den importerade varan som är sämre ur ett djurvälståndsperspektiv väljs trots märkning.

Alternativa sätt att påverka konsumtionen i butik kan också övervägas. Dagligvaruhandeln har i dag stor makt att påverka leverantörer genom att ställa krav på produktionsprocesser. Det finns därför möjlighet att ställa krav på att en viss miniminivå av djurvälstånd uppnås under produktionen av varorna som köps in. Detta görs till exempel i Nederländerna när det gäller kyckling. De senaste tio åren har allt fler dagligvaruhandlare övergått till att endast sälja färsk kyckling från långsamväxande raser som föds upp med lägre djurtäthet och ges bättre möjlighet till ett naturligt vilomönster.¹³⁷ Det har gjort att det har skapats en marknad för en välfärdskyckling som tidigare var svår att sälja i Nederländerna.

Även dagligvaruhandeln i Sverige skulle kunna ställa högre krav på djurvälstånd vid inköp om intresse finns. I dag ställer de stora kedjorna vissa krav på djurvälstånd vid inköp men det verkar inte finnas något samordnat arbete för att främja djurvälstånd. Axfood ställer exempelvis krav på djurvälstånd vid inköp till de egna märkesvarorna som utgår från svensk lagstiftning.¹³⁸ Även Coop och ICA ställer krav på djurvälstånd som går utöver EU-lagstiftningen vid import av animalieprodukter.^{139,140} Ingen av kedjorna redovisar tydligt vilka krav som

¹³⁷ Saatkamp, H.W., Vissers, L.S.M., van Horne, P.L.M. och de Jong, I. (2019). Transition from conventional broiler meat to meat from production concepts with higher animal welfare: experiences from The Netherlands. *Animals*, 9, 483.

¹³⁸ Axfood (2024). Schyssta proteiner. <https://www.axfood.se/hallbarhet/maten/schyssta-proteiner/> Besökt 2024-03-07.

¹³⁹ Coop (2024b). Djuromsorg och antibiotika. <https://www.coop.se/hallbarhet/hallbarhetsarbete/djuromsorg-antibiotika/> Besökt 2024-03-07.

¹⁴⁰ ICA (2024). Kött – så tar ICA ansvar för djuren. <https://www.ica.se/hallbarhet/miljo/ravaror/kott/> Besökt 2024-03-06.

egentligen ställs och ingen verkar ställa krav som är högre än nuvarande svensk lagstiftning. Bättre samarbete eller en branschöverenskommelse om djurvälstånd liknande den som finns för ansvarsfull antibiotikaanvändning¹⁴¹ skulle ha potential att påverka leverantörerna ytterligare. Den existerande överenskommelsen om antibiotika visar att det finns erfarenhet av samarbete för att främja hållbarhetsmål som det kan byggas vidare på.

En annan del av marknaden där potentialen för att öka konsumtionen av svenska animalieprodukter är stor är restaurangbranschen. Konsumtion på restaurang och konsumtion i butik skiljer sig dock åt, vilket kan påverka möjligheten att få konsumenter att ändra sitt beteende. Att äta på restaurang är i många fall en social upplevelse där umgänget står i centrum. Det gör att vissa kvalitetsaspekter, som till exempel matens ursprung och hållbarhetskvaliteter, inte prioriteras på samma sätt på restaurang som vid köp i butik. Märkning är också svårare att använda på restaurang än i butik då restauranger vanligtvis inte erbjuder flera jämförbara alternativ att välja mellan. Det kan också vara svårare att märka en maträtt som består av många olika animalieprodukter som kan ha producerats på olika sätt än en korv som säljs i butik. I nuläget är det svårt att se att djurvälståndsmärkning av maträtter på restaurang skulle påverka konsumtionen mer än marginellt. För att få till stånd större konsumtionsförändringar på restaurang krävs det antagligen en attitydförändring hos konsumenter alternativt att restauranger tar ett större ansvar för hållbarhetsfrågor som djurvälstånd vid inköp.

Vårt att ha i åtanke är att en ambition att öka andelen animalieprodukter producerade med god djurvälstånd i butik och på restaurang, till exempel genom att öka andelen svenska produkter, troligen skulle höja priserna för konsumenterna. Det skulle främst drabba konsumenter med små marginaler och/eller de med litet intresse för djurvälstånd negativt. Effekten av högre priser skulle kunna bli minskad konsumtion av animalieprodukter och ett minskat antal restaurangbesök.

Djurvälståndsmärkning kan även innebära möjligheter för importerade produkter som är producerade med minst lika höga krav på djurvälstånd som svensk lagstiftning ställer. I dagsläget är det svårt för

¹⁴¹ Svensk dagligvaruhandel (2020). Branschöverenskommelse – Kriterier mot antibiotikaanvändning vid djuruppfödning. <https://www.svenskdagligvaruhandel.se/wp-content/uploads/Branschoverenskommelse.kriterierantibiotikaanvandning.september2020-1.pdf>.

dessa produkter att marknadsföra sina kvaliteter. En djurväl-färds-märkning skulle kunna synliggöra för konsumenter att importerade produkter också kan vara ett bra val ur ett djurväl-färds-perspektiv. Konsumenter som prioriterar djurväl-färd över svenskt ursprung skulle då kunna börja köpa importerade produkter i större utsträckning än tidigare, särskilt om dessa säljs till ett lägre pris.

11.3.8 Kan märkning främja svenska produkter i utlandet?

Vid jämförelse mellan olika regioners betalningsvilja såg vi att Europa och Asien är de områden där betalningsvilja för djurväl-färd är högst i ett globalt perspektiv. Om man ska marknadsföra svenska produkter producerade med god djurväl-färd utomlands är det därför intressant att undersöka potentialen i just dessa områden. Eftersom Sveriges nuvarande export av animalieprodukter främst går till EU väljer vi här att fokusera på EU-marknaden och lämnar en närmare analys av potentialen i Asien till framtida studier. Ungefär 70 procent av Sveriges export av kött (KN-kod 02) går till EU och ungefär 60 procent av Sveriges export av mejeriprodukter och ägg (KN-kod 04) går till EU. Det är framför allt produkt 0402 (mjölk och grädde, koncentrerade eller försatta med socker eller annat sötningsmedel) som exporteras till länder utanför EU.¹⁴²

Litteraturen visar att konsumenter i EU har ett relativt stort intresse för djurväl-färd och att de generellt har en positiv betalningsvilja för att förbättra djurväl-färden. Samtidigt är de, precis som svenska konsumenter, en heterogen grupp som är priskänslig. Man kan vara villig att betala lite extra för djurväl-färd men inte stora summor. Det gör att djurväl-färds-märkning troligen främst har potential att skapa nischmarknader åt intresserade konsumenter. Nischmarknader för produkter producerade med god djurväl-färd finns redan i flera EU-länder. Det visas inte minst av de många djurväl-färds-märkningarna som används inom EU. Att lyckas ta sig in på dessa nischmarknader i andra främst västeuropeiska länder kan vara intressant för svenska producenter då dessa nischmarknader kan nå många miljoner människor i en stor region som EU. Om det inte går att förmedla de svenska produkternas mervärden på ett trovärdigt sätt kan det däremot bli svårt att konkurrera. Att märka sina produkter med en djurväl-färds-

¹⁴² Agrifoods beräkningar baserat på data från Statistiska Centralbyrån, SCB.

märkning kan därför ses som en möjlighet för svenska producenter att marknadsföra svenska produkter producerade med relativt god djurvälstånd.

De många djurvälståndsmärkningarna på EU-marknaden kan ses som en möjlighet men innebär även svårigheter för svenska producenter. Då länder har olika märkningar är det svårt för en enskild producent att överblicka vilka märkningar som finns, vad de innebär och hur certifieringsreglerna ser ut. Det finns vidare praktiska problem som språkbarriärer och det är oklart om de olika djurvälståndsmärkningarna möjliggör certifiering av produktion i utlandet. Även om det antas att certifiering är praktiskt möjligt innebär de många nationella märkningarna att det blir höga kostnader för en producent som vill exportera till flera olika länder och därför måste certifiera enligt flera olika standarder.

En svensk djurvälståndsmärkning skulle knappast vara en lösning på problemet då denna skulle vara okänd utomlands. Däremot skulle harmonisering av regler för djurvälståndsmärkning för EU-marknaden underlätta. Gemensamma regler för djurvälståndsmärkning inom EU skulle innebära att alla producenter bedöms på samma sätt. Det skulle i sin tur göra det lättare för konsumenterna att se vilka skillnader som finns mellan olika produkter och möjligheten att vilseleda med enkla påståenden skulle minska. En gemensam EU-märkning för djurvälstånd skulle för producenterna innebära att det räcker att följa en standard och att certifiera en gång för att kunna använda märkningen i hela EU. Det skulle medföra minskade kostnader för producenterna jämfört med situationen där varje land kräver certifiering enligt en nationell märkningsstandard för djurvälstånd. Den exakta utformningen av certifieringsreglerna kommer dock att vara viktig för Sveriges möjlighet att använda märkningen för att främja svenska produkter utomlands. Det skulle vara viktigt att märkningen visade att svenska produkter generellt följer striktare krav för djurvälstånd än nuvarande EU-lagstiftning.

Om det antas att det är möjligt att använda en djurvälståndsmärkning på ett relativt enkelt sätt för att marknadsföra svenska produkter i andra EU-länder samt att utformningen av märkningens regler är gynnsam för svenska producenter kan det ändå finnas hinder för svenska produkters möjlighet att konkurrera i utlandet. Konsumenter tenderar att föredra livsmedelsprodukter producerade i det egna

hemlandet.^{143,144,145} Det är alltså inte enbart svenska konsumenter som föredrar svenska produkter, utan franska konsumenter föredrar franska produkter, italienska konsumenter föredrar italienska produkter och så vidare. Det kan därför vara svårt att få utländska konsumenter att köpa svenska produkter om likvärdiga produkter från konsumenternas hemland finns tillgängliga. Möjligheten för svenska producenter att konkurrera på nischmarknaden för produkter producerade med god djurvälstånd bedöms vara störst i länder där efterfrågan på dessa produkter överstiger det inhemska utbudet. Konkurrenskraften för svenska produkter kan också öka om de är billigare än likvärdiga produkter från andra länder.

11.3.9 Agrifoods slutsatser från rapporten

Konsumenter i Sverige har svårt att veta vilka produkter de ska köpa om de vill gynna djurvälstånd eftersom det inte syns på produkten hur djur har behandlats under produktionen. En djurvälståndsmärkning skulle ge konsumenterna information om djurvälstånd och underlätta medvetna konsumtionsval. Litteraturen tyder på att det finns ett stort intresse för djurvälstånd bland svenska konsumenter men att endast vissa konsumenter skulle vara villiga att betala extra för en produkt producerad med god djurvälstånd. Generellt har konsumenter högre betalningsvilja för att gå från en relativt dålig produkt ur ett djurvälståndsperspektiv till en acceptabel, än från en acceptabel till en bra. Det är därför osannolikt att djurvälståndsmärkning i Sverige skulle kunna användas som styrmedel för att höja djurvälstånden. Däremot kan märkning skapa nischmarknader för produkter producerade med god djurvälstånd och/eller underlätta för konsumenter att undvika produkter som är relativt dåliga ur ett djurvälståndsperspektiv. Enligt litteraturen är kvantitativa märkningar, alltså en märkning med flera nivåer som ger ett betyg på djurvälstånd, att föredra över en märkning som endast visar om vissa krav uppfylls eller inte.

Generellt finns ett stort intresse för att köpa svenska animalieprodukter vid köp i butik. De svenska marknadsandelarna för animalie-

¹⁴³ Olper, A. och Raimondi, V. (2008). Explaining National Border Effects in the QUAD Food Trade. *Journal of Agricultural Economics*, 59: 436–462.

¹⁴⁴ Lopez, R. A., Pagoulatos, E. och Gonzalez, M. A. (2006). Home bias and U.S. imports of processed food products. *The North American Journal of Economics and Finance*, 17: 363–373.

¹⁴⁵ Morey, M. (2016). Preferences and the home bias in trade. *Journal of Development Economics*, 121: 24–37.

produkter är i allmänhet också relativt höga. Potentialen för att främja svenska animalieprodukter vid köp i butik är därför begränsad. Undantag finns dock från denna slutsats. Exempelvis är konkurrensen från import mer påtaglig för enstaka produktsegment som ostprodukter och förädlade köttprodukter. En djurvälståndsmärkning skulle kunna informera konsumenterna om skillnader i produktionsprocesser och eventuellt få konsumenter att välja till exempel svenskproducerad ost i större utsträckning. Konsumenter har emellertid lägre betalningsvilja för djurvälståndsmärkning av förädlade produkter än av till exempel färskt kött. Andelen importerat kött på restaurang är relativt hög vilket gör potentialen för att främja svenska animalieprodukter på restaurang stor. Det blir dock svårt att förändra konsumtionen på restaurang med hjälp av djurvälståndsmärkning. Andra styrmedel eller attitydförändring hos konsumenter ses som mer framkomliga sätt gynna svenska produkter på restaurang.

Djurvälståndsmärkning är en möjlighet för svenska producenter att marknadsföra produkter med god djurvälstånd i utlandet. Det stora antalet existerande märkningar på den europeiska marknaden tyder på ett konsumentintresse för frågan men märkningarna kan vara svåra att använda för svenska producenter. En harmonisering av regler för djurvälståndsmärkning inom EU skulle troligen gynna de svenska producenter som vill exportera produkter producerade med god djurvälstånd. Utan märkning är det svårt att marknadsföra de mervärden de svenska produkterna antas ha i förhållande till en standardprodukt på EU-marknaden.

11.4 Djurvälståndsmärkning i några EU-länder

I syfte att identifiera frivilliga initiativ och djurvälståndsmärkningar i några utvalda länder inom EU har företaget Macklean¹⁴⁶ på uppdrag av utredningen genomfört intervjuer med personer från följande organisationer:

- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK i Finland.
- Federal Ministry of Food and Agriculture i Tyskland.

¹⁴⁶ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

- Danish Veterinary and Food administration (DVFA) som är en del av departementet för livsmedel, jordbruk och fiske i Danmark.
- Wageningen Economic Research, lantbruksuniversitet i Nederländerna.
- Teagasc, the Agriculture and Food Development Authority, en statlig myndighet som arbetar med forskning och utbildning på Irland.

Länderna valdes ut efter en förfrågan på utredningens hearingar till de inbjudna bransch-, djurskydds- och konsumentorganisationerna om vilka konkurrentländer som var av störst intresse att studera. Intervjuerna har genomförts via Teams, telefon och kompletterande mejl. Ett begränsat antal personer har intervjuats. Rapporten kan därför inte göra anspråk på att ha fångat samtliga djurvälståndsmärkningar eller ge fullständiga beskrivningar av märkningarna.

11.4.1 Finland

Ett tydligt karaktärsdrag för animalieproduktionen i Finland är en stor mjölk- och köttproduktion. Djurskydd är en viktig fråga och landet har flera strikta krav på djurvälstånd där vissa är över EU:s nivå. Det finns flera möjligheter till ersättningar för lantbrukare som uppfyller vissa djurvälståndskrav som är högre än EU:s djurskyddslagstiftning. Dessa krav är inte lagstadgade. Skälet till detta är att EU-regelverket då skulle hindra Finland från att ge lantbrukarna statlig ersättning för djurvälståndsinnsatserna. Det är en viktig del av Finlands strategi, då man anser att nyckeln till ökad djurvälstånd är att kompensera animalieproducenterna för olika åtgärder. Finland ligger enligt egen utsago i praktiken långt över den nivå som bestämts av EU inom flera områden. Finland har också en djurskyddslag. En justerad lag trädde i kraft den 1 januari 2024.

I Finland finns det begränsat med nationsspecifika, oberoende märkningar för djurvälstånd men de som finns presenteras nedan.

ELVI-märkningen

Detta är en ny märkning som togs fram 2023 och är Finlands första oberoende märkning för djurvälstånd. ELVI-märkningen initierades av Arla och är en märkning enbart för mejeriprodukter. För att få använda den krävs en godkänd utvärdering av besättningen vid den årliga inspektionen där utfodring, stallmiljö, kornas hälsostatus och beteende kontrolleras. Kriterierna som ska uppfyllas baseras på djurskyddsprotokollet WelfareQuality, djurhälsovårdssystemet Naseva samt ELVI-märkets egna krav som bland annat anger att djuren måste hållas i lösdrift samt att ha möjlighet till utevistelse.¹⁴⁷

Luomu

Luomu, även kallat Solmärket, är en märkning av kontrollerad ekologisk produktion som ägs av Jord- och skogsbruksministeriet i Finland. För att erhålla märkningen måste produkten uppfylla kraven i EU:s ekoförordning. Märkningen kan även beviljas för produkter som importeras om producenten är ansluten till övervakningssystemet för ekologisk produktion. Således är inte märket en garanti för inhemska råvaror.¹⁴⁸

11.4.2 Danmark

Den danska animalieproduktionen präglas av en hög teknologisk nivå, där många gårdar använder avancerad teknik, samt en stor export av griskött. Danmark är också en stor exportör av mejeriprodukter, främst till andra europeiska länder. De som intervjuades i Danmark lyfte fram att det finns en kultur av att främja god djurhållning och välfärd, vilket också ses som ett sätt att bibehålla sin marknadsposition på exportmarknaden.

Danmark har flera olika märkningar för djurvälstånd, både egna som enbart finns på produkter i Danmark samt märkningar som även Sverige

¹⁴⁷ Arla, "ELVI-märkningen indikerar friska kor", Arla,

<https://www.arla.fi/vastuullisuus/elvi-merkki-kertoo-hyvinvoivista-lehmista>.

¹⁴⁸ Livsmedelsverket, "Solmärket dvs. märket Luomu – kontrollerad ekologisk produktion", Livsmedelsverket, <https://www.ruokavirasto.fi/sv/livsmedel3/livsmedelsbranschen/produkt--och-branschspecifika-krav/ekoprodukter/marknad-och-markning/sol-dvs.-luomu--market>.

använder såsom EU-ekologiskt. Nedan redogörs för ett urval av märken som enbart återfinns i Danmark.

Ø-märket

Ø-märket är en frivillig märkning kännetecknas av ett rött märke på förpackningarna med texten ”Statskontrolleret Økologisk” och är en av flera märkningar för ekologiska produkter. Skillnaden mellan detta märke och den EU-ekologiska märkningen, som även Sverige använder, är att danska myndigheterna är ansvariga för kontrollen av gårdar och producenter.¹⁴⁹

Det Økologiske Spisemærke

Det ekologiska livsmedelsvarumärket är ett gratis statligt kontrollerat märkningssystem för både privata och offentliga matserveringar, som visar hur stor andel av råvarorna som är ekologiska. Märket gör det möjligt för restauranger, caféer, sjukhus- och skolkök med flera att tydligt visa sin ekologiska profil. Märkningen finns i olika versioner beroende på hur stor andel av utbudet som är ekologiskt; guld (90–100 procent), silver (60–90 procent) och brons (30–60 procent). I september 2023 hade 3 460 matserveringar i Danmark denna märkning.¹⁵⁰

Bedre Dyrevelfærd







Bedre Dyrevelfærd är en statlig märkning för djurvelfärd utformad för griskötts-, kyckling- och nötköttsproduktion. Den togs fram 2017 i syfte att förbättra djurvelfärden i Danmark och utformades av veterinärer och det danska livsmedelsverket i nära samarbete med relevanta intressenter. Märkningen ställer högre krav på djurvelfärd än nuvarande danska lagstiftningar och EU:s nivå för djurvelfärd och innefattar inte ekonomiskt stöd till producenterna. Den utgår från en trappstegsmodell med tre olika nivåer av djurvelfärd som repre-

¹⁴⁹ Landbrug & Fødevarer, ”Økologiske mærker”, Landbrug & Fødevarer, <https://lf.dk/viden-om/oekologi/okomaerker>.

¹⁵⁰ Det Økologiske spisemærke, ”Om Det Økologiske spisemærke”, Det Økologiske spisemærke, <https://www.oekologisk-spisemaerke.dk/om-spisemaerket>.

senteras av ett, två respektive tre ifyllda gröna hjärtan på märket. Det motsvarar olika krav för gris-, kyckling- respektive nötproduktion som successivt ökar med ökat antal ifyllda hjärtan. Kraven för respektive nivå återfinns i figuren nedan. Ju fler ifyllda hjärtan på märket, desto bättre djurvälstånd med högre kostnader för producenten och därmed högre konsumentpris i butik.¹⁵¹

Figur 11.4 Beskrivning av kriterierna för respektive nivå i djurvälståndsmärkningen Bedre Dyrevelfærd

			
	More space More straw No tail docking Improved sow housing Shorter transportation time	+ Even more space Even more straw Free-range sows (barns)	+ Much more space Much more straw Piglets and sows in free-range field Outdoor space
	Slow growing breed More space Extra focus on footpad health Shorter transportation time	+ Even more space Enrichment through coarse feed or manipulable materials	+ Much more space Enrichment through coarse feed and manipulable materials Outdoor space with vegetation
	Demands on the quality of housing Calves together Shorter transportation time	+ Even better quality of housing Dairy cattle access to pasture	+ Improved quality of housing More space for dairy cattle in barns Access to pasture

Källa: Bedre Dyrevelfærd.

11.4.3 Tyskland

Animalieproduktionen i Tyskland karaktäriseras av en stor kött- och mejeriproduktion som tillsammans står för 39 procent av det totala produktionsvärdet. Tyskland är en federal stat bestående av 16 förbundsländer. I vilken grad djurvälstånd präglar produktionen skiljer

¹⁵¹ Bedre Dyrevelfærd, "The Governmental animal welfare label", Bedre Dyrevelfærd, <https://bedre-dyrevelfaerd.dk/servicemenu/english>.

sig mellan förbundsländerna. Generellt sett är djurvälstånd mer framträdande inom produktionen i de södra och västra delarna av landet. Det finns dock ett starkt engagemang för djurvälstånd hos såväl staten som hos konsumenterna i hela landet, med viss övervikt i storstäderna. Det är bland annat tydligt genom de många frivilliga initiativ som finns kring djurvälstånd samt det faktum att många nya bestämmelser i djurskyddslagstiftningen är under utarbetande. Dessa kommer att vara på en högre nivå än EU:s nuvarande djurskyddskrav.

Vita

Ett exempel på frivilligt initiativ kring djurvälstånd är bete för mjölkkor. Det finns inte något krav på bete för mjölkkor i Tyskland men många producenter erbjuder ändå bete för att kunna uppfylla ett frivilligt program som finns eller för att klimatet lämpar sig för det (främst i södra Tyskland). Om beteskravet uppfylls får mjölken märkas med prefixet Vita, som visar att det är mjölk från betande kor. Vissa förbundsländer ger en statlig ersättning som erhålls om man låter korna beta ute under tre månaders tid.

Tierhaltungsform

Denna produktmärkning liknar trappstegsmodellen i Danmark med skillnaden att Tysklands omfattar fyra nivåer i stället för tre. Den första nivån motsvarar EU:s djurskyddslagstiftning, den andra nivån sträcker sig över EU:s krav i vissa avseenden, den tredje innebär dessutom utomhusvistelse under begränsad tid och den fjärde benämns som ”premium”. Den fjärde nivån kräver exempelvis att minst 60 procent av fodret kommer från regionen, att avhorning av djur endast får ske då det rekommenderas av veterinär. Nivå fyra omfattar även ett krav på ständig tillgång till utomhusvistelse. Märkningen innebär dock inte en särskilt stor ökning av den reella djurvälstånden i jämförelse med Tysklands nuvarande lagar och regleringar enligt de intervjuade personerna. Exempelvis ingår inte förbud mot svanskupering av grisar eller krav på lösgående sugor.

Märkningen är frivillig och finansieras av dagligvaruhandeln genom programmet Initiative Tierwohl. Handeln i Tyskland betalar en av-

gift per sålt kilogram märkt kött till programmet, som i sin tur betalar en ersättning till producenterna.

En liknande märkning har tagits fram och beslutats av staten under 2023, baserat på fem olika typer av djurhållning där man kan få olika ersättningsnivåer. Den omfattar i första steget grisproduktionen och kommer att vara obligatorisk för samtliga grisproducenter. Märkningen syftar till att tydliggöra för konsumenten hur grishållningen sköts på gård. Kraven är kopplade till den miljö som grisarna vistas i, mer specifikt hur stort utrymme som finns per gris, om det finns tillgång till utevistelse samt om det är en ekologisk produktion eller inte. Denna märkning har en övergångsperiod på tre år och beräknas vara genomförd år 2025 i hela Tyskland. Märkningen kommer att vara synlig på konsumentförpackningarna.

Neuland

Neuland är en förening för lantbrukare som främjar djurvälstånd inom animalieproduktionen. Kraven omfattar i stort sett hela produktionskedjan, från djurhållning till transport och slakt. Kraven är olika beroende på djurslag men innehåller exempelvis förbud mot spaltgolv och uppbundna djur, krav på utevistelse året runt samt större utrymmen för djuren.

Für mehr Tierschutz

Detta är en djurskyddsmärkning som skapades av tyska djurskyddsföreningen 2013 i syfte att förbättra djurens levnadsvillkor. Märkningen består av två nivåer som motsvarar en respektive två stjärnor. Båda nivåerna går långt över de lagstadgade kraven i Tyskland. Den första stjärnan innebär exempelvis mer utrymme och sysselsättning för djuren medan den andra, premiumnivån, innebär utevistelse, bete och dubbelt så mycket utrymme som lagen kräver.

Ekologisk produktion

Det finns olika märkningar kring ekologisk produktion där Bioland, Demeter och Naturland är de största. De innefattar olika krav och den som har mest omfattande krav är Demeter följt av Bioland och därefter Naturland.

11.4.4 Nederländerna

I Nederländerna finns enligt de intervjuade personerna ett starkt hållbarhets- och djurvälståndsfokus som är brett förankrat i landet. Djurvälståndet sägs även vara marknadsdriven, vilket innebär att handeln är den drivande kraften för utveckling. Det skiljer sig från Sverige och många andra EU-länder. Nederländernas animalieproduktion karaktäriseras av stor besättningsstorlek med ett stort antal djur på relativt liten landyta. Det har bland annat resulterat i att det inte ges tillstånd att starta en ny animalieproduktion utan tillstånd måste erhållas från en primärproducent som avvecklat sin verksamhet. Staten avser dessutom att tvinga ett antal befintliga animalieproducenter att avveckla sin produktion i syfte att minska mängden kväve i luften, något som anses enklare att genomföra än att minska utsläppen från exempelvis bilar.

Nederländerna har en låg andel ekologisk produktion. Till exempel fanns det länge en strävan att producera mer ekologiskt griskött och uppnå en ekologisk produktionsandel på 5 procent. Det misslyckades och staten och livsmedelsindustrin kom i stället överens om ”Tussensegmentet”, ett mellansegment mellan ekologiskt och konventionellt. Det ger en bredare målgrupp, lägre krav på producenterna och därmed lägre kostnader.

Nederländerna har ett stort fokus på märkningar och många producenter använder dem, vilket innebär att den grundnivå som finns enligt lag inte blir så betydande eftersom producenter ofta följer de ännu högre kraven som märkningarna har. Det finns ett tydligt fokus på hållbar grisproduktion vilket syns i antalet märkningar för det djurslaget. Samtliga märkningar är drivna av handeln vilket innebär att de i många fall blir ett krav för att få sälja i dagligvaruhandeln. Konsumenten betalar för merkostnaderna, som delvis tillfaller producenten som en bonus för en del av extrakostnaderna som märkningskraven

medför. Nedan redogörs för två av de djurvälståndsmärkningar som finns i Nederländerna.

Beter Leven Hallmark

Detta är en kvalitetsmärkning samt ett program för köttprodukter som drivs av djurskyddsorganisationen Dierenbescherming och är utformad som en trappstegsmodell. Produkten blir tilldelad antingen en, två eller tre stjärnor beroende på hur strikta krav produktionen uppfyller. En stjärna motsvarar en förbättrad djurvälstånd bland annat i form av ökat utrymme för djuren, begränsad transporttid och högre avvänjningsålder. Två stjärnor motsvarar utevistelse och tre stjärnor att man uppfyller alla lägre nivåer i systemet samt bedriver ekologisk produktion.

Allt kött som säljs i handeln har denna märkning i dag men vissa butiker väljer att inte visa märkningen. Anledningen är att märkningen innebär en extra kostnad för butikerna, vilket konsumenten i slutändan får betala för (0,5 euro/kg extra). Då märkningen är ett krav från handeln är det slakteriföretagen som i sin tur ger bonus till producenterna som uppfyller kraven. Bonusen täcker dock inte merkostnaderna för den enskilde animalieproducenten. Beter Leven Hallmark avser att öka sina krav, vilket sannolikt kommer att innebära ytterligare kostnader för animalieproducenterna. Det kan få till följd att färre väljer att följa programmet.

Varken van Morgen

Varken van Morgen är ett kvalitetsprogram för grisproduktion som är mycket likt Beter Leven Hallmark men med skillnaden att det även inkluderar krav på miljön och antibiotikaanvändningen. Exempelvis innebär kraven större utrymme för grisar, lägre andel spaltgolv, sysselsättningsmaterial, ingen kastrering, svanskupering enbart om veterinären godkänner det, lägre antibiotikaanvändning, mindre utsläpp av ammoniak samt användning av grön elektricitet. Beter Leven Hallmark är fortfarande den största märkningen/programmet i Nederländerna, men Varken van Morgen försöker ta andelar och strävar efter att bli störst på marknaden.

11.4.5 Irland

Irland har en lång tradition som lantbruksnation. De dominerande produktionsgrenarna är nötkötts-, gris- och mjölkproduktion. Irlands klimat och natur gör det möjligt att hålla nötkreatur utomhus en stor del av året. Det har också lyfts fram som en viktig konkurrensfördel och mycket av marknadsföringen har byggts kring det gröna, öppna landskapet, ren luft och natur och de rika möjligheterna för djuren att vistas ute. Mejeriproduktionen på Irland genomgår stora förändringar. Många mjölkproducenter tvingas minska sin produktion på grund av sänkta nivåer av tillåten konstgödsel, med minskad foderproduktion som följd. Det styrs av de utsläppsmål som satts upp för Irland.

Irland har satsat mycket på sin livsmedelsexport och 1994 grundades Bord Bia, the Irish Food Board, som anses haft stor påverkan på Irlands tillväxt och exportframgångar inom livsmedel. Bord Bia är en statlig organisation som främjar och stödjer den irländska livsmedels- och dryckesindustrin, både på den nationella marknaden och internationellt. Bord Bia har även ett kvalitetssäkringsprogram för primärproducenter, Bord Bia Quality Assurance. För utveckling av livsmedelssektorn finns också Teagasc (Agricultural and Food Development Authority), som är det nationella organet som tillhandahåller forsknings-, rådgivnings- och utbildningstjänster till lantbruket, landsbygden och livsmedelsindustrin. Det finns alltså flera organ på Irland som främjar den irländska livsmedelsproduktionen, vars motsvarigheter inte finns i Sverige.

Irland har inga specifika märkningar när det gäller djurvälstånd men olika kvalitetsprogram. Som för övriga EU-länder ingår också utökade djurvälståndskrav i märkningen EU-ekologiskt.

Sustainable dairy assurance scheme (SDAS)

För mejeriproducenter finns det frivilliga initiativet Sustainable dairy assurance scheme (SDAS), som är ett kvalitetssäkrings- och uppföljningssystem från Board Bia, där många av mjölkproducenterna deltar. Det finns även motsvarande system för produktion av nöt- och lammkött, Sustainable beef and lamb assurance scheme (SBLAS).

PigMeat Quality Assurance Scheme och OneWelPig

Även inom grisproduktionen finns ett Board Bia-program PigMeat Quality Assurance Scheme, som innehåller vissa djuromsorgskrav. Cirka 90 procent av producenterna deltar och är kvalitetssäkrade enligt programmet. Det pågår även ett frivilligt initiativ som heter OneWelPig, i vilket man arbetar med 30 producenter som har besättningen utomhus.

11.4.6 Några ytterligare djurvälståndsmärkningar och liknande initiativ i Europa

Inom EU finns också andra, relativt kända initiativ kring ökad djurvälstånd och som kan vara värda att nämna.

Red Tractor

Red Tractor är ett initiativ som startades i Storbritannien år 2000 och som utvecklar standarder gällande djurvälstånd och livsmedelssäkerhet. De har även tagit fram en märkning för livsmedel som uppfyller särskilda krav. Dessa krav är olika beroende på animalier respektive vegetabilier och finns för gris, lamm, kyckling, nötkreatur, spannmål samt frukt och grönsaker.¹⁵² Det finns tre olika märkningar, en som erhålls om standardkraven uppfylls samt två extra för kyckling. Den ena avser förbättrad djurvälstånd med mer utrymme för kycklingen och den andra märkning avser frigående honor och kycklingar med tillgång till utevistelse.¹⁵³

European Chicken Commitment (ECC)

ECC, eller Better Chicken Commitment som det heter utanför Europa, är inte någon officiell märkning. Det är ett initiativ som syftar till att öka djurskyddskraven och därmed djurvälstånden. ECC består av ett antal djurvälståndskriterier som tagits fram av internationella djurrätts- och djurskyddsorganisationer som företag kan välja att använda vid inköp av kyckling. Organisationerna uppmanar företag att skriva på ett

¹⁵² Red Tractor "Our Standards", Red Tractor, <https://redtractor.org.uk/our-standards>.

¹⁵³ Red Tractor, "Red Tractor Logos", Red Tractor, <https://redtractor.org.uk/our-logos>.

avtal om att de ska följa dessa kriterier senast år 2026. Kriterierna innebär bland annat att följa de EU-regler som finns och minska beleggingsgraden. Företaget ska också årligen rapportera sitt arbete offentligt och granskas av en tredje part för att säkra uppfyllande av kriterierna. Ytterst få producenter uppfyller kraven inom EU. I dagsläget produceras ingen ECC-kyckling i Sverige, även om de flesta av kraven i ECC uppfylls.

Ibericogris

Ibericogrisar är grisar som fötts upp i Spanien enligt särskilda standarder som anses gynnsamma för grisarna. Den primära födan är det som finns utomhus, det vill säga naturlig vegetation, särskilt ekollon. Det finns specifika krav på uppfödningen där utevistelse är ett krav samt att utrymmet per gris måste vara 0,4–0,8 hektar. Dessutom måste suggorna under digivningsperioden ha minst 4 m² utrymme.

11.5 Konsumentvilja och märkning

11.5.1 Olika undersökningar och bedömningar kring konsumenters vilja att välja och betala för djurskydd

Intresset för svenska livsmedel är fortsatt starkt i Sverige. Trots minskningen i försäljningsvolym inom dagligvaruhandeln visar statistik att varor märkta med Från Sverige-märket, som företaget Svenskmärkning AB står bakom, haft en betydligt mindre volymminskning jämfört med andra varor inom dagligvaruhandeln. Det kan även i viss mån ha påverkats av att det bland Från Sverige märkta varor finns en relativt stor andel egna märkesvaror, EMV, som generellt har lägre priser. Konsumenternas syn bekräftas även av Svenskmärkning AB:s attitydundersökning, som visar att andelen konsumenter som fortsätter att prioritera svenskt är hög. Undersökningen visade att nästan tre av fem personer, 55 procent, anser att ursprung är en viktig faktor när de handlar livsmedel. Däremot visar samma undersökning att vid en prioritering anser majoriteten att priset är den allra viktigaste faktorn och hela 57 procent prioriterar att maten inte är för dyr. Att den är svenskproducerad kommer på andra plats med 45 procent. Det bör noteras att denna typ av attitydundersökningar inte nödvän-

digttvis speglar konsumentens faktiska handlingar, då viljan kan vara en sak och det faktiska agerandet en annan. Det kan sannolikt, åtminstone till del, förklara ökningen av mängden importerat nötkött, kyckling och mejeriprodukter och vara ett resultat av ett ökat konsumentintresse för de billigare, importerade varorna.¹⁵⁴

En bidragande faktor till varför Sveriges konsumenter fortsatt väljer inhemska produkter bedöms bland annat vara de etiska ställningstaganden som Sverige har gjort där djurvälstånd och den låga antibiotikaanvändningen är centrala delar. Enligt en attitydundersökning som Svenskmärkning AB genomförde år 2023 väljer 72 procent av Sveriges konsumenter svenskt av anledningen ”låg antibiotikaanvändning i djuruppfödningen” som är den tredje viktigaste faktorn efter viljan att gynna bönder (83 procent) och att gynna svensk livsmedelsproduktion (73 procent). Ett bättre djurskydd kommer först på en sjätteplats med 67 procents svarsandel.

I Kantar Medias Sifo panel 2023 frågade man bland annat hur viktigt konsumenterna ansåg att det var att maten är hållbar utifrån sex olika aspekter. Där kom djurvälstånd på delad andra plats med social rättvisa som 81 procent ansåg vara mycket eller ganska viktigt.

En enkät har genomförts av BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), som är EU:s konsumentorganisation det vill säga en paraplyorganisation för 45 oberoende konsumentorganisationer i 31 länder, och ICRT (International Consumer Research and Testing) i samarbete med nio konsumentorganisationer. Enkäten genomfördes i Belgien, Italien, Nederländerna, Portugal, Sverige, Tyskland och Ungern i november 2023. Drygt 1 000 personer svarade i varje land. Nio av tio konsumenter var positiva till högre djurskydds krav i EU som förbud mot operativa ingrepp och burhållning samt större utrymmeskrav. Sju av tio kunde tänka sig att betala mer om djuren får det bättre. Ungefär hälften av dessa angav att de kunde betala 5 procent mer.¹⁵⁵

Verian (tidigare SIFO) har genomfört en undersökning på uppdrag av Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Den bygger på 1 037 intervjuer med den svenska allmänheten mellan 18–84 år. Datainsamlingen genomfördes i den slumpmässigt rekryterade Sifopanelen mellan den 18–20 december 2023.

¹⁵⁴ Rapport Macklean 2023-11-14. Rapport till utredningen LI 2023:01.

¹⁵⁵ BEUC rapport. Farm animal welfare: what consumers want – A survey of Europeans understanding and expectations. Februari 2024.

- Nära tre fjärdedelar (74 procent) av svenska konsumenter sade att de köper svenskproducerade livsmedel minst en gång i veckan. En av tio (10 procent) svarade att de gör det varje dag.
- Sex av tio i studien svarade att den främsta anledningen till att de köper svenskproducerade livsmedel är att de uppfattar att svenska produkter har lägre klimatpåverkan vid transporter, 55 procent ville stärka Sveriges självförsörjning.
- Nästan hälften, 44 procent, av de tillfrågade konsumenterna svarade att de köper svenska livsmedel på grund av god djurhållning.
- Hela åtta av tio (83 procent) svarade att de skulle vilja köpa mer svenska livsmedel.
- De livsmedel intervjupersonerna sade att man helst köper med svenskt ursprung var mejeriprodukter (84 procent), kött (80 procent), kyckling (71 procent) och ost (68 procent).
- Nästan hälften av de svarande sade att de hade köpt mer svenskproducerade livsmedel om bonden skulle få större del av priset som de betalar (45 procent), om det fanns tydlig märkning och information om ursprung (43 procent) samt om det var lägre pris på produkterna (41 procent).
- Endast 13 procent av konsumenterna trodde att hälften av svenskarnas livsmedelskonsumtion kan täckas av svensk försörjning.

Även rapporten från Agrifood, som genomförts på uppdrag av utredningen, noterar att det finns ett stort intresse bland konsumenter för att köpa svenska animalieprodukter i butik men att endast en begränsad andel är villiga att betala extra för djurvälstånd. Agrifood anger att det är oklart hur mycket man kan tänka sig att betala. Sammanställningen av litteraturen i Agrifoods rapport visar också att konsumenter är en heterogen grupp som är relativt priskänslig. Agrifood konstaterar att även om det finns en betalningsvilja för djurvälstånd är ofta andra kvaliteter viktigare, till exempel produktkvalitet, livsmedelssäkerhet och ursprung. Enligt rapporten har konsumenter generellt en högre betalningsvilja för att gå från en relativt undermålig produkt ur ett djurskyddsperspektiv till en som producerats med ett acceptabelt djurskydd än från en acceptabel till en hög nivå på djurskydd. Det vill säga att även om intresset för djurvälstånd bedöms som

stort bland svenska konsumenter är många inte villiga att betala för att förbättra den redan höga, svenska djurvälståndet ytterligare. Betalningsviljan kan också skilja sig åt mellan olika djurslag. Enligt Agrifoods rapport har svenska konsumenter exempelvis en lägre betalningsvilja för att förbättra slaktkycklingars välfärd än för att förbättra grisars och kors välfärd.

11.5.2 Djurvälståndsmärkning i Sverige

Enligt Agrifoods rapport är det osannolikt att djurvälståndsmärkning skulle kunna användas som styrmedel för att höja djurvälståndet i Sverige. I rapporten konstateras vidare att marknaden för märkning som fokuserar på höga djurvälståndskrav är liten. Om fokus för en eventuell djurvälståndsmärkning är högre krav än nuvarande lagstiftning kan man enligt Agrifood förvänta sig att marknaden för de märkta produkterna blir begränsad. Det innebär också att det kan bli svårt att använda märkning som ett styrmedel för att höja djurvälståndet i Sverige ytterligare. Agrifood konstaterar vidare i sin rapport att många förknippar en varas ursprung med djurvälstånd och att ursprungsmärkning har visat sig signalera djurskyddsnivå till konsumenter.

Andelen importerat kött på svenska restauranger är relativt hög vilket gör potentialen för att främja svenska animalieprodukter på restaurang stor. Agrifoods bedömning är att det är svårt att förändra konsumtionen på restaurang med hjälp av en specifik djurvälståndsmärkning. Regeringen har gett Livsmedelsverket i uppdrag att ta fram de föreskrifter som är nödvändiga för att det ska vara obligatoriskt för restauranger och storhushåll att informera konsumenter om ursprungsland för färskt, kylt, fryst och malet kött av nöt, svin, får, get och fjäderfä som används som ingrediens i måltider som serveras på restauranger och i storhushåll. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.¹⁵⁶

Enligt Agrifood höjer obligatorisk märkning kostnaderna för alla producenter medan frivillig märkning kan innebära möjligheter att rikta in sig på det segment av konsumenter som har en större betalningsvilja. En frivillig märkning signalerar som regel positiva egenskaper och då krävs ofta en högre betalningsvilja för märkta produkter än för standardprodukten eftersom de märkta varorna kan ha ett

¹⁵⁶ Regeringsuppdrag till Livsmedelsverket. LI 2024/00919.

högre pris. Om konsumenten redan anser att djurskyddet är högt är man inte beredd att betala så mycket mer. Obligatorisk märkning kan enligt Agrifood komma i fråga i de fall man vill visa vilka produkter som är undermåliga från djurskyddsperspektiv. Av Agrifoods rapport framgår vidare att obligatorisk märkning ses som mer effektiv för att påverka konsumtionen än frivillig märkning men att den medför högre kostnader för bland annat kontroller.

Potentialen för att främja svenska animalieprodukter vid köp i butik genom djurvälståndsmärkning är begränsad även om undantag finns. Exempelvis är konkurrensen från import mer påtaglig för enstaka produkter som ost och förädlade köttprodukter. En djurvälståndsmärkning skulle i dessa fall kunna informera konsumenterna om skillnader i produktionsprocesser och eventuellt få konsumenter att välja till exempel svenskproducerad ost i större utsträckning.

11.5.3 Djurvälståndsmärkning i EU

Nyttan av en djurvälståndsmärkning kan se olika ut på hemma- respektive exportmarknaden. En märkning kan innebära att man kan nå ett större segment av konsumenter som har en högre betalningsvilja på exportmarknader. En svårighet kan vara att kännedomen om svensk djurskyddslagstiftning är låg i andra länder och att det kan finnas många andra märkningar att ta ställning till. Dessutom föredrar många konsumenter produkter från det egna landet.

EU-kommissionen har tidigare aviserat sin avsikt att presentera ett förslag till en EU-gemensam djurvälståndsmärkning. Det är svårt att fullt ut bedöma hur en sådan märkning skulle påverka djurskyddet i EU och svenska företagens konkurrenskraft utan att veta hur ett sådant märkningssystem skulle vara utformat. Kommissionen har ännu inte presenterat något förslag och det är oklart vilka nivåer och kriterier som skulle finnas samt om märkningen ska vara frivillig eller obligatorisk. Det är också kostsamt att ta fram en EU-märkning.

Bland de bransch-, konsument- och djurskyddsorganisationer som deltog på utredningens hearingar var synen på en gemensam djurvälståndsmärkning i EU negativ för svenskt vidkommande med endast ett undantag.

11.6 Utredarens slutsatser

Utredarens uppdrag har varit att kartlägga konsumenters vilja över tid att välja och betala för livsmedel med anledning av de svenska djurskydds- och djurhälsokraven. Uppdraget har även omfattat att analysera om märkning och information till konsumenter kan bidra till att öka konkurrenskraften för svenska livsmedelsprodukter. Utredaren har genom uppdraget till Agrifood och övriga delar av kapitlet genomfört uppdraget. Utredaren lämnar inga förslag på området men antar följande slutsatser.

- Det finns ett stort intresse för djurvälstånd hos de svenska konsumenterna men endast en begränsad andel är villig att betala extra för djurvälstånd.
- Viljan att välja svenska produkter finns, men den verkliga betalningsviljan i butik är lägre.
- Möjligheten till högre priser i butik för varor som producerats med en hög djurskyddsnivå bedöms inte vara tillräcklig för att kompensera för svenska animalieproducenters sammantagna merkostnader.
- Det bedöms inte troligt att en djurvälståndsmärkning skulle kunna användas som styrmedel för att höja djurvälstånden i Sverige.
- Potentialen för att främja svenska animalieprodukter vid köp i butik genom djurvälståndsmärkning bedöms begränsad.
- En svensk djurvälståndsmärkning bedöms inte vara till gagn för primärproduktionens konkurrenskraft.
- I stället för en djurvälståndsmärkning i Sverige förordas ett ökat fokus och ytterligare satsningar på ursprungsmärkning.
- Märkning bör i de allra flesta fall vara frivillig.
- Det bedöms svårt att förändra konsumtionen på restaurang med hjälp av en djurvälståndsmärkning. Det vore positivt med obligatorisk ursprungsmärkning på restaurang och storhushåll.
- Det bedöms inte troligt att ett införande av en djurvälståndsmärkning i EU skulle gagna vare sig svensk konkurrenskraft eller djurskydd. Det är dock svårt att bedöma detta innan utformningen av en sådan märkning är känd.

- Om en EU gemensam djurvälståndsmärkning införs är det viktigt att den är frivillig och har flera nivåer.

Utredaren instämmer i slutsatsen från Agrifoods litteraturstudie att det finns ett stort intresse för djurvälstånd hos de svenska konsumenterna men att endast en begränsad andel är villiga att betala extra för djurvälstånd och att det är oklart hur mycket man kan tänka sig att betala. Viljan att välja svenska produkter finns, men den verkliga betalningsviljan i butik är lägre. Om konsumenterna redan anser att djurskyddet är högt är det inte sannolikt att man är beredd att betala så mycket mer. Utredaren noterar dock att flera svenskproducerade livsmedel i varierande grad har högre priser, vilket tyder på en faktisk betalningsvilja. Möjligheten till högre priser i butik för varor som producerats med en hög djurskydds nivå bedöms dock inte vara tillräcklig för att kompensera för svenska animalieproducenters sammanlagda merkostnader. Detta bland annat då antalet konsumenter med den vilja och köpkraft som skulle behövas inte bedöms vara tillräckligt många. Utredaren noterar att betalningsviljan för livsmedel producerade med högre djurvälstånd skiljer sig mellan köp av färskvaror som kött och konsumtionsmjölk, mot mer processade och sammansatta produkter där betalningsviljan för gott djurskydd generellt är lägre.

Med grund bland annat i det som noterats kring konsumenters vilja att välja och betala för högre djurskydd instämmer utredaren i Agrifoods slutsats att det inte är troligt att djurvälståndsmärkning skulle kunna användas som styrmedel för att höja djurvälstånden i Sverige. Potentialen för att främja svenska animalieprodukter vid köp i butik genom djurvälståndsmärkning bedöms sammantaget som begränsad, även om utredaren noterat att det kan finnas undantag. Utredaren finner inte att en svensk djurvälståndsmärkning skulle vara till gagn för primärproduktionens konkurrenskraft då antalet konsumenter som är villiga, och kan, betala det merpris som krävs sannolikt är alltför få. Djurskyddet är redan på en hög nivå i Sverige och så även förtroendet bland konsumenterna för svenska livsmedel. Att införa ytterligare märkning är också kostsamt och kan riskera att urholka befintliga märkningar i Sverige som KRAV, Svenskt Sigill och Från Sverige.

Agrifood konstaterar i sin rapport att många förknippar en varuslagets ursprung med djurvälstånd och att ursprungsmärkning har visat sig signalera djurskydds nivå till konsumenter. Utredaren delar denna slutsats

och förordar i stället för en djurvälståndsmärkning ett ökat fokus och ytterligare satsningar på ursprungsmärkning. Ett gott exempel är den redan väletablerade märkningen Från Sverige som fått stort genomslag och högt förtroende från såväl livsmedelsföretag och konsumenter som från branscherna inom animalieproduktionen.

Utredaren bedömer att märkning i de allra flesta fall bör vara frivillig. En frivillig märkning signalerar som regel positiva egenskaper och då krävs ofta en högre betalningsvilja för märkta produkter än för standardprodukten eftersom de märkta varorna kan ha ett högre pris. Utredaren instämmer i Agrifoods bedömning att det är svårt att förändra konsumtionen på restaurang med hjälp av en specifik djurvälståndsmärkning. Utredaren anser däremot att en utökning av krav på ursprungsmärkning till exempel för restauranger, är intressant och kan stärka svenska animalieproducenters konkurrenskraft samt signalera djurskyddsnivå. Med utgångspunkt i Agrifoods rapport konstateras att obligatorisk märkning kan komma i fråga i de fall man vill visa vilka produkter som är undermåliga från djurskyddsperspektiv. Utredaren anser att det är positivt att regeringen gett Livsmedelsverket i uppdrag att ta fram de föreskrifter som är nödvändiga för att det ska vara obligatoriskt för restauranger och storhushåll att informera konsumenter om ursprungsland. Utredaren anser att det finns skäl för att en ursprungsmärkning på restaurang och storhushåll ska vara obligatorisk, bland annat då obligatorisk märkning visat sig ha större effekt på konsumtionen än frivillig märkning.

Utredaren noterar vidare att nyttan av en märkning kan se olika ut på hemma- respektive exportmarknaden. Ambitionen att ta fram en djurvälståndsmärkning inom EU är god, men utredarens bedömning är att det är tveksamt om en EU-gemensam märkning är till svenska animalieproducenters fördel. Det är dock svårt att fullt ut bedöma det utan att veta hur ett sådant märkningssystem skulle vara utformat. Utredarens bedömning, utan att känna till utformningen av märkningen, är att en gemensam djurskyddsmärkning inom EU kan komma att missgynna djurskyddsprogressiva medlemsländer som Sverige då svensk animalieproduktion skulle kunna bli placerad i en nivåklass bland länder som i stort har ett sämre djurskydd. Det beror bland annat på antalet och utformningen av nivåer i märkningssystemet samt vilka kriterier som väljs ut. Djurskyddslagstiftningen kan dessutom se likadan ut i olika länder men skilja sig i praktiken beroende på hur lagstiftningen tolkas och efterlevs. Utredaren be-

dömer att det inte är troligt att införande av en djurvälståndsmärkning i EU skulle gagna vare sig svensk konkurrenskraft eller djurskydd. Om den ändå skulle införas är det mycket viktigt att den är frivillig och innehåller flera nivåer av djurskydd. Vilka kriterier som väljs ut är också av stor betydelse.

12 Offentlig upphandling

12.1 Utredningens uppdrag

Enligt livsmedelsstrategin bör den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster användas för att bättre styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö. För att underlätta för upphandlande organisationer att arbeta med livsmedelsstrategins ambitioner som mål har Upphandlingsmyndigheten tagit fram kravpaket där den samlar de hållbarhetskriterier som omfattar djurskyddsaspekter som återfinns i svensk lagstiftning eller frivilliga branschöverenskommelser i Sverige. Utredaren har mot denna bakgrund i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning krav på djurskydd ställs vid offentlig upphandling.

12.2 Synpunkter från olika aktörer

Vid hearingar och andra kontakter utredningen har haft med olika intressenter har många framfört offentlig upphandling som hämmande för konkurrensen. Även om det i dag finns möjligheter att ställa djurskydds krav vid offentlig upphandling har flera ansett att lagstiftningen bör ge större och tydligare utrymme än nu att upphandla livsmedel i linje med svensk djurskyddslagstiftning. Ett exempel som angetts är att det inte är förbjudet att upphandla importerat kött där djuren slaktats utan föregående bedövning. Sverige har ett unikt totalförbud mot att slakta djur utan föregående bedövning, en bestämmelse det finns en fullständig uppslutning kring och stöd för bland samtliga deltagande organisationer på hearingen.

12.3 Offentlig upphandling och de grundläggande principerna

Kommuner, regioner och andra offentliga myndigheter har att beakta bestämmelserna om offentlig upphandling vid sina offentliga inköp. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, är en av de lagar som reglerar den offentliga upphandlingen. Bestämmelser för offentlig upphandling bygger dock i grunden på EU-direktiv och det finns fem grundläggande principer som utgör grunden för hela upphandlingslagstiftningen. Dessa principer kommer till uttryck i bland annat 4 kap. 1 § LOU, där det anges att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Principen om icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering innebär att det inte är tillåtet att diskriminera anbudsgivare på grund av nationalitet. Det gäller även indirekt diskriminering. En upphandlande myndighet får alltså inte ställa krav eller använda sig av utvärderingskriterier som innebär att endast nationella leverantörer kan delta i upphandlingen.

Principen om likabehandling

Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas på samma sätt i lika situationer. Särbehandling, oavsett om det är positiv eller negativ, är inte tillåten. Principen innebär till exempel att alla leverantörer ska få samma information samtidigt och att ett anbud som lämnats in för sent inte kan accepteras. Det innebär även att samtliga krav som ställs i en upphandling måste framgå av upphandlingsdokumentet och att det normalt inte är tillåtet att lägga till eller ta bort krav under upphandlingens gång. Likabehandlingsprincipen innebär samtidigt att olika situationer inte får behandlas lika om det inte föreligger sakliga skäl. Leverantörer kan till exempel behöva visa på olika sätt att de uppfyller kraven i upphandlingen.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär att samtliga krav som ställs i en upphandling måste vara rimliga i förhållande till de mål som eftersträvas. Det innebär även att åtgärderna som den upphandlande myndigheten vidtar inte får vara mer långtgående än vad som krävs för den aktuella upphandlingen.

Principen om öppenhet

Principen om öppenhet kallas även transparensprincipen och innebär att en upphandling ska genomföras på ett öppet sätt. Det ska tydligt framgå vad som ska upphandlas, vilka krav som ställs och hur upphandlingen ska genomföras. Förfarandet ska vara förutsebart och det ska vara tydligt för leverantörerna på vilka grunder kontrakt kommer att tilldelas.

Principen om ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att bevis, såsom intyg, dokument, certifieringar och liknande utfärdade av andra medlemsländers behöriga myndigheter också ska gälla i en i en annan medlemsstat. Det får till exempel inte finnas krav om bevisning i form av dokument från endast ett visst land.

12.3.1 Möjligheterna till att beakta miljö-, sociala och arbetsrättsliga hänsyn

De grundläggande principerna måste alltid beaktas vid en offentlig upphandling. Av 4 kap. 3 § LOU framgår även att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Detta ger upphandlande myndigheter möjlighet och incitament att ställa sådana krav. Av bestämmelsens utformning följer dock att det utifrån den inte går att kräva att sådana krav ställs. Den tydliggör dock att det är tillåtet att använda sig av utvärderingskriterier som innebär att leverantören ska iaktta vissa standarder eller arbets sätt och att leverantören ska kunna lämna bevisning om att så är fallet.

Miljö-, social- och arbetsrättsliga hänsyn kan få betydelse under olika moment i en upphandling. De kan vara vid beslut om uteslutning av en leverantör från att delta i en upphandling, eller när det i en upphandling används tekniska specifikationer eller tekniska krav och funktionskrav. Det kan också bli aktuellt vid övervägande om att förkasta ett anbud vars pris är onormalt lågt på grund av att miljö-, social- eller arbetsrättsliga regler inte har följts. Slutligen kan det i en upphandling ställas särskilda villkor för hur det kontrakt som upphandlingen gäller ska fullgöras. Sådana villkor kan avse särskilda sociala, miljömässiga eller andra villkor för fullgörandet.¹

12.3.2 Den nationella livsmedelsstrategin och Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas

I juni 2017 fattade riksdagen beslut om en nationell livsmedelsstrategi vars mål är att Sverige ska ha en långsiktig, hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja. Målen i livsmedelsstrategin omfattar hela livsmedelskedjan och sträcker sig fram till år 2030. Strategin består av en proposition (prop. 2016/17:104) och en handlingsplan. Handlingsplanen är indelad i fyra delar, varav del 2 består av ett antal olika åtgärder som ska bidra till att nå livsmedelsstrategins övergripande mål under åren 2020–2025.

Vad gäller offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster anges i livsmedelsstrategin att upphandling bör användas för att bättre styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö. Det är Upphandlingsmyndigheten som har ansvar för att utveckla, förvalta och ge stöd inom offentlig upphandling. Ett av Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för ökad miljöhänsyn och sociala hänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för detta inom upphandlingen. Myndigheten har även ansvar för att utveckla och förvalta en nationell kriteriedatabas för miljöanpassad upphandling.

Djurskydd och djurvälstånd ses av många som en viktig hållbarhetsfråga när det gäller livsmedelsproduktion. I den kriterietjänst som Upphandlingsmyndigheten har tagit fram finns förslag på kravformuleringar kopplade till bland annat djuromsorg i upphandlingar av animaliska livsmedel. Kriterierna i databasen har tagits fram med beaktande av gällande bestämmelser om offentlig upphandling och rätts-

¹ Prop. 2015/16:195 s. 428.

praxis samt med hänsyn till praktiska förutsättningar som gäller för offentlig upphandling. Kriterierna består av färdigformulerade krav med tillhörande information. Det finns även framtagna förslag till bevis och uppföljning av bevis. Kriterierna utgörs av olika hållbarhetskriterier och kan användas på olika sätt upphandlingsdokumenten. Inom området för livsmedel och måltidstjänster finns förslag på kravformuleringar för bland annat kött, kyckling-, kalkon- och hönskött, mjölk och mejeri samt ägg. Det är huvudsakligen kriterier som gäller teknisk specifikation och i några fall särskilda kontraktsvillkor.

12.4 Krav på djurskydd vid offentlig upphandling

Som redogjorts för ovan finns i dag inga bestämmelser som innebär att svenska djurskyddskrav måste uppfyllas vid samtliga offentliga upphandlingar av livsmedel. Det finns dock incitament i lagstiftningen för att beakta djurskyddskrav. För att veta i vilken mån sådana krav faktiskt ställs krävs underlag. Det finns ingen tillgänglig statistik som anger hur vanligt förekommande djurskyddskrav är vid offentliga upphandlingar. Ett första steg har dock tagits genom att MATtanken² tillsammans med statistikenheten på Jordbruksverket har arbetat med statistikinsamling av livsmedelsinköp till offentlig sektor, SILO. Statistikinsamlingen omfattar än så länge endast kommuners livsmedelsinköp. Det finns dock planer på att utöka statistikinsamlingen till att även omfatta statistik från regioner.

MATtanken samlat in och upprättat en förteckning över merparten av Sveriges kommuners politiskt fastställda måltidspolicyer/kostpolicyer, tillsammans med uppgift om vilket år policyerna fastställdes. Dessa policyer ger en bild av vilka ambitioner kommunerna har vad gäller livsmedelsinköp.

12.4.1 Måltidspolicyer

Som angett ovan har majoriteten av Sveriges kommuner politiskt fastställda måltidspolicyer/kostpolicyer. De innehåller mål och riktlinjer och ska vara vägledande för kommunens måltider inom olika verk-

² MATtanken är en satsning som ursprungligen startades av en arbetsgrupp inom Landsbygdsnätverket och ska vara en arena för nätverkande, kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte. MATtanken tillhör Landsbygdsnätverkets kansli, som är inrättat vid Jordbruksverket.

samheter. Policyerna avser allt från livsmedelsinköp, näringsinnehåll och livsmedelssäkerhet till måltidsservering och personalkompetens med mera.

MATtanken har samlat in och upprättat en förteckning över merparten av dessa policyer tillsammans med uppgift om vilket år policyerna fastställdes. Av dessa framgår att majoriteten av kommunerna har policyer som gäller hela den kommunala verksamheten. Det finns dock även kommuner där policyerna är mer begränsade till att endast gälla del av den kommunala verksamheten, exempelvis skol- och förskoleverksamhet. Några kommuner har tillsammans med närliggande kommuner upprättat gemensamma policyer, ett exempel är kommunerna Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda, Mellerud, Åmål och Säffle.

Av policyerna framgår att en majoritet av kommunerna har uttalade målsättningar – och även ställer krav på de som gör livsmedelsinköp för kommunens räkning – avseende hållbar utveckling. Detta gäller såväl ekonomiskt, socialt som miljömässigt. Hur långtgående policyerna är och vilket fokus som lyfts fram i dem varierar mellan olika kommuner. Något som är vanligt förekommande är målsättningar/krav på en ökad andel inköp av närproducerade livsmedel, då huvudsakligen med hänvisning till hållbarhet och miljö. Det är även vanligt med olika skrivningar om att hänsyn ska tas till den lokala marknaden och om att upphandlingar ska möjliggöra även för lokala producenter att lämna anbud. Det är även ganska vanligt förekommande med hänvisningar till Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas och dess hållbarhetskriterier. Många av kommunerna har också ambitioner att upphandla en större andel ekologiska livsmedel. I en del kommuners måltidspolicyer finns särskilt angivna mål om djuromsorg för de livsmedel som köps in. Det sker på olika sätt men exempel kan vara att det anges genom hänvisning till att svenska djurskyddskrav (lagstiftning) ska vara uppfyllda, att det ska vara högt ställda djuretiska krav, att djuromsorg ska beaktas vid upphandling eller att kosher- och halalslaktat kött inte erbjuds med hänvisning till djurskydd.

Ett exempel på angivna djurskyddsambitioner är Linköpings kommun som i sin policy från 2023 anger att animaliska livsmedel ska vara producerade med god djuromsorg och följa svensk djurlagstiftning och uppfylla Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier. Ett annat exempel på ganska långtgående riktlinjer är Mariestads kommun som anger i sin policy från 2022 att ambitionen är att – inom ramen för upphandlingsreglerna – öka andelen svenska, närproduce-

rade, ekologiska livsmedel. Genom att dela upp livsmedelsupphandlingarna i mindre varuområden eller geografiska områden, kan mindre företag lättare klara av att lägga konkurrenskraftiga anbud. Vid upphandling av livsmedel ska Mariestads kommun ställa höga krav på råvaran beträffande kvalitet, miljö och djurskydd. Kraven som ställs vid upphandling ska minst motsvara de krav som ställs på svensk livsmedelsproduktion. Ytterligare exempel är Lysekils kommun som i sin policy från 2021 anger att kött ska komma från produktion som uppfyller svenska djurskydds krav samt Upphandlingsmyndighetens krav. I möjligaste mån, utifrån ekonomiska förutsättningar, väljs även kött från ekologiskt uppfödda och om möjligt naturbetande djur.

Något som kan noteras i detta sammanhang är även att det finns en del kommuner som har mål avseende större andel vegetabilier och detta främst med hänvisning till hälso- eller miljömål.

12.4.2 Statistik från SILO, livsmedelsstatistik för offentlig sektor, avseende kommuners livsmedelsinköp

Statistikinsamling av livsmedelsinköp till offentlig sektor, SILO, är en ny databas med statistik över kommunernas livsmedelsinköp. SILO startade som ett pilotprojekt våren 2022 till sommaren 2023, och har därefter fortsatt med en publik lansering av insamlad livsmedelsstatistik våren 2024. I dagsläget omfattar statistiken kommuners livsmedelsinköp avseende åren 2022 och 2023. Databasen lanserades i april 2024 och då fanns inläst data från 245 kommuner avseende år 2022 och 268 kommuner avseende år 2023. Från och med början av 2025 är planen att SILO, förutom insamling av statistik rörande kommunernas inköp av livsmedel 2024, även ska inkludera regionernas livsmedelsstatistik vid insamlingen.

Syftet med SILO är att samla in och sammanställa statistik för att få kunskap och kunna följa utvecklingen över vilka livsmedel som köps in till offentlig sektor. Statistiken som har samlats in har inhämtats genom att kommunerna efter förfrågan lämnat in uppgifter om vilka livsmedel som köpts in föregående år. Underlaget omfattar kommunernas samtliga livsmedelsinköp, med undantag för livsmedel som köpts konsumentförpackat i vanlig livsmedelsbutik.

Vid lanseringen av databasen var det sammanlagda värdet av inköpta livsmedel 7,8 miljarder kronor. Det högsta varuvärdet för inköpta livsmedel utgörs av mejerivaror (936 miljoner kronor). Bland

de resterande nio största livsmedelsgrupperna återfinns grönsaker (549 miljoner kronor), köttprodukter (508 miljoner kronor), oberett kött (408 miljoner kronor), frukt och bär (361 miljoner kronor), ost (337 miljoner kronor), fågelprodukter (303 miljoner kronor), oberedd fisk (291 miljoner kronor), matfett/matolja (283 miljoner kronor) och kaffe (233 miljoner kronor).

I tabellen nedan anges bland annat varuvärde och ursprungsandel för inköpta livsmedel i kategorierna mejerivaror, köttprodukter, oberett kött, ost, fågelprodukter, ägg och äggprodukter.

Tabell 12.1 Tabell över vissa kategorier inköpta livsmedel

	Varuvärde (miljoner kronor)	Andel svenskt (%)	Andel ej svenskt (%)	Uppgift om ursprung saknas (%)	Andel av totalt varuvärde (%)
Mejerivaror	936	84,0	11,0	5,0	12
Köttprodukter	508	84,0	9,0	7,0	7
Kött oberett	408	89,0	5,0	6,0	5
Ost	337	53,0	30,0	17,0	4
Fågelprodukter	303	84,0	11,0	5,0	4
Ägg	71	98,8	0,5	0,7	
Äggprodukter	16	85,1	14,4	0,5	

Uppgifterna i tabellen är beräknade på utdrag ur SILO version 2023:1.

I de olika kategorierna ingår följande huvudgrupper (inom parentes) av livsmedel: mejerivaror (mejerivaror, mjölk övrigt mejeri, mejeri och mjölkprodukter), köttprodukter (köttprodukter, chark fårskt, fårsprodukter fryst, chark fryst, charkprodukter och chark), kött oberett (kött oberett, kött fårskt, kött fryst och kött), ost (ost) och fågelprodukter (fågelprodukter, fågelprodukter fryst och fågel obehandlad).

Av tabellen framgår att andelen svenskt ursprung är relativt stor för många livsmedel, särskilt avseende ägg och oberett kött. En livsmedelskategori som dock sticker ut är ost, där andelen svenskt endast är 53 procent och andelen utländskt ursprung är 30 procent. Ost är en relativt stor produkt av de offentliga inköpen. Det är en produkt som kan produceras i Sverige och där det bör finnas utrymme för större andel med svenskt ursprung. Jämfört med den totala konsumtionen i Sverige är kommunernas inköp av kött, fågel, ägg, mejerivaror och ost av större andel svenskt ursprung.³

³ Statistik över inköp av livsmedel i offentlig sektor SILO version 2023:1, s. 12–13 och Marknadsrapporter om svensk konsumtion från jordbruksverket.se.

12.5 Utredarens slutsatser

Av utredningens kartläggning framgår att det saknas statistik på ett övergripande plan avseende i vilken utsträckning det ställs krav på djurskydd vid offentlig upphandling. Det framgår dock att det vid kommunernas offentliga inköp av livsmedel i hög utsträckning köps in av svenskt ursprung vad gäller de för utredningen relevanta livsmedlen. Ost är dock en produkt som kan produceras i Sverige och som hade kunnat utgöra en större andel av de offentliga inköpen. Att andelen svenskt ursprung är relativt hög bland de relevanta livsmedlen vid offentliga inköp som kommunerna gör kan bero på att det ställs djurskyddskrav men det kan även bero på något annat, som exempelvis miljökrav och anbudsgivare. Ytterligare insamling av statistik behövs för att lättare kunna ta reda på detta.

Av olika kommuners måltidspolicyer framgår att det i hög grad finns ambitioner om att ställa djurskyddskrav vid offentlig upphandling. Det är även något som uppmuntras i nuvarande lagstiftning som anger att miljö, sociala och arbetsrättsliga hänsyn bör beaktas om upphandlingens art motiverar det. Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas med förslag på kravformuleringar kopplade till bland annat djurskydd underlättar också för den som ska upphandla att ställa sådana krav. Kriteriedatabasen kan även utgöra ett stöd i andra sammanhang, som till exempel vid utbildning eller vid utformning av olika styrdokument som måltidspolicyer.

Sammantaget anser utredaren att detta ger positiva signaler om att det ställs krav på djurskydd vid den offentliga upphandling som kommunerna gör. Det är dock utredarens bedömning att ytterligare och utvidgad statistiskinsamling, från bland annat regioner och statliga myndigheter, behövs för att få en bättre helhetsbild av de offentliga inköpen av livsmedel. MATtankens arbete med SILO bedöms fylla en mycket viktig funktion genom att tillhandahålla faktabaserade underlag om inköp av livsmedel till offentliga måltider. Att statistiken framöver även kommer omfatta regionernas livsmedelsstatistik är också mycket positivt.

13 Konsekvensutredning

13.1 Inledning

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) i den lydelse som utredningen har att beakta ska en utredning redovisa vilka konsekvenser förslagen i betänkandet kan få i vissa angivna avseenden. Därutöver har utredningen enligt direktiven att redovisa förslagets effekter för konsumenter och eventuella berörda organisationer inom civilsamhället. I den del utredningen lämnar författningsförslag ska även förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser dessutom anges på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Dessa delar redogörs för i detta kapitel. I betänkandets övriga kapitel har utredaren redogjort för möjliga konsekvenser av de lämnade förslagen avseende bland annat påverkan på produktion, konkurrenskraft och djurskydd. En kortare summering av dessa konsekvenser anges nedan.

13.2 Utredningens arbete

Utredningen har bedrivits i nära samarbete med de experter som förordnats. Utredningen har även haft tre hearingar, ett seminarium och omfattande kontakter med olika branschföreträdare, myndigheter och andra berörda aktörer. Ambitionen har varit att beakta och ta hänsyn till samtliga synpunkter, även om utredningen inte kunnat gå samtliga till mötes. Utredaren har övervägt flera olika alternativa lösningar och förslag. En mer utförlig beskrivning av utredningens uppdrag och arbete finns i betänkandets kapitel 2.

13.3 Summering av konsekvenser för produktion, konkurrenskraft och djurskydd

Flera av utredarens förslag bedöms ge ökade möjligheter till företagande i hela landet. Förslagen bidrar till att uppfylla Sveriges livsmedelsstrategis mål om ökad livsmedelsproduktion. De stödjer också en ökad inhemsk livsmedelsberedskap. Flera av förslagen förenklar för företagen och bidrar till att sänka animalieproducenternas produktionskostnader. De ger även bättre förutsättningar för att nå en ökad lönsamhet och hållbarhet. Många av förslagen bidrar till att minska risktagandet i företaget, vilket kan öka viljan att investera. Detta bland annat genom åtgärder för att minska viltskador och rovdjursangrepp.

Utredaren lämnar förslag som underlättar och utökar möjligheterna till generations- och ägarskiften, expansion, nyföretagande samt investeringar. Förslagen bedöms även leda till ytterligare arbetstillfällen.

Utredaren lämnar flera förslag som bedöms öka export och innovation. Förslagen innebär också ökad samverkan inom både export och innovation, vilket ligger i linje med Sveriges ambitioner om utökningar på områdena.

Förslagen innebär ytterligare medel till produktionsnära forskning, innovation och utveckling. Det kommer att bidra till produktionsfrämjande innovation och tillämpad forskning inom exempelvis avel, stallbyggnation och teknik. Genom förslagen ges utökade forskningsmedel till djurskyddsfrämjande åtgärder, vilket förväntas förbättra både djurskydd och produktion. En konsekvens är också att det nationella programmet för livsmedelsforskning stärks, vilket bidrar till att uppnå livsmedelsstrategins övergripande mål.

Djurägarna ges ett utökat förtroende och ansvar med utredarens förslag, till exempel genom en ökad flexibilitet av olika bestämmelser. Flera av förslagen kommer också att medföra förenklingar och förbättringar av djurskyddsföreskrifterna, men även andra förenklingar för företagen. Det finns också förslag som förväntas stärka kompetensen bland annat kring avelsfrågor, teknik och byggnation. Genom olika förslag på kompetens- och samordningsåtgärder förväntas mer likriktade myndighetsbedömningar uppnås och ökad rättssäkerhet för djurägarna.

Utredaren lämnar flera förslag till förenklingar och förbättringar av förprovningen av djurstallar. Genom koncentration av förprovningen till de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna ges bättre förutsätt-

ningar för specialistkompetens, mer likartade bedömningar och därmed ökad rättssäkerhet för djurägarna. Förslagen innebär flera förenklingar, bland annat genom införande av typgodkända byggnadslösningar och inredningar, där kravet på förprovning utgår. Jordbruksverket får i uppdrag att se över möjligheterna att undanta ännu fler byggnadsåtgärder av enklare slag från förprovningen och även att ta fram ett förslag kring vilka enklare byggnadsåtgärder som kan undantas från besiktning. Förslaget innebär en förenkling och minskad administrativ börda för djurägarna.

Förslagen om utökade ersättningar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), ersättningar för förebyggande smittskyddsåtgärder och vid smittskyddsutbrott samt högre ersättningar i samband med rovdjursangrepp och stängsling med rovdjursavvisande stängsel gynnar animalieproducenterna på flera sätt. Det innebär bland annat en ökad ekonomisk trygghet och ökade möjligheter för investeringar.

Vissa av utredningens förslag påverkar djurskyddet på olika sätt. Det har varit en central aspekt i utredningens arbete att hitta lösningar och lämna förslag på åtgärder som kan leda till långsiktiga förbättringar för både konkurrenskraften och djurskyddet. Att en förbättrad djurvälstånd kan vara gynnsamt för både produktion och konkurrenskraft är på intet sätt något nytt, utan snarare allmänt känt. Exempel på förslag som utredaren bedömer kommer leda till långsiktiga förbättringar av både djurskyddet och konkurrenskraften finns bland annat inom områden som forskning, nya och moderniserade stallbyggnader, innovation och användning av ny teknik, fler och högre djurvälståndersättningar, förbättrat smittskydd, ersättningar för övergång från uppbundna system för mjölkkor till lösdrift och skydd mot rovdjur.

13.4 Ekonomiska konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för

staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering. Dessa delar redogörs för nedan.

13.4.1 Ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter

Utredarens förslag innebär flera uppdrag och ökade kostnader för flera statliga myndigheter. Nedan följer en summering av de olika uppdrag som bedöms få ekonomiska konsekvenser för respektive myndighet följt av uppskattningar av de ekonomiska konsekvenserna samt förslag på finansiering.

Jordbruksverket

Utredarens förslag innebär flera uppdrag och ökade kostnader för Jordbruksverket, som är expertmyndighet på jordbruksområdet. Utredarens bedömning är att Jordbruksverket kommer vara i behov av anslagsförstärkningar för att kunna prioritera arbete med de olika förslagen utan att prioritera bort annan instruktionsgiven verksamhet.

Förprovning av djurstallar

Utredaren har lämnat följande förslag om att Jordbruksverket inom området för förprovning ska:

- Utreda om ekonomiskt stöd kan införas för frivilliga smittskydds-samråd i samband med förprovning.
- Föreskriva om kompetenser.
- Se över möjligheten att reglera en skyldighet för länsstyrelserna att erbjuda djurägare digitalt eller fysiskt förmöte inför att en förprovningensansökan skickas in.
- Utforma en ordning för att godkänna standardiserade byggnadslösningar och inredningar (typgodkända stalllösningar).
- Se över möjligheten att undanta fler byggnadsåtgärder av enklare slag och föreslå vilka enklare byggnadsåtgärder som kan undantas från besiktning.

Flera av förslagen ovan faller inom den löpande verksamheten på Jordbruksverket och bedöms kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser. Det gäller till exempel arbete med föreskrifter. Initialt kan dock visst merarbete krävas som innebär behov av ökade resurser. Frågan om ekonomiskt stöd kan införas för frivilliga smittskyddssamråd i samband med förprovning och frågan om utformande av en ordning för att godkänna standardiserade byggnadslösningar och inredningar bedöms vara mer resurskrävande. Sammantaget bedöms arbetet initialt motsvara en årsarbetskraft första året. Därefter bör förslagen inte medföra någon extra medelstildelning.

Utveckla djurskyddsföreskrifterna

Utredaren har lämnat följande förslag om att Jordbruksverket inom området för djurskyddsföreskrifter ska:

- Minska det totala antalet bestämmelser på djurskyddsområdet.
- I högre utsträckning än i dag och där så är lämpligt, införa ökad flexibilitet i djurskyddsföreskrifterna. Det kan till exempel ske genom fler målstyrda bestämmelser (där målet tillåts uppfyllas på olika sätt) eller bestämmelser med villkor.
- Ta fram årlig redovisning av resultatet av arbetet till regeringen.
- Se över möjligheten att öka flexibiliteten i lagstiftningen när det gäller bete och utevistelse för får och nötkreatur i köttproduktion. Detta i syfte att djurägarna själva i högre grad ska kunna bestämma när, hur länge och vilka djur som ska vistas utomhus.
- Se över möjligheten till flexibilitet i lagstiftningen avseende placeringen av den fasta golvytan i grisboxar och kravet på andel fast yta.
- Se över möjligheten att förenkla och förtydliga kravet på transporterstillstånd vid transporter av egna djur samt möjligheten att ta bort kravet.

Förslagen avser huvudsakligen arbete med föreskrifter, vilket faller inom den löpande verksamheten på Jordbruksverket. Det är dock initialt fråga om ytterligare utredning, analys och föreskriftsarbete utöver det löpande arbetet med föreskrifter. Det kommer att innebära behov av ytterligare resurser till Jordbruksverket. Utredarens förslag

på författningsändringar kommer i förlängningen även innebära begränsat föreskriftsarbete för Jordbruksverket. Det bedöms falla inom ramen för Jordbruksverkets ordinarie arbete och inte kräva några ytterligare medel. Sammantaget bedöms det ökade arbetet för Jordbruksverket initialt motsvara en årsarbetskraft första året. Därefter bedöms förslagen inte medföra någon extra medelstildelning.

*Villkorad läkemedelsanvändning, ViLA,
och uppdrag avseende fertilitetsstörning hos mjölkkor*

Utredaren har lämnat följande förslag om att Jordbruksverket inom området för villkorad läkemedelsanvändning och avseende fertilitetsstörning hos mjölkkor ska:

- Så långt möjligt förenkla regelverket och minska administrationen för djurägarna vad gäller villkorad läkemedelsanvändning, ViLA.
- Göra en översyn av anslutningskraven och öppna ViLA-Mjolk för alla besättningar som klarar djurskyddsdeklarationens krav.
- Se över möjligheten att förlänga besöksintervallen i ViLA-Mjolk och ViLA-Får.
- Se över möjligheten att efter utbildning låta djurägare behandla kalvningsförlamning inom ViLA-Mjolk.
- Se över möjligheten att tillåta husdjurstekniker att behandla fertilitetsstörning hos mjölkkor.

Förslagen avser huvudsakligen arbete med föreskrifter, vilket faller inom den löpande verksamheten på Jordbruksverket. Det är dock initialt fråga om ytterligare utredning, analys och föreskriftsarbete utöver det löpande arbetet med föreskrifter. Det kommer att innebära behov av ytterligare resurser till Jordbruksverket. Sammantaget bedöms arbetet initialt motsvara en halv årsarbetskraft första året. Därefter bör förslagen inte medföra någon extra medelstildelning.

Kontroller

Utredaren har lämnat följande förslag om att Jordbruksverket inom området för djurskyddskontroll ska:

- Ta fram och genomföra kalibreringsutbildningar avseende djurskydd för länsstyrelserna och för de officiella veterinärerna på slakterier.
- Göra en översyn och uppdatering av vägledningen för djurskyddskontroll på slakteri i den del som avser de officiella veterinärernas kontroll av djurskydd.
- Undersöka möjligheten att ge djurägare rätt till avstämning med officiell veterinär inför transport av djur till slakteri.

Förslagen innebär visst arbete med utredning, analys och föreskrifter. Det innebär även merarbete för utformning och genomförande av utbildningsinsatser. Det är endast utbildningar som medför ett återkommande merarbete då kalibreringsutbildningar behöver genomföras med viss regelbundenhet. Kostnaderna för detta beror bland annat på om utbildningarna hålls fysiskt eller digitalt. Det kommer att innebära behov av ytterligare resurser till Jordbruksverket. Sammantaget bedöms arbetet initialt motsvara en halv årsarbetskraft första året. Därefter bör förslagen inte medföra någon extra medelstildelning.

Ersättningar

Utredaren har lämnat följande förslag om att Jordbruksverket inom området för ersättningar ska:

- Undersöka möjligheterna att genomföra ekonomiska uppräknings för ersättningsnivåerna för djurvälståndersättningar.
- Inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens undersöka möjligheterna att införa fler djurvälståndersättningar.
- Undersöka och föreslå höjda ersättningsnivåer för och justeringar av investeringsstöden (bland annat för omställning från uppbyggda system till lösdrift i mjölkproduktionen).
- Ta fram enhetskostnader för uppförande av stallbyggnader för fårproduktion.

Förslagen innebär visst utredningsarbete utöver Jordbruksverkets löpande verksamhet. Nya eller förändrade stöd innebär ökade kostnader för Jordbruksverket för genomförande och administration. Det bör noteras att i den del de nya eller förändrade ersättningar finansieras inom ramen för befintlig budget inom den strategiska planen innebär det ökade administrationskostnader för Jordbruksverket utan att leda till ett högre utbetalt totalbelopp från CAP.

Sammantaget bedöms Jordbruksverkets ökade arbete i dessa delar motsvara en halv årsarbetskraft första året. Förslagen kan innebära visst ökat arbete även därefter men bör kunna rymmas genom omprioriteringar i den befintliga verksamheten och därmed inte medföra någon extra medelstilldelning.

Det behövs även en finansiering för att kunna åstadkomma ytterligare eller höjda ersättningar. Det innebär att ytterligare medel måste tillskjutas eller att medel inom Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) behöver omfördelas. Utredaren förordar i första hand att medel tillskjuts. Enligt 1 § förordningen (1999:710) om valutakurs vid stöd från EU-budgeten ska kursen 9,30 kronor per euro användas vid beräkning av finansiella ramar för ett program eller en del i en åtgärd som EU finansierar. Detta är en lågt satt valutakurs som bör kunna justeras till ett högre belopp. Det skulle innebära ytterligare medel inom den strategiska planen. Utredaren anser att de ökade medel som föreslås tillskjutas animalieproduktionen i form av högre och fler djurvälståndersättningar samt höjda ersättningsnivåer för investeringsstöden ska finansieras genom dessa medel. Bedömningen är att det hade gynnat Sverige ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv, särskilt med tanke på den svenska livsmedelsberedskapen, företagande i hela landet och fler arbetstillfällen.

Ett alternativ är att omfördela medel inom Sveriges strategiska plan, vilket innebär att omprioriteringar behöver göras. Enligt utredaren bör sådana prioriteringar göras till förmån för animalieföretag och aktiva producenter framför det generella inkomststödet (även kallat gårdsstödet). Oavsett valutakursjusteringen kommer omfördelningar inom den strategiska planen troligen behöva göras för de uppräkningsprogramperioder (fram till 2028). Det är dock viktigt att framhålla att lantbruksföretag i Sverige generellt sett har svårt att uppnå tillräcklig lönsamhet i dag och att omfördelningar av medel inom den strategiska planen därför inte är tillräckligt, utan att det behövs ett tillskott av

medel i form av ersättningar via CAP. Lantbruksföretagen har ett i dag högre kostnadsläge jämfört med för bara några år sedan. För att öka konkurrenskraften, säkra Sveriges livsmedelsberedskap och uppnå målen i livsmedelsstrategin om ökad produktion är det viktigt att nuvarande nationell medfinansiering till den strategiska planen kvarstår.

Hur mycket medel som behöver tillskjutas eller omfördelas behöver utredas närmare av Jordbruksverket vid genomförande av uppdraget.

Viltskador

Utredaren har lämnat förslag om att Jordbruksverket ska få i uppdrag att utreda vilka effekter viltskadorna har för primärproduktionens lönsamhet och påverkan i övrigt på jordbruksverksamhet. Det innebär ytterligare arbete för Jordbruksverket. Sammantaget bedöms arbetet motsvara en halv årsarbetskraft första året. Därefter bör förslaget inte medföra någon extra medelstildelning.

Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, och Jordbruksverket

Utredarens förslag innebär några gemensamma uppdrag för SVA och Jordbruksverket som innebär ökade kostnader. Det gäller följande förslag:

- Utreda möjligheten och konsekvenserna av att införa ersättning till djurägarna för förebyggande smittskyddsåtgärder samt där så är möjligt utöka de offentliga ersättningarna för sjukdomsutbrott.
- Utreda möjligheten och konsekvenserna av att ta bort undantaget för ersättning till kycklingföretagare inklusive avelsbesättningar vid utbrott av salmonella.
- Utreda möjligheten och konsekvenserna av att ta bort undantaget för ersättning vid utbrott av salmonella i 7 § zoonosförordningen för djurägare som årligen köper in mer än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolv månadersperiod.
- Utreda möjligheten och konsekvenserna av att införa ersättning till grisföretagare för smittskydds-förebyggande merkostnader för att uppnå ASF-nivå i programmet smittsäkrad besättning.

Utredarens förslag är delvis närliggande det pågående uppdrag som Jordbruksverket och SVA redan har vad gäller att utreda och föreslå utformning av ett effektivt system för att förebygga och hantera salmonella (LI 2024/00919). Vissa samordningsvinster bör därför kunna göras. Förslagen innebär ändå visst ytterligare utredningsarbete. Ett tillskott av medel kommer därför behövas. Hur de ska fördelas mellan myndigheterna är beroende av hur uppdraget delas mellan myndigheterna. Sammantaget bedöms arbetet motsvara en halv årsarbetskraft första året. Därefter bör förslagen inte medföra någon extra medelstildelning.

Förslagen innebär att ytterligare medel behövs för att finansiera ersättningarna. Det finns inte utrymme att beräkna hur mycket medel som behöver tillskjutas inom ramen för denna utredning, utan det kräver att den föreslagna översynen först genomförs av expertmyndigheterna. Om ersättning ges till förebyggande smittskyddsåtgärder i besättningarna minskar risken för sjukdomsutbrott, liksom statens därmed förenliga kostnader. Förslaget om att införa ersättning till kycklingföretagare, inklusive avelsföretag, och besättningar med nötkreatur i köttproduktionen vid utbrott av salmonella, ökar det offentliga kostnader. Staten kan få ersättning till 50 procent från EU. Den sammantagna bedömningen är att förslagen medför en samhällsekonomisk nytta, genom minskad risk för sjukdomsutbrott, som bör överstiga statens ökade kostnader för ersättningarna.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket

Utredaren har lämnat förslag om att Jordbruksverket och Livsmedelsverket ges i uppdrag att arbeta för ytterligare lands- och anläggningsgodkännanden i samverkan med branschen samt att de ska effektivisera sina handläggningsprocesser och förkorta handläggningstiderna. Avgifter och administrativa kostnader för lands- och anläggningsgodkännanden betalas i dag av företagen. Utredaren föreslår att kostnaden i stället ska tas av myndigheterna.

Myndigheterna arbetar i dag löpande med att upprätthålla befintliga lands- och anläggningsgodkännanden. Det är ett tidskrävande och nödvändigt arbete för att upprätthålla befintlig export. Det saknas ofta utrymme för att kunna arbeta för nya lands- och anläggningsgodkännanden, vilket är nödvändigt för att öka Sveriges export av livsmedel.

Det är svårt att uppskatta hur mycket tid som behövs för myndigheternas arbete med nya lands- och anläggningsgodkännanden. Det är många faktorer som påverkar, bland annat hur de inhemska möjligheterna att exportera utvecklas. Med hänsyn till att Sverige har ett centralt mål om ökad export i livsmedelsstrategin kan det förväntas att fler lands- och anläggningsgodkännanden behövs. Det har också efterfrågats av näringen. Lågt räknat bör det krävas ytterligare medel motsvarande minst två årsarbetskrafter. Eftersom det är fråga om löpande arbete är det något som kommer behöva finansieras under längre tid. Det behöver dock utredas närmare och följas under tid. Hur medlen ska fördelas mellan myndigheterna är beroende av myndigheternas arbetsfördelning. Vad gäller förslaget om att avgifter och administrativa kostnader för lands- och anläggningsgodkännanden ska tas över av myndigheterna bör det finansieras genom omfördelning av myndigheternas befintliga anslag.

Länsstyrelserna

Följande förslag bedöms innebära vissa ekonomiska konsekvenser för länsstyrelserna.

- De sex civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ansvara för handläggning och beslut av förprovning av djurstallar.

Följande förslag med uppdrag till Jordbruksverket inom området för förprovning kan komma att leda till ekonomiska konsekvenser för länsstyrelserna.

- Förslaget om uppdrag till Jordbruksverket om att föreskriva om kompetenser hos den prövande myndigheten.
- Förslaget om uppdrag till Jordbruksverket om att se över möjligheten att reglera en skyldighet för länsstyrelserna att erbjuda djurägare digitalt eller fysiskt förmöte inför att en förprovningsansökan skickas in.
- Förslaget om uppdrag till Jordbruksverket att utforma en ordning för att godkänna standardiserade byggnadslösningar och inredningar (typgodkända stalllösningar). Kravet på förprovning ska utgå vid val av sådan lösning.

- Förslaget om uppdrag till Jordbruksverket att se över möjligheten att undanta fler byggnadsåtgärder av enklare slag samt att föreslå vilka enklare byggnadsåtgärder som kan undantas från besiktning.

Förslaget om koncentration av handläggning och beslut till färre länsstyrelser kan bidra till att länsstyrelserna kan utföra verksamheterna på ett mer effektivt sätt jämfört med i dag när 21 länsstyrelser bedriver verksamheterna. När ansvaret samlas hos färre länsstyrelser kan det underlätta för dem att bemanna och behålla kompetensen för frågorna över tid. Personerna som arbetar i verksamheterna får bättre förutsättningar att bygga upp och upprätthålla kompetens när de får hantera flera ärenden av samma slag. Det kan i sin tur stärka rättssäkerheten i verksamheterna. Sammantaget innebär detta att kvaliteten i verksamheterna kan öka utan att kostnaderna ökar i motsvarande grad.

Koncentrationen av handläggning kan leda till längre resor i samband med besiktning, vilket kan leda till ökade resekostnaderna för länsstyrelserna. Det är dock fråga om begränsade kostnader. Förslaget innebär förändringar för den förprövande personalen på länsstyrelserna. Det kan kräva särskilda hänsyn i syfte att behålla nödvändig kompetens.

Högre effektivitet innebär möjligheter till kostnadsbesparingar i verksamheterna. Utredarens samlade bedömning är att förslaget kan medföra begränsade ekonomiska konsekvenser för länsstyrelserna. Merkostnader som uppstår bör kunna bäras av länsstyrelserna genom besparingseffekter som nås till följd av den ökade effektivitet och samordning som koncentrationen till sex länsstyrelser ger möjlighet till. Sammantaget bedöms förslaget vara statsfinansiellt neutralt. Det betyder att förslaget varken innebär ökade eller minskade kostnader för staten som helhet. Förslaget innebär huvudsakligen endast en omfördelning av länsstyrelsernas befintliga resurser.

Förslaget om uppdrag till Jordbruksverket om att föreskriva om kompetenser vid förprövning hos den prövande myndigheten kan innebära ytterligare utgifter för länsstyrelserna. Detta genom att länsstyrelserna kan behöva bekosta nyanställningar eller utbildning av befintlig personal. Det är dock svårt att beräkna hur stora utgifterna kan bli då det är avhängigt vad Jordbruksverket kommer föreskriva och vilken kompetens som finns hos länsstyrelserna.

Förslaget om uppdrag till Jordbruksverket om att se över möjligheten att reglera en skyldighet för länsstyrelserna att erbjuda djur-

ägare digitalt eller fysiskt förmöte inför att en förprövningsansökan skickas in kan leda till en något högre arbetsbelastning hos den prövande länsstyrelsen. Samtidigt bör de föreslagna förmötena kunna leda till mer fullständiga och korrekta ansökningar, vilket i sin tur minskar länsstyrelsernas arbete. Sammantaget bedöms därför förslaget vara kostnadsneutralt för länsstyrelserna.

Förslaget om uppdrag till Jordbruksverket att utforma en ordning för typgodkända stallösningar där kravet på förprovning utgår bör till följd av färre förprovningar leda till minskat arbete för länsstyrelserna. Hur stor kostnadsbesparingen kan förväntas bli är mycket osäkert. Det beror bland annat på utformningen av och antalet typgodkända stallösningar samt i vilken utsträckning de väljs av de som bygger om eller nytt.

Även förslaget om uppdrag till Jordbruksverket att se över möjligheten att undanta fler byggnadsåtgärder av enklare slag samt att föreslå vilka enklare byggnadsåtgärder som kan undantas från besiktning bör leda till ett minskat arbete för länsstyrelserna. Även i detta fall är det vanskligt att bedöma hur stora kostnadsbesparingar som kan göras, då det till stor del är avhängigt vad Jordbruksverket kommer fram till.

Så långt det är möjligt att bedöma kommer ovanstående förslag endast innebära begränsade ekonomiska konsekvenser för länsstyrelserna, vad gäller såväl eventuella ytterligare utgifter som besparingar. Det saknas i detta skede skäl att bedöma några förändringar i medelstillelningen till länsstyrelserna. Det bör dock tilläggas att utredaren lägger fram flera förslag som sammantaget förväntas leda till utökade investeringar i stallbyggnationer. Det bör i sin tur leda till mer arbete för länsstyrelserna genom bland annat fler förprovningar och kontroller. Omfattningen av detta och hur snabbt utvecklingen sker är beroende av flera faktorer och kan i nuläget inte bedömas med någon rimlig säkerhet.

Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA

Utredaren har lämnat några förslag på uppdrag till Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, som innebär ökade kostnader. Det gäller följande förslag:

- Uppdra åt SVA att genomföra en fördjupad och utökad litteraturstudie om djurskyddskravens påverkan på djurhälsa och läkemedelsanvändning.

- Uppdra åt SVA att koordinera en kartläggning av aktuell läkemedelsanvändning i Sverige kopplat till djurskyddskrav och djurväl-färd. Denna ska ske i samverkan med för syftet lämpliga myndig-heter och näringsorganisationer.

Förslagen innebär särskilda uppdrag till SVA som innebär ett mer-arbete. Arbetet är dock begränsat och bör kunna finansieras genom omprioriteringar av befintliga anslag.

Konkurrensverket

Utredaren har lämnat förslag om att Konkurrensverket ska få i uppdrag att, med lämpliga tidsintervall, analysera marknadskoncentrationen och konkurrenssituationen i detaljist- och grossistled samt vid behov föreslå åtgärder för stark konkurrens. Uppdraget innebär ytterligare arbete för Konkurrensverket som är återkommande. Arbetet är dock begränsat och bör kunna finansieras genom omprioriteringar av befintliga anslag.

Formas

Utredaren ser behov av att öka forskningsstöden avseende livsmedelsproduktion och att stödet öronmärks för behovsdriven och tillämpad forskning samt innovation. Utredaren har därför lämnat förslag om ökat anslag för forskningsstöd till Formas med 70 miljoner kronor, varav 40 miljoner till det nationella forskningsprogrammet för livsmedel. Resterande 30 miljoner kronor föreslås för att öka det statliga stöd som i dag utbetalas via Formas till Stiftelsen Lantbruksforskning. Detta bland annat för att motsvara den summa till forskning som i dag samlas in av näringen. De föreslagna utökningarna behöver finansieras genom ett tillskott av statliga medel.

Utredaren har även lämnat förslag om en omfördelning av 12 miljoner kronor per år inom Formas totala anslag. Detta för att öka forskningsstödet till djurskyddsbefrämjande åtgärder. Förslaget avser endast omfördelningar av Formas totala anslag och bedöms därför inte innebära några ekonomiska konsekvenser för staten. Det bedöms inte orimligt med en omfördelning av 12 miljoner kronor inom det befintliga anslaget. Det föreslås därför inga extra medel för detta.

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, eller annat lärosäte

Utredaren har lämnat förslag om att SLU eller annat lärosäte ska få i uppdrag att ta fram utbildningsprogram eller kursblock med särskild inriktning på lantbruksbyggnader och djurmiljö. I vilken utsträckning ytterligare resurser behövs för utbildningen är beroende av hur förslaget utformas. Behovet av finansiering av utbildningen kan bäst bedömas av det lärosäte som lämnar förslag. Någon närmare uppskattning kan därför inte göras i nuläget. Arbetet med att ta fram förslag på utbildning bör rymmas inom aktuellt lärosätes befintliga anslag.

Naturvårdsverket

Utredaren har lämnat förslag om en översyn i syfte att föreslå höjda ersättningsnivåer till djurägarna för rovdjursavvisande stängsel inklusive underhåll och stängsling. Även ersättningen för skadade, saknade och dödade djur behöver ses över och höjas. Översynen genomförs av Naturvårdsverket som tar beslut om rekommendationer för ersättningar och bidrag ur viltskadeanslaget. Förslaget kan förväntas medföra en ökad kostnad för staten i form av höjda ersättningar. Samtidigt innebär fler rovdjursavvisande stängsel en minskad risk för rovdjursangrepp. Utredaren har även lämnat förslag om att regeringen ska fortsatt arbeta för att minska vargstammen i Sverige. Det arbetet förväntas också leda till färre vargangrepp och ett minskat behov av ersättningar för skadade, saknade och dödade djur. Att beräkna kostnaden för de höjda ersättningarna ingår i den föreslagna översynen och är inte något som kan bedömas i dagsläget. Vilket referensvärde för varg som beslutas har betydelse för antalet vargar i landet och sannolikt även för antalet vargangrepp. De minskade utgifterna för staten i form av ersättningar till följd av vargangrepp är bland annat beroende av referensvärdet och ersättningsnivåerna för rovdjursavvisande stängsel inklusive underhåll och stängsling. Det är därför i dagsläget inte möjligt att uppskatta dessa kostnadsbesparingar.

Naturvårdsverkets arbete med att genomföra översynen innebär ett visst merarbete även om det bedöms begränsat. Med hänsyn till detta och då det faller inom Naturvårdsverkets ordinarie uppdrag och verksamhet bör det kunna finansieras genom befintliga anslag.

13.4.2 Övriga ekonomiska konsekvenser för staten

Utredarens förslag innebär utöver kostnader för statliga myndigheter även vissa andra kostnader för staten. Nedan följer en summering av dessa uppdrag med uppskattningar av de ekonomiska konsekvenserna samt förslag på finansiering.

Kunskapsnavet, RISE

Regeringen har under perioden 2023–2027 avsatt 100 miljoner kronor till forskningsinstitutet Research Institutes of Sweden, RISE, i uppdrag att inrätta ett kunskapsnav för kunskapsutveckling och kunskaps-spridning. För att ytterligare stärka kompetensen inom området föreslår utredaren att det nya Kunskapsnavet för animalieproduktion i RISE får ett längre uppdrag. Utredaren ser ett mer långsiktigt behov av kunskapsnavet än de år som nu är finansierade och föreslår därför fortsatt finansiering efter den nuvarande periodens utgång. Förslaget förutsätter dock att det dessförinnan görs en positiv utvärdering av verksamheten, varför det finns en osäkerhet om och i vilken omfattning ytterligare statliga medel behöver tillskjutas efter nuvarande periods utgång. I dagsläget finns dock inte anledning att bedöma den årliga kostnaden till något annat än motsvarande nuvarande medeltilldelning.

Utredningar om kontrollprogram och om ny teknikprövning

Utredaren har lämnat förslag om att utreda möjligheten att ge Jordbruksverket bemyndigande att godkänna nya frivilliga kontrollprogram och ändra i befintliga program. Förslag har även lämnats om att utreda möjligheten att ta bort eller förenkla ny teknikprövning. Utredaren överlämnar till regeringen att avgöra hur detta ska utredas. Ett alternativ är att det genomförs inom regeringens utredningar och att det i så fall finansieras inom ramen för statens utredningsbudget.

Finansiering till lantbruksföretag

Utredaren har lämnat förslag om att staten ska gå in med kreditgarantier eller annat finansiellt instrument om en miljard kronor till lämplig aktör som erbjuder lån till svenska lantbruksföretagare. Även om det inte innebär en utgift för staten om en miljard kronor behöver ett sådant förslag finansieras. För att finansiera detta bedömer utredaren att det bör övervägas att använda finansiella instrument via CAP, vilket troligen kan ske tidigast i nästa programperiod som börjar 2028. Finansieringen av förslaget bedöms i sin helhet kostnadsneutralt för staten.

Även om finansieringen inte utgör en kostnad för staten finns kostnader för planering, genomförande och kontroll. För att förslaget ska komma till stånd krävs bland annat en närmare analys och planering. Det krävs även viss administration för användande, insyn och övervakning av den externa aktören. Någon typ av avsättning för eventuella kreditförluster kan också krävas.

Finansiellt stöd för exportsatsningar

Utredaren har lämnat några förslag avseende exportsatsningar som innebär ökade kostnader. Det gäller följande förslag:

- Skapa en nationell organisation/plattform där flera aktörer inklusive staten ingår i syfte att stötta och driva branschens exportsatsningar.
- Staten ska bidra med finansiellt stöd genom exempelvis exportkrediter.
- Business Sweden ges utökat uppdrag som omfattar hela kedjan från jord till bord inklusive tjänster.
- Handelsrepresentationen ska utökas i takt med exportsatsningarna liksom delegationsresor där näringslivet och staten deltar gemensamt.

För att skapa en nationell organisation/plattform i syfte att stötta och driva branschens exportsatsningar krävs visst arbete initialt. Det bedöms lämpligt och rimligt att respektive aktör, varav staten är en, tar sina egna kostnader. Utredningen har inte lämnat några närmare förslag på hur organisationen/plattformen ska se ut eller fungera. Det är därför svårt att närmare bedöma vilka kostnader det löpande arbetet

kommer generera. Genom ökad samverkan skapas samtidigt potential att minska de enskilda aktörernas egna kostnader för arbete med export.

Utredaren har lämnat flera förslag som förväntas bidra till ökad export. I vilken omfattning och takt detta kommer att ske är avhängigt flera faktorer. Exportsatsningar kräver stora finansiella resurser. Av det skälet har utredaren föreslagit att staten fortsatt bidrar med finansiellt stöd, exempelvis genom exportkrediter. Hur väl utredarens förslag kommer att falla ut i form av ökad export och behov av finansiellt stöd är inte möjligt att uppskatta med någon närmare trovärdighet. Detta särskilt som enskilda företags policybeslut i frågor kring export är avgörande.

Utredaren har föreslagit ett utökat uppdrag till Business Sweden. Business Sweden ägs gemensamt av svenska staten och det svenska privata näringslivet och arbetar med affärsutveckling. Förslaget om utökat uppdrag omfattar hela kedjan från jord till bord och bör inkludera även marknadsföring och kommersialisering av tjänster. Med en sådan utökning krävs mer arbetskraft, uppskattningsvis motsvarande åtminstone en årsarbetskraft. De utökade kostnaderna bör fördelas enligt nuvarande ordning.

Utökad handelsrepresentation på olika marknader och fler delegationsresor är kostsamt. Enligt utredarens förslag ska det ske i takt med den utökade exporten. Det är för stor komplexitet med många osäkerhetsmoment i flera led för att kunna göra en rimlig uppskattning av kostnaderna för detta. Det är dock rimligt att kostnaderna delas mellan stat och näring.

Intäkter för staten

Utredarens förslag syftar till att öka konkurrenskraften och bidra till ett ökat och hållbart företagande i hela landet. Ökad produktion med ökad export och fler arbetstillfällen till följd innebär bland annat ökade skatte- och avgiftsintäkter för staten. Hur stora intäkterna kan bli beror på hur väl förslagen faller ut, men också på utvecklingen i omvärlden och samhället i övrigt. Utredaren har inte lämnat några förslag som leder till direkta eller omedelbara intäkter för staten.

13.4.3 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Utredarens förslag bedöms inte innebära några direkta ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner. Med utredarens förslag kan förväntas ett ökat företagande, produktion och fler arbetstillfällen i hela landet, vilket ökar kommunernas och regionernas intäkter. Likt ovan är det inte möjligt att göra en närmare bedömning av omfattningen av de ökade intäkterna.

13.4.4 Ekonomiska konsekvenser för företag

Utredarens förslag har fokus på att stärka konkurrenskraften för svenska animalieproducenter med ett fortsatt starkt djurskydd. Förslagen bedöms sammantaget ge en förbättrad ekonomi för företagen, ökad produktion och fler företag. En ökad animalieproduktion ger ett utökat underlag i andra led, som exempelvis avels- och rådgivningsföretag, veterinärer, foderproducenter, mejerier och slakterier.

Förutsättningarna och effekterna av utredarens förslag varierar såväl mellan enskilda företag som mellan olika produktionsgrenar. Det innebär bland annat att vissa enskilda företag kommer få större effekt av förslagen än andra. För vissa kan det betyda att företagets produktion kan fortsätta, för andra kan det leda till möjligheter att expandera och för en del kan det handla om att få möjlighet att starta nya företag. Förslagen bedöms också påverka många företags lönsamhet i positiv riktning. Lönsamheten i dag varierar stort mellan olika företag. Vissa kan ha god lönsamhet medan andra har svårt att uppnå det.

Vissa av utredarens förslag förväntas ge direkta ekonomiska effekter för företagen i form av intäkter och kostnadsbesparingar. Andra förslag förväntas få mer långsiktiga eller indirekta effekter. Det kan till exempel handla om utredningar, internationellt påverkansarbete och olika uppdrag till myndigheterna vad gäller bland annat stöd och produktionsfrämjande åtgärder, minskad administrativ börda och förenklingar. I vissa fall kan förslagen få negativa ekonomiska konsekvenser för ett enskilt företag, även om förslagen kan förväntas gynna animalieproducenter i stort. Någon exakt beräkning av de ekonomiska konsekvenserna för enskilda företag är därför inte möjlig. Nedan anges en summering av de förslag som bedöms få ekonomiska konsekvenser för företag och effekterna av förslagen. I respektive kapitel finns även konsekvenser beskrivet för varje enskilt förslag.

Underlättad stallbyggnation

Utredaren har lämnat flera förslag som förväntas innebära att:

- Finansiering vid investeringar och ägarskiften underlättas.
- Förprovningen av djurstallar förenklas och förbättras.
- Forskning och kompetens vad gäller kostnadseffektiv stallbyggnation stärks.

Stallbyggnationer är en av de största kostnadsposterna inom animalieproduktionen och är ett område med stora investeringsbehov. Bland annat finns ett stort behov av generations- och ägarskiften inom animalieproduktionen. Dessutom är många stallar äldre och det finns behov av mer produktionseffektiva lösningar.

Genom ytterligare och höjda investeringsstöd får fler företag möjlighet att investera i behövlig ny-, till- och ombyggnation av stallar. Byggnationer kan förväntas leda till ökad produktion, förbättrad lönsamhet och fler företag.

Ett tillskott om en miljard kronor för utökade möjligheter för animalieproducenter att låna kapital bedöms kunna bidra till att företagen kan göra nödvändiga investeringar och även påskynda investeringar. En miljard utlånat kapital motsvarar cirka 10–12 miljarder i underliggande investeringar. Förslaget uppskattas bidra med ytterligare cirka 1 500 arbetstillfällen i primärproduktionen. Ett kapitaltillskott om 1 miljard kronor skulle bland annat innebära att det med en genomsnittslåning på 2,5 miljoner kronor per företag finns möjlighet att hitta finansieringslösningar för ytterligare cirka 400 företag. Det ger utrymme att finansiera ytterligare djurplatser i primärproduktionen i storleksordningen 10–12 miljarder kronor. Med utgångspunkt från nuvarande utlåningsvolym i Tillväxtbolaget uppskattas att förslaget skulle möjliggöra finansieringslösningar för

- 28 000 platser för kor,
- 16 000 platser för övriga nötkreatur,
- 12 000 platser för suggor,
- 80 000 slaktgrisplatser och
- 800 000 fjäderfäplatser.

De nackdelar som kan ses är att en statlig intervention på kreditmarknaden kan riskera att leda till en sämre fungerande marknad. Det skulle också kunna få till följd att det lånas ut medel till investeringar som innebär en högre risk vad gäller att få lönsamhet i företaget. Det kan skapa ökad risk för kreditförluster för såväl staten som för den enskilde lantbrukaren. Utredaren bedömer dock den risken som låg då det i dag finns många mycket bra ansökningar till Tillväxtbolaget med goda utsikter till lönsamhet, men som inte ryms inom de medel som finns tillgängliga för Tillväxtbolaget eller motsvarande i dag och därför får avslag. Vetskapen om att det finns statliga kreditgarantier eller annat finansiellt instrument skulle också kunna leda till att bankerna ställer detta som ett krav för att medge banklån. Utredaren bedömer dock sammantaget att de fördelar som kan ses för utveckling av animalieproduktionen överväger de eventuella risker som påtalats.

Genom förenklingsförslagen kopplat till förprovning av djurstallar minskar företagets kostnader bland annat då fler byggnadslösningar med förslagen kan förväntas undantas förprovning. Även om förprovingen inte medför någon utgift för företagen finns det en administrativ börda med att ta fram ansökningshandlingar och även egen arbetstid. En ekonomisk risk är dock att stallbyggnaden vid en senare djurskyddskontroll kan komma att få anmärkningar om byggnationen inte är förenlig med djurskyddslagstiftningen. Djurägaren kan då i vissa fall tvingas till kostsamma ombyggnationer. Utredaren bedömer dock dessa risker som begränsade.

Förslaget om att Jordbruksverket får godkänna standardiserade byggnadslösningar där förprovningsskravet utgår kan förväntas leda till betydande kostnadsbesparingar för de företag som väljer sådana typgodkända stallar. Detta då djurägaren inte behöver ta fram ritningar och inte heller har någon administrativ börda för ansökningshandlingar och egen arbetstid kopplat till förprovning och efterföljande besiktning. Risken för kostsamma ombyggnationer på grund av felbyggnation är inte större än i dag, även om upptäckten av eventuella fel kan ske tidigare då felen kan uppmärksammas vid en besiktning.

Vad gäller utredarens förslag om förmöte inför ansökan om förprovning av djurstallar bör de ökade administrativa kostnaderna för djurägarna för sådant möte för många vida kompenseras av de ekonomiska vinster som kan följa av kortare ansöknings- och handläggnings-tider. Ett bemyndigande för Jordbruksverket att föreskriva om kom-

petenser vid förprovning av djurstallar innebär begränsade administrativa kostnader för Jordbruksverket.

Det finns ett uppdämt behov av ökad kompetens och forskning vad gäller kostnadseffektiv stallbyggnation. Utredaren lämnar flera förslag till åtgärder som bidrar till förbättringar och som kan minska företagens kostnader för stallbyggnation. Det kan förväntas leda till fler investeringar i stallbyggnader. En mer långsiktig effekt är även att fler företag kan expandera med ökad lönsamhet till följd. Dessutom kan ökad kunskap om kostnadseffektiva stalllösningar medföra fler ombyggnationer till mer moderna system som ger förutsättningar för ökad produktion och lönsamhet.

Utökade ersättningar och minskat risktagande

Utredaren har lämnat flera förslag som förväntas innebära:

- Ökade ekonomiska ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP).
- Ersättningar för förebyggande smittskyddsåtgärder och ökade offentliga ersättningar för smittsamma djursjukdomar samt att fler företagare får möjlighet till ersättning vid utbrott av salmonella.
- Att vargstammen i Sverige minskar, ökade ersättningsnivåer till djurägare för rovdjursavvisande stängsel samt för skadade, saknade och dödade djur vid rovdjursangrepp.
- En utökad rätt att bedriva skydds jakt utan tillstånd för markägare och jordbruksarrendatorer med jakträtt.

Genom ytterligare och höjda investeringsstöd får fler företag möjlighet att investera i sin verksamhet, vilket redovisats ovan. Med fler och höjda djurvälståndersättningar kan företag som håller sina djur i enlighet med kriterierna för att få sådan ersättning kompenseras för merkostnader. Det bidrar till ett högt djurskydd och en bättre konkurrensförmåga för företagen. Ett vallstöd inom ramen för CAP kan bidra positivt till företagets ekonomi och stimulera ökad vallproduktion med positiv påverkan på miljön, bland annat genom ökad kolinbindning i mark. För det fall finansiering av ersättningarna sker genom omfördelning av medel inom den strategiska planen inom ramen för befintlig budget innebär det att en omfördelning av medel kommer

ske mellan olika typer av lantbruksföretag. Det kan även innebära ökade administrationskostnader för lantbrukare till samma utbetalda totalbelopp från CAP.

Utredarens förslag kring olika smittskyddsåtgärder och åtgärder kopplade till rovdjur kan innebära ökade ersättningar till företagen både för förebyggande åtgärder och vid sjukdomsutbrott samt rovdjursangrepp. Det minskar företagets egna kostnader och möjliggör investeringar i förebyggande åtgärder. I förlängningen förutsätts ersättningarna för förebyggande åtgärder påverka företagets ekonomi i positiv riktning genom att produktionen kan fortsätta med samma omfattning men också genom bibehållen djurhälsa. Förslagen bidrar också till att minska risktagandet för animalieproducenterna. Det kan ha en positiv effekt på viljan att fortsätta sitt företagande, expandera och starta nya företag.

Viltskadornas effekt på lantbrukares inkomster är betydande. Med en utökad skydds jakt kan det förväntas en ökad, och i vissa fall betydligt ökad, lönsamhet för de lantbruksföretag som drabbas av viltbetesskador från hjortdjur. Skadenivåerna varierar kraftigt såväl inom som mellan olika gårdar och områden. Dessutom varierar företagets lönsamhet, soliditet och verksamhet så mycket att det gör det svårt att beräkna hur lönsamheten mer specifikt skulle påverkas. Därför har utredaren även lämnat förslag om att Jordbruksverket ska utreda viltskadornas påverkan på primärproducenternas lönsamhet. Det kan dock förväntas att den genomsnittliga lönsamhetsnivån för drabbade företagare påverkas i positiv riktning av förslaget om utökad skydds jakt.

Förändrade myndighetsföreskrifter och ökad flexibilitet för djurägare

Utredaren har lämnat flera förslag som förväntas innebära:

- Färre, enklare och mer flexibla djurskyddsbestämmelser för djurägarna.
- Större möjligheter till delegerade behandlingar gällande läkemedel och fertilitetsstörningar hos mjölkkor.

Genom utredarens förslag om förändringar i djurskyddsbestämmelserna förväntas djurägarnas administrativa börda minska. De största ekonomiska fördelarna för företagen kan dock huvudsakligen förvän-

tas av att företagen får större möjligheter att på olika sätt och utifrån den egna verksamhetens förutsättningar uppnå kraven i djurskydds-föreskrifterna. En ökad flexibilitet kan åstadkommas bland annat genom fler målstyrda bestämmelser eller bestämmelser med villkor.

Ett annat förslag som förväntas bidra till en ökad flexibilitet för djurägarna handlar om att utreda möjligheten att införa fler frivilliga kontrollprogram och ändra i befintliga kontrollprogram. Genom kontrollprogram ges företag möjlighet att under vissa angivna förutsättningar och med genomförande av ett antal angivna åtgärder avvika från en specifikt angiven bestämmelse i djurskyddföreskrifterna. Företagen ska också underställa sig kontroll. Det kan exempelvis handla om ökad beläggningsgrad eller avsaknad av ligghall för utgångsdjur vintertid. Kontrollprogram ökar företagets möjlighet till lönsamhet med bibehållen djurvälstånd. Kontrollprogrammen kan i vissa fall vara avgörande för att viss produktion ska vara konkurrenskraftig. Att ta fram nya kontrollprogram innebär kostnader för näringsens olika organisationer. Det innebär även kostnader för djurägarna bland annat i form av avgifter för deltagande och genomförande av åtgärder. Sammantaget bedöms dock kontrollprogram vara ekonomiskt fördelaktigt för de som är i behov av kontrollprogram. Det är dock viktigt att kostnaderna hålls på en rimlig nivå.

Att tillåta husdjurstekniker att behandla fertilitetsstörningar hos mjölkkor bedöms förenkla och spara arbetstid för både veterinär och djurägare genom att de åtgärder som behövs kan vidtas samtidigt som husdjurstekniker ändå är på plats och undersöker dräktigheter och fruktsamhetsstörningar hos kor. Förslaget bedöms minska kostnaderna för djurägaren. Dessutom kommer färre kor att avlivas på grund av icke behandlade fruktsamhetsstörningar vilket sparar resurser. Husdjurstekniker behöver genomgå utbildning för uppgiften vilket påverkar ekonomiskt, men sammantaget bedöms förslaget innebära en besparing för mjölkproduktionen.

Utredaren har flera förslag om förenklingar och förbättringar avseende villkorad läkemedelsanvändning, ViLA. Förslagen förväntas leda till enklare regler och minskad administration för många djurägare. ViLAs förebyggande arbete och effekter på djurhälsan bidrar positivt till gårdens ekonomi. Dessutom minskar de akuta behoven av veterinär och därmed förenliga kostnader för djurägarna. Samtidigt minskar intäkterna för veterinärer i motsvarande mån, även om det bör kunna kompenseras med andra arbetsuppgifter då det råder brist på

veterinärer för lantbrukets djur. Ytterligare utbildningsinsatser kommer att behövas då förslagen gör att fler djurägare förväntas ansluta sig till ViLA vilket medför kostnader för djurägarna. Kostnaderna bedöms dock begränsade och vägs upp av kostnadsbesparingarna som djurägarna får genom färre veterinärbesök. Om förslaget om delegerad behandling av kalvningsförämning inom ViLA Mjolk genomförs efter utredning kommer det vara förenligt med vissa utbildningskostnader för djurägarna. Även i detta fall bör dock kostnaderna vägas upp av de kostnadsbesparingar som djurägarna får genom färre veterinärbesök.

Utökade resurser till produktionsfrämjande innovation och forskning

Utredaren har lämnat flera förslag som förväntas innebära:

- Nationell samverkan för ökad kompetens och optimerat användande av innovationsresurser.
- Utökad fokus och forskningsanslag till produktionsfrämjande innovation och forskning.
- Snabbare tillgång till ny teknik inom animalieproduktionen.

För att få den styrka och de omfattande resurser som krävs för att framgångsrikt arbeta med innovation behövs en nationell struktur för samverkan, koncentration av resurser och prioritering av vilka frågor man ska ta sig an. Nationell samverkan är också ett sätt att hushålla med de samlade ekonomiska resurser som finns och få störst utväxling på arbetet. Förslagen kan innebära indirekta kostnader för de enskilda företagen genom branschföreträdarnas arbete i den nationella samverkanstrukturen. De sekundära vinster för företagen genom resultaten från utökad innovation och forskning som kan förväntas bör överstiga kostnaderna.

En konsekvens som kan förväntas av förslagen om utökad fokus och forskningsanslag till produktionsfrämjande innovation och forskning är att forskning och innovation i högre grad fokuserar på studier som bidrar till ökad produktion, sänkta kostnader, ökad lönsamhet och konkurrenskraft. Det bör ge gynnsamma ekonomiska konsekvenser för företagen.

Genom att branschföreträdare i högre grad föreslås vara delaktiga i finansierarnas utformning av forskningsutlysningar samt i bedömning av forskningsansökningar kan det bidra till att innovation och forskning blir än mer relevant och omfattar de behov och utmaningar som finns i praktiken. Det bör ge bättre ekonomisk avkastning för lantbrukarna på insatta forskningsmedel genom att i ännu högre grad fokusera på frågor som får effekt i praktiken.

Syftet med förslaget om att utreda om ny teknikprövning kan tas bort eller på annat sätt förenklas är att svenska producenter snabbare ska kunna få tillgång till innovation och teknik som tas fram i såväl Sverige som i andra länder. Användande av ny teknik kan bidra till att effektivisera produktionen, förbättra djurvälståndet, sänka produktionskostnaderna och stärka konkurrenskraften för företagen.

Export

Utredaren har lämnat flera förslag som förväntas innebära:

- Ökade möjligheter till export.

Samtliga utredarens förslag på exportområdet syftar till att öka möjligheterna till export av svenska livsmedel. För såväl enskilda företag som för branschen i stort ger en ökad exportmöjlighet både starkt konkurrenskraft och lönsamhet. Tröskeln till export kan dock vara stor, både vad gäller ekonomi, kompetens och andra resurser. Utredaren har därför lämnat förslag om ökad samverkan, genom att flera aktörer, även från andra sektorer inom näringen än animalieproduktion, och staten kraftsamplar i en gemensam nationell organisation eller plattform med ekonomiska resurser som kan stötta och driva branschens exportsatsningar.

Utredarens förslag om att myndigheterna ska ta kostnaderna för lands- och anläggningsgodkännanden innebär en ekonomisk lättnad för de företag som vill bedriva export. Fler lands- och anläggningsgodkännanden innebär även en möjlighet till ökad export och lönsamhet för företagen genom tillgång till en större marknad. Förslaget om fortsatt finansiellt stöd från staten, exempelvis i form av exportkrediter, innebär också möjligheter till ökad export och lönsamhet för svenska företag.

Förslaget om att Business Sweden får utökat uppdrag förväntas bidra till ökad export av produkter och tjänster från flera delar av livsmedelskedjan. Ett utökat uppdrag medför behov av ökade resurser till Business Sweden. Det innebär utökade kollektiva kostnader för den del som finansieras av det privata näringslivet.

En förutsättning för att framgångsrikt lyckas på fler marknader är att handelsrepresentationen utökas i takt med exportsatsningarna, liksom fler delegationsresor där näringslivet och staten deltar gemensamt. Det innebär kostnader framför allt för staten men även för företagen som deltar på delegationsresor. Det bör dock i förlängningen bidra till ökad export och lönsamhet för de aktuella företagen.

Export kräver stora finansiella resurser men har också potential att generera stora vinster. Ökad export är ett av målen i livsmedelsstrategin och är även viktigt för att öka marknadsandelarna och därmed den svenska livsmedelsberedskapen.

13.4.5 Andra enskilda och övriga samhällsekonomiska konsekvenser

Utredarens förslag bedöms generera fler arbetstillfällen på olika platser i landet. Detta till följd av fler och större lantbruksföretag med en bättre ekonomi. Det får i sin tur effekt på andra företag som på ett eller annat sätt ger service till lantbruksföretagen. Exempel på detta kan vara elektriker, rörmokare och entreprenadverksamhet. Fler lantbruksföretag ger också underlag för fler djurskötare, veterinärer och annan rådgivningsverksamhet.

En utmaning i detta sammanhang är att det råder brist på kompetent arbetskraft inom animalieproduktionen. Utredaren har lämnat vissa förslag som förväntas bidra till att stärka kompetensen och öka attraktionskraften för sektorn.

För samhället i övrigt innebär en större livsmedelsproduktion en ökad trygghet vad avser livsmedelsförsörjningen inom landet. Det är en förutsättning för att hela samhället ska fungera.

13.5 Vissa andra konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska de konsekvenserna anges i betänkandet. Dessa delar redogörs för nedan.

13.5.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredarens förslag bedöms inte medföra konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

13.5.2 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredarens förslag bedöms inte medföra konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

13.5.3 Betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredarens förslag syftar till ett ökat företagande i hela landet. Med det följer ett behov av ökad offentlig service. Eftersom förslagen avser utökad animalieproduktion kan det förväntas medföra ett behov av mer arbetskraft och därmed ökad sysselsättning. Sammantaget förväntas förslagen bidra till en mer levande landsbygd.

13.5.4 Betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

De allra flesta svenska animalieproducenters företag kan definieras som små, det vill säga med färre än tio anställda. Det i enlighet med Tillväxtverkets definition av små företag. Storleken på företagen är

dock ändå varierande. Inom sektorn pågår sedan en tid en betydande strukturutveckling, vilket bidrar till en ökad produktion och konkurrenskraft. Innebörden av detta är att företag blir allt större. Utredarens förslag syftar till att underlätta för både mindre och större animalieproducenter. Flera förslag syftar till att värna befintlig produktion och till exempel ge de mindre företag som inte avser expandera möjligheter att fortsätta sin produktion. Det är viktigt för att inte minska nuvarande produktion och för den svenska livsmedelsberedskapen i hela landet. Det är även viktigt med en diversitet av företagsformer för en robust och hållbar produktion.

13.5.5 Betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredarens förslag bedöms i stort inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen leder bland annat till en ökad konkurrenskraft, vilket bedöms leda till ökade investeringar. Det ger i sin tur bättre arbetsmiljö, vilket bidrar till att tyngre arbetsmoment kan byggas bort. Det är något som underlättar för både kvinnor och män.

13.5.6 Betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Utredarens förslag bedöms inte ha någon större betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. En ökad livsmedelsproduktion och därmed fler arbetstillfällen kan dock i viss mån bidra till de integrationspolitiska målen. Detta genom att fler kommer i sysselsättning och integreras i samhället.

13.6 Effekter av förslagen för konsumenter och eventuella berörda organisationer inom civilsamhället

Utredningen har enligt kommittédirektivet att särskilt redovisa förslagets effekter för konsumenter och eventuella berörda organisationer inom civilsamhället.

Utredningens uppdrag har varit att öka svensk animalieproduktion och stärka dess konkurrenskraft med bibehållen djurskyddsnivå.

Förslag som syftar till ett ökat antal djur inom livsmedelsproduktionen kan leda till reaktioner från djurrättsorganisationer men även i viss mån från miljöorganisationer. Enskilda förslag, som till exempel vissa förslag om mindre strukturella justeringar i djurskyddslagstiftningen, förslag om delegerad läkemedelsbehandling och förslag om behandling av fertilitetsstörningar kan leda till reaktioner från såväl djurräts- som djurskyddsorganisationer. Vissa konsumentorganisationer, enskilda konsumenter och miljöorganisationer samt opinionsbildare kan även ha synpunkter på enskilda förslag. Det gäller bland annat utredarens förslag om undantag från kravet om bete avseende mjölkkor i lösdrift. Enskilda förslag kring viltförvaltning och rovdjur kan förväntas ge reaktioner från ovan nämnda organisationsslag men även från jaktorganisationer.

Utredaren har haft ett särskilt uppdrag om att kartlägga konsumenters vilja över tid att välja och betala för livsmedel med anledning av de svenska djurskyddskraven och djurhälsokraven. Utredaren har även haft att analysera om märkning och information till konsumenter kan bidra till att öka konkurrenskraften för svenska livsmedelsprodukter i Sverige, inom EU och globalt. Utredaren lämnar inga förslag i dessa delar men förordar bland annat stärkt ursprungsmärkning framför djurskyddsmärkning. Det kan ha en effekt för vissa konsumenter, även om åsikterna om vilken märkning som är att förorda kan gå i olika riktningar. Effekterna för konsumenterna bedöms dock begränsade i denna del.

Utredaren har lämnat flera förslag som bedöms gynnsamma för svenska konsumenter. Det gäller bland annat förslag som förväntas leda till en ökad tillgång till svenska animalieprodukter, vilket även leder till en stärkt svensk livsmedelsberedskap och därmed stärkt krisberedskap. Genom att bevara den svenska mjölkproduktionen i hela landet och främja en utökad produktion ges större möjligheter till både lokalt producerad mat och svenska mejerivaror. Genom ökade medel till forskning förväntas antibiotikaanvändningen till djur, såväl nationellt som internationellt, ytterligare kunna sänkas, vilket minskar risken för antibiotikaresistens. Det är något som är viktigt för många konsumenter.

13.7 Konsekvenser av föreslagna författningsändringar

När en utredning lämnar författningsförslag ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvens- utredning vid regelgivning.

Utredaren föreslår några författningsändringar. Därutöver föreslår utredaren flera uppdrag till olika myndigheter, bland annat Jordbruks- verket, som efter utredning kan innebära justeringar av djurskydds- föreskrifter och andra myndighetsföreskrifter. Eftersom uppdragen kräver vidare utredning är det svårt att förutse hur föreskriftsänd- ringarna kommer att utformas. En del av uppdragen kräver också be- dömningar av vilka förändringar som är möjliga med beaktande av EU-rätten.

Cirka 25 000 företag med djurhållning bedöms beröras av utred- ningens förslag. I den uppskattningen avses företag inom mjölk-, nötkötts-, lamm-, gris-, ägg- och kycklingproduktion. Anläggningar med färre än 1 000 djur inom ägg- och kycklingproduktion är inte medräk- nade. Påverkan på animalieproducenterna innebär även följdverkningar för företag i senare led.

13.7.1 Ett undantag från kravet om bete avseende mjölkkor i lösdrift

Utredaren har lämnat förslag om författningsändring i djurskydds- förordningen avseende undantag från kravet om bete för nötkreatur i mjölkproduktionen. Undantaget gäller mjölkkor (lakterande och icke lakterande kor) i lösdrift. Det är utredarens bedömning att förslaget leder till ökad konkurrenskraft med bibehållen djurskyddsnivå. En beskrivning av problemet och syftet med förändringen samt vissa kon- sekvenser finns i kapitel 4.12.4 och 4.13. Utredaren har övervägt alter- nativa lösningar som att koppla förslaget till uppfyllande av vissa vill- kor men har inte sett några rimliga, enkla och rättssäkra vägar för detta då djurhållningen kan variera mellan gårdar trots samma grundförut- sättningar. Att knyta undantaget till uppfyllande av vissa villkor skulle kunna motverka den möjlighet till ersättning för bete, statlig ersätt- ning eller från marknaden, som förslaget förväntas leda till.

Antalet företag inom mjölkproduktion har minskat kontinuerligt. Sedan 2020 har antalet företag med mjölkkor minskat med drygt 13 procent, eller 400 företag. År 2000 fanns det 12 700 företag med mjölkkor medan det i juni 2023 fanns cirka 2 600. Den genomsnittliga besättningsstorleken har ökat över tid och år 2023 var medelantalet 110 mjölkkor. Vad gäller storleken på företagen hade 22 procent mellan 50 och 74 mjölkkor och 12 procent hade mer än 200 mjölkkor. De senare med cirka 38 procent av det totala antalet mjölkkor.

Förslaget gäller mjölkkor i lösdrift vilket omfattar cirka 1 600 besättningar, vilket motsvarar 60 procent av samtliga besättningar och cirka 80 procent av det totala antalet mjölkkor i Sverige. Utredarens bedömning är att merparten av alla dagens mjölkproducenter med kor i lösdrift fortsatt kommer att ha sina djur på bete. Andra faktorer som bedöms påverka omfattningen av detta är bland annat om och i vilken grad mjölkproducenter framöver kommer kunna få ersättning eller annan merbetalning för bete. Förslaget förväntas även påverka andra företag inom sektorn, som exempelvis köttproduktionen och andra livsmedelsföretag. Det kan avse allt från ökad tillgång till råvara i köttproduktionen till konsumentreaktioner.

Sammantaget bedöms förslaget öka mjölkproduktionens konkurrenskraft. Hur förslaget förväntas påverka ekonomiskt varierar stort mellan företagen. För vissa besättningar innebär förslaget att de kan fortsätta sin verksamhet i stället för avveckla. För andra innebär det möjlighet till expansion och därmed ökad produktion och möjlighet till lönsamhet. Det förenklar också skötselrutiner, foderstrategier med mera och förbättrar arbetsmiljön i vissa besättningar. Det finns också besättningar där förslaget inte förväntas påverka ekonomiskt. Beteskravet är ett viktigt mervärde för svenska konsumenter. Förslaget kan därför leda till reaktioner från en del konsumenter. Det är svårt att bedöma i vilken omfattning och vilken påverkan det skulle få på mjölkföretagen. Genom förslaget kan mejeriföretagen komma att ställa marknadsrelaterade krav på mjölkbönderna i högre utsträckning än i dag, vilket också kan påverka företagens ekonomi. Genom att det inte längre ställs krav i lagstiftningen på bete ger det ett större utrymme för att kunna ta betalt för betesdriften på marknaden och för att få djurvälferdsersättning för betet. Det sistnämnda förutsätter att det godkänns av EU och inte klassas som praxis, något som inte kan förutsättas.

Förslaget innebär att svenska mjölkproducenter med lösdrift får mer likartade konkurrensförhållanden med andra EU-länder. Det kan

möjligen leda till en viss snedvridning av den nationella konkurrensen gentemot de besättningar där mjölkkena hålls uppbounda och där bete fortsatt är ett lagkrav, även om dessa besättningar inte får några kostnadsökningar till följd av förslaget. Ytterligare kostnadsmissiga och andra konsekvenser av regleringen framgår bland annat i kapitel 4.14.

Förslaget omfattar inte ungdjur i mjölkproduktionen vilka fortsatt kommer att vara ute på bete sommartid i enlighet med nuvarande bestämmelser. På mjölkgårdarna är det framför allt ungdjuret som betar på naturbetesmark och som bidrar till den biologiska mångfalden. Med förslaget kan förväntas fler mjölkkor i Sverige och följaktligen även fler ungdjur som kan beta dessa marker. Mjölkkor hålls som regel inte på naturbetesmark som är den viktigaste marken för den biologiska mångfalden.

Vad gäller alternativa regleringslösningar som att koppla lagförslaget till uppfyllande av vissa villkor kan på liknande sätt som ovan få gynnsamma effekter för mjölkproducenter men mer begränsade sådana än med nuvarande förslag. Som ovan redogjort ser dock utredaren inga rimliga, enkla och rättssäkra vägar för detta då djurhållningen kan variera mellan gårdar trots samma grundförutsättningar. Dessutom kan en sådan regleringslösning förväntas leda till en större konkurrens-snedvridning nationellt.

Om den föreslagna regleringen inte kommer till stånd, och inte någon annan motsvarande åtgärd vidtas, kan den svenska mjölkproduktionen förväntas fortsätta minska. Det gäller både produktionen och antalet producenter, särskilt de mindre företagen. Det kan även förväntas koncentrera mjölkproduktionen till de områden i landet där en lönsam mjölkproduktion med tillräckliga arealer för betesdrift kan erbjudas. En minskad mjölkproduktion påverkar även Sveriges köttproduktion, eftersom en stor del av nötköttet kommer från mjölkproduktionen. Den strukturutveckling i branschen som är nödvändig för konkurrenskraftig mjölkproduktion kommer också att försvåras. Det skulle även vara menligt för den svenska livsmedelsberedskapen i hela landet.

Den föreslagna regleringen avser en nationell reglering som går utöver EU:s bestämmelser på området. Förslaget bedöms därför inte ha någon påverkan på Sveriges förpliktelser gentemot EU. Utredaren bedömer att det inte behöver tas några särskilda hänsyn vad gäller tidpunkten för ikraftträdande och inte heller att det behövs några speciella informationsinsatser. Detta då det gäller en författningsändring

som inte är handlingsdirigerande och inte heller kräver några särskilda åtgärder av de som direkt berörs av regleringen. I förslaget för ikraftträdande har tiden för remissyttrande och fortsatt författningsarbete beaktats.

Förslaget innebär att djurskyddet för de kor som inte kommer ut på bete ska tillgodoses på andra sätt än genom bete. Lösdriftssystem ger förutsättningar för en god djurmiljö med rörelse samt goda möjligheter för korna att utföra sina naturliga beteenden under hela året. I de fall djurskyddet på en gård visar på brister finns också andra bestämmelser i djurskyddslagstiftningen som är tillämpliga. Dessa regler ska säkerställa att djur hålls på ett fullgott sätt, vilket innebär att den djurhållare som inte kan erbjuda sina kor en god skötsel enbart genom att hålla dem i det befintliga lösdriftsstallet är skyldig att vidta åtgärder, antingen genom förändringar i stall, skötselrutiner eller liknande, eller genom att erbjuda korna tillgång till utevistelse. Utredaren bedömer att förslaget totalt sett inte kommer att påverka djurens välfärd negativt.

Den föreslagna regleringen förväntas inte medföra några ytterligare administrativa kostnader för företagen eller någon annan ytterligare tidsåtgång på ett övergripande plan. Regleringen är inte handlingsdirigerande och frivillig för företagen. För de som väljer att förändra sin verksamhet till följd av förslaget kan det på kort sikt innebära ökad tidsåtgång och vissa mindre administrativa kostnader, bland annat för de som väljer att förändra sina stallbyggnader. På sikt bör sådana förändringar vara tidsbesparande i förhållande till verksamhetens storlek, särskilt då åtgärden är frivillig och sannolikt bara genomförs om djurhållaren bedömer det lämpligt för sin besättning. Det kan även påverka arbets- och skötselrutiner på gården och då huvudsakligen i form av tidsbesparingar.

Vad gäller andra kostnader som den föreslagna regleringen medför för företagen och eventuella förändringar i företagets verksamhet är det som ovan angetts fråga om en reglering som medger frivilliga åtgärder för företagen. De mjölkföretag som väljer att förändra sin verksamhet till följd av förslaget kan initialt förväntas få kostnader för sina åtgärder. Det kan dock antas att endast förväntat lönsamma åtgärder kommer att vidtas. Beroende på förutsättningarna på de enskilda gårdarna kan det röra allt ifrån påverkan på produktionsresultatet till kostnader för mark, foderproduktion, stallar och arbetskostnader.

Inom mjölksektorn kan i princip samtliga företag definieras som små, det vill säga med färre än tio anställda. Förslaget förväntas gynna såväl de mindre mjölkföretagen som de större. Vid utformandet av regleringsförslaget har hänsyn tagits till de mindre företagen bland annat genom att inte föreslå en alternativ regleringslösning med krav om uppfyllande av vissa villkor. Detta eftersom mindre företag ofta har andra förutsättningar än större vad gäller stallbyggnader. Den föreslagna regleringen bedöms inte påverka företagen i några andra avseenden som behöver redovisas i detta sammanhang.

13.7.2 En koncentration av antalet länsstyrelser som förprövar djurstallar

Utredaren har lämnat förslag om författningsändring i djurskydds-förordningen som innebär att de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ansvara för handläggning och beslut i förprövningsärenden. Förslaget syftar till att skapa bättre förutsättningar för länsstyrelserna att genomföra förprovningarna med hög kvalitet och nära samverkan. En beskrivning av problemet och syftet med förändringen samt vissa konsekvenser av förslaget finns i kapitel 6.9 och 6.10.

Utredaren har övervägt alternativa lösningar, bland annat att några länsstyrelser skulle få ett specialistansvar för vissa produktionsgrenar eller att de länsstyrelser som i dagsläget har flest förprovningar skulle få hantera samtliga förprovningar. Lösningarna har olika för- och nackdelar. En anledning till att utredaren landat i förevarande förslag är att det redan finns en etablerad ordning med sex civilområdesansvariga länsstyrelser som därför har erfarenhet av att ha ansvar för verksamheter i flera län än det egna.

Genom en högre effektivitet i verksamheten och ökad samordning ges möjligheter till kostnadsbesparingar på länsstyrelserna. Utredarens samlade bedömning är att förslaget kan medföra begränsade ekonomiska konsekvenser och att dessa kan bäras av länsstyrelserna genom att den ökade effektiviteten, samordningen och koncentrationen till sex länsstyrelser ger tillräckliga besparingseffekter. Övriga kostnads-mässiga konsekvenser som regleringen kan förväntas medföra för länsstyrelserna har redovisats ovan (14.4.1) under rubriken länsstyrelserna. Regleringen bedöms inte innebära några direkta kostnads-mässiga konsekvenser för företagen. Andra konsekvenser som regleringen medför redogörs förd bland annat i kapitel 6.10. Vad gäller de alternativa

regleringsalternativ som övervägts har de ekonomiska effekterna för länsstyrelserna bedömts oförändrade eller likvärdiga utredarens förslag. Beroende på vilket regleringsalternativ som valts hade det inneburit organisatorisk påverkan i olika grad för de länsstyrelser som berörs.

Om regleringen inte genomförs riskerar den ökade likriktningen av bedömningar i förprövningsärenden som förslaget syftar till, inte komma till stånd. Det kan inverka på företagens möjlighet till likartad konkurrens utifrån geografiskt läge. Effektiviseringar och ökad möjlighet till specialistkompetens som förslaget förväntas bidra till kan antas utebli om regleringen inte kommer till stånd.

Samtliga länsstyrelser och dess förprövande personal berörs av den föreslagna regleringen, eftersom alla länsstyrelser i dag har ansvar för förprövning. Även de företag som är i behov av förprövning berörs genom att det kan bli en annan länsstyrelse som ansvarar för bedömningen än i dagsläget.

Den föreslagna regleringen bedöms inte medföra något behov av ytterligare bemyndiganden. Den avser en nationell reglering som saknar motsvarighet i EU:s bestämmelser på området. Förslaget bedöms därför inte ha någon påverkan på Sveriges förpliktelser gentemot EU. Vad gäller tidpunkten för ikraftträdande är det svårt att bedöma hur lång tid behövliga organisationsförändringar kan förväntas ta. Vissa tidsvinster kan förväntas av att de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna redan har erfarenhet av att ha ansvar för verksamheter i flera län. Det finns i dagsläget inte anledning att föreslå tidpunkt för senare ikraftträdande än vad som gjorts. I förslaget för ikraftträdande har tiden för remissyttrande och fortsatt författningsarbete beaktats. Några speciella informationsinsatser bedöms inte nödvändiga.

Det är företag av viss storlek inom animalieproduktionen som berörs av förslaget. Vilka företag som omfattas av kravet på förprövning av djurstallar regleras i 3 § i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om förprövning. Hur många företag som berörs beror dock på antalet förprövningar som genomförs. År 2023 var det totala antalet avgjorda förprövningsärenden 728. Med utredarens olika förslag är målet att antalet förprövade stallplatser ska öka.

Förslaget bedöms, utöver vad som angetts ovan, inte ha betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Det bedöms inte heller medföra någon ökad tidsåtgång eller på annat sätt innebära några ökade administrativa kostnader för företagen. Några andra kostnader för företagen eller förändringar i före-

tagens verksamhet till följd av förslaget bedöms inte aktuella. Den föreslagna regleringen bedöms inte påverka företagen i några andra avseenden som behöver redovisas i detta sammanhang. Särskilda hänsyn behöver inte heller tas till små företag vid föreskrifternas utformning.

13.7.3 Bemyndigande till Jordbruksverket om kompetenskrav vid förprovning av djurstallar

Utredaren har lämnat förslag om författningsändring i djurskydds-förordningen för att ge bemyndigande till Jordbruksverket att föreskriva om kompetenskrav vid förprovning av djurstallar. En beskrivning av problemet, syftet med förändringen och konsekvenser av förslaget finns i kapitel 6.9 och 6.10. Utredaren har övervägt alternativa lösningar men bedömt förevarande förslag som det mest rimliga och proportionerliga alternativet. Förslaget syftar till kvalitetssäkring och likriktning av besluten om förprovning. Det är av stor vikt att besluten om förprovning är korrekta, då det gäller stora investeringar för företagen och även har betydelse vid senare djurskyddskontroller. Utan den föreslagna regleringen riskerar en del av de problem som närmare beskrivits i kapitel 6.9 kvarstå.

Det är huvudsakligen länsstyrelserna som berörs av regleringen, eftersom regleringen rör dess personal. Regleringen har även betydelse för Jordbruksverket som har att utfärda föreskrifterna. Även de företag som vidtar byggnadsmässiga förändringar som kräver förprovning berörs av förslagets effekter.

Utredarens bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna för länsstyrelserna och Jordbruksverket har angetts ovan i 14.4.4 avseende respektive myndighet. Genom fler korrekta beslut kan även besparingar förväntas i senare led, bland annat genom färre byggnadsjusteringar och omprövningar av beslut. Regleringen bedöms i övrigt inte medföra några kostnadsmässiga och andra konsekvenser.

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på Sveriges förpliktelser gentemot EU. Det bedöms inte behöva tas några särskilda hänsyn vad gäller tidpunkten för ikraftträdande och inte heller några speciella informationsinsatser. I förslaget för ikraftträdande har tiden för remissyttrande och fortsatt författningsarbete beaktats.

Det är företag av viss storlek inom animalieproduktionen som berörs av förslaget. Vilka företag som omfattas av kravet på förprovning av djurstallar regleras i 3 § i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna

råd om förprovning. Hur många företag som berörs beror dock på antalet förprovningar som genomförs. År 2023 var det totala antalet avgjorda förprovningssärenden 728. Med utredarens olika förslag är målet att antalet förprovade stallplatser ska öka.

Förslaget bedöms, utöver vad som angetts ovan, inte ha betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Det bedöms inte heller medföra någon ökad tidsåtgång eller på annat sätt innebära några ökade administrativa kostnader för företagen. Några andra kostnader för företagen eller förändringar i företagets verksamhet till följd av förslaget bedöms inte aktuella. Den föreslagna regleringen bedöms inte påverka företagen i några andra avseenden som behöver redovisas i detta sammanhang. Särskilda hänsyn behöver inte heller tas till små företag vid föreskrifternas utformning.

13.7.4 Öppnad möjlighet för virtuella elstängsel

Utredaren har lämnat förslag om författningsändring i djurskyddsförordningen som anger att både virtuella och fysiska elstängsel ska omfattas av undantaget från förbudet mot utrustning som styr djurs beteende genom el. En beskrivning av problemet, syftet med förändringen och konsekvenser av förslaget finns i kapitel 12.13 och 12.14. Så som förslaget är utformat kan Jordbruksverket meddela föreskrifter om villkor för användning av virtuella elstängsel, liksom fysiska elstängsel, i enlighet med det bemyndigande som finns i andra stycket i samma bestämmelse. Det är något som kan förutsättas att Jordbruksverket behöver göra innan virtuella stängsel kan tas i marknadsmissigt bruk. För användande av ny teknik finns i dagsläget även krav på provning och godkännande av sådan teknik enligt 6 kap. 5 § djurskyddsförordningen.

Utredaren har övervägt alternativa regleringslösningar, bland annat att tillåta användning av virtuella stängsel utan närmare föreskrifter och utan att omfattas av kravet på ny teknikprovning. En sådan lösning framstår inte som lämplig med hänsyn till djurskyddslagstiftningens ramlagskaraktär och att närmare föreskrifter bedöms behövas, bland annat för de tekniska kraven på elstängslen. Utan den föreslagna regleringen finns risk att virtuella elstängsel inte godkänns för användande med hänvisning till nuvarande reglering i djurskyddsförordningen avseende förbud mot utrustning som styr djurs beteende genom el.

Utredarens bedömning är att förslaget inte kommer leda till att djurskyddet påverkas i negativ riktning. Tillgänglig forskning i Europa om virtuella stängsel visar en neutral eller positiv effekt avseende djurens välfärd. Därutöver finns möjligheter för Jordbruksverket att meddela närmare föreskrifter och även en reglering avseende prövning av ny teknik, vilken omfattar djurskydd.

Det är huvudsakligen animalieproducenter som vill använda virtuella stängsel men också de företag som producerar och avser sälja virtuella stängsel på den svenska marknaden som berörs av den föreslagna regleringen. Regleringen har även betydelse för Jordbruksverket som har att utfärda föreskrifter.

Förslaget bedöms inte ha några direkta ekonomiska effekter. Genom att regleringen öppnar för möjligheten att använda virtuella stängsel kan det i förlängningen innebära att virtuella stängsel introduceras på den svenska marknaden, eller i vart fall tidigare än vad som annars varit fallet. Det kan i så fall förväntas vara ekonomiskt gynnsamt för de företag som berörs. Regleringen bedöms i övrigt inte medföra några kostnadsmissiga och andra konsekvenser.

Förslaget bedöms så som det är utformat inte ha någon påverkan på Sveriges förpliktelser gentemot EU. Det bedöms inte behöva tas några särskilda hänsyn vad gäller tidpunkten för ikraftträdande och inte heller några speciella informationsinsatser. I förslaget för ikraftträdande har tiden för remissyttrande och fortsatt författningsarbete beaktats.

Det är i första hand företag inom vissa produktionsgrenar, som nötkreatur och får, som berörs av förslaget. Anledningen är att nyttan av virtuella stängsel i dagsläget är störst för dessa djurslag. Virtuella stängsel bedöms också kunna bidra på ett betydande sätt till biologisk mångfald genom att naturbetesmarker kan stängslas med hjälp av stängslen. Eftersom virtuella stängsel i dagsläget är relativt kostsamt krävs det sannolikt att tillräckliga ekonomiska eller andra vinster kan förväntas.

Om virtuella stängsel kan användas kommersiellt kan det effektivisera arbetet för de som använder stängslen. Det kan därigenom ha viss påverkan på företagens konkurrensförmåga. Det innebär initiala kostnader i samband med anskaffande och eventuellt vissa löpande kostnader. Det kräver även visst arbete under användningstiden. De arbetsbesparingar som kan göras förväntas dock överstiga kostnaderna. Några andra kostnader för företagen eller förändringar i företagets verksamhet till följd av förslaget bedöms inte aktuella.

Den föreslagna författningsändringen bedöms inte i övrigt ha någon betydelse för företags villkor. Den bedöms inte heller medföra några ökade administrativa kostnader för företagen. Den bedöms inte påverka företagen i några andra avseenden som behöver redovisas i detta sammanhang. Särskilda hänsyn behöver inte heller tas till små företag vid regleringens utformning.

13.8 Övriga konsekvenser

Enligt utredningens bedömning medför förslagen inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen eller som, utöver den analys som utredningen gjort i sina överväganden, särskilt behöver beskrivas enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

14 Ikraftträdande

14.1 Ikraftträdande

Utredarens förslag: 2 kap. 3 och 17 §§ och 6 kap. 2 och 3 §§ i förslaget om ändring av djurskyddsförordningen (2019:66) ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Skälen för utredarens förslag

Tiden för ikraftträdande är beroende av det fortsatta författningsarbetet och den tid som krävs för bland annat remissbehandling och fortsatt beredning inom Regeringskansliet. Förslaget om ändringar i djurskyddsförordningen förutsätter anpassning hos de berörda myndigheterna, i synnerhet länsstyrelserna vad gäller förslaget om att koncentrera förprovningen av djurstallar till sex länsstyrelser. Förslagen kräver begränsade informationsinsatser. Utredaren föreslår mot denna bakgrund att förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Gunnela Ståhle

Utredarens uppgift var att analysera och föreslå åtgärder för att stärka konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållna högt ställda djurskyddskrav. Jag anser att flera av utredarens förslag strider mot utredningens direktiv. Expertgruppens sammansättning och utredarens förslag domineras av primärproduktionen, vilket innebär att det är vad animalieproducenterna kräver och allt för lite på vad djuren behöver. Att forskningen inte har varit representerad har varit en begränsning när det gäller utredningens vetenskapliga kvalitet.

Vetenskaplig forskning finns som visar på vad djuren behöver, vilket djurskyddsreglerna baseras på. En minskning av antalet djurskyddsregler kan inte vara ett självändamål och måste noggrant vägas mot målsättningen med bibehållet högt ställda djurskyddskrav. Det krävs en djurskyddslagstiftning för att tillförsäkra djuren ett gott djurskydd. Det finns djurhållare som sköter sina djur väl, men Jordbruksverket som tillsynsmyndighet kan bekräfta att det finns djurhållare, som inte ger sina djur ett tillräckligt djurskydd. För att uppfylla kravet på förutsägbarhet, rättssäkerhet och kontrollbarhet måste djurskyddsregelverk vara tydliga. Målstyrda regelverk fyller inte dessa viktiga krav.

Jag anser att utredaren bryter mot direktivet till utredningen och djurskyddslagen från 2018 genom att i djurskyddsförordningen undanta mjölkkor i lösdrift från kravet på att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion och som är äldre än sex månader sommartid ska vistas på bete. Med utgångspunkt från forskning och erfarenhet, som delgetts utredaren, går det inte att hävda att förslaget innebär att djurens välfärd inte påverkas negativt. Kors hälsa och välfärd gynnas av att mjölkkor vistas på bete och detta kan inte kompenseras i lösdriftstallar. EFSA:s (European Food Safety Authority) slutsats och Jord-

bruksverkets uttalande stöder detta. Utredaren har inte heller beaktat att miljön i många befintliga lösdriftsstallar inte fyller rimliga krav på djurens miljö från djurskydds – och djurhälsosynpunkt. Utredarens förslag innebär en försämring av djurens hälsa och välfärd.

Det finns en potential att i utökad omfattning utnyttja den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP för att öka lönsamheten för lantbrukarna. Jordbruksavdrag, kompensationsstöd, investeringsstöd, vallstöd, utökad stöd för naturbetesmark, att utveckla ett stöd för betad mark och utökade djurvälståndersättningar kan vara vägar till ökad lönsamhet. Man kan också som Finland överväga en statlig finansierad avbyttjänst. Sverige bör också driva för att i handelsavtal mellan EU och tredjeland ställa krav på att importen ska leva upp till gällande djurskyddskrav inom EU.

Representanter från hela livsmedelskedjan saknas, vilket innebär att marknadsaspekter kring betalningsvilja, förtroende och transparens behandlas bristfälligt. Livsmedelsföretagen LI, anger svensk unik djurvälstånd och låg antibiotikaanvändning som unika försäljningsvärden. Dagligvaruhandeln ger starkt stöd för det svenska beteskravet för mjölkkor. Världsnaturfondens WWF:s projekt ”Hållbar livsmedelskedja” omfattar en majoritet av svenska livsmedelsföretag inklusive dagligvaruhandeln. Djurvälstånd ingår i kriterierna. Man kan konstatera att svenska/internationella bondeägda mejeriers agerande och affärsstrategiska val har haft stor betydelse för utbudet av svenska mejeriprodukter och därmed svensk marknadsandel. Speciellt gäller detta den svenska ostmarknaden där en låg marknadsandel har stor betydelse för svensk mjölkproduktion. Minskat förtroende för svensk mjölkproduktion genom att avveckla beteskravet oroar den svenska köttbranschen. För svenska slakterier, även danskägda, är svenskt djurskydd är ett starkt argument, som gett höga marknadsandelar och betalningsvilja. Mejeriernas hållbarhetsersättningar ger möjlighet att premiera bete för kor, som i dagsläget utnyttjats marginellt. Ett intressant alternativ är att dagligvaruhandeln inför djurskyddskrav vid upphandling, som man i dag ställer krav på hanteringen av antibiotika till djur.

Konsumentstudier och höga marknadsandelar för de flesta svenska animalier bekräftar konsumenternas engagemang. Resonemang kring förutsättningen för certifieringar, som ofta är ett krav från industri och dagligvaruhandeln saknas helt.

Utredaren anser att virtuella stängsel ska godkännas enligt djurskyddsförordningen. Detta trots att metodiken är under prövning från djurskyddssynpunkt och innebär en stor risk för rovdjursangrepp.

Utredaren har föreslagit glesare besöksintervall och möjlighet för djurägare att själva behandla kalvningsförlamning. Behandling av kalvningsförlamning är under utvärdering. Det är inte ett enkelt ingrepp utan kräver kompetens och rutin och är inte riskfritt. Jag ställer mig negativ till en uppluckring av regelverket för ViLA. Att djurägaren själv får behandla sina djur måste bygga på veterinära bedömningar och säkerställa att läkemedelsbehandlingar sker på ett betryggande sätt.

Med stöd för de omfattande negativa effekterna av utbrott av såväl epizootier som zoonoser för såväl samhället som för den enskilda djurhållaren finns tydliga skäl för att inkludera smittskyddsaspekter i förprovningsen av djurstallar enligt Jordbruksverkets och SVA:s utredning 2022. Jordbruksverket och SVA föreslog i rapporten att förprovningsen av stallar och andra förvaringsutrymmen utökas så att den även omfattar prövning utifrån djurhälsolagstiftningen. Med hänvisning till att djurskyddslagstiftningen omfattar krav på bete för nötkreatur, får och getter bör tillgången till lämplig mark för bete ingå i förprovningsen av nybyggnation eller ombyggnation av djurstallar.

Särskilt yttrande av experten Helena Elofsson

Djurskyddslagstiftningen behöver utvecklas, inte avvecklas

Det finns många olika åsikter i vårt samhälle kring om eller hur djur ska få användas. Riksdagen har i den svenska djurskyddslagen (2018:1192) beslutat att djur får användas för olika syften men det är under förutsättning att djuren mår fysiskt och psykiskt bra och får utföra sådana beteenden som de är starkt motiverade för och som är viktiga för deras välbefinnande. I förarbetena till djurskyddslagen anges att ett skydd för djuren ska säkerställas genom de konkreta bestämmelser om djurhållning som finns i lagen och i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

I kontrast till detta anger utredningen att lagstiftning inte garanterar ett gott djurskydd och att större tilltro ska ges till djurägarna att själva bestämma vilket djurskydd som djuren ska ges. Utredningen vill se färre och mindre detaljerade djurskyddsregler. Grunden för och konsekvenserna av detta är oklar och EU går för närvarande i motsatt riktning i arbetet med nya EU-djurskyddsregler. I kontrast till utredningen är EU-kommissionens bedömning att otydliga regler leder till en ojämlig tillämpning och efterlevnad vilket resulterar i sämre djurskydd och orättvisa konkurrensförhållanden.¹ I EU:s nya förslag på djurskyddsregler finns också en tydlig koppling till vetenskap som utredningen saknar.

I likhet med EU-kommissionen är min bedömning att det behöver vara tydligt vilka krav som ställs. För djurägare är det fråga om trygghet och rättvisa och ofta även en förutsättning för att våga investera. Tydlighet är också viktigt för att allmänheten ska kunna lita på att djurhållningen på gård lever upp till lagens nivå. Att minska antalet djurskyddsregler leder inte heller automatiskt till ökad konkurrenskraft. Tvärtom kan det behövas regler för att öppna upp för nya, mer lönsamma lösningar samtidigt som djurskyddet säkras. Ett av flera exempel på detta är reglerna som infördes för att möjliggöra tidigare avvänjning av smågrisar. Antalet regler blev fler men med ökad lönsamhet och bibehållet starkt djurskydd.

¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of the EU Animal Welfare legislation.

Förslagets påverkan på djuren måste utredas

Förändringar i djurskyddslagstiftningen kan inte enbart motiveras av ekonomiska incitament utan måste också fungera utifrån de ramar som djurens behov och syftet med djurskyddslagen sätter. Utredningen har sammanställt branschernas önskemål men brister i sin analys av om, eller hur, dessa önskemål är förenliga med djurens behov och djurskyddslagens krav. Utredningens förslag behöver därför utredas ytterligare och då även inkludera vetenskaplig djurskyddskompetens.

Förslag om slopat beteskrav saknar fullständig analys

Att kor ska få beta och att betesbeteendet är vad som avses med att djur ska få bete sig naturligt slogs fast i 1988 års djurskyddslag. Utredningen saknar analys av hur ett borttagande av kravet skulle påverka djuren och vara förenligt med nuvarande djurskyddslag. Att de flesta djur i dag hålls lösa kompenserar inte för behovet av att beta och att enbart ta bort kravet utan att på andra sätt kompensera djuren medför en sänkt djurskyddsnivå. Att kor bör ges tillgång till bete är också något som den Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet slår fast i sin rapport från 2023.² Deras uppgift är att förse lagstiftare inom unionen med vetenskapliga underlag.

Utredningen har inte heller fullt ut analyserat nyttorna med beteskravet. Studier visar att bete är viktigt ur ett djurhälsoperspektiv och minskar dödligheten hos mjölkkor. Riskerna med en försämrad djurhälsa behöver analyseras och väga in att en låg antibiotikaanvändning är viktigt för hela samhället. Beteskravet har också en särställning bland djurskyddskraven hos medborgarna och utredningen har inte analyserat hur förslaget skulle påverka förtroendet för den svenska djurhållningen.

Mer underlag krävs kring virtuella stängsel och ViLA

Även frågan om virtuella stängsel behöver analyseras ytterligare och bland annat då hur det påverkar djurens välfärd och lever upp till den svenska djurskyddsnivån. Det vetenskapliga rådet för djurskydd på SLU har lyft fram risker med dessa system och pekat på att vissa

² Welfare of dairy cows 2023, EFSA Panel on Animal Health and Animal Welfare.

individer har svårt att lära sig och får många stötar. Utredningens analys missar att den nya forskning som lyfts fram också visar på den problematik som rådet påtalat och det krävs därför en grundligare och mer vetenskaplig analys av denna fråga. Det behöver även utredas hur dessa system fungerar i praktiken i områden med rovdjur och om de är förenliga med EU:s krav på att skydda tamdjur från rovdjur.

Ytterligare utredning krävs även när det gäller utredningens förslag att utöka den villkorade läkemedelsanvändning. Här behöver riskerna för djuren analyseras och om förslagen är förenliga med EU:s regler för läkemedelshantering.

Särskilt yttrande av experten Katinca Fungränt

Utredningens förslag om en förändring i djurskyddslagen om att undanta mjölkkor i lösdrift från beteskravet har en väl beskriven problemställningen utifrån perspektivet att förbättra konkurrenskraften. Däremot anser jag att förslaget och konsekvensbedömningarna för djurens vidkommande saknar nyansering. Utredarens konsekvensbedömning är att ett undantag från beteskravet för mjölkkor i lösdrift sammantaget inte skulle medföra ett försämrat djurskydd för mjölkkor baserat på djurhållningen i dagens lösdriftsstallar. Det finns dock en stor variation i utformningen av svenska lösdrifter för mjölkkor. Vilka konsekvenser ett undantag från beteskravet för mjölkkor i lösdrift får för djurskyddet beror därför till stor del på utformningen av gårdens lösdriftsstall. Min bedömning är således att undantag från beteskravet i lösdrifter utan andra resurser som kompenserar för betet kommer att påverka djurskyddet negativt.

En kompensation för betet skulle kunna göras genom olika alternativ, till exempel:

- att införa villkor i föreskrifterna såsom är gjort för förkortad avvänjningstid för gris,
- att införa ett kontrollprogram eller
- att överväga utevistelse som ett krav i stället för bete.

Utredaren har övervägt möjligheten att koppla lagförslaget till uppfyllande av vissa villkor men inte sett några rimliga, enkla och rätts-säkra vägar för detta men en grundläggande genomgång av andra alternativ beskrivs inte och analyseras ej i utredningen. Innan förändringar i beteslagstiftningen kan föreslås bör en expertgrupp, med vetenskaplig kompetens inom området och i samråd med näringen, utreda vilka krav som ska ställas på lösdrifter till mjölkkor, för att lösdriften i sig själv ska kompensera de resurser som betet tillför våra mjölkkor. Villkoren kan vara kopplade till EFSA:s¹ slutsatser eller till andra resurser. EFSA:s expertgrupp anger exempelvis betets fördelar för kon att kunna röra sig fritt, ha en bekväm liggyta och att enkelt byta kroppsposition.

¹ EFSA (Panel on Animal Health and Welfare) 2023: Welfare of Dairy Cows.

Mjölkkorna har blivit större sen minimimått för lösdriksstallar infördes och rekommenderade mått är större än minimimått. Inredning i liggbås begränsar djurens valmöjlighet för liggställning samt läggnings- och resningsbeteende. På bete kan korna lättare resa och lägga sig samt ändra kroppsposition. Förslag på villkor att utreda för att kompensera betet med fokus att förbättra kornas liggplatser är djupströ stall, kompoststall, bredare och längre liggbås med mjukare madrasser och utvecklad båsinredning. Att kor ska kunna röra sig fritt kan uppvägas med mer utrymme och bredare gångar och med halksäkra golv. Krav på minst en ätplats/ko för högdräktiga kor och kor upp till 30 dagar efter kalvning är ett annat alternativ som skulle ge effekt och kompensera för djurskyddet även utanför betessäsongen.

Nyinvesteringar för ökning av koantalet i områden där betesmark saknas anges i utredningen som ett starkt skäl för undantag från beteskravet för mjölkkor i lösdrift. Vid nyinvesteringar är det möjligt att bygga de nya stallarna utifrån villkor i föreskriften. Problem kan uppstå om villkoren för en lösdrift bedöms som ej uppfyllda och djurägaren åläggs att ha kor på bete men koantalet är större än tillgänglig betesmark. Det är viktigt och centralt att villkoren är vetenskapligt förankrade, långsiktigt hållbara, tydliga och kan förhandsgodkännas.

Särskilt yttrande av experten Roger Pettersson

Inledningsvis vill jag klargöra att mitt yttrande utgår från de texter som vi i expertgruppen har fått se fram till den 12 juli.

Slopat beteskrav för kor som hålls i lösdrift

Utredaren anser att beteskravet för kor som hålls i lösdrift ska slopas och att det kan ske med bibehållet djurskydd. Det är en slutsats som man enligt min mening endast kan komma fram till om man inte beaktar det rådande forskningsläget, vad EFSA slagit fast i sin rapport från 2023 och vad Jordbruksverket konstaterat.

Utredaren underbygger inte sitt förslag. De negativa saker som utredaren för fram om betet är inte generella utan gäller endast då betesdriften sköts bristfälligt. Jag vill bestämt hävda att det är klarlagt att bete är viktigt för kors välfärd, inte minst då det gäller naturligt beteende. Betets fördelar har också belagts i flera vetenskapliga artiklar som utredaren fått ta del av. Jag vill lika bestämt hävda att den flexibilitet som Jordbruksverket utvecklat kring betesreglerna innebär att kor inte behöver vara ute i olämpligt väder etcetera.

Utredaren har inte analyserat vad ett borttagande av beteskravet skulle få för konsekvenser på förtroendet för svensk djurhållning och i förlängningen för svensk livsmedelsproduktion. I debatten har ledande aktörer inom handeln, inom kött- och charkuteribranschen med flera, tagit ställning för betet och även pekat på att förtroendet för svensk djurhållning troligtvis kommer att påverkas mycket negativt om beteskravet tas bort.

Utredningen är även bristfällig då det gäller analysen av utvecklingen inom mejeriområdet. Då det gäller mejeriprodukter är det på ostmarknaden som den svenska marknadsandelen är väldigt låg. Det beror på val inom mejeribranschen och att varken näringen eller handeln gjort tillräckligt, vilket också är allvarligt utberedskapsperspektiv. Här bör gemensamma krafttag tas, utöver lagstiftning och jordbruksstöd. Det är väsentligt för den svenska mjölkproduktionen.

Vilda djur och livsmedelsproduktionen

I EU:s animaliedirektiv slås det fas att djur som hålls i fångenskap ska skyddas mot rovdjursangrepp. Det är något som Sverige inte har implementerat särskilt väl i sin nationella lagstiftning och endast ett litet antal djurägare har i dag rovdjurssäkra staket. Detta, i kombination med att för lite görs för att hitta samförståndslösningar och för att informera djurägare, leder till en onödig konfliktsituation.

Utredarens förslag kommer uppskattningsvis i bästa fall att halvera antalet rovdjursangrepp på får och lamm, men det är inte tillräckligt för att vi ska leva upp till animaliedirektivet, för djurväl-färden eller för att jag kan tro att får- och lammproducenterna kommer att känna större framtidstro.

Utredarens förslag då det gäller vilda djur och livsmedelsproduktionen borde ha utgått från animaliedirektivet, uttalanden från Europaparlamentet om hur konflikten mellan vilda djur och livsmedelsproduktionen bör hanteras samt från expertuttalanden.

Utredaren borde ha föreslagit betydligt högre ersättningsnivåer för rovdjurssäkert stängsel (RAS) och andra åtgärder som kan skydda djur som hålls i fångenskap mot rovdjursangrepp. Utredaren borde även ha givit förslag på hur samexistens ska främjas och hur djurägare ska få bättre information. Detta tillsammans skulle stärka konkurrenskraften väsentligt.

Målstyrt regelverk och färre djurskyddsregler

Utredaren vill att antalet regler på djurskyddsområdet ska minska och att större tilltro ska ges till djurägarna, dvs de ska i större utsträckning kunna bestämma vilket skydd djuren ska ha.

Detaljeringsgraden i djurskyddsreglerna styrs i hög grad av EU-bestämmelser. Det visade redan den tidigare Djurskyddsmyndigheten. Det finns även behov av detaljregler, i många fall resurskrav, för att säkerställa att det som beslutats av riksdag och regering ska genomföras i praktiken samt för att allmänheten ska ha tilltro till processen och till det svenska djurskyddet. Det är också viktigt att man betänker att djurskyddslagen ska vara förebyggande och utgöra miniminivå för djurskyddet. Resurskrav är viktiga från det förebyggande perspektivet. I mina samtal med djurägare har även de uttalat farhågor

om att det regelverk som utredaren vill se kan komma leda till osäkerhet och förlorad tydlighet då det gäller djurskyddskontrollerna.

Jag är inte emot minskad regelmassa, men det centrala är inte antalet regler utan att de regler som finns har en logisk bakgrund och är lätta att förstå. Jag upplever sällan heller att klagomål riktas från djurägare om att Jordbruksverket uppträder stelbent eller att det är djurskyddsreglerna som är besvärande.

Virtuella stängsel

Utredaren föreslår att Jordbruksverket ska ges möjlighet, via förordningsändring, att meddela föreskrifter kring virtuella stängsel. Detta bör ej genomföras, då forskning pågår och då det inte finns tillräckligt underlag. Faktum är att de studier som gjorts visat att djur på individnivå har svårt att lära sig/anpassa sig till elektriska stötar.

Endast virtuella stängsel ökar även risken för rovdjursangrepp och kan knappast vara förenligt med animaliedirektivet. Detta har inte utredaren analyserat.

Det finns en rad andra förslag från utredaren som jag skulle vilja kommentera, men då utrymmet för särskilt yttrande är begränsat så hänvisar jag till World Animal Protection Sveriges hemsida, där en längre text finns.

Kommittédirektiv 2023:19

Stärkt konkurrenskraft för livsmedelsproducenter och ett starkt djurskydd

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera hur de svenska djurskyddsbestämmelserna påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater inom EU. Vidare ska utredaren undersöka möjliga åtgärder, inklusive regel-förenklingar, för att med bibehållna högt ställda djurhållningskrav stärka konkurrenskraften för svensk livsmedelsproduktion. Utredaren ska också undersöka möjliga åtgärder för att stärka djurskyddet inom EU och globalt.

Utredaren ska bl.a.

- jämföra svenska djurskyddskrav för olika djurslag med EU:s djurskyddskrav och med nationella djurskyddskrav i andra relevanta medlemsstater inom EU
- analysera om och i så fall i vilken grad de svenska djurskyddskraven påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater
- föreslå åtgärder för att höja djurskyddsnivån inom EU och globalt och analysera hur det påverkar konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter

- analysera och föreslå åtgärder för att stärka konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållna högt ställda djurhållningskrav.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

Uppdraget att analysera hur de svenska djurskyddskraven påverkar konkurrenskraften i svensk livsmedelsproduktion

Regeringen vill värna om det svenska djurskyddet och samtidigt stärka konkurrenskraften i den svenska livsmedelsproduktionen. Sveriges högt ställda djurskyddskrav, tillsammans med Sveriges goda djurhälso- läge och ansvarsfulla antibiotikaanvändning, utgör värdefulla mervärden för den svenska livsmedelsproduktionen. Samtidigt kan kraven vara betungande för de enskilda producenterna, där lagstiftningen om djurskydd är en faktor bland många andra som kan ha en påverkan på konkurrensvillkoren för svenska livsmedelsproducenter. Det finns därför anledning att belysa hur de svenska djurskyddsbestämmelserna förhåller sig till djurskyddsbestämmelserna inom EU och i andra EU-medlemsstater samt att undersöka hur de påverkar konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter.

Hur förhåller sig de svenska djurskyddsbestämmelserna till dem inom EU och i andra EU-medlemsstater?

Bestämmelser om djurskydd finns både i EU-rätt och i nationell rätt. På EU-nivå finns det allmänna bestämmelser om hållande av livsmedelsproducerande djur i rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur. Därtill finns direktiv och förordningar med mer specifika bestämmelser:

- rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999 om att fastställa miniminormer för skyddet av värphöns,
- rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97,

- rådets direktiv 2007/43/EG av den 28 juni 2007 om fastställande av minimiregler för skydd av slaktkycklingar,
- rådets direktiv 2008/120/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning,
- rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar, och
- rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

I nationell rätt finns bestämmelser i djurskyddslagen (2018:1192) och djurskyddsförordningen (2019:66), men också i ett tjugotal föreskrifter som Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) meddelat. Djurskyddslagen syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Lagen innehåller de mest grundläggande och övergripande bestämmelserna till skydd för djuren och reglerar bl.a. hur djur ska hanteras, hållas och skötas. Djurskyddsförordningen innehåller vissa ytterligare bestämmelser och Jordbruksverkets föreskrifter innehåller mer detaljerade bestämmelser. Jordbruksverkets föreskrifter är i många fall uppdelade på olika djurslag.

Djurskyddslagstiftningen på EU-nivå är inte fullt ut harmoniserad och tillåter i många fall strängare djurskyddsbestämmelser på nationell nivå.

Utredaren ska därför

- jämföra svenska djurskyddskrav för olika djurslag med EU:s djurskyddskrav och med nationella djurskyddskrav i andra relevanta medlemsstater inom EU.

Hur påverkar de svenska djurskyddskraven konkurrenskraften och djurbälsan?

Inom vissa områden finns det nationella bestämmelser eller branschöverenskommelser som medför att djurhållningen och därmed också djurvälståndet kan variera mellan medlemsstater. I Sverige ställs i flera fall högre och mer detaljerade krav än i den unionsrättsliga lagstiftningen när det gäller t.ex. utrymme, att grisar ska ha tillgång till strömedel och att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion sommardag ska få möjlighet till bete.

Sverige har inte bara högt ställda djurskyddskrav utan även ett gott djurhälsoläge och en ansvarsfull användning av antibiotika. Sverige har under lång tid arbetat för att förebygga och bekämpa sjukdomar och använder minst antibiotika till djur i lantbruket av alla medlemsstater inom EU.

Arbetet sker i nära samarbete mellan djurägare, branschorganisationer, veterinärer och myndigheter samt utgår från de svenska reglerna för djurhälsa, djurskydd, smittskydd och hygien inom både djurhållningen och djurens hälso- och sjukvård. Andra exempel på förebyggande åtgärder är avel för friskare djur, vaccinering för att förebygga sjukdomar och systematisk övervakning av djursjukdomar och smittor. Svenska djur är fria från flera sjukdomar som förekommer i andra länder, exempelvis paratuberkulos hos nötkreatur och Porcine Reproductive and Respiratory Syndrome (PRRS) hos gris.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterade i sitt betänkande *Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring* (SOU 2015:15) att svenska regler som är strängare än EU:s djurskyddsbestämmelser medför både ökade och minskade kostnader för företagen. Vissa av kraven innebär att stallbyggnader ibland kan bli dyrare än i konkurrerande länder och att antalet djur per yta är lägre. En del av kraven leder också till ökade arbetskostnader. En dyrare produktion jämfört med konkurrentländerna försämrar konkurrenskraften. Samtidigt innebär de svenska lagkraven att djuren är friskare, vilket för företagaren innebär minskade kostnader. Utredningen konstaterade också att ett gott djurskydd har djup förankring hos många konsumenter, vilket ökar betalningsviljan för svenska produkter.

I livsmedelsstrategi är det övergripande målet, som riksdagen har beslutat, en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet (En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet, prop. 2016/17:104). Enligt livsmedelsstrategin bör produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, svara mot konsumenternas efterfrågan. Vidare skulle en produktionsökning kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Slutligen ska sårbarheten i livsmedelskedjan minska enligt livsmedelsstrategin.

Flera myndigheter, t.ex. Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och länsstyrelserna, har haft och har i uppdrag att genomföra olika åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin. Jordbruksverket har bl.a. finansierat ett flertal forskningsprojekt för att stärka djurvälståndet och konkurrenskraften.

Konkurrenskraftsutredningen föreslog att ett uppdrag skulle ges till Jordbruksverket om att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att ta bort det obligatoriska kravet om förprovning. Förprovning är ett förhandsgodkännande vid ny-, om- eller tillbyggnad av stallar. I såväl livsmedelsstrategin som propositionen Ny djurskyddslag (prop. 2017/18:147) bedömde regeringen att förprovningen även fortsättningsvis bör finnas kvar. I ett tillkännagivande till regeringen om förprovning av djurstallar ställde sig dock riksdagen bakom det som utskottet anfört om att avskaffa det obligatoriska kravet på förprovning av djurstallar och förenkla reglerna för hur djurstallar ska byggas (bet. 2018/19: MJU11 punkt 15, rskr. 2018/19:188).

Utredaren ska därför

- analysera om och i så fall i vilken grad de svenska djurskyddskraven påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater
- analysera för- och nackdelar ur konkurrenskrafts- och djurskyddssynpunkt med det obligatoriska kravet på förprovning och konsekvenserna av att ta bort kravet
- analysera de svenska djurskyddskravens påverkan på djurhälso- läget och läkemedelsanvändningen.

Konsumenternas vilja att betala för svenska mervärden

Enligt Jordbruksverket är ett mått på den svenska produktionens konkurrenskraft hur stor andel de svenskproducerade produkterna utgör av den totala förbrukningen av produkterna på den svenska marknaden. Efter Sveriges EU-inträde har marknadsandelarna för svenskt kött haft en nedåtgående trend. Den nedåtgående trenden vände i mitten av 2010-talet, och var positiv för nötkött, griskött och matfågel till 2020. Under 2021 var trenden fortsatt positiv för griskött medan de svenska marknadsandelarna minskade något för nötkött och matfågel. Marknadsandelen för svenskt lammkött har varit rela-

tivt stabil de senaste åren. Den svenska marknadsandelen för mejerivaror har minskat sedan 1995.

Enligt Konkurrenskraftsutredningen är den faktiska betalningsviljan för ett gott djurskydd inte tillräckligt för att uppnå lönsamhet hos producenterna. Konsumenter har dock ett intresse för livsmedel som är producerade med både ett gott djurskydd och en ansvarsfull antibiotikaanvändning. Det svenska priset på nötkött och griskött har under senare år legat högre än genomsnittspriset i EU, medan priset för mjölk har följt världsmarknadpriset.

Enligt livsmedelsstrategin bör den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster användas för att bättre styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö. För att underlätta för upphandlande organisationer att arbeta med livsmedelsstrategins ambitioner som mål har Upphandlingsmyndigheten tagit fram kravpaket där den samlar de hållbarhetskriterier som omfattar djurskyddsaspekter som återfinns i svensk lagstiftning eller frivilliga branschöverenskommelser i Sverige.

Utredaren ska därför

- kartlägga konsumenters vilja över tid att välja och betala för livsmedel med anledning av de svenska djurskyddskraven och djurhälsokraven
- kartlägga i vilken utsträckning krav på djurskydd ställs vid offentlig upphandling.

Uppdraget att analysera behov av åtgärder för att bibehålla Sveriges högt ställda djurhållningskrav och samtidigt stärka konkurrenskraften

För att uppnå en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelsproduktion i Sverige behöver konkurrensförutsättningarna balanseras samtidigt som Sveriges högt ställda djurhållningskrav bibehålls. Det bör därför utredas om konkurrenskraften påverkas negativt av de svenska djurskyddskraven och producenternas administrativa börda med rapportering till och kontroller från myndigheter med anledning av de svenska djurskyddskraven samt vilka möjligheter det finns att balansera konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter.

EU:s djurskyddslagstiftning är föremål för översyn

I Europeiska kommissionens strategi (COM(2020) 381 final) Från jord till bord som presenterades under 2020 framgår att hela EU:s djurskyddslagstiftning ska ses över. En översyn av den befintliga lagstiftningen har inletts och lagstiftningsförslag förväntas presenteras av kommissionen hösten 2023. I samband med att översynen av djurskyddslagstiftningen aviserades, meddelade kommissionen även att möjligheter och alternativ till att införa en djurskyddsmärkning inom EU ska utredas. Ett väl fungerande informationssystem som gör det lätt för konsumenter att identifiera livsmedel producerade med en hög djurskyddsnivå kan bidra till att stärka konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter.

Sverige har under många år verkat för att stärka djurskyddet inom EU. Det finns ett behov av att uppdatera EU:s lagstiftning och ta fram bestämmelser även för de djurslag som i dag inte omfattas av regelverket. Den pågående översynen är ett viktigt steg i linje med svenska prioriteringar, men globalt finns många utmaningar där Sveriges erfarenheter också kan spela en viktig roll. Framöver är det angeläget att Sveriges erfarenheter av ett gott djurskydd tas tillvara såväl inom EU som i länder utanför EU.

Utredaren ska därför

- analysera om märkning och information till konsumenter kan bidra till att öka konkurrenskraften för svenska livsmedelsprodukter i Sverige, inom EU och globalt
- föreslå åtgärder för att höja djurskyddsnivån inom EU och globalt och analysera hur det påverkar konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter.

Åtgärder för att stärka konkurrenskraften

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) tillkom 1962 och är ett partnerskap mellan jordbruket och samhället, och mellan EU och lantbrukarna. Politiken ska bl.a. stödja lantbrukarna och förbättra jordbrukets produktivitet för att säkra tillgången på livsmedel till rimliga priser och se till att EU:s lantbrukare kan försörja sig. Från 2023 gäller nya regler för den gemensamma jordbrukspolitiken. Nio mål finns framtagna för den europeiska gemensamma jordbrukspolitiken. Varje

medlemsstat i EU ska ta fram en strategisk plan som beskriver landets jordbrukspolitik under åren 2023–2027. Den 22 september 2022 fattade regeringen beslut om ett slutligt förslag på utformningen av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027. Planen är godkänd av kommissionen.

Den strategiska planen omfattar bl.a. djurvälståndersättningar för mjölkkor, suggor och får. Dessa avser ersättning för att extra djursomsorgsåtgärder vidtas. Syftet med ersättningarna är att öka djurens välbefinnande och omfattar bl.a. klövhälsovård för mjölkkor, fårklippning samt foderanalys, hullbedömning och produktionsplanering för suggor och får. Ersättningarna regleras i artikel 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013.

Djurvälståndersättningar kan endast ges för åtgärder som går utöver nationella lagstiftningskrav och praxis, och bygger på de beräknade merkostnader och inkomstbortfall som följer av tillkommande villkor. Reglerna tillåter alltså inte ersättning för t.ex. författningskrav på bete för nötkreatur som hålls för mjölkproduktion, det s.k. beteskravet. Det innebär att ersättning för eventuella merkostnader för svenska producenter till följd av strängare djurskyddskrav i dagsläget inte kan ges med stöd av den gemensamma jordbrukspolitiken. Ersättning får inte heller lämnas för sådana åtgärder som, utan att utgöra lagkrav, vidtas av lantbrukare i så stor omfattning att de kan betraktas som etablerad praxis, t.ex. krav som följer av svensk branschstandard. Där emot får ersättning lämnas för nya nationella regler som går utöver EU:s krav, dock i högst 24 månader från och med den dag då reglerna blev obligatoriska för jordbruksföretaget.

Statligt stöd till livsmedelsproducenter kan förekomma även utanför den gemensamma jordbrukspolitiken. Utgångspunkten enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är dock att statligt stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte är tillåtet om stödet påverkar handeln mellan med-

lemsstaterna. I artikel 107.2–3 i EUF-fördraget anges emellertid ett antal undantag från detta förbud.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterade i sitt betänkande att det finns ett begränsat antal sätt att hantera nationella särkrav på en fri marknad där alla aktörer inte agerar under samma reglering. Det handlar om subventionering av de merkostnader som en strängare djurskyddslagstiftning medför, sänkning av produktionskostnaderna och profilering av de varor som är producerade med strängare djurskyddslagstiftning så att konsumenterna har möjlighet att betala ett merpris för dessa produkter.

Den svenska livsmedelsproduktionen är i ett internationellt perspektiv mer miljö- och klimateffektiv och har en hög standard inom djurskydd och djurhälsa. Efterfrågan på livsmedel och jordbruksråvaror i Sverige och i övriga världen förväntas fortsätta att öka. En ökad livsmedelsexport är ett viktigt verktyg för att nå målen i livsmedelsstrategin. En ökad global marknadsandel stärker konkurrenskraften i livsmedelskedjan både nationellt och internationellt. En ökad export är samtidigt viktigt för att på sikt öka den svenska livsmedelsproduktionen. Den stora tillväxtpotentialen bedöms påsikt finnas genom en ökad export.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterade också i sitt betänkande att möjligheterna att med hjälp av ersättningar kompensera lantbrukare för merkostnader till följd av lagstiftning är begränsade och att det därför finns ett behov av ökade forsknings- och innovationsinsatser för att sänka produktionskostnaderna. Detta gäller i synnerhet åtgärder för att stärka kompetensutvecklingen när det gäller byggnation och teknik.

Innovativa lösningar kan bidra på flera områden i livsmedelskedjan, inte minst när det gäller landsbygdens konkurrensförutsättningar. Livsmedelsverket hade under 2018–2020 i uppdrag att modernisera och effektivisera den offentliga kontrollen vid slakterier och vilthanteringsanläggningar. Inom ramen för uppdraget genomfördes ett särskilt projekt om kontroll på distans där tekniker för digital videoöverföring testades. Projektet som genomfördes i samarbete med SLU visade att tillförlitligheten vid distansbesiktning efter slakt med hjälp av digitala verktyg, i detta fall mobiltelefon, var lika god som vid besiktning på plats.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur befintliga stödsystem för svenska livsmedelsproducenter tillämpas
- analysera och föreslå åtgärder för att stärka konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållet högt ställda djurhållningskrav
- med beaktande av de begränsningar som följer av EU-rätten och den gemensamma jordbrukspolitiken, analysera förutsättningar och åtgärder för att, med fördel genom den gemensamma jordbrukspolitiken, balansera konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållet högt ställda djurhållningskrav
- analysera och föreslå regelförenklingar på djurområdet samt analysera konsekvenserna av förslagen ur konkurrenskrafts- och djurskyddssynpunkt
- analysera hur svensk animalieproduktion kan bli långsiktigt konkurrenskraftig på exportmarknaden
- undersöka om det finns innovativa lösningar som kan bidra till att bibehålla det svenska djurskyddet och samtidigt stärka konkurrenskraften
- ta ställning till om det finns behov av författningsändringar och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska också lämna förslag på ytterligare åtgärder för att minska kostnaderna i de delar där svenska djurskyddsregler, utöver EU:s minimikrav, påverkar svenska producenters konkurrenskraft negativt. Utgångspunkten är att Sverige fortsatt ska ha högt ställda djurhållningskrav. Utredarens förslag ska utformas så att de ger så låga administrativa och andra kostnader som möjligt för företaget.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de konsekvensbeskrivningar som krävs enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa förslagets effekter för konsumenter och eventuella berörda organisationer inom civilsamhället.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, inhämta information från berörda myndigheter och relevanta organisationer, särskilt Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, SLU, länsstyrelserna, branschorganisationer, djurskyddsorganisationer och konsumentorganisationer.

Utredaren bör i ett tidigt skede kontakta Tillväxtverket i syfte att diskutera möjligheterna att få stöd i arbetet med konsekvensutredningen.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta de förslag till ny djurskyddslagstiftning på EU-nivå som kommissionen förväntas presentera hösten 2023.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:60

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt konkurrenskraft för livsmedelsproducenter och ett starkt djurskydd (LI 2023:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2023 kommittédirektiv om att analysera hur de svenska djurskyddsbestämmelserna påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater inom EU, undersöka möjliga åtgärder, inklusive regelförenklingar, för att med bibehållna högt ställda djurhållningskrav stärka konkurrenskraften för svensk livsmedelsproduktion samt undersöka möjliga åtgärder för att stärka djurskyddet inom EU och globalt (dir. 2023:19).

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 juni 2024. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 augusti 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrares utvandring. Ju.
54. Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökad skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]
- Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]
- En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]
- Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]
- Stöd till invandrares utvandring. [53]
- Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]
- En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
- En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]
- Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]
- Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].
- Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
- En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]
- En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

- Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]