

8 Alternativa ersättningsystem

8.1 Inledning

I Sverige har staten, i likhet med förhållandena i många andra länder, tagit på sig ett betydande kostnadsansvar för bekämpning av vissa bestämda smittsamma djursjukdomar. Answarets omfattning varierar mellan länderna men genomgående är det frågan om en form av kostnadsdelning mellan staten och berörda djurägare. Så också här i landet. Som tidigare redovisats tar staten på sig en betydande kostnad för bekämpning av de sjukdomar som är angivna på listan över epizootier och salmonella. Staten tar dock inte på sig hela kostnaden. För flertalet epizootiska sjukdomar ersätter staten endast 50 procent av uppkomna produktionsförluster för djurägaren och vid salmonellautbrott ersätter staten mellan 0 och 70 procent av uppkomna förluster beroende på produktionsförhållanden och djurslag. Dessutom har djurägaren olika indirekta kostnader som inte ersätts av staten. Inte heller den som indirekt drabbas av ett sjukdomsutbrott får ersättning.

Staten kan också ingripa med bekämpningsåtgärder med stöd av provtagningslagen för djursmittor som inte omfattas av epizootilagen eller zoonoslagens regelverk. I allmänhet utgår då ingen ersättning för de kostnader eller förluster som ingripandet kan medföra för djurhållaren.

Den statliga kostnaden för sjukdomsbekämpning finansieras över den statliga budgeten, dvs. med skatter. En alternativ möjlighet skulle vara att statens utgifter för sjukdomsbekämpning finansieras genom en avgift som betalas av berörda djurägare, en modell som tillämpas i olika utsträckning i flera andra länder. Avgiftsfinansiering av offentliga åtaganden är heller inte ovanligt i Sverige, t.ex. bekostas de statligt anställda besiktningsveterinärerna av slakterierna.

En annan fråga är vad som ingår i den statliga bekämpningen av smittsamma djursjukdomar. Vanligtvis hänför man alla de åtagan-

den som staten gör i samband med ett konstaterat utbrott till den statliga bekämpningspolitiken men som utredningen tidigare visat så måste det finnas en beredskapsorganisation av tillräcklig storlek för att bekämpningen ska bli effektiv. I exempelvis England diskuteras att också den delen av smittskyddsorganisationen bör omfattas av kostnadsdelning mellan stat och djurägarna.

I direktivet anges att utredningen ska pröva om dagens skattefinansiering av åtgärder inom djurhälsoområdet kan helt eller delvis ersättas med en annan form av kostnadsdelning mellan stat och näring. Utgångspunkten ska vara att statens kostnader minskar och blir mer förutsägbara. Förslagen ska inte innebära ett försämrat smittläge. Därmed utesluter utredningen att besparingar genomförs genom en sänkt ambitionsnivå på smittskyddet. Ersättningsystemet ska däremot ge ett tydligt incitament för djurhållare och andra näringsidkare att bedriva djurhållning och angränsande verksamheter på ett sådant sätt att risken för spridning av djursjukdomar minimeras.

Frågan om hur betalningen ska ske för bekämpning av smittsamma djursjukdomar kan inte ses isolerat från frågan vem som ansvarar och genomför bekämpningsåtgärderna. I dagens system har staten det operativa ansvaret för bekämpning av smittsamma djursjukdomar och svarar också för nästan samtliga kostnader som är förenande med det ansvaret. Det borde innebära att de operationella insatserna planeras och genomförs på ett kostnadseffektivt sätt. Vid bekämpning av ett salmonellautbrott är läget annorlunda. För vissa produktionsgrenar genomför och leder Jordbruksverket bekämpningen av ett salmonellautbrott men lämnar till djurägaren att betala kostnaderna för åtgärderna. När det operationella ansvaret är skilt från kostnadsansvaret riskerar detta att driva upp kostnaderna. Detta innebär att ska djurägaren stå för kostnaderna ska de också, så långt möjligt, ha det operationella ansvaret för åtgärderna.

Det finns flera tänkbara alternativ till att helt eller delvis ersätta en skattefinansierad ersättningsmodell. Genomgången i det följande visar hur några olika EU-länder valt att finansiera smittskyddspolitikerna inom djurområdet. Det visar att länderna valt olika lösningar. Oavsett vilken modell som väljs måste den vara förenlig med EU:s och andra internationella organisationers regelverk och överenskommelser, tex. EU:s statsstödsregler. I detta kapitel diskuteras olika alternativ till att organisera ett ersättningsystem som inleds med en redovisning av förhållandena i några andra EU-länder.

8.2 Ersättningssystem i andra länder och EU:s regler

Internationellt pågår en diskussion om statens och djurägarnas roll och ansvar för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar. Diskussionen handlar också om hur ett ersättningssystem ska utformas. Problembilden och bakgrunden till frågan är densamma som anges i utredningens direktiv. Utredningen har därför haft kontakt och fört diskussioner med företrädare för ministerier och myndigheter i olika länder. Det finns flera internationella exempel på kostnads- eller ansvarsdelning mellan staten och näringslivet.¹ En tydlig skillnad mellan Sverige och andra länder är den statliga ersättningen vid salmonellautbrott. Salmonellautbrott leder normalt inte till statliga utbetalningar i andra länder. I Sverige omfattas även fler epizootiska sjukdomar av statliga bekämpningsåtgärder än i andra länder.

8.2.1 Finland

I Finland delas ansvaret för ersättning till djurägare samt kostnader och finansiering av sjukdomsbekämpning mellan myndigheter, försäkringsbolag och djurägare. De smittsamma djursjukdomarna delas in i två grupper. Till den första gruppen hör sjukdomar som ska bekämpas. Till den andra gruppen förs övriga anmälningspliktiga djursjukdomar:

1. Djursjukdomar som ska bekämpas
 - djursjukdomar som med lätthet sprider sig
 - farliga djursjukdomar
 - djursjukdomar som ska övervaka
2. Övriga anmälningspliktiga djursjukdomar

Sjukdomarna klassificeras med utgångspunkt från fem kriterier nämligen nationalekonomiska förluster, inverkan på export och import, risker för människans hälsa, spridningssätt samt ekonomiska förluster för djurhållningen. Jord- och skogsbruksministeriet ansvarar för klassificeringen av djursjukdomar.

¹ En beskrivning finns i rapporten "Evaluation of the CAHP: Final report Pre-feasibility study on cost-sharing schemes."

Djurägare har rätt till ersättning för djurets värde för djur som har avlivats eller dött till följd av åtgärder som vidtagits på förordnande av myndighet. Om djurägaren ansöker om att djur ska avlivas för att slippa spärren kan ersättning utgå med högst 75 procent av djurvärdet. Ägaren har också rätt till ersättning för annan förstörd egendom än djuren om egendomen har skadats eller fördärvats till följd av åtgärder med anledning av farlig djursjukdom eller djursjukdom som med lätthet sprider sig. Staten ersätter kostnader för sanering och destruktion om ministeriet inte har beslutat att kostnaden helt eller delvis ska bestridas av djurets ägare för en viss djursjukdom. För djursjukdomar som med lätthet sprider sig eller för farliga djursjukdomar kan förluster ersättas om de föräntats av sjukdomen. Av särskilda skäl kan ersättning för ekonomisk förlust även ske för en djursjukdom som ska övervakas.

Salmonella hör till gruppen djursjukdomar som övervakas av staten. Sjukdomar i den gruppen berättigar inte till ersättning av staten för ekonomiska förluster som sjukdomen orsakar². Inte heller ersätts kostnader för sanering³. Ersättning kan lämnas för djur som enligt myndighetens förordnande har avlivats. Sådana beslut om avlivning fattas i ministeriet⁴.

Vid ett salmonellautbrott isoleras gården och inga djur kan säljas. Slakt tillåts under vissa förutsättningar. Staten svarar för att det läggs restriktioner på gården, smittspårning, viss provtagning samt att en saneringsplan upprättas. Staten finansierar endast den provtagning och laboratorieundersökning som sker i samband med att salmonellamissstanke uppstått eller bekräftats. För övriga kostnader för prover, sanering, avlivning av djur svarar djurägaren. För att konstateras smittfri måste två prover med två positiva resultat utföras.

Finland har liksom Sverige tilläggsgarantier för salmonella. Det finska kontrollprogrammets målsättning är att hålla förekomsten av salmonella i djurproduktionen och livsmedel som kommer från djurproduktionen under en procent. Salmonellasmittade djur kan slaktas skilt från andra djur med specialarrangemang som garanterar att smittan inte orsakar fara för konsumenter eller andra produktionslokaler eller slakteriet. Köttet och biprodukterna från slakten går till en upphettningsprocess som avdödar salmonellabakterier. Mjök från en salmonellagård får levereras till ett mejeri endast för

² 16 § förordning om djursjukdomar 601/1980.

³ Se fotnot 2 ovan.

⁴ 8 § förordning om djursjukdomar 601/1980.

tillverkning av mjölkprodukter som pastöriseras. Pastörisering avdödar eventuell salmonella i mjölken.

Det finns möjlighet för djurägaren att teckna en försäkring. Vanligast är det med gruppförsäkring som finansieras via slakterierna men det finns också individuella försäkringsmöjligheter. För rätten att teckna en försäkring ställer försäkringsbolagen krav på att djurägaren bl.a. är ansluten till näringens kontrollprogram. I samband med kontraktsskrivning med slakteri, mejeri eller äggpackeri ingår en gruppförsäkring för djurägaren som täcker kostnader för vissa djursjukdomar däribland salmonella. Den enskilde djurägaren kan välja att avstå från gruppförsäkringen.

År 2006 var 1 285 svingårdar anslutna till salmonellaförsäkring. Det innebär att av Finlands totalt cirka 2 800 svingårdar var följaktligen 1 500 gårdar oförsäkrade. Under perioden 2003–2006 skedde inga utbetalningar från försäkringen då ingen av de försäkrade gårdarna hade haft salmonella i sina besättningar. År 2006 betalades 112 000 euro in i premier på försäkringen

Anslutningsgraden till försäkringen är betydligt högre för gårdar med nötboskap. Av cirka 18 000 gårdar med nötboskap år 2006 hade cirka 15 500 gårdar tecknat en salmonellaförsäkring. Samma år hade drygt 200 000 euro betalats ut från försäkringen till 6 gårdar med salmonella. Den inbetalda premien var samma år 296 000 euro.

De statliga kostnaderna för ersättningar för djur, sanering, desinfektion och ekonomiskt bortfall varierar mellan cirka 1,3 miljoner och 13 miljoner kronor (100 000–1 000 000 euro) under den senaste tioårsperioden. De tre senaste åren var kostnaderna följande:

År 2006 utbetalades 242 150 euro. BKD i tre vattenbruk och tre gårdar med scrapie.

År 2007 utbetalades 244 737 euro. BKD i tre vattenbruk och två gårdar med scrapie. En klinisk misstanke om BSE i ett djur samt klinisk misstanke om tuberkulos hos en ren.

År 2008 utbetalades 46 484 euro. Newcastlesjuka hos fem duvslag. Ytterligare ansökningar kan dock komma in.

Omräknat i svenska kronor var de statliga utbetalningarna till djurhållare för epizootibekämpning i Finland under treårsperioden cirka 5 miljoner kronor. I Sverige utbetalades till djurägare under samma tid för epizootibekämpning cirka 75 miljoner kronor. Skillnaden förklaras av att Sverige haft utbrott av betydligt fler djursmittor samt haft ett kostsamt utbrott av PRRS under perioden. Finland redovisar utbrott av endast två smittämnen under perioden. Under samma period var det utbrott av 10 olika epizootier i Sverige.

8.2.2 Danmark

I Danmark är ansvaret för ersättning till djurägare och finansiering av sjukdomsbekämpning delat mellan myndigheter, branschorganisationer och djurägare. Staten står i princip bara för kostnader vid ”nedslagning” för vissa sjukdomar och stickprovskontroller, i övrigt betalar näringen själva sina kostnader för att förebygga, bekämpa och övervaka djursjukdomar. Det finns ett avancerat avgifts- och fondsystem i Danmark. Vilka sjukdomar som anses allvarliga och medför bekämpningsåtgärder och berättigar till ersättning från staten finns specificerade på en särskild sjukdomslista.

Sjukdomarna kategoriseras i fyra olika grupper. Listorna 1 och 2 innehåller sjukdomar som är anmälningspliktiga. Lista 3 omfattar sjukdomar som är av väsentlig betydelse för samhällsekonomin och som omfattas av tvingande bekämpningsregler och statliga ersättning. Lista 3 omfattar färre sjukdomar än den svenska listan över epizootier. Bl.a. ingår inte paratuberkulos och PRRS. Lista 4 slutligen omfattar sjukdomar av produktionsmässig betydelse och som normalt anses ligga i producenternas eget ansvar att hantera. Listan omfattar sjukdomar som Aujeszzkys sjukdom, Q-feber, BVD, salmonella m.fl. Om staten väljer att bekämpa någon sjukdom på lista 4 ska ersättning utgå enligt samma regler som gäller för sjukdomarna på lista 3.

Staten ersätter följande vid ett utbrott av en sjukdom som är upptagen på lista 3

- ersättning för djurvärdet
- kostnader i samband med destruktions av djuren
- ersättning för destruerat foder, ägg, mjölk m.m.
- rengöring och desinfektion
- vid mer omfattande avlivning 20 procent av produktionsförlusten (driftstabet)

Svin- och nötköttssektorer kan få de resterande 80 procenten för produktionsförluster via sina respektive produktionsfonder – se nedan.

Staten ersätter djurägaren för djurvärdet när staten har beslutat om avlivning. Det gäller även avlivning i samband med diagnostiska undersökningar. Djurvärdet bestäms av tre personer som är för-

troliga med husdjursavel inom det aktuella djurslaget, där Föderevarestyrelsen utser två representanter och djurägaren en. Även omkostnader vid avlivning och rengöring och desinfektion ersätts. Ersättning för destruerat foder, ägg, mjölk och liknande animaliska produkter motsvarar det genomsnittliga handelsvärdet. För att delvis täcka ägarens driftsförluster när en hel besättning avlivas ges ersättning som svarar mot 20 procent av produktionsförlusten.

Alla produktionsslag av någon betydelse omfattas av en avgift som bildar fonder inom de "sektorer" där de har krävts in. Det finns elva produktionsavgiftsfonder, t.ex. för svinproducenter, nötköttproducenter, fjäderfäproducenter och mjölkproducenter m.m. Fondmedlen ska användas inom sektorn. Därutöver finns det tre s.k. promilleavgiftsfonder där intäkterna kommer från bekämpningsmedelsavgifter som på så sätt återförs till jordbrukssektorn. Till promillefonderna förs också CO₂ avgifter efter politiska förhandlingar.

Promilleavgiftsfonden för lantbruk är den stora fonden med budgeterade intäkter år 2008 på 303 miljoner danska kronor. Medlen kan användas inom hela landbrukssektorn och är således inte bundna till någon särskild produktion. Fondernas samlade kapital uppgår till 600–700 miljoner danska kronor. Av medlen används cirka 12 procent för sjukdomsbekämpning och övervakning.

Fonderna administreras formellt av Ministeriet för Föderevarer, Lantbruk och Fiskeri. Användningen av fondernas medel följer offentlig rättsliga regler och EU:s regler om statsstöd. Ministeriet fastställer avgifternas storlek, beslutar om fondernas uppdrag, fastställer budget och räkenskaper, utser styrelseledamöter m.m. Avgifterna fastställs för varje budgetår. Budgetåret 2007/08 var t.ex. avgiften för slakt och export av nötkreatur 35 DKr/styck. Avgiften vid slakt av svin var 5,50 DKK/styck för invägd slaktvikt under 110 kg och 13,75 DKr för de med invägd slaktvikt på 110 kg eller högre⁵. Avgifterna vid export varierar beroende på svinets vikt. I dessa fall går avgiften till Kvaegaavgiftsfonden respektive Svineaavgiftsfonden. De olika "sektorfonderna" söker även pengar ur promillefonden för lantbruk.

Fonderna finansierar olika aktiviteter inom respektive produktionssektor. Medel kan bl.a. användas till forskning, rådgivning, förebygga sjukdomar och sjukdomsbekämpning. Medel för detta

⁵ För budgetåret 2009/10 var avgifterna för svin följande: Slakt 3,80 DKK under 110 kg, 7,65 DKK över 110 kg; export 0,95 DKK upp till 15 kg, 1,95 DKK 15-50 kg, 3,80 DKK 50-135 kg samt 7,65 DKK över 135 kg.

kan komma från både produktionsavgifter och upplåning eller branschförsäkringar.

Näringen betalar olika bekämpnings- och övervakningsprogram, huvudsakligen genom produktionsfonderna. Det gäller för t.ex. produktionssjukdomarna IBR, EBL, BVD samt Aujesky's sjukdom hos svin. Övervakningen av brucellos hos nöt och tuberkulos betalas av näringen. Provtagning sker endast i samband med export och på avelsdjur på djurstationer. En mindre övervakning sker av brucellos melitensis hos får och get som betalas av staten då sektorn är så liten att kostnaderna för att driva in beloppet från producenterna skulle bli lika stora som kostnaderna för själva övervakningsprogrammet.

Näringen betalar för bekämpning och övervakning av salmonella i fjäderfä, nötkreatur och svin. Salmonellabekämpning har som utgångspunkt att reducera förekomsten i djurbesättningar, snarare än att eliminera den. När salmonella upptäcks i t.ex. svinkött innebär det inte att köttet måste destrueras utan det görs en bedömning från fall till fall. Används köttet gäller vissa restriktioner. I praktiken innebär detta att köttet värmebehandlas och ingår i någon beredd produkt. Vid försäljning till Sverige och Finland företas en särskild salmonellakontroll i Danmark för att uppfylla de svenska och finska tilläggsgarantierna.

I Danmark uppgår kostnaderna för beredskap och bekämpning av djursjukdomar enligt Finansloven till 21,7 miljoner danska kronor för år 2008. Härutöver tillkommer 10,8 miljoner danska kronor som har budgeterats för ersättning till drabbade djurägare för 2008 där 9,4 miljoner danska kronor avsatts för ersättning vid avlivning samt andra utgifter för bekämpning och budgeterade 1,4 miljoner danska kronor avseende delfinansiering från EU⁶. Det i budgeten avsatta beloppet är inte ett maximibelopp utan ett genomsnitt för de senaste åren.

I Danmark pågår ett arbete som syftar till att minska statens utgifter vid sjukdomsutbrott, bl.a. genom att inte längre ersätta produktionsförluster. Staten önskar också begränsa sin inblandning i sanering. Förslaget är i en förhandlingsfas (november 2009).

⁶ § 24.32.14 i Finansloven år 2008.

8.2.3 Nederländerna

I Nederländerna finns en privat/offentlig finansieringsmodell för kontroll och bekämpning av smittsamma djursjukdomar – ”The Animal Health Fund” (AHF). Regeringen står som garant för fonden. Staten betalar kostnader relaterade till det statliga ingripandet och skadeersättning vid utbrott. Ministeriet betalar ut ersättningar i förskott och använder AHF för utbetalningarna. I efterhand fakturerar ministeriet större delen av utgifterna för AHF till ”Product Boards” (PB). PB finansierar kostnaderna i första hand genom egna reserver och/eller via bankgarantier, i andra hand tillämpas avgifter från djurägare. Beloppet som PB ska betala till regeringen är begränsat till ett i förväg bestämt maximalt belopp, ett tak. Utgifter utöver detta tak betalas av regeringen. PB finns för särskilda kategorier av djurbesättningar och omfattar hela produktkedjan från gård till återförsäljare i butik.

Det finns fyra olika tak över vilka PB inte ska faktureras. Taken gäller för nöt (inklusive mjölkkor), gris, lamm och get samt fjäderfå. Grisindustrin, grisproducenter, slakterier m.fl. betalar t.ex. AHF:s kostnader upp till 125 miljoner euro för perioden 2005–2009. Det finns även begränsningar (tak) för olika sjukdomar. Under taket betalar sektorn hela kostnaden och över taket tar staten kostnaderna.

Vid utbrottet av mul- klövsjuka år 2001 uppgick den totala ersättningen till djurägare och andra till 273,3 miljoner euro. Därav betalade EU 90,5 miljoner euro, Nederländska staten 64,3 miljoner euro samt nöt, svin och lamm/get sektorerna 118,5 miljoner euro.

Staten bestämmer över kontrollåtgärder för sjukdomar. Kostnaderna för övervakning delas mellan AHF och staten. Denna kostnadspost ligger utanför taket. Oavsett om taket har nåtts eller inte ska fördelningen av kostnaderna vara 50/50 mellan AHF och staten.

Beräkningen av avgifterna beror på föregående års nivåer på skadeersättningarna (under taket) som ska återbetalas och på de reserver fonden måste bygga upp för att kunna hantera framtida epidemier. Avgifterna skiljer sig åt och betalas proportionellt beroende på djurens ålder eller produktion, t.ex. ett konstant belopp per höna, för viss mängd levererad mjölk, eller per/kg gris- eller nötkött till slakt. Avgifterna beror inte på i vilken region gården finns. Den skiljer sig heller inte åt mellan olika djurägare.

AHF täcker kostnader för kontroll/övervakning och utrotning av sjukdomar, t.ex. för avlivning, destruktion, sanering och preventiva åtgärder som vaccinering, samt förebyggande åtgärder vid akuta smittsamma sjukdomsutbrott. AHF täcker värdet för nöt, svin, fjäderfä, får och getter för djurhållarna och andra kostnader som t.ex. förorenat foder. Ersättningarna täcker sjukdomar från OIE:s lista A och några från lista B som Bovine TB, BSE och brucellosis. Smittämnen som Aujeszky, IBR, Johnes sjukdom och salmonella omfattas inte av AHF. Regeringen beslutar om avlivning, destruktion, sanering och förebyggande åtgärder, AHF täcker kostnader för detta. Salmonella hanteras av näringen. Indirekta förluster täcks inte.

Utgångspunkten för beräkning av ersättningsnivåer är marknadspriser innan utbrott eller motsvarande om marknadsvärde inte finns att tillgå. Ministeriet avgör den slutgiltiga summan på ersättningsnivån. Ersättning till djurägare varierar beroende på tillståndet i djurbesättningen. Ersättningen minskas med 50 procent för synligt sjuka djur och ingen ersättning utgår för döda djur. Bedömning görs av en offentlig veterinär vid sitt första besök på gården då antal döda djur, antal synligt sjuka djur och antal utan symptom räknas. AHF betalar för vaccination vid epidemi. Indirekta kostnader för veterinärer som förlorar inkomst på grund av att de inte får besöka gårdar på grund av smittorisken omfattas också.

Djurägarna måste följa angivna hygien och förebyggande standarder och det övervakas av veterinärer som kontrolleras av "General Inspection Service of the Ministry of Agriculture." Ekonomiska sanktioner kan införas om det kommer fram att ett utbrott beror på att djurägarna inte följt standarderna eller på annat sätt orsakat utbrottet.

8.2.4 England

I England pågår sedan början av 2000-talet en bred diskussion mellan regeringen och jordbruksnäringen om hur ansvaret ska fördelas mellan staten och näringen när det gäller beredskap, kontroll, bekämpning och finansiering av utbrott av exotiska djursjukdomar. Bakgrunden är några svåra sjukdomsutbrott under senare år. BSE-krisen kostade den offentliga sektorn över 5 miljarder pund, utbrottet av mul- och klövsjuka år 2001 kostade 3 miljarder pund och samhällsekonomin i övrigt 8 miljarder pund.

Ambitionen är att utarbeta ett program för kostnadsdelning mellan stat och jordbrukssektorn för samtliga de kostnader som är förenade med bekämpning av smittsamma djursjukdomar dvs. även statens kostnader för övervakning, kontroll och statens beredskapsorganisation för smittsamma djursjukdomar.

Utgångspunkten för programmet är att ansvaret för djurens hälsa ligger hos den enskilde djurägaren som också är den som har fördelar av en god djurhälsa. Grunden för statens engagemang på djurhälsoområdet är ansvaret för folkhälsan. Ett viktigt mål för programmet är att kostnaderna ska bäras av de som är ansvariga för riskerna. Om risken för folkhälsa kan minska genom åtgärder inom djurproduktionen ska också djurproduktionen svara för kostnaderna.

Jordbruksnäringens del i programmet ska finansieras av näringen gemensamt. Tanken att tillämpa modellen med ”förorenaren betalar” avfärdas då det för många mycket smittsamma sjukdomar kan vara omöjligt att hitta den ansvarige för smittspridningen. Även om det skulle kunna pekas ut vem som är ansvarig är det osannolikt att denne kan täcka kostnaderna för utbrottet.

I stället förespråkas individuella avgifter hos djurägarna baserade på djurinnehav. Skälet är att kostnaden blir tydlig för den enskilde djurägaren och bör uppmuntra förebyggande åtgärder. Liksom i övriga medlemsländer har Storbritannien ett djurregister men det måste kompletteras. Möjligheten att införa en obligatorisk privat försäkringslösning för jordbruksnäringen har övervägts men det bedöms för närvarande saknas möjligheter för försäkringsmarknaden att erbjuda lämpliga produkter.

Olika modeller för kostnadsdelning diskuteras. En linje är att kostnaderna för beredskapsorganisation, övervakning utbrott m.m. av exotiska sjukdomar ska delas 50/50 mellan stat och näring. Fördelen med en given fördelning oavsett sjukdom eller djurslag är att det är enkelt och tydligt för näringen vilket bidrag som förväntas från dem.

Ett alternativ som diskuteras är att göra kostnadsdelningen relaterad till sjukdomsslag. Enligt modellen ska djursjukdomarna kategoriseras efter i vilken utsträckning det är möjligt för den enskilde djurägaren att kontrollera smittspridning, konsekvenserna för folkhälsan och om sjukdomens bekämpning är till nytta för andra delar av samhället. Ju större betydelse sjukdomen har för folkhälsan, ju mindre möjligheter djurägaren har att förhindra spridning av sjukdomen och ju viktigare det är för övriga delar av

samhället att sjukdomen bekämpas desto större blir statens kostnadsansvar. Enligt modellen skulle t.ex. staten och näringen dela på kostnaderna för bekämpning av aviär influensa medan för mul- och klövsjuka eller svinpest, som saknar betydelse för folkhälsan, skulle staten svara för 25 procent och näringen för 75 procent av kostnaderna.

Parallellt med att ett nytt finansieringssystem introduceras är avsikten att de operationella och administrativa enheterna för djurhälsa i Department for Environment Food and Rural Affairs (Defra) flyttas över till en egen myndighet (agency). Den ska styras av en särskild styrelse med representanter för berörda näringar och fristående experter. Myndigheten ska ansvara för övervakning, kontroll, bekämpning av djursjukdomar och fastställa avgiften som djurägarna ska betala för myndighetens verksamhet. Avgiften ska dock godkännas av regeringen. Kvar i ministeriet blir lagstiftningsarbetet.

Något beslut har ännu inte tagits (år 2009). Det återstår flera frågor bl.a. är det oklart hur hästar ska hanteras i kostnadsdelningsprogrammet. Särskilt gäller det frågan om individuell registrering av hästar som bedöms bli dyrt. En annan fråga är hur mycket till antalet små djurslag ska hanteras. Om de administrativa kostnaderna för att samla in avgiften överstiger det insamlade beloppet övervägs att låta staten stå för kostnaderna.

8.2.5 Medfinansiering från EU vid bekämpning av djursjukdomar

EU har antagit ett antal direktiv med bestämmelser om finansiellt stöd till gemenskapsåtgärder för att inrätta kontrollprogram mot olika djursjukdomar och för att ersätta medlemsstaterna för kostnader i samband med epizootiutbrott.⁷ I processen med att gradvis inrätta den inre marknaden till år 1993, bildades år 1990 den s.k. veterinärfonden⁸. Gemenskapen gav då redan finansiellt stöd till gemenskapsåtgärder för att bekämpa vissa djursjukdomar generellt eller i ett visst medlemsland, t.ex. brucellos, tuberkulos och bovin leukos, elakartad lungsjuka hos nötkreatur i Portugal, klassisk svinpest, afrikansk svinpest i Portugal och i Spanien samt rabies.

⁷ År 1990 samlades alla gemenskapsåtgärder för bekämpning och övervakning av djursjukdomar som innebär en obligatorisk utgift i gemenskapens budget i beslut 90/424/EEG om utgifter inom veterinärområdet.

⁸ Rådets beslut om utgifter inom veterinärområdet 90/424/EEG.

Genom beslutet blev alla finansiella gemenskapsåtgärder för bekämpning och övervakning av djursjukdomar som innebar en obligatorisk utgift i gemenskapens budget samlade under en rubrik. Veterinärfonden är således inte en fond i egentlig mening utan en utgiftsrubrik i EU-budgeten.

Bekämpningen av djursjukdomar är inte harmoniserat inom EU. Inte heller ersättningsnivåer och finansiering av djurägarens kostnader vid ett utbrott är harmoniserade. Gemenskapen medfinansierar medlemsstaternas program för utrotning, kontroll och övervakning av vissa djursjukdomar och zoonoser samt kostnader för åtgärder i samband med utbrott av vissa epizootiska sjukdomar. Medfinansiering sker endast för sjukdomar som anges i en bilaga till beslutet. Normalt ersätts 50–60 procent av medlemsstaternas kostnader för ersättning till lantbrukare. De kostnader som kan medfinansieras av EU är kostnader:

1. för avlivade djur,
2. rengöring och desinfektion och
3. under vissa omständigheter kostnader för vaccination av djur.

En tydlig skillnad jämfört med de svenska reglerna för ersättning för kontroll och bekämpning av epizootier och zoonoser är att EU inte ersätter produktionsförluster eller andra inkomstförluster.

Veterinärfondens budget fastställs i samband med den ordinarie femårsbudgeten för EU. Fonden omsluter cirka en miljard euro under femårsperioden. Sverige bidrar med finansiering till fonden med ett belopp på uppskattningsvis cirka 300 miljoner kronor. Under senare år har det gjorts stora utbetalningar från veterinärfonden för att förhindra spridning av blåtunga. I tabell 8.1 redovisas utbetalningar år 2008 fördelat på medlemsstater och smittor. Tabellen är inte helt uppdaterad, bl.a. ingår inte utbetalningen till Sverige år 2008 för blåtungekampanjen.

Tabell 8.1 Utbetalningar från veterinärfonden under 2008

Medlemsstat	Sjukdom	Belopp Euro
Tyskland	Fågelinfluensa 2003	104 196
Danmark	Fågelinfluensa 2006	329 863
Italien	Fågelinfluensa 1999–2000	204 151
Storbritannien	Fågelinfluensa 2006	385 364
Nederländerna	Fågelinfluensa 2003	5 680 138
Cypern	Mul och klövsjuka 2007	185 000
Storbritannien	Newcastle 2005	75 958
Portugal	Blåtunga 2004-2005	1 063 043
Tyskland	Klassisk svinfeber 2006	3 315 828
Tyskland	Fågelinfluensa 2007	320 000
Storbritannien	Mul och klövsjuka 2007	270 000
Tyskland	Blåtunga 2007	950 000
Polen	Fågelinfluensa 2007	845 000
Storbritannien	Newcastle 2006	63 898
Storbritannien	Fågelinfluensa 2007	645 873
Nederländerna	Fågelinfluensa 2006	137 768
Belgien	Blåtungevaccinering 2007–2008	3 328 215
Tjeckien	Blåtungevaccinering 2007–2008	1 250 000
Danmark	Blåtungevaccinering 2007–2008	800 000
Tyskland	Blåtungevaccinering 2007–2008	14 781 505
Spanien	Blåtungevaccinering 2007–2008	8 000 000
Italien	Blåtungevaccinering 2007–2008	515 842
Luxemburg	Blåtungevaccinering 2007–2008	200 000
Nederländerna	Blåtungevaccinering 2007–2008	2 111 385
Portugal	Blåtungevaccinering 2007–2008	1 498 023
Frankrike	Blåtungevaccinering 2007–2008	16 499 997
Summa		63 561 047

Under perioden 1999–2005 var det är framför allt bekämpning av klassisk svinpest, mul- och klövsjuka och fågelinfluensa som tog stora resurser i anspråk. Totalt kostade bekämpning av mul- och

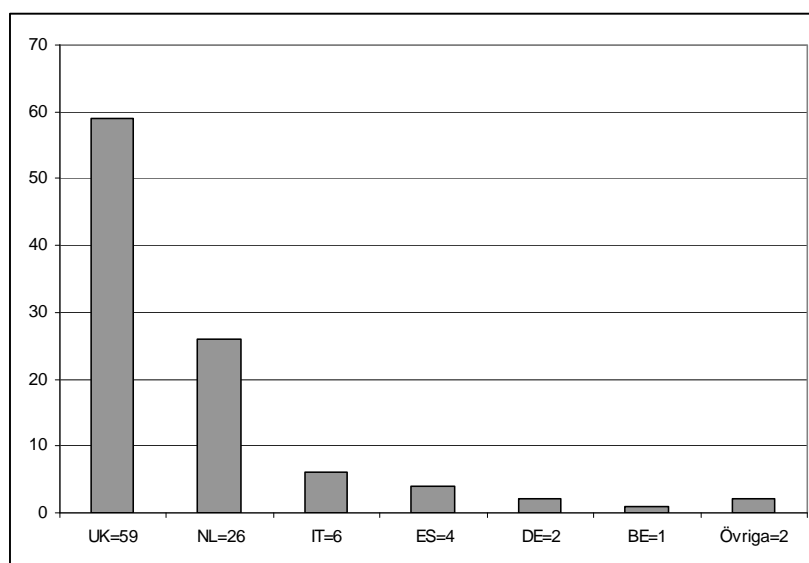
klövsjuka 667 miljoner euro under perioden. I tabell 8.2 redovisas veterinärfondens kostnader för bekämpning av smittsamma djursjukdomar, perioden 1999–2005.

Tabell 8.2 Veterinärfondens kostnader åren 1999–2005 (tusen Euro)

År	CSF	FMD	AI	Övrigt	Totalt
1999	18 078	0	0	2 107	20 185
2000	47 053	0	13 790	0	60 844
2001	6 279	0	17 001	731	24 011
2002	11 419	400 449	0	12 456	424 324
2003	1 782	67 821	4 764	469	74 837
2004	8 923	78 734	55 917	5 137	148 711
2005	4 159	119 961	18 227	3 297	145 645
Totalt	97 693	666 965	109 699	24 197	898 557

CSF=klassisk svinpest, FMD=mul- och klövsjuka, AI=fågelinfluensa.

Utbetalningarna från veterinärfonden har framför allt gått till Storbritannien och Holland. Utbetalningar till Storbritannien svarade för 59 procent av utgifterna och Hollands andel av utbetalningarna var 26 procent, dvs. dessa två länder tog i anspråk 85 procent av fondens medel.

Diagram 8.1 Olika länders andelar av utbetalningar från veterinärfonden (procent)

UK=Storbritannien, NL=Holland, IT=Italien, ES=Spanien, DE=Tyskland, BE=Belgien.

8.2.6 Utredningens kommentar om ersättningssystem i andra länder och EU:s regler

Genomgången av förhållandena i några EU-länder visar att i dessa länder har staten ett övergripande operationellt ansvar för bekämpning av exotiska djursjukdomar. Även i länder utanför EU har staten det operationella ansvaret för bekämpning av vissa djursjukdomar. Det gäller t.ex. också i USA men det som skiljer mellan länderna är vilka sjukdomar som staten leder bekämpningen och vilka sjukdomar som näringen själv har att hantera. För EU-länderna finns en gemensam bas för vilka exotiska djursjukdomar som ska bekämpas om ett utbrott inträffar och också, beroende på sjukdom, hur bekämpningen ska gå till. I princip alla länder bekämpas fler sjukdomar än vad som följer av EU:s direktiv. I Sverige och Finland är också tilläggsgarantierna styrande för vilka sjukdomar som ska kontrolleras och åtgärdas vid ett eventuellt utbrott. Den mest påtagliga skillnaden mellan Sverige och Finland och övriga EU-länder är de kraftfulla insatser som görs för att bekämpa salmonellautbrott i djurbesättningar i de två nordiska länderna.

Det finns också skillnader mellan länderna i fråga om omfattningen på statens operationella insatser. I Finland ger staten instruktioner till djurägaren om hur saneringen efter ett salmonella utbrott ska gå till och lämnar över ansvaret till djurägaren att genomföra saneringen. I Nederländerna svarar djurägaren för den huvudsakliga saneringen och staten för den avslutande saneringen och desinficeringen. I Sverige utarbetas saneringsplanen av Jordbruksverket som också leder saneringsarbetet.

Skillnaden mellan medlemsländerna är dock störst när det gäller ersättningssystemens utformning vid ett sjukdomsutbrott. Redovisningen visar att samtliga länder tillämpar någon form av kostnadsdelning men den praktiska uppdelningen skiljer sig markant. I Nederländerna genomför staten sjukdomsbekämpningen men skickar större delen av räkningen till berörd djurägargrupp via särskilda s.k. ”Product Boards”. Dessa organ tar ut en avgift av berörda djurägare men staten står, för vissa allvarliga sjukdomar, för bekämpningskostnader över ett angivet tak.

I Danmark betalar producenterna en avgift per djurkropp som går till slakt eller exporteras till respektive djurslags avgiftsfond. Beloppen varierar mellan djurslagen från cirka 45 svenska kronor för nötkreatur till cirka 18 svenska kronor för större griskroppar. Avgifternas storlek fastställs av staten. Medlen används för smittskyddsåtgärder men också till utbildning och stöd för forskning. Liknande system finns i andra länder. Exempelvis beslutar den federala regeringen i USA om att grisproducenterna ska betala avgifter till Pork Boards som finansierar liknande uppgifter som den danska avgiftsfonden för svinsektorn

I England diskuteras för närvarande ett system med kostnadsdelning där staten respektive djurägarnas andel är beroende av vilken sjukdom det är frågan om. Man går dessutom ett steg längre och anser att stat och näring bör dela på kostnaderna för den beredskapsorganisation som krävs för ett effektivt smittskyddsarbete. I Finland har staten praktiskt taget inga utgifter för bekämpning av salmonella. Djurägarna har i stället möjlighet att teckna en försäkring för att täcka kostnaderna för ett utbrott. I Danmark ersätts endast 20 procent av produktionsförlusterna vid större utbrott i en besättning. I Danmark pågår diskussioner om att helt avveckla ersättning vid produktionsförluster och minska statens utgifter vid sanering.

Det pågår också en diskussion om att minska statens roll och ansvar för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar i

flera länder. I både Nederländerna och England är inställningen att djurägarens ansvar måste öka både när det gäller att kontrollera och bekämpa sjukdomsutbrott men också när det gäller kostnaderna. Båda länderna strävar mot en modell där grunden för det statliga ingripandet är folkhälsan. Även inom EU pågår en översyn av djurhälsopolitiken och ersättningssystemet för bekämpning av smittsamma djursjukdomar som fokuserar på hur smittsamma djursjukdomar kan förebyggas i större utsträckning se del B, avsnitt 13.4.

EU har ett antal bekämpningsdirektiv som anger hur utbrott av olika djursjukdomar ska bekämpas av medlemsländerna. För varje direktiv anges också EU:s medfinansiering till de statliga kostnaderna för bekämpningen. WTO:s regler och EU:s regler om statsstöd ger ramen för medlemsländernas möjlighet att kompensera djurägare vid ett sjukdomsutbrott. I praktiken är skillnaderna i ersättning stora mellan medlemsländerna och flera medlemsländer har också påpekat risken för att det kan ge upphov till snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden. Det är rimligt att utgå från att kommissionen i den pågående översynen vill få till stånd ett harmoniserat ersättningssystem inom gemenskapen.

De olika ersättningssystemen mellan medlemsländerna hindrar inte att EU medfinansierar medlemsländernas kostnader för bekämpning av utbrott av exotiska sjukdomar. Sveriges bidrag till veterinärfonden är cirka 300 miljoner kronor, dvs. cirka 60 miljoner kronor per år under den femåriga budgetperioden. Det är betydligt mer än Sveriges kostnader för att bekämpa utbrott av exotiska sjukdomar i landet under samma period. Medfinansieringen från EU har också varit blygsam tidigare men kan i samband med blåtungekampanjen komma att uppgå till knappt 20 procent av de statliga kostnaderna eller cirka 12–13 miljoner kronor per åren 2008 och 2009.

Det finns skäl för EU att övervaka och jämföra sjukdomssituationen i medlemsländerna. EU behöver också arbeta för att jämförbara övervakningsmetoder tillämpas i medlemsländerna. För det kan EU-kommissionen behöva särskilda resurser. Emellertid används den absoluta huvuddelen av resurserna för att medfinansiera medlemsstaternas kostnader för bekämpning av sjukdomsutbrott. Dessutom är det bara ett fåtal länder som får del av medlen. Under föregående budgetperiod gick 85 procent av veterinärfondens medel till UK och Nederländerna.

Det finns inga utvärderingar av veterinärfondens betydelse för att skapa incitament till en bättre djurhållning i medlemsländerna. Det är tveksamt om veterinärfonden i sin nuvarande utformning

innebär att smittskyddet inom EU är bättre än det eljest skulle ha varit. Den omständigheten att fonden endast ersätter de statliga utgifterna vid sjukdomsbekämpning kan innebära att medlemsländerna anpassar sina ersättningssystem för maximal utdelning från fonden, något som kan innebära högre totalkostnad för sjukdomsbekämpningen. I det förslag till ny lagstiftning på djurhälsoområdet som nu behandlas inom EU är det centrala inslaget att den nya lagen ska stödja och uppmuntra förebyggande åtgärder på gårdsnivå. Det är bättre att förebygga än att bekämpa är parollen vilket bör innebära att veterinärfonden bör ses över från den utgångspunkten.

Utredningen anser således att det finns fler skäl som talar för att avveckla veterinärfonden i sin nuvarande form. EU:s insatser bör i första hand avse övervakning av sjukdomsläget inom gemenskapen och att skapa gemensamma regelverk för bekämpning av utbrott och ersättning till djurägare. Den faktiska tillämpningen av lagstiftningen och kostnaderna för bekämpning är nationella frågor som självklart måste ligga inom ramen för gällande regelverk.

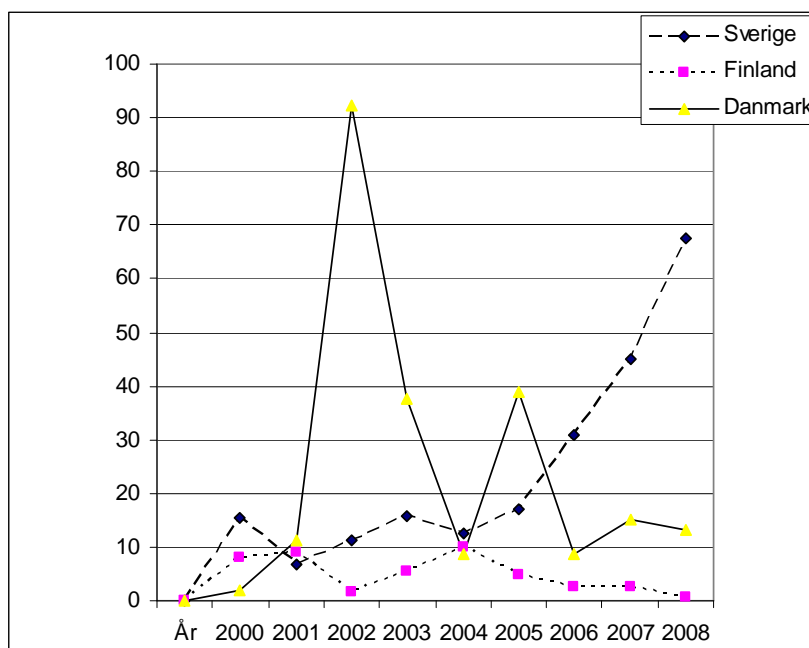
8.3 Svenska ersättningsreglerna jämfört med danska och finska

En jämförelse mellan de statliga kostnaderna för bekämpning av smittsamma djursjukdomar mellan Sverige, Danmark och Finland visar att den svenska staten har betydligt högre kostnader än staten i de två övriga nordiska länderna. Den huvudsakliga förklaring är att staten i Sverige tar på sig betydande kostnader för salmonella bekämpningen. Men också när det gäller kostnaderna för bekämpning av exotiska sjukdomar är det skillnader mellan länderna som delvis kan förklaras av skillnader i det statliga åtagandet.

I diagram 8.2 redovisas de statliga utgifterna i de tre nordiska länderna under perioden 2000 till 2008 för bekämpning av epizootiska sjukdomar. Som framgår av diagrammet är kostnaderna i Sverige och Finland på ungefär samma nivå fram till år 2004 varefter kostnaderna i Sverige ökar kraftigt medan de i Finland går i motsatt riktning. Danmark hade ett kraftigt utbrott av Newcastlejuka år 2002 men har sedan successivt förbättrat läget. Sveriges avvikande utveckling efter år 2004 förklaras av dels utbrottet av PRRS år 2007 en sjukdom som inte bekämpas med statliga medel i Danmark, dels utbrottet av blåtunga som Danmark

valt att i huvudsak överlämna till näringen att bekosta. Danmark bekämpar heller inte paratuberkulos vilket görs i Sverige till stora kostnader. Totalt under perioden kostade bekämpningen av exotiska sjukdomar staten i Sverige respektive Danmark omkring 225 miljoner kronor medan kostnaden i Finland endast uppgick till cirka 45 miljoner kronor under perioden.

Diagram 8.2 De statliga utgifter för sjukdoms bekämpning av epizootier i Danmark, Finland och Sverige åren 2000–2008 (miljoner svenska kronor)



De danska erfarenheterna från utbrottet av Newcastle sjuka år 2002 medförde att strategin ändrades och Danmark började vaccinera fjäderfä mot sjukdomen. Kostnaderna för utbrottet kom delvis att ersättas av medel från EU:s veterinärfond vilket inte är medtaget i diagrammet.

Frågan om statlig ersättning ska utgå för produktionsförluster varit en återkommande fråga vid tidigare översyner av epizootilagen. Produktionsförluster täcktes som visats tidigare i del B, kapitel 1 av försäkringar och kom sedan att omfattas av rätt till statlig ersättning. Därigenom försvann intresset från försäkringsbolagen att

erbjuda försäkringslösningar. Produktionsförluster ersätts inte alls i vissa länder, t.ex. Holland, medan det finns varierande grad av möjligheter i olika länder för djurägare att få ersättning från staten för vissa smittor. I Danmark t.ex. ersätts 20 procent av produktionsförlusterna för sjukdomar, som staten bekämpar, om en stor andel av djuren i en besättning har avlivats.

Under 10-års perioden 1999–2008 betalades ersättning till djurägarna i Sverige för produktionsförluster med sammanlagt 75 miljoner kronor. Om den danska modellen tillämpats skulle omkring 30 miljoner kronor ha utbetalts. Besparingen skulle således uppgått till 45 miljoner kronor eller 4,5 miljoner kronor om året i genomsnitt. Om Sverige liksom Danmark inte bekämpat PRRS och paratuberkulos hos nöt skulle kostnaden för epizootibekämpningen varit ytterligare drygt 100 miljoner kronor lägre.

Det som emellertid mest påtagligt skiljer Sverige från de två nordiska länderna och övriga EU-länder är statens kostnader för salmonellabekämpning. Frågan om statlig ersättning till djurägare för att bekämpa salmonella har varit föremål för diskussioner vid flera tillfällen genom åren. Ersättningsreglerna har även ändrats genom att viss djurhållning har undantagits från möjligheterna till statlig ersättning och en viss självrisk har införts generellt då den statliga ersättningen har sänkts. De statliga kostnaderna i Sverige för salmonella bekämpning är dock fortfarande förhållandevis höga.

I andra länder ges i princip ingen statlig ersättning till djurägare för bekämpningsåtgärder mot salmonellainfektion i en djurbesättning. Djurägarna och övriga producenter i livsmedelskedjan hanterar själva denna risk i verksamheten. I Finland som i likhet med Sverige har tilläggsгарantier för salmonella finns t.ex. en heltäckande försäkring mot salmonella.

Om ersättningsreglerna inte hade omfattat salmonella, som i Danmark och Finland, hade de statliga kostnaderna för bekämpning av smittsamma djursjukdomar varit cirka 417 miljoner kronor lägre under 10-årsperioden 1999–2008. Fortfarande ingår i beräkningen de statliga kostnaderna för att övervaka, kontrollera, fatta beslut om spärr och saneringsåtgärder till en kostnad om cirka 112 miljoner kronor under perioden motsvarande en kostnad på drygt 10 miljoner kronor per år i genomsnitt. Det är en väsentligt högre statlig kostnad för salmonellabekämpningen än i Finland där staten i princip endast har veterinärkostnader för provtagning m.m. i samband med att en anläggning spärras.

Om också den danska ersättningen vid produktionsförluster vid epizootiska utbrott hade tillämpats och Sverige inte bekämpat PRRS och paratuberkulos med statliga medel skulle den totala besparingen under perioden uppgått till drygt närmare 550 miljoner kronor, klart mer än en halvering av de statliga kostnaderna jämfört med vad som faktiskt har utbetalts. Den genomsnittliga årliga kostnaden skulle uppgått till knappt 25 miljoner kronor under den senaste 10-årsperioden i stället för de nästan 80 miljoner konor som betalats ut i genomsnitt per år.

8.3.1 Utredningens kommentar om jämförelsen mellan de danska, finska och svenska ersättningssystemen

I utredningens uppdrag ingår att pröva om det är möjligt att ersätta dagens skattefinansierade åtgärder inom djurhälsovården med annan kostnadsdelningen mellan stat och privat sektor. En utgångspunkt ska vara att statens kostnader minskar och blir mer förutsägbara.

En tillämpning av vissa av de danska respektive finska ersättningsreglerna skulle omedelbart, som framgår ovan, sänka kostnaderna väsentligt för staten. Det skulle innebära endast begränsade ändringar i dagens regelverk. Frågan om djurägarnas möjlighet till ersättning genom försäkringar vid ett salmonellautbrott som i Finland diskuteras i det följande. Utredningen kan emellertid konstatera att det finns ett klart samband också i Sverige mellan omfattningen på det statliga åtagandet och utrymmet för försäkringslösningar inom djurhälsoområdet. När det statliga åtagandet ökat har försäkringsmarknaden trängts tillbaka och när staten dragit sig tillbaka har mer eller mindre direkt försäkringsmarknaden vidgats.

Kostnaderna för utbrottsbekämpning beror också på vilka sjukdomar som bekämpas med stöd av lagstiftningen och hur bekämpningen går till. I Danmark finns inget statligt bekämpningsprogram för PRRS och paratuberkulos. För bekämpning av blåtungeutbrottet har man valt en för den statliga budgeten väsentligt billigare alternativ än i Sverige. Efter de stora utbrottet av Newcastlejuka har danskarna valt att vaccinera mot smittämnet vilket också har begränsat de statliga utgifterna. De låga kostnaderna i Finland kan dels förklaras av mindre gynnsamma ersättningsregler vid utbrott, dels av att det hitintills inte förekommit utbrott av t.ex. PRRS eller blåtunga.

Erfarenheterna från Danmark och Finland visar att det finns flera möjligheter att begränsa de statliga utgifterna för bekämpning av sjukdomsutbrott. Enklast är att genom ändringar i lag och förordning reducera ersättningen till djurägare vid sjukdomsutbrott. Utredningen är dock tveksam till om det är en lämplig väg. Det skulle innebära att den principiella inriktningen på smittskyddspolitikerna med en stark operativ roll för staten skulle bibehållas oförändrad utan anpassning av politiken till de nya förutsättningar som EU-medlemskapet, strukturomvandlingen inom jordbruket m.m. påkallar. I dag har den berörde djurägaren ett mycket begränsat inflytande över bekämpningen av ett sjukdomsutbrott hos sina djur men i allmänhet också begränsade utgifter för bekämpningen. Om staten fortsatt leder det operationella bekämpningsarbetet men djurägaren får stå för hela kostnaden kan det, utöver att djurägaren kan kännas sig förfördelad, innebära en mindre rationell och effektiv hantering av resurserna. Enligt utredningen bör en ändring av kostnadsfördelningen mellan staten och näringen gå hand i hand med en ändrad ansvarsfördelning när ett utbrott i en djurbesättning ska bekämpas och i fråga om smittskyddsarbetet.

8.4 Möjliga alternativ till dagens ersättningssystem

I det följande redovisas några olika möjligheter att ersätta djurägare för kostnader och förluster i samband med bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Redogörelsen i det följande tar sikte enbart på alternativa finansieringsmodeller i syfte att pröva om det är möjligt att helt eller delvis ersätta dagens skattefinansiering av andra former av ersättning inom djurhälsoområdet.

Först redovisas den nya finansieringsmodell för ersättning till djurägare vid sjukdomsutbrott som tagits fram inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna. Därefter behandlas frågan om försäkringar kan ersätta dagens skattefinansierade system eller om djurägarna själva genom sina organisationer kan utveckla en egen finansieringsmodell och i så fall hur en sådan skulle kunna se ut.

8.4.1 Sjukdomsbekämpning med medel från den gemensamma jordbrukspolitiken

I den senaste revisionen av den gemensamma jordbrukspolitiken – hälsokontrollen – öppnades en helt ny möjlighet för medlemsländerna att finansiera kontroll och bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Om stödet utgör ett komplement till veterinärfondens ersättningsmöjligheter eller ett alternativ är inte helt klart. Skrivningarna i förordningen tyder dock på att stöden skall samordnas.

Enligt rådets förordning nr 73/2009, artikel 69.1 har medlemsstaterna möjlighet att bl.a. bevilja särskilt stöd till jordbrukare som drabbats av djur- och växtsjukdomar, ogynnsamma väderförhållanden samt miljöolyckor. Ersättning kan ges i två former;

- som ett ekonomiskt stöd till premiekostnader för skörde-, djur- och växtförsäkringar som täcker ekonomiska förluster som orsakas av ogynnsamma väderförhållanden samt djur- och växtsjukdomar eller angrepp av skadegörare (artikel 70, försäkringslösningen)
- genom ekonomisk ersättning för ekonomiska förluster till följd av utbrott av djur- och växtsjukdomar och miljöolyckor genom ekonomiskt bidrag till gemensamma fonder (artikel 71, fondlösningen).

Som framgår är tillämpningsområdena olika beroende på om det är frågan om en försäkringslösning eller en fondlösning. Båda formerna för ersättning kan dock utgå för bekämpning av djursjukdomar. Ersättningarna kan medfinansieras av medlemsstaten inom ramen för det s.k. nationella kuvertet som utgör summan av alla tilldelade stödrättigheter för varje medlemsstat och år; gårdsstödet eller stöd inom pelare 1. Från och med den 1 augusti, 2009 har medlemsstaten möjlighet att besluta om att utnyttja högst 10 procent av det nationella kuvertet för olika stöd enligt artikel 69.1.

I bilaga VI till förordning 1782/2003 förtecknas de sektorer vars tidigare direktstöd omfattas av det samlade gårdsstödet. De flesta av jordbrukets produktionsgrenar ingår men inte alla eftersom några sektorer inte haft direktstöd. Det kan framför allt gälla gris-sektorn och fjäderfäsektorn. Förordningen är tydlig; i artikel 69.2 anges att de medel som kvarhålls av medlemsstaten endast får utnyttjas för stöd inom de sektorer som berörs av kvarhållandet.

I en försäkringslösning kan medlemsstaten medfinansiera försäkringspremier inom ramen för de 10 procent som kan sättas av från det nationella taket. När det gäller en fondlösning är möjligheterna till ersättning av medlemsstaten genom medfinansiering begränsad till 3,5 procent av det nationella taket.

De två möjliga ersättningssystemen har flera gemensamma regler. Båda omfattar samma grupp av djursjukdomar. Båda använder samma definition för "ekonomisk förlust" som kan ersättas av försäkringen eller av fonden. Båda har samma krav på samordning med andra möjliga ersättningssystem inom gemenskapen. Båda omfattar endast de sjukdomar som finns med på OIE:s lista eller omfattas av EU:s bekämpningsdirektiv.

8.4.1.1 Försäkring

Försäkringslösningen (artikel 70) innebär ett ekonomiskt stöd direkt till jordbrukaren som avser dennes premiekostnad. Försäkringen ska täcka de ekonomiska förluster som orsakas av bl.a. djursjukdomar.

I andra punkten till artikeln finns en skrivning som kan innebära en begränsning i själva försäkringssystemet. Formuleringen lyder:

Ekonomiskt stöd får endast beviljas för förluster som orsakats av ogynnsamma väderförhållanden (som kan likställas med naturkatastrofer, i artikel 70 punkten 1.a), en djur- eller växtsjukdom eller angrepp av skadegörare som förstör mer än 30 procent av den genomsnittliga årsproduktionen för en jordbrukare under den föregående treårsperioden eller under tre år inom föregående femårsperiod, varvid de högsta och de lägsta värdena inte ska medräknas.

Syftet kan tolkas som att försäkringen inte ska täcka "små skador" utan bara de som "förstör mer än 30 procent av den genomsnittliga årsproduktionen". Vilken årsproduktion som avses är inte klart. Utredningen har försökt uppskatta hur stor andel av de utbetalda ersättningarna under senare år som inte skulle ha utbetalats om regeln tillämpats. Det har inte varit möjligt med det underlagsmaterial som finns att ange en exakt andel. Analysen visar emellertid att flera mottagare har haft förluster till följd av ett sjukdomsutbrott som understigit 30 procent av en årsproduktion.

Det är möjligt för medlemsstaten att begränsa den andel av försäkringspremien som kan komma i fråga för stöd genom att fastställa ett lämpligt takvärde. Den behöriga myndigheten i medlems-

staten ska officiellt konstatera de händelser som åberopas för att stöd ska utgå. Stödet får heller inte utgöra ett handelshinder på den inre marknaden för försäkringstjänster. Stöd får inte begränsas till ett försäkringsföretag eller en grupp av försäkringsföretag eller ges på villkor av att försäkringsavtal ska slutas med ett företag som har säte i den berörda medlemsstaten.

Medlemsstatens ekonomiska stöd till premiekostnaderna får inte överskrida 65 procent av försäkringspremien. Jordbrukaren måste alltså betala minst 35 procent av premiekostnaden. Medlemsstatens ekonomiska stöd ska samfinansieras av gemenskapen och samfinansieringen ska avse 75 procent av det ekonomiska stödet. Det innebär en kostnadsdelning ungefär enligt följande (procenttalen har avrundats):

Jordbrukaren	35 procent
Staten	15 procent
Medfinansiering	50 procent

8.4.1.2 Fondalternativet

Som ett alternativ till att ge ekonomiskt stöd till premiekostnaderna får medlemsstaten ge ekonomisk ersättning till jordbrukare för ekonomiska förluster till följd av utbrott av djur- och växtsjukdomar och miljöolyckor genom ekonomiska bidrag till gemensamma fonder.

Fondlösningen (artikel 71) innebär att en gemensam fond ska betala ut ersättning direkt till anslutna jordbrukare som drabbas av ekonomisk förlust och till skillnad mot försäkringslösningen betalar staten ersättning till fonden och inte direkt till jordbrukare.

Jämfört med en försäkringslösning innebär en fondlösning ett större offentligt åtagande. Förordningen anger vad som menas med en gemensam fond.

En fond är ett system som ackrediteras av medlemsstaten i enlighet med nationell lag; de anslutna jordbrukarna är försäkrade via fonden och fonden betalar ut ersättning till jordbrukare som drabbas av ekonomiska förluster till följd av utbrott av djur- och växtsjukdomar och miljöolyckor.

Under punkten 1 i artikel 71 talas om gemensamma fonder det vill säga det kan vara frågan om flera olika fonder. I förordningen slås också fast att medlemsstaten ska fastställa regler för inrättandet

och förvaltningen av de gemensamma fonderna, särskilt regler för beviljande av ersättning till jordbrukare i krissituationer och för förvaltning och tillsyn vad gäller sådana regler. Medlemsstaten ska också årligen rapportera till kommissionen om hur artikel 71 genomförs.

Begreppet fond kan verka oklart. De leder tanken till en kapitalansamling från vilken avkastning täcker de löpande utgifterna. Här det snarare frågan om en form av försäkring/ riskfördelning.

När det gäller medel som betalas till en ersättningsberättigad jordbrukare, så ska den mottagande jordbrukaren vara ansluten till fonden. De medel som betalas ut ska komma från:

- det kapital som byggts upp med hjälp av bidrag från anslutna och icke anslutna jordbrukare, eller från andra aktörer i jordbrukskedjan,
- lån som fonderna tecknar på marknadsvillkor och
- belopp som drivits in enligt punkt 11, (skadeståndersättning där det i regelverket anges att den drabbades möjlighet att begära skadestånd ska föras över på fonden).

Det grundläggande kapitalet får inte utgöras av offentliga medel. Fonden måste vara en egen juridisk person som kan åta sig ansvaret för de fonderade medlen.

Medlemsstatens bidrag till fonden får avse tre olika fall:

- de administrativa kostnaderna att starta den gemensamma fonden, fördelat över högst tre år,
- återbetalning av kapital och ränta avseende de lån på marknadsvillkor som den gemensamma fonden tecknar för att kunna betala ut ekonomisk ersättning till jordbrukare,
- de belopp som en gemensam fond betalar ut från sitt kapital i form av ekonomisk ersättning till jordbrukare.

När medlemsstaten täcker upp utbetalningar som fonden gjort från sitt eget kapital så ska statens ekonomiska bidrag betalas i samma takt som om det vore ett lån på marknaden med den kortaste godkända löptiden, det vill säga staten behöver inte betala så fort fonden minskar sitt kapital genom ersättning till jordbrukare.

Medlemsstaten ska se till att när en jordbrukare får ersättning från fonden så ska dennes rätt att driva en skadestandsfråga för att

kompensera förlusten föras över till fonden. Detta skulle då kunna betyda att exempelvis regressrätten mot ett foderföretag skulle kunna hanteras av fonden i stället för av staten.

Statens ekonomiska bidrag enligt punkterna är begränsat till 65 procent. Staten får också begränsa de kostnader som kan komma i fråga att behöva ersättas av staten genom tak per fond eller lämpliga tak per enhet. Gemenskapens medfinansiering av medlemsstatens stöd ska ske av de medel som avses i artikel 69.1 motsvarande 75 procent av stödet.

Kostnadsdelningen mellan stat och näringen blir den samma som i försäkrings modellen. Det innebär en kostnadsdelning ungefär enligt följande (procenttalen har avrundats):

Jordbrukaren	35 procent
Staten	15 procent
Medfinansiering	50 procent

8.4.1.3 Utredningens kommentar till det nationella taket

Under förhandlingarna i Ministerrådet om 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken föreslog Frankrike att medlemsstaterna skulle ha möjlighet att utnyttja det nationella kuvertet för att finansiera bekämpning av sjukdomsutbrott hos lantbrukets djur, vilket också blev rådets beslut. I Frankrike pågår diskussioner mellan regeringen och jordbrukets företrädare om hur förslaget ska kunna tillämpas. Den information utredningen har fått från samtal med tjänstemän i jordbruksministeriet tyder på att förslaget kan införas tidigast under år 2011. Inom jordbruket är tveksamheten stor med anledning av att förslagets kostnadsdelning anses lägga allt för stor del av bördan på jordbruket. Det är också oklart i vilken utsträckning det är möjligt att omfördela medel från vegetabiliesektorn till djursektorn. Det är också oklart om det är möjligt att de sektorer, t.ex. grissektorn, där vissa producenter inte omfattas av gårdsstödet också kan få del av medlen. Svaret på frågorna är av avgörande betydelse för hur systemet ska kunna tillämpas men någon tydlig vägledning från kommissionen finns inte.

Medfinansieringen tillförs systemet genom gårdsstödet. Eftersom EU:s budget finansieras av medlemsstaterna kan det hävdas att också den delen är ett statligt bidrag. Å andra sida tas medlen från

gårdsstödet och kan hr jordbrukets synvinkel hävdas att medlen kommer från jordbrukarna. I den beräkning som utredning har gjort har inte tagits hänsyn till att flera produktionsgrenar står utanför gårdsstödet och således måste finansiera sitt skydd mot sjukdomsutbrott på annat sätt.

Ur svensk synvinkel är också användningsområdet begränsat av att t.ex. endast ett fåtal salmonellatyper kan bekämpas med medel från det nationella kuvertet eftersom det är OIE:s lista som styr vilka smittsamma sjukdomar som kan omfattas. En osäkerhetsfaktor om systemets långsiktiga stabilitet är att EU:s budget ska omförhandlas år 2013. De framtida resurserna till den gemensamma jordbrukspolitiken är följaktligen inte kända och eventuell neddragning kan innebära att omprioriteringar blir nödvändiga. Sammantaget anser utredningen att det i dagsläget är oklart om vägen över det nationella kuvertet gör det möjligt att inrätta ett långsiktigt hållbart finansieringssystem för kontroll och bekämpning av smittsamma djursjukdomar.

Utredningen anser att de medel som kan frigöras via de nationella kuvertet inte ger möjlighet till ett långsiktigt hållbart finansieringssystem inom djurhälsoområdet. Sverige bör avstå från att tillämpa rådets förordning/3/2009 i denna del.

8.4.2 Försäkringar

Det finns ett intresse internationellt att utveckla försäkringslösningar inom djurhälsoområdet och det pågår flera initiativ med den inriktningen. Inom ramen för kommissionens översyn av djurhälsolagstiftningen har också möjligheten att ersätta eller komplettera de statliga ersättningssystemen med att djurägare tecknar privata försäkringar för att skydda sig mot förluster vid ett sjukdomsutbrott uppmärksammat. Något förslag föreligger dock inte.

De internationella erfarenheterna från försäkringslösningar är få eftersom statlig ersättning har varit grunden i många nationella system⁹. De praktiska erfarenheterna av djurförsäkring är begränsade. Den internationella diskussionen handlar om de teoretiska förutsättningarna för att utveckla försäkringslösningar, t.ex. hur risk

⁹I Koontz S.R, Hoag D.L and Thilmany D.D, "The Economics of Livestock Disease Insurance – Concepts, Issues and International Case Studies" (2005) för en översikt över av internationella erfarenheter av försäkringar som ersättningsmodell vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Rapporten innehåller empiriska och teoretiska fallstudier om möjligheterna att tillämpa försäkringar mot smittsamma djursjukdomar.

och problemet med otillräcklig information och riskbeteenden och konsekvenser av olika sjukdomar ska hanteras.

Ett ersättningssystem baserat på privata försäkringar har fördelen att statens kostnader för ersättningar till djurhållare vid utbrott av djursjukdomar kan minska eller helt upphöra. Försäkringsbolagen får ansvara för riskvärderingen och besluta om avgifter för försäkringar för olika kategorier djurägare och smittor. En fördel är att premien på ett helt annat sätt än en statlig ersättning kan anpassas efter de individuella förutsättningarna hos de olika djurhållarna.

Försäkringar kan innebära att försäkringsbolagen aktivt arbetar för att minimera sina kostnader för utbrott av sjukdomar genom att ställa krav på djurhållaren att bedriva sin produktion med så låg risk som möjligt. Ett försäkringsbolag kan kräva förebyggande åtgärder av djurhållarna för att minska risken för utbrott av djursjukdomar. I Finland kräver försäkringsbolagen att djurhållaren är ansluten till de program för förebyggande åtgärder som drivs av näringsens organisationer för att få teckna en salmonellaförsäkring. Motsvarande krav ställs av försäkringsbolaget Agria i Sverige för att t.ex. en slaktkycklingsproducent ska kunna teckna en försäkring. Avgifterna kan differentieras så att de tar hänsyn till hur djurhållaren har valt att sköta sina djur med avseende på smittskydd i besättningen och risken att drabbas av ett sjukdomsutbrott.

Det kan vara svårt att beräkna en lämplig nivå på en försäkringspremie. Det är svårt att prognostisera frekvensen och omfattningen av utbrott av olika djursjukdomar. I Sverige har antalet epizootiska utbrott varit få och en allvarlig djursjukdom som mul- och klövsjuka har inte konstaterats i landet sedan 1950-talet. Det blir därför svårt att räkna fram "rättvisa" avgifter utifrån relevanta riskbedömningar. Denna osäkerhet kan komma att återspeglas av den riskpremie som försäkringsbolagen tar betalt för via försäkringsavgiften.

Riskerna för utbrott av vissa smittsamma djursjukdomar kan vara korrelerade. För sjukdomar som inte är smittsamma eller mindre smittsamma kan korrelationen vara liten eller obefintlig. Om en besättning drabbas av en smittsam sjukdom kan risken öka även för andra mer eller mindre närliggande gårdar beroende på hur smittsam sjukdomen är. Denna osäkerhet återspeglas i försäkringsavgiften. Om risken överskattas kan riskpremien och därigenom avgiften för försäkringen bli onödigt hög.

För att sprida riskerna på fler aktörer återförsäkrar sig försäkringsbolagen. Det innebär att ett försäkringsbolag tecknar en försäkring i ett annat försäkringsbolag. Kostnaden för denna återförsäkring beror på risken i produkten som ska återförsäkras. Vissa djursjukdomar kan innebära stora risker för försäkringsbolagen, t.ex. mul- och klövsjuka. Den höga risken kommer att återspeglas i försäkringsbolagens kostnad för återförsäkringen. Kostnaden för denna återförsäkring betalas av djurhållare via avgiften för försäkringen. En möjlighet att minska risken för försäkringsbolagen kan vara att staten går in som garant för skador över ett visst belopp. Det underlättar också för försäkringsbolagen att göra riskbedömning och därmed att fastställa kostnaden för försäkringstagaren.

Ett problem med frivilliga försäkringar kan vara att främst djurhållare som anser sig löpa stor risk för att deras besättning ska drabbas av sjukdomar tecknar försäkring. Det kan innebära höga försäkringsavgifter om endast djurhållare med hög risk ingår jämfört med om hela populationen hade ingått. Ett frivilligt system riskerar att många djurhållare förblir oförsäkrade dels beroende på att många anser att risken att drabbas är liten, dels på grund av (alltför) höga avgifter.

8.4.3 Fond- och avgiftsbaserade system

Det finns ett flertal exempel på fonder för att kollektivt ersätta kostnader. Vissa fonder ska ersätta andra än det kollektiv som finansierar fonden, t.ex. brottsofferfond och arbetsmiljöfond. Andra innebär ett sätt att betala för "nyttjade tjänster", t.ex. bildkonstnärsfond. Några går indirekt tillbaka till det finansierande kollektivet, t.ex. viltvårdsfond. Vissa har till syfte att förvalta de medel som betalas in där det således blir en fråga om större kapitalplaceringar, t.ex. AP-fonderna. Det finns också försäkringsliknande fonder för att dela upp riskerna på ett större kollektiv, t.ex. arbetslöshetskassorna.

En fond kan ses som en kollektiv försäkring som bygger på fondering av inbetalda medel. En fond kan användas för att betala ut ersättningar till den som drabbas vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. I traditionell mening innebär finansiering via en fond att utbetalningar sker från den avkastning som fonden genererar. Medel kan tillföras fonden på olika sätt. Ett alternativ är att staten

bidrar med medel eller att medlen till fullo samlas in från näringen. Såväl staten som näringen kan administrera fonden och ansvara för att resurser samlas in och att ersättningar betalas ut.

En nackdel med en fondlösning i traditionell mening är att det krävs en kapitaluppbyggnad. En fond vars avkastning ska täcka förluster för djurhållare i samband med ett sjukdomsutbrott innebär att djurhållarna måste skjuta till ett kapital till fondens uppbyggnad. Ur djurägarens synvinkel är det ett kapital som kanske hellre hade investerats i den egna verksamheten. Risken för att drabbas av ett utbrott är också liten, varför det naturliga för många djurägare blir att avstå från att ansluta sig till fonden. Vid en genomsnittlig utbetalning per år på 100 miljoner kronor skulle fondens kapital behöva uppgå till 2 miljarder kronor vid en avkastning på 5 procent.

De fond- och avgiftsbaserade lösningar som utredningen har studerat är sådana där de inbetalda beloppet går tillbaka till det kollektiv som gjort inbetalningen och som också kan innehålla en viss riskdelning mellan staten och näringen. Ersättningssystemen, som i flera länder kallas för fonder, är i egentlig mening avgiftsbaserade system utan krav på att kapital ansamlas. Ett avgiftsbaserat system bygger på att en avgift tas ut som ska täcka kostnader för ersättningar till djurhållare.

Ett ersättningssystem som baseras på avgifter saknar i princip medel för utbetalningar. När krav riktas mot ersättningssystemet finansieras det momentant med t.ex. en bankgaranti eller checkkredit¹⁰. I ett senare skede sker en uttaxering av det berörda kollektivet för att återbetala de upptagna lånen. Enligt den här modellen arbetar exempelvis de nederländska ”Product Boards”. Det utsluter inte att systemet har buffertfonder men i princip hålls kapitalkostnaderna nere genom att inte några medel ligger överksamla.

Avgifterna kan variera mellan de år eller de perioder som avgifterna fastställs, eftersom de baseras på tidigare års kostnader för ersättningsutbetalningar. Nivån på avgifterna blir därmed inte helt förutsägbara för djurägarna. Det kan även finnas en risk att de som har spridit smitta eller har drabbats upphör med verksamheten och därmed inte medverkar till att finansiera de kostnader som de förorsakat.

¹⁰ En bankgaranti innebär att en bank eller liknande ger i löfte att en viss summa pengar står till förfogande. Banken tar en avgift för löftet om att garantera en viss summa pengar. Banken kräver ränta på det belopp som används. Om inte krediten nyttjas betalas heller ingen ränta.

Avgiften kan också tas ut på olika sätt. Det kan vara fråga om avgift per djur, avgift per djurhållare, avgifter per djur som levereras till slakt eller går på export, etc. Det kan vara aktuellt att tillämpa olika avgiftssystem i olika produktionsgrenar och det kan vara aktuellt att ta ut en högre avgift för en viss typ av produktion som bedöms mer riskfylld än en annan.

Ett avgiftssystem kan utformas så att djurägare uppmuntras att bedriva produktionen så att sjukdomsutbrott förebyggs, avgiften kan t.ex. varieras beroende på risken för utbrott i en besättning. Djurägare som bedriver produktion med en hög risk för sjukdomsutbrott kan ges högre avgifter än djurägare som bedriver produktion där risken för utbrott bedöms vara mindre. I Nederländerna är t.ex. avgiften till Product Boards högre för ekologisk produktion.

Riskerna kan också variera med hänsyn till djurslag, region där verksamhet bedrivs, antalet djur i en besättning, smittskyddsnivån och hygienrutiner, hanteringen av djurtransporter och transportfrekvens, rutiner för inköp av djur etc.

Om avgifterna ska varieras beroende på en värdering av riskfaktorer är det nödvändigt att kausaliteten kan fastställas. En riskfaktor bör kunna värderas för att risken ska kunna avspeglas i avgifterna. Inte bara storleken på risken för en viss riskfaktor/ åtgärd ska värderas utan även det monetära värdet bör kunna beräknas. Det finns få studier om hur flera av de ovan nämnda riskfaktorerna kan påverka sjukdomsutbrott och hur de kan värderas i monetära termer. Däremot finns det en enighet om att smittskyddsåtgärder på gårdsnivå har betydelse för den allmänna djurhälsnivån och möjligheterna att undvika introduktion av smitta.

Risker och avgifter måste bedömas och beräknas utifrån tillgänglig information. I ett avgiftsfinansierat system är det möjligt att skapa differentierade avgifter beroende på smittskyddsnivån på gården. Att betala avgifter beräknade på faktiska kostnader har fördelen att djurhållare betalar de faktiska kostnaderna för smittbekämpning. De ekonomiska incitamenten till förebyggande åtgärder och för effektiva bekämpningsåtgärder tydliggörs.

I länder där en avgiftsfinansiering tillämpas fördelas kostnaden för ersättningar på företag som bedriver djurhållning. Insamling av medel till ett ersättningssystem kan göras genom att djurägare betalar en avgift per djur. Ett annat alternativ är att djurägare betalar en avgift baserat på hur mycket som levereras till slakt, t.ex. är det en del av finansieringen av de danska produktionsavgifts-

fonderna. I det följande behandlas några olika möjligheter att ta in avgifter till ett avgiftsbaserat system.

En finansieringsmodell kan även innehålla en bankgaranti/ checkkredit. Vid utbrott används krediten för ersättningsutbetalningar och därefter faktureras djurhållare de utbetalda ersättningarna. Genom att använda en kredit belastas djurägarna för faktiska kostnader, inklusive kostnader för krediten, vid ett utbrott.

Om kostnaderna eskalerar och krediten inklusive de uppbyggda resurserna inte räcker för de ersättningsutbetalningar som uppstår, kan det vara nödvändigt för näringen att låna upp medel. Neringen kan hantera återbetalningen av lånen genom att öka avgifterna för företagen och/eller förändra omfattningen och nivåerna i ersättningarna till djurägarna.

8.4.4 Tak för näringens kostnader

Kostnaderna vid utbrott av allvarliga epizootiska sjukdomar kan bli höga. Ett sätt att hantera mycket kostsamma sjukdomsutbrott är att införa ett tak för näringens kostnader. Kostnader utöver taket ansvarar staten för eller så kan näringen ta lån med långa återbetalningstider av marknaden eller staten. Ett tak för näringens kostnader finns bl.a. i Nederländerna. Där tillämpas tak för vissa sjukdomar och djurslag som kan leda till mycket stora kostnader för djurhållarna, som t.ex. mul- och klövsjuka och klassisk svinpest. Taket förhandlas fram av staten och näringen och gäller i fem år.

Att avgöra nivån på taket är komplicerat. Problemet är i princip detsamma som att förutsäga kostnaderna för sjukdomsbekämpning. Eftersom antalet utbrott är lågt och stora utbrott ligger långt tillbaka i tiden kan det vara svårt att fastställa ett rimligt belopp över vilken staten tar på sig det fulla kostnadsansvaret. Ett tak bör vara på en sådan nivå att näringen normalt utan några allvarliga problem kan hantera kostnaderna för sjukdomsutbrott. Taket bör endast överskridas i extrema situationer. Utbrott av den omfattningen har inte ägt rum för någon epizootisk sjukdom i landet sedan första hälften av 1900-talet. Av de sjukdomar som är upptagna på epizootilistan och som har haft utbrott i landet är det i princip endast för mul- och klövsjuka och klassisk svinpest som det kan vara aktuellt med att fastställa en högsta nivå över vilken staten tar det fulla kostnadsansvaret.

8.4.5 Obligatoriskt eller frivilligt deltagande

Det är en styrka om en ersättningsmodell omfattar samtliga djurhållare som bedriver djurhållning med kommersiellt syfte. Om deltagandet är frivilligt finns det en risk att vissa djurägare väljer att stå utanför och inte får samma incitament att vidta åtgärder som syftar till att förebygga sjukdomsutbrott. Det innebär vidare om många djurhållare väljer att stå utanför systemet att det ekonomiska underlaget blir så litet att kostnaderna för de djurägare som deltar i systemet blir orimligt höga. Detta gäller oavsett om det är fråga om ett försäkringssystem eller ett system baserat på avgifter i produktionen.

Samtidigt kan ett obligatoriskt system minska incitamentet för förebyggande åtgärder. När frågan om en statligt subventionerad försäkring diskuterades och infördes under 1930-talet blev slutsatsen den att anslutningen för djurhållare ska vara frivillig. I Finland är det frivilligt att teckna salmonellaförsäkring för djurägarna. I Nederländerna däremot är anslutningen till en Product Board obligatorisk för producenterna.

Ett viktigt skäl för att systemet ska vara obligatoriskt är de konsekvenser som ett utbrott i en besättning kan få för andra besättningar. Risken för att tredje man kan vållas allvarlig skada är också skälet till att det på vissa områden finns obligatoriska försäkringar. Utredningens förslag innebär emellertid att staten även i fortsättningen tar ansvaret för att en smittad besättning spärras. Det innebär att det saknas behov av att försäkra sig mot den skada som smittan förorsakar andra besättningar. Det kan diskuteras om det är rimligt av staten att kräva att den enskilde försäkras sig för att skydda den egna egendomen.

8.5 Utredningens kommentar om ersättningssystem

De finns olika alternativ till offentlig finansiering för bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Som framgått tidigare har i inget av de länder utredningen studerat staten helt överlämnat till djurägarna att bekosta hanteringen av utbrott av exotiska sjukdomar. I samtliga länder finns en kostnadsdelning mellan djurägare och staten. Utredningens bedömning är att den slutsatsen gäller för alla västländer.

Samtidigt pågår det en utveckling inom flera medlemsländer i EU mot att djurägarna och berörd näring ska ta ett större kostnadsansvar för sjukdomsbekämpningen. Det är också ett tydligt inslag i den pågående diskussionen inom EU om en ny djurhälsopolitik. Parallellt med diskussionen om en annan kostnadsdelning mellan stat och näring diskuteras också den näraliggande frågan om vem som ska ha ansvaret för hanteringen av sjukdomsutbrott. Att staten har ett övergripande ansvar för att smittsamma djursjukdomar inte sprids är inte ifrågasatt men innebär det också att staten ska ha det operationella ansvaret för bekämpningen av ett utbrott eller kan det lämnas till djurägaren och dennes organisationer att hantera? Utvecklingen går mot ett ökat ansvar hos djurägaren för förebyggande åtgärder men också mot en större delaktighet från djurägarens sida i själva bekämpningen av ett utbrott. Detta kan också ses som en logisk konsekvens av att djurägaren ges ett större kostnadsansvar. Ska djurägaren bära en större del av kostnaderna för sjukdomsbekämpningen är det rimligt att denne också får ett större inflytande över hur medlen används.

Om offentlig ersättning inte erbjuds djurägarna vid ett sjukdomsutbrott är den naturliga utvägen för djurhållare att söka sig till den privata försäkringsmarknaden. Försäkringar var också tidigare i Sverige ett vanligt sätt för djurägare att skydda sig mot plötsliga förluster till följd av ett sjukdomsutbrott. I takt med att statens ersättningar till djurägarna vid sjukdomsutbrott blev alltmer heltäckande krympte marknaden för försäkringar för att i princip helt upphöra. När sedan den statliga ersättningen sänktes och i fråga om ersättning vid salmonella utbrott helt avvecklades för vissa produktionsgrenar, öppnades åter marknaden för försäkringsgivarna vilket har resulterat i olika erbjudanden för djurhållarna. Det var i princip de från smittskyddssynpunkt mest riskfyllda produktionsformerna som överlämnades till försäkringsmarknaden. Staten fortsätter emellertid att lämna ersättning till företag med produktionsformer med låg risk för stora kostsamma utbrott. Om försäkringsmarknaden hade möjlighet att lösa försäkringsbehovet för företag med hög risk hade det kanske varit möjligt att erbjuda företag med lägre risk ett försäkringsskydd.

Det finns i dagsläget inget land med heltäckande försäkringar inom djurhälsoområdet mot smittsamma djursjukdomar inom animalieproduktionen. De försäkringar som finns är ett komplement till de offentliga ersättningssystemen. I Sverige finns ett utvecklat försäkringssystem, framför allt för skador vid salmonellautbrott,

som utgör ett komplement till det statliga ersättningssystemet. Av genomgången av försäkringsmarknaden för djursjukdomar i andra länder framgår att endast i ett land, Finland, som också har salmonellagarantier och ett kontrollprogram godkänt av EU-kommissionen, finns det ett heltäckande ersättningssystem som baseras på försäkringar mot salmonella. I Finland finns en frivillig kollektiv försäkring för salmonella samt för PRRS och vissa andra gris-sjukdomar (grishosta, svindysenteri, nyssjuka och svinskabb).

Försäkring är på många sätt ett smidigt instrument. Försäkringen kan individualiseras efter den enskilde djurägarens förutsättningar och kan också ge djurägaren möjlighet att själv bestämma nivån på sitt skydd. Försäkringen kan utformas för att stimulera till förebyggande åtgärder genom olika premiealternativ. Ett offentligt system är mer stelbent och kravet på likabehandling leder till generella ersättningsnivåer där den enskildes engagemang i förebyggande smittskyddsarbete svårligen låter sig belönas.

En jämförelse med Finland är belysande. Som har framgått ovan ger den finska staten ingen ersättning till djurägarna för förluster i samband med ett salmonellautbrott. Djurägaren är hänvisad till den privata försäkringsmarknaden. För att teckna en försäkring kräver försäkringsbolagen att djurägaren är ansluten till näringens förebyggande kontrollprogram. I det svenska statliga systemet får en djurägaren 50 procent av sina förluster täckta vid ett salmonellautbrott och 70 procent om djurägaren är ansluten till näringens förebyggande kontrollprogram. Av de djurhållare som håller nötkreatur i Sverige, för mjölkproduktion och/eller köttproduktion, är omkring 30 procent anslutna till näringens förebyggande kontrollprogram och av dem som endast har nötköttsproduktion är anslutningsgraden endast cirka 5 procent. I Finland har över 80 procent av motsvarande kategori djurägare tecknat en frivillig salmonella-försäkring och är således anslutna till näringens förebyggande kontrollprogram.

Frågan är emellertid om det på förhand kan säkerställas att en försäkringsmarknad växer fram om den statliga ersättningen minskar och avvecklas. Erfarenheterna hittills kan tyda på detta. När staten beslöt att avskaffa ersättningen vid salmonellautbrott i större slaktfjäderfäbesättningar erbjöds producenterna i stort sett omedelbart möjlighet att teckna en försäkring som gav ungefär motsvarande skydd. När ersättningen för produktionsförluster halverades vid epizootiutbrott år 1999 hänvisades i propositionen producenterna

till försäkringsmarknaden. Också här reagerade försäkringsmarknaden positivt.

Utredningen har haft överläggningar med företrädare för olika försäkringsbolag. Försäkringsbolaget Agria är den dominerande försäkringsgivaren i Sverige när det gäller lantbrukets djur. Det finns ett uttalat intresse från Agrias sida att tillmötesgå djurhållarnas behov av att minska riskerna för förluster i samband med sjukdomsutbrott om staten drar sig tillbaka.

I dag finns det endast ett fåtal försäkringsgivare med inriktning på djursjukdomar hos lantbrukets djur. En orsak är att staten svarar för såväl skadereglering som huvuddelen av den ersättning som utgår till djurägarna vid ett utbrott. Även i de fall där ingen ersättning utgår som t.ex. vid salmonellautbrott i större slaktkyckingläggningar, svarar staten för skaderegleringen. Det har således inte funnits anledning för försäkringsbolagen att bygga upp en kompetens för skadereglering för utbrott av smittsamma djursjukdomar. De försäkringar som djurägare har möjlighet att teckna är att betrakta som komplement till den statliga ersättningen och utbetalningarna vid ett utbrott bestäms av den statliga skaderegleringen.

Det kan också hävdas att marknaden för smittskyddsförsäkring inom djurområdet är av relativt liten omfattning. Antalet utbrott är totalt sett få. En grov uppskattning tyder på att försäkringsvärdet under ett år av de smittsamma sjukdomar som omfattas av epizootilagen och zoonoslagen kan uppskattas till mellan 170 miljoner kronor och 200 miljoner kronor om de kostnader inräknas som djurägarna får bära till följd av att ersättning till 100 procent av kostnaderna eller förluster endast lämnas för ett fåtal sjukdomar. Det är således en förhållandevis liten marknad och därmed av mindre intresse för många försäkringsbolag. Utvecklingen mot Norden som en gemensam försäkringsmarknad kan dock öppna för nya operatörer på den svenska djurhälsomarknaden.

Historiskt har utbrott av vissa djursjukdomar haft en sådan omfattning att de har medfört förödande ekonomiska konsekvenser. Det var dock länge sedan sådana utbrott inträffade i landet och sannolikheten för att det ska ske igen är liten. För försäkringsgivaren är det dock svårt att beräkna risken, fastställa premien och kostnaderna för återförsäkring. Det är mot den bakgrunden som utredningen har övervägt att fastställa en maximitak för kostnader som ska täckas av producenterna genom försäkringar eller på annat sätt. Förebilden är det nederländska systemet där staten fastställer tak för kostnader för djurslag och sjukdomar som

producenterna själva ska svara för. För kostnader över taket svarar staten. Modellen förutsätter att samtliga djurägare är anslutna till systemet och att staten fastställer de kostnader som djurägarna ska betala, dvs. staten ansvarar för skaderegleringen.

Utredningen anser att en sådan modell i praktiken inte skiljer sig från en modell där staten behåller sitt nuvarande system för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar men näringen står för kostnaderna. Utredningen har understrukit att ska näringen ha ett betalningsansvar ska den också kunna påverka kostnaderna för de åtgärder som vidtas. Vidare förutsätter modellen en obligatorisk anslutning, vilket utredningen är tveksam till att införa.

Det finns fördelar med att staten fastställer den maximala kostnaden för producenter och försäkringsbolag vid sjukdomsutbrott. Som har påpekats är erfarenheterna från större sjukdomsutbrott i Sverige under senare år få. Ett tak för kostnaderna skulle underlätta för bolagen att fastställa adekvata premier och underlätta för bolagen att återförsäkra sig. Det skulle innebära att staten och försäkringsbolagen gemensamt svarade för skaderegleringen. Beräkningen av när taknivån uppnåtts skulle i princip bli omöjlig om också kostnaderna för de djurägare som valt att inte teckna försäkring skulle innefattas i takberäkningen. Svårigheterna överväger och utredningen avstår från att lägga förslag om en konstruktion med maximitak för de privata kostnaderna för bekämpning av smittsamma djursjukdomar.

Det är möjligt att om staten inte betalar ersättning vid sjukdomsutbrott kommer det att för vissa sjukdomar finnas försäkringar men inte för andra. Redan i dag erbjuds de djurhållare som inte kan få statlig ersättning vid salmonellautbrott möjligheter att teckna försäkringar som ger ett fullgott skydd. Övriga djurägare har möjlighet att genom en försäkring och tillsammans med den statliga ersättningen komma upp till omkring 90 procents ersättning vid ett salmonellautbrott. Det kan inte uteslutas att när det gäller salmonella finns det en beredskap på marknaden att erbjuda ett fullgott alternativ om den statliga ersättningen upphör.

Om ett motsvarande skydd också kan erbjudas för andra djursjukdomar är således i dag oklart. Det finns i dag möjligheter för djurhållare att komplettera med privata försäkringar för några av de sjukdomar där den statliga ersättningen inte täcker hela förlusten vid ett utbrott. Försäkringen är ett komplement till den statliga ersättningen och förutsättningen för att försäkringen ska träda in vid ett utbrott är att den statliga ersättningen betalas ut. Det inne-

bär i praktiken att staten svarar för skaderegleringen. Om staten inte lämnar ersättning vid sjukdomsutbrott måste försäkringsbolagen själva svara för skaderegleringen. Som framgår av del A, avsnitt 3.1 kommer staten enligt förslaget också i fortsättningen att ha ansvaret för åtgärder för att förhindra smittspridning vid ett utbrott och för vissa svåra sjukdomar också ansvaret för att bekämpningsåtgärder vidtas.

Utredningen anser således att från smittskyddssynpunkt är den mest gynnsamma lösningen, om den skattefinansierade ersättningen vid sjukdomsutbrott avvecklas, att djurägarna har möjlighet att teckna privata försäkringar. Utredningen har också goda förhoppningar om att en försäkringsmarknad kommer att etableras för smittsamma djursjukdomar. Osäkerheten gäller främst hur lång tid som försäkringsbolagen behöver för att kunna erbjuda ett lämpligt utbud av försäkringar och hur snabbt en effektiv konkurrens kan etableras på försäkringsmarknaden för djurförsäkringar. Av bl.a. det skälet föreslår utredningen i del A, kapitel 3, att en särskild arbetsgrupp bildas för att under en treårsperiod följa utvecklingen på bl.a. försäkringsmarknaden. Tillsammans med utredningens förslag om en successiv nedtrappning av den statliga ersättningen vid utbrott kommer det att ge försäkringsbranschen rimlig tid att utveckla olika försäkringsprodukter.

Det kan dock inte uteslutas att det inte kommer att finnas heltäckande försäkringslösningar för samtliga djurslag eller samtliga allmänfarliga djursmittor. Det kan betyda att det bör finnas alternativa möjligheter för djurägarna att minska risken för förluster vid ett sjukdomsutbrott. Enligt utredningens mening kan en sådan lösning endast åstadkommas av djurägarna själva och deras organisationer. För att säkerställa att en sådan möjlighet kan komma tillstånd och som kan omfatta alla djurägare kan det kräva en viss offentlig reglering av verksamheten.

Utredningen anser att ett sådant alternativt ersättningssystem måste utarbetas i samverkan mellan staten och berörda producenter och deras organisationer. Det har under utredningens arbete emellertid inte varit möjligt att närmare utveckla hur en sådant system skulle organiseras och finansieras. Utredningen föreslår att den arbetsgrupp som bör tillsättas av regeringen för att under en treårsperiod följa utvecklingen på försäkringsmarknaden också bör kunna överlägga med berörda producentorganisationer om kompletterande eller alternativa åtgärder för att tillförsäkra producenternas ett tillfredsställande skydd mot förluster i samband med

bekämpning av sjukdomsutbrott. Ett sådant system kan byggas upp kring ett avgiftsbaserat ersättningssystem med ansvar att täcka helt eller delvis enskilda djurägares kostnader i samband med sjukdomsutbrott.

Statens roll vid bekämpning av de sjukdomar som är statligt reglerade är densamma som vid försäkringsalternativet.

Ett avgiftsbaserat ersättningssystem kan bli billigare för djurägarna jämfört med ett försäkringssystem. Kostnader för osäkerhet, dvs. via ”onödigt hög försäkringskostnad”, kring utbrott av djursjukdomar kan bli lägre. Djurägare betalar för de faktiska kostnader som uppstår vid ett utbrott samt för den administration som systemet kräver och en minskning av kostnaderna för att bekämpa djursmittor kan ge effekt på avgifterna. Ett framgångsrikt förebyggande arbete kring djursjukdomar kan premieras genom lägre avgifter.

Ett avgiftsbaserat ersättningssystem ska ha en viss offentlig reglering och stå under offentlig tillsyn. Det är viktigt att de djurägare som vill ansluta sig till systemet inte hindras om de uppfyller kraven för anslutning. Sådana krav kan t.ex. vara att djurägaren är ansluten till näringens kontrollprogram eller att denne kan visa att de lagstadgade kraven på biosäkerhet uppfylls. Systemet måste också ha möjlighet att ta ut de avgifter som behövs för att kompensera djurägarna för förluster i samband med ett utbrott. Som framgått tidigare kan sådana avgifter utformas på olika sätt men det är viktigt att rätten att ta ut en avgift finns för den organisation som handhar ersättningssystemet. Om man t.ex. väljer att ta ut ersättningen genom avgifter på slakten och exporten så ska avgiften kunna tas ut vid samtliga slakterier och vid all export av levande djur. För de djurägare som väljer att inte ansluta sig till systemet tas ingen avgift ut vid slakt eller vid export.

Systemet bör inte innebära en kapitalutbyggnad utan avgifterna ska täcka kostnaderna. Behovet av att kunna anpassa kostnader och intäkter kan hanteras främst genom lån eller krediter och bör endast till en mindre del regleras genom buffertfonder. Systemet bör vara underkastad offentlig tillsyn. Det kan inte uteslutas av näringen finner anledning som exempelvis i Danmark att utvidga systemet till att även finansiera andra åtgärder som utbildning, forskning, marknadsföring m.m.

Anslutning till det avgiftsbaserade ersättningssystemet eller att teckna en försäkring ska vara frivilligt för den enskilde djurägaren. Även om det kommer att finnas heltäckande försäkringslösningar

eller ett heltäckande avgiftsbaserat ersättningssystem kan en djurägare av flera skäl välja att stå utanför. Vid en försäkringslösning finns det många möjligheter att individualisera försäkringen, t.ex. bara försäkra ett eller ett par dyra djur och lämna övriga oförsäkrade. Vid ett avgiftsbaserat system kommer valmöjligheterna för djurhållarna sannolikt vara mer begränsade än vid en försäkringsalternativ. Systemet kan dock utformas efter olika variabler som påpekats ovan men erbjuds djurägarna många olika alternativ beroende på djurslag, region, företagsstorlek m.m. kan de administrativa kostnaderna för systemet komma att öka.

Utredningen har övervägt att föreslå obligatorisk anslutning för samtliga djurägare men kommit till slutsatsen att övervägande skäl talar för att djurägarna ges möjlighet att välja om man vill teckna försäkring eller ansluta sig till ett avgiftsbaserat system. Fördelarna med ett frivilligt system överväger och ett obligatoriskt avgiftsbaserat ersättningssystem skulle delvis undanröja möjligheten för heltäckande försäkringar att etableras och också riskera den försäkringsmarknad som i dag finns för vissa produktionsgrenar.

Det finns heller inga övergripande smittskyddsskäl för att tvinga in djurhållarna i olika ersättningssystem. Ett motiv för att införa ett obligatoriskt avgiftsbaserat system eller för den delen en obligatorisk försäkring är att skydda andra djurägare från ekonomiska förluster orsakade av ett utbrott hos en djurägare. Om den senare inte har anslutit sig till ersättningssystemet eller saknar försäkring är det sannolikt att denne inte kan reglera de kompensationskrav som kan uppstå. Genom utredningens förslag om att staten har ansvaret för att gårdar spärras och att spärren upprätthålls faller argumentet att skydda tredje man som motiv för ett obligatorium. Den enskilde djurägaren kan, såvida att det inte begåtts lagbrott, endast bära kostnaderna för de egna förlusterna.

Den huvudsakliga invändningen mot att införa ett obligatoriskt system är att varje djurägare själv måste få bedöma behovet av skydd mot förluster vid sjukdomsutbrott. Har djurhållaren en hög biosäkerhet med full kontroll över ingående och utgående transporter, genomtänkta hygienregler m.m. kan det finnas skäl att överväga fördelarna och nackdelarna med att ansluta sig till ett ersättningssystem. Sannolikheten för att drabbas av en epizooti eller salmonella är, som framgått tidigare, liten och tillsammans med en god biosäkerhet kan ett beslut om att ställa sig utanför ett kollektivt ersättningssystem eller avstå från en försäkring vara ett rationellt beslut. För en djurhållare med få djur och som har den huvudsakliga

inkomsten från annat håll kan det också vara rationellt att inte delta i ersättningssystem. Det kan heller inte uteslutas att ett obligatorium minskar djurhållarnas engagemang i förebyggande åtgärder, vilket är en del av erfarenheterna från de frivilliga kontrollprogrammen inom salmonellaområdet.

Om endast ett litet antal djurägare tecknar försäkringar eller ansluter sig till det avgiftsbaserade ersättningssystemet skulle det kunna innebära att det ekonomiska underlaget blir för litet för att bära kostnaderna för administrationen och att fördela riskerna på. Erfarenheterna från Finland tyder emellertid på att anslutningen till salmonellaförsäkringen är hög och det finns heller inte anledning att förutse en annan utveckling här i landet om det statliga ersättningssystemet avvecklas. Oavsett om det blir fråga om att djurägarnas skydd mot förluster i samband med sjukdomsutbrott kommer att erbjudas via försäkringar eller genom avgiftsbaserade ersättningssystem i näringsens egen regi kan en hög anslutningsgrad förutses.

Det går inte med säkerhet att bedöma om en försäkringsmarknad uppstår eller om näringen kan och vill organisera ett ersättningssystem om den statliga ersättningen vid sjukdomsutbrott avvecklas. Samtidigt visar erfarenheten från det svenska smittskyddets historia att det statliga agerandet sätter gränserna för de privata alternativen. När det statliga ersättningssystemet expanderade föll den privata försäkringsmarknaden tillbaka och när statens engagemang minskade expanderade försäkringsmarknaden. Även näringen har finansierat sjukdomsbekämpning och åtgärder för att förbättra djurhälsoläget inom djurhållningen. Idag tar djurägarnas djurhälsoorganisationer ut avgifter av djurägarna, i slakten, genom levererad mjölk eller direkt av djurägarna för medverkan i olika djurhälsoprogram. Syftet har främst varit att förbättra produktionsvillkoren inom djurhållningen. Också här har staten bidragit till finansieringen, vilket gör det svårt att bedöma vilket finansiellt ansvar som näringen är bredd att ta på sig om den statliga ersättningen upphör. Utredningens förslag innebär att djurägaren ges ett större inflytande vid utbrottsbekämpning. I diskussionen har, mot bakgrund av utredningens direktiv att utredningen ska pröva om dagens skattefinansierade ersättningssystem kan ersätta med en annan kostnadsdelning mellan staten och den privata sektorn, förts fram en alternativ möjlighet till finansiering av djurägarnas förluster vid sjukdomsutbrott. Staten skulle kunna ta in de medel som behövs för sjukdomsbekämpning genom att lägga en obligatorisk avgift på djurägarna, exempelvis i slakten, medan lagstiftning och regelverk i övrigt

förblir intakt. Förslaget innebär således att den nuvarande finansieringen av skattekollektivet ersätts med att djurhållarna som kollektiv finansierar bekämpningen av sjukdomsutbrott.

Flera skäl talar för att en sådan lösning inte skulle vara effektiv eller långsiktigt hållbar. Utredningen har tidigare understrukt vikten av att ansvaret för bekämpningen av smittsamma djursjukdomar och kostnaderna för bekämpningen bör följas åt. Om staten fortsatt har det operativa ledningsansvaret för att bekämpa ett utbrott och statens kostnader bärs av djurägarna finns det en risk att kostnads-effektiva lösningar inte prioriteras. Även om så inte är fallet kommer den misstanken alltid att finnas hos djurägarna, vilket kan påverka förutsättningarna för ett gott samarbete mellan staten, djurägarna och deras organisationer. Det går heller inte att bortse från att en avgift som finansierar statliga åtgärder lätt kan omvandlas till en skatt. Åtminstone kommer det att vara ett alternativ för djurhållarna och deras organisationer. Därmed riskerar man att djurägarna och deras organisationer kommer att inta en avvaktande hållning som kan leda till ett minskat förtroende för statens myndigheter med uppdrag att bekämpa sjukdomsutbrott. I del A, kapitel 4 som beskriver konsekvenserna för bl.a. djurägare av utredningens förslag redovisas några beräkningar på de kostnader som en enskild djurägare skulle kunna få betala för anslutning till ett avgiftsbaserat ersättningssystem eller för en premie för en försäkring som täcker kostnader och förluster motsvarande den frivilliga ersättningen.

9 Salmonellabekämpning

9.1 Bakgrund

Salmonella har under lång tid varit den mest kostsamma djursmitta som omfattats av ett statligt bekämpningsprogram. Den har också fört med sig betydande kostnader för många av de djurägare som drabbats av smittan i sina besättningar. Staten har sedan 1950-talet bedrivit ett omfattande arbete för att bekämpa salmonella på gårdsnivå och undanröja risker att salmonella sprids vidare till livsmedel. Startpunkten var ett stort livsmedelsbetingat salmonella-utbrott 1953 som utgick från en slakterianläggning i Alvesta. Utbrottet beskrivs närmare i del C, bilaga 6.

Utredningen har därför valt att särskilt analysera samhällets direkta insatser för att bekämpa salmonella. Inledningsvis ges en redovisning av bakgrunden till salmonellahanteringen. Salmonella-situationen i landet redovisas i del B, kapitel 2. En beskrivning av själva lagstiftningen, bakgrund och utveckling, återfinns i avsnitt del B, kapitel 3.

I detta avsnitt koncentreras framställningen på hur en salmonellamissstanke hanteras och hur salmonellabekämpning går till i praktiken. Det gäller då både vad som görs på Jordbruksverket och hur den enskilde uppfattar de åtgärder som samhällets insatser föranleder. En utgångspunkt för denna analys finns i Jordbruksverkets utbetalningsärenden för salmonella. Ärendena finns fördelade på djurslag med särskild redovisning för två större utbrott vid foderfabrikerna i Norrköping och Åhus. Utredningen har genomfört en ärendegranskning av ett urval av ärenden hos Jordbruksverket. Utredningen har även genomfört en enkätundersökning till djurägare med erfarenhet av salmonellautbrott. Inför den närmare utformningen av analysen har utredningen besökt några djurhållare som har drabbats av salmonella samt fått in synpunkter från utredningens expertgrupp. Utredningen har valt

att studerat salmonellautbrott från och med år 2000 av det skälet att gällande lag och förordning om bekämpning av zoonoser trädde i kraft den 1 oktober 1999. Framställningen bygger således i huvudsak på det material som utredningen tagit fram via genomgången av Jordbruksverkets arkiv och enkätundersökningen till berörda jordbrukare.

9.2 Åtgärder vid salmonellamisstanke

Jordbruksverket är ansvarig myndighet för zoonoslagen (1999:658). Med stöd av bemyndigande i lagen har Jordbruksverket beslutat att zoonoslagen endast ska omfatta salmonella. Bestämmelser om bekämpning av salmonella finns även i zoonosförordningen och i de myndighetsföreskrifter som Jordbruksverket meddelat om övervakning och bekämpning av salmonella hos fjäderfå, svin och nötkreatur.

Enligt zoonoslagen ska en veterinär som misstänker salmonella omedelbart undersöka om det förekommer salmonellasmitta och besluta om nödvändiga åtgärder för att förhindra att smittan sprids. Djurägaren är skyldig att medverka och ska lämna uppgifter om sin verksamhet. Veterinärer ska vid misstanke om salmonella genast underrätta Jordbruksverket och länsstyrelsen, som i sin tur ska underrätta smittskyddsläkaren. Om salmonellasmitta konstateras ska länsstyrelsen informera SVA, Smittskyddsinstitutet och övriga berörda myndigheter.

Salmonella upptäcks sällan rutinmässigt i besättningarna. Rapporter om klinisk misstanke om salmonella från veterinärer är få. Det rapporteras enbart några få fall om året och de gäller i huvudsak nötkreatur och någon enstaka gång häst. Fjäderfå får inga symptom och det finns inga rapporter om klinisk misstanke på gris och får. Det vanligaste sättet att upptäcka salmonella är vid kontrollprogram, övervakningsprogram och obduktion i slakten. Från att djur i en besättning infekteras med salmonellabakterier kan det således gå ganska lång tid innan smittan upptäcks.

Enligt Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpning av salmonella hos djur ska veterinären snarast, senast inom en vecka efter att denne utsetts, genomföra en smittskyddsutredning och upprätta en rapport. Rapporten ska skickas till Jordbruksverket med kopia till länsstyrelsen. En besättningsprovtagning ska ske för samtliga djurslag för att få en bild av infektionsgraden i

besättningen. Även miljöprovtagning ska utföras i den utsträckning som behövs. Vid behov ska samråd om provtagningen ske med Jordbruksverket och SVA. Uppföljande provtagningar ska ske i besättningen vid behov. Om salmonella inte återfinns i besättningen vid den inledande besättningsprovtagningen och efter att en ny besättningsprovtagning gjorts en månad senare får veterinären (förutom i fjäderfäbesättningar) efter samråd med Jordbruksverket och länsstyrelsen upphäva ett spärrbeslut utan att sanering har utförts. Beslutet om upphävande av spärrförklaring ska delges djurägaren och snarast skickas till Jordbruksverket med kopia till länsstyrelsen.

Enligt Jordbruksverket beror graden av smittspårning på olika faktorer som aktuell salmonellatyp, grad av smitta i besättningen, graden och mängden av kontakter och uppskattat smittillfälle. I vissa fall kan besättningen ha varit smittad under lång tid och omfattande smittspårning i blindo är inte kostnadseffektiv då det krävs omfattande provtagning i kontaktbesättningar. Smittspårningsarbetet ska också ses i relation till att syftet inte är att eliminera alla salmonellatyper från landet. Salmonella finns lågfrekvent hos våra djur. Smittspårning kan ske bakåt för att fastställa smittkälla och framåt för att fastställa om det skett en spridning från känd smittad besättning. Det är viktigt att utreda om smittan har orsakats av kontaminerat foder. Är foder smittkällan kan smittan finnas i många andra besättningar som mottagit foder från samma parti. Bortsett från fodersmittor och särskilda omständigheter är det mer undantag än regel att man finner en säker smittkälla. Smittspårningen framåt är enklare och används mer rutinmässigt. Har djur sålts till andra gårdar är det lätt att definiera dem och göra provtagning.

Smitta med salmonellatyper som är ovanliga i landet och känt eller visats vara allvarliga framför allt sett från ett folkhälso-perspektiv leder till omfattande smittspårningsinsatser. Till denna kategori hör *S. Typhimurium* DT 104 som är multiresistent mot antibiotika samt *S. Enteritidis* och *S. Reading*.

Smitta med i landet kända och lågfrekventa salmonellatyper, som *S. Dublin* smittspåras, till en lägre grad framför allt om salmonellan kan antas ha förekommit under lång tid i besättningen. Smittspårningen inriktas på de mest troliga smittkällorna som framkommit vid den epidemiologiska utredningen.

Smittspårningen i kontaktbesättningar, särskilt om de är stora, är arbetskrävande och kostsamt. Det pågår projekt för att utreda

om enklare metoder kan användas i smittspårningsarbetet, som till exempel serologiska analyser och/eller någon form av miljöprovtagning. Smittspårning sker i samarbete mellan Jordbruksverket och SVA och, när det finns personer som insjuknat, med humanmedicinska myndigheter.

Med ledning av vad som framkommer i smittskyddsutredningen och provtagningen ska veterinären snarast upprätta ett förslag till saneringsplan. Planen ska upprättas efter samråd med länsstyrelsen. I den mån det finns godkända riktlinjer för sanering meddelade av Jordbruksverket ska dessa beaktas. Vid behov ska samråd ske med SVA och andra berörda experter. Veterinären ska skicka saneringsplanen till Jordbruksverket med kopia till länsstyrelsen för beslut om fastställande. Jordbruksverket får fatta beslut om slakt eller annan avlivning av djur och destruktion av ägg. Vaccinering av djur mot salmonella får endast utföras efter särskilt tillstånd från Jordbruksverket.

När saneringsåtgärderna är utförda och kontrollerade av veterinär och besättningsprovtagning på kvarvarande djur med negativt resultat har gjorts två gånger med cirka en månads mellanrum får veterinären efter samråd med Jordbruksverket och länsstyrelsen upphäva spärren. Beslutet om att upphäva spärr delges djurägaren och ska snarast skickas till Jordbruksverket med kopia till länsstyrelsen.

Efter avslutad sanering och innan spärren kan hävas ska miljöprovtagning med negativt resultat avseende salmonella finnas dokumenterat. Veterinären ska vid behov samråda med Jordbruksverket eller länsstyrelsen om miljöprovtagningen. Länsstyrelsen ska snarast efter det att länsstyrelsen har fått besked om upphävande av spärrförklaring, skriftligen meddela upphävandet till smittskyddsläkaren, kommunens miljö- och hälsoförvaltning, laboratorium, besiktningsveterinär, mejeriförening, husdjursförening, djurhälsovårdsorganisation och övriga bedöms ha behov av information.

Detta förfarande gäller såväl i de fall där företaget inte har rätt till statlig ersättning som i alla de fall där företaget kan få ersättning för kostnader och förluster i samband med bekämpningen.

9.3 Ärendegranskning

Varje utbrott av salmonella ger upphov till två diarietörda ärenden hos Jordbruksverket. Ett ärende avser utredning av den misstänkta smittan, spärrförklaring och sanering, detta ärende kan kallas smittärendet. Det andra ärendet avser prövning av frågan om ersättning till den drabbade djurägaren. I Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpning av salmonella hos djur finns regler som direkt rör smittärendet. Av föreskrifterna framgår hur rapportering ska gå till mellan laboratoriet på SVA, berörd länsstyrelse och Jordbruksverket samt vilka blanketter som ska användas för spärrbeslut, rapport rörande smittskyddsutredning, hävning av spärr och slutrapport. Det föreskrivs också att den förordnade veterinären för ärendet omedelbart, dock senast inom en vecka från förordnandet, ska genomföra en smittskyddsutredning och upprätta en föreskriven rapport som ska skickas till Jordbruksverket och till länsstyrelsen. Föreskrifterna innehåller också regler att länsstyrelsen ska informera olika intressenter om salmonellafallet. Med stöd i zoonoslagen (1999:658) och zoonosförordningen (1999:660) finns möjlighet för Jordbruksverket att delegera viss beslutanderätt till länsstyrelsen.

För att kunna bedöma hur dagens system tillämpas har utredningen gått igenom smittärenden kopplade till utbetalningsärendena. Utredningen har gjort ett urval av uppgifter som borde förekomma i de flesta smittärenden, med hänsyn till vad Jordbruksverket har föreskrivit, och uppgifter som kan bidra till att bedöma hur effektivt och ändamålsenligt systemet för bekämpning av salmonella fungerar. För att få en struktur på ärendegenomgången gjorde utredningen en granskningsmall. I mallen fanns utrymme att notera följande:

- produktionsinriktning,
- datum för beslut om spärr, om rapporten rörande smittutredning, om saneringsplan, om hävning av spärr samt om slutrapport,
- förordnande till länsstyrelsen eller om länsstyrelsen deltagit i smittärendet,
- vad som noterats om upptäckt av smittan,
- uppgift om angiven besättningsstorlek samt hur många djur som befunnits smittade,

- uppgift om antalet djur som avlivats,
- uppgift om smittkällan var klarlagd, misstänkt och i vilka fall foder var den klarlagda eller misstänkta smittkällan,
- om uppgift fanns om att gården tidigare hade drabbats av salmonella,
- föreslagna åtgärder i saneringsplanen.

Utredningen bedömde att det inte var nödvändigt att gå igenom varje ärende för att få ett underlag för analysen. Som nämnts har utredningen studerat ett urval av smittärenden, med utgångspunkt från utbetalningsärendena under åttaårsperioden 2000–2007. När det gäller smittärenden som hänförts till utbrott från foderfabrikerna i Åhus och Norrköping har ett urval gjorts så att några fall från utbrottet kopplat till Åhus foderfabrik togs med vid granskningen. Skälet till denna avgränsning är att smittkällan är känd i de två foderutbrotten och utredningen har antagit att ärendehantering för dessa fall bör vara relativt likartad. Ärenden rörande häst, får och get samt blandade djurslag ingår i några enstaka fall i urvalet. I övrigt har cirka 75 procent av ärendena granskats. Antalet ärenden fördelade sig slutligen enligt följande:

Tabell 9.1 Antal ärenden och urvalet av ärenden åren 2000–2007

Djurslag	Antal ärenden	Urval (cirka 75 %)
Nötdjur	59	44
Svin	48	36 + 3 (Åhus)
Fjäderfä	46	34
Övrigt, häst, får, blandat	11+2+4	6
Totalt	170	120

Alla salmonella utbrott blir inte ersättningsärenden. Enligt lagstiftningen är, som tidigare redovisats, flera produktionsformer undantagna från möjligheten till ersättning vid utbrott av salmonella. Dessa får själva täcka samtliga kostnader som är förenade med utbrottet. Det finns dock möjlighet att teckna försäkringar som ger i stort sett samma ersättning som den statliga ersättningen. Som framgår från tabellen var det under perioden 2000–2007 enligt Jordbruksverkets ärendeförteckning 170 ersättningsärenden. Under samma period var det totala antalet utbrott av salmonella 215. Det var således 65 utbrott som inte gav upphov till ersättning

från staten vilket betyder att i nästan vart tredje utbrott av salmonella får djurägaren ingen ersättning från staten.

Ett utbrott som registreras blir inte omedelbart ett ersättningsärende vilket innebär att ett utbrott kan registreras ett år och ett ersättningsärende året efter. Med den reservationen kan konstateras att, som väntat, är diskrepansen störst mellan antalet utbrott och antalet ersättningsärenden i fjäderfäsektorn. Antalet utbrott var 81 under perioden och antalet ersättningsärenden 46 vilket skulle innebära att 35 utbrott i fjäderfäsektorn inte omfattades av de statliga ersättningsreglerna. Inom svinsektorn var det 8 utbrott som inte täcktes av den statliga ersättningen medan det i nötköttsektorn var lika många utbrott som ersättningsärenden. Det senare kan vara ett resultat av de problem med redovisningen, som nämndes ovan, då även större nötköttsproducenter, om än inte så många, står utanför det statliga ersättningsystemet.

I det totala antalet ärenden som har studerats har Skåne län störst andel ärenden (20 procent), därefter följer Kalmar län (16 procent), Västra Götalands län (15 procent), Östergötlands län (12 procent), Södermanlands län (7 procent), Västerbottens län (6 procent) och Hallands län (5 procent).

Utredningen har relaterat antal djur i länen till andelen salmonellautbrott för nöt, svin och fjäderfä i de studerade ärendena. Djurtäthet på länsnivå verkar inte vara direkt korrelerat med risken för salmonellautbrott. I Skåne län där 14 procent av nötbeståndet finns inträffade 7 procent av utbrotten. Kalmar län har 9 procent av nötbeståndet och svarar för 30 procent av utbrotten. När det gäller svin tycks utbrotten däremot ha en positiv korrelation med djurtäthet på länsnivå. För fjäderfä svarar Skåne och Östergötland för en stor andel av utbrotten medan Blekinge, som har en relativt stor andel av djurbeståndet, inte har haft något utbrott alls under den studerade perioden.

Tabell 9.2 Andel av djurbeståndet i relation till andelen salmonellautbrott under åren 2000-2007

Län	Andel av djurbeståndet %	Andel av Salmonellafallen %
Nöt		
Västra Götalands län	17	14
Skåne län	14	7
Kalmar län	9	30
Jönköpings län	8	2
Östergötlands län	7	12
Svin		
Skåne län	30	24
Västra Götalands län	18	12
Hallands län	13	9
Östergötlands län	7	9
Kalmar län	5	6
Fjäderfä		
Skåne län	23	34
Västra Götalands län	15	9
Blekinge län	12	0
Östergötlands län	11	19

Som nämnts har Jordbruksverket möjlighet att delegera viss beslutanderätt till länsstyrelserna vid salmonella utbrott. I praktiken är det bara i 26 ärenden som det i ärendet finns formell delegation från Jordbruksverket till länsstyrelsen. Utöver dessa 26 ärenden framgår det av genomgången att länsstyrelsen har en dokumenterad aktiv del i ytterligare 6 ärenden. Möjligheten till delegation används i omkring 20 procent av ärendena.

När det gäller den totala tiden för ärendena, det vill säga datum för spärrbeslut till datum för slutrapport, så varierar ärendena från några dagar till flera år. Med hänsyn till att ärendenas komplexitet också varierar är en stor variation i total handläggningstid förväntad. Några av de längsta ärendetiderna är extrema i jämförelse vad som uppfattas som normalt. Utredningen har därför valt att beräkna medianvärden¹ för den totala tiden för ärendet, för den tid

¹ *Medianen* är det tal i en mängd som storleksmässigt ligger så att det finns lika många tal som är större än och mindre än medianen. Medianen kan i vissa fall ge en bättre bild av vad som är "normalt" än vad ett medelvärde kan, speciellt om man har ett fåtal mätvärden som kraftigt avviker från de andra.

det tar innan smittutredningen är klar respektive saneringsplanen har beslutats.

Tabell 9.3 Ärendetider i dagar

	Ärendet	Smittutredning	Saneringsplan
Samtliga	165	4	97
Nötkreatur	177	5	106
Svin	40	1	80
Fjäderfä	231	6	84
Övrigt	95	42	39

Medianvärdena understryker iakttagelserna vid ärendegenomgången nämligen att smittutredningen inte sällan är daterad bara några dagar efter spärrbeslutet. Särskilt kort tid gäller för svin. En annan iakttagelse är att det i många ärenden inte har upprättats några saneringsplaner och att detta gäller särskilt för svin.

Ärendegenomgången visar på att hur salmonellan upptäcks varierar mellan olika djurslag. För nötkreatur finns tre huvudanledningar till upptäckten av salmonella antingen efter obduktion av djur som dött – vart femte konstaterat salmonellafall –, efter att salmonella konstaterats i en annan besättning – vart tionde fall – eller att veterinären sett kliniska symtom – vart tionde fall. För svin gäller att cirka tre fjärdedelar av fallen upptäcks i slakteriet. För fjäderfä gäller att cirka en tredjedel av fallen upptäcks i kontrollprogrammen. Generellt sett är det inte vanligt att smitta upptäcks genom smittspårning. I en fjärdedel av alla ärenden saknas det uppgift om hur smittan upptäcktes, även i detta avseende finns det variationer mellan olika djurslag.

Vid genomläsning av smittutredningsblanketten har utredningen gjort iakttagelsen att foder nästan regelmässigt behandlas som potentiell orsak vid smittspårning. Det är däremot bara i två fall som orsaken till salmonellan konstateras komma från foder. Då ingår inte de två stora salmonellautbrotten, Norrköping och Åhus, där fodret var orsaken till utbrotten. Skadedjur nämns på olika sätt och antyds kunna vara misstänkt smittkälla men någon utredning kopplad till skadedjur har inte noterats.

Genomgången visar att i hälften av ärendena anges att smittkällan inte kan spåras. I 30 procent av ärendena anges inget om smittkälla. Enbart sju ärenden anger att smittkällan har spårats, varav två anges vara foder.

Vid genomläsning av ärendena har noterats att de inte följer en given ordning eller struktur. Detta trots att Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpande av salmonella hos djur anger vilka blanketter som ska upprättas i ärendet². Ibland finns spärrbeslut, smittspårning, saneringsplan, hävning av spärr och slutrapport men oftast saknas något eller flera beslut. Därutöver saknas uppgifter inte sällan i de olika blanketter som ska användas. Nästan utan undantag saknas påminnelser för uteblivna blanketter eller begäran om komplettering av ofullständigt ifyllda blanketter.

Vid genomläsning av ärendena konstateras att saneringsplanerna ser mycket olika ut. Och inte sällan saknas saneringsplan. Huvudåtgärderna är högtryckstvätt samt förbättringsåtgärder av inredningar. I cirka 40 av de granskade saneringsplanerna är åtgärderna som anges i planen mera omfattande och kan närmast jämföras med renovering eller nybyggnation.

Värdet av en god hygien påtalas ofta som en av de grundläggande sakerna för ett gott smittskydd. I blanketterna finns utrymme för att ange om hygien är god, medelmåttig eller dålig. Ofta anges att hygien är god. Samtidigt finns formuleringar om att man kommit fram om vissa hygienhöjande åtgärder, att kommunen inte varit på besök eller att hygien först bedömts som medelmåttig men sedan ändrats till god. I mer än hälften av ärendena saknas helt uppgift om bedömning av hygien.

9.4 Enkät till djurägare

Ett salmonellautbrott är en dramatisk händelse för den som berörs. Det fattas flera beslut med stora konsekvenser för djurägaren och dennes familj. Det är många frågeställningar som på olika sätt ska hanteras med ansvariga myndigheter. När kan en avspärning hävas och vad blir de ekonomiska konsekvenserna? Djurägaren är beroende av att arbetet fungerar smidigt och det är viktigt att åtgärderna upplevs som rimliga och effektiva. Det har därför varit viktigt för utredningen att ta del av djurägars erfarenhet av hur smittskyddsorganisationen och de åtgärder som vidtas fungerar och uppfattas. Utredningen har ställt en enkät till djurägare som varit med om att bekämpa salmonella och fått statlig ersättning. Syftet

² Före ikraftträdandet av SJVFS 2004:2 reglerades ärendet och dess blanketter på ett likartat sätt genom Lantbruksstyrelsens kungörelse (LSFS 1982:39) om bekämpning av salmonella hos djur.

med enkäten är att ta del av djurägarnas erfarenheter av samhällets insatser vid salmonellautbrott. Genom enkäten kan utredningen även jämföra uppgifter från den genomförda granskningen av ersättningsärenden.

9.4.1 Enkät till djurägare – metod och urval

Mottagare av enkäten var djurägare som fått utbetalningar från Jordbruksverket för salmonellabekämpning under åren 2000–2007. I urvalet ingår inte ärenden som härrör från det stora utbrottet av *Salmonella* Cubana till följd av smittat foder från foderfabriken i Norrköping. Anledningen till denna avgränsning är att smittkällan är känd och att hanteringen av dessa ärenden antas vara relativt enhetlig. Däremot är fodersmitten från foderfabriken i Åhus med i undersökningen. Därigenom omfattas även ärenden med en känd smittorsak till följd av foderkontaminering av undersökningen. Uppgifter om utbetalningar och djurägare har hämtats från Jordbruksverket.

Undersökningen omfattar 182 djurägare som har haft salmonellautbrott och 144 djurägare har svarat på enkäten. Skåne län, som är det län där djurhållningen är mest koncentrerad i landet, hade flest salmonellautbrott (49 ärenden) under perioden, därefter följer Västra Götalands län (31 ärenden), Kalmar län (21 ärenden), Östergötlands län (19 ärenden), Hallands län (11 ärenden) och Södermanlands län (10 ärenden). I tabell 9.4 nedan presenteras hela undersökningspopulationen fördelad på län.

Tabell 9.4 Enkätundersökningens population

Län	Antal fall
Stockholms län	5
Uppsala län	5
Södermanlands län	10
Östergötlands län	19
Jönköpings län	1
Kronobergs län	6
Kalmar län	21
Gotlands län	3
Blekinge län	5
Skåne län	49
Hallands län	11
Västra Götalands län	31
Värmlands län	1
Örebro län	3
Västmanlands län	1
Västernorrlands län	2
Jämtlands län	2
Västerbottens län	6
Norrbottnens län	1
Totalt	182

Datinsamlingen har skett i form av en postenkät. Enkäten ställdes direkt till den enskilde djurägaren, som i huvudsak ordnat sitt företag som antingen aktiebolag eller enskild firma. Undersökningen har genomförts från och med mitten av november 2008 till och med slutet av januari 2009.

I enkätundersökningen berörs i första hand förhållandena vid tidpunkten för salmonellautbrottet, men några frågor berör även nuvarande förhållanden. Enkäten innehåller frågor om produktionen, upptäckt, myndigheternas handläggning och insatser, smittspårning, saneringsåtgärder, deltagande i kontrollprogram samt förändringsåtgärder till följd av utbrottet.³

Svarsfrekvensen i enkätundersökningen är mycket hög (82 procent). Det är även många djurägare som har hört av sig till utredningen för att delge utredningen sina erfarenheter av salmonellabekämpning. Att frågan engagerar märks också i den stora andelen egna kommentarer, mer än 50 procent har ofta

³ I bilaga X redovisas enkäten.

lämnat egna kommentarer till frågorna. Några av de tillfrågade meddelade att de inte ville svara på enkäten bl.a. för att händelsen varit så känslomässigt jobbig att man inte vill återkalla den.

9.4.2 Regionala skillnader

Utredningen har valt att redovisa resultaten totalt och uppdelat på de fyra län som har haft flest registrerade ersättningsärenden under perioden 2000–2007 samt övriga län. Skåne hade 49 ärenden, Kalmar 21, Västra Götaland 31 och Östergötland 19 ärenden. Övriga län hade tillsammans 62 ärenden.

Det finns stora länsvisa skillnader i vilka djurslag som har haft salmonellautbrott. I Skåne rör 67 procent av ärendena svin. En stor andel av dessa ärenden härrör från fodersmittan från foderfabriken i Åhus. I Kalmar är det nästan uteslutande hos nötdjur som salmonella påvisas. I Kalmar län pågår flera salmonellaärenden och det är vanligt med svårbekämpade utbrott på Öland. I Östergötland har en stor andel fjäderfäbesättningar (ägg) haft salmonella-utbrott. Olika djurägares erfarenheter kan bero på vilket djurslag som har varit drabbat, bl.a. tar ersättningsärenden olika lång tid för olika djurslag beroende på skilda förutsättningar för till exempel sanering och beräkning av eventuella produktionsförluster.

9.4.3 Upptäckt

I enkäten har frågan ställts om hur den tillfrågade uppfattade att smittan upptäcktes. Enligt resultaten är den vanligaste uppfattningen att smittan upptäcktes i samband med slakt (34 procent). Det gäller för både svin (53 procent) och nöt (23 procent). Resultaten stämmer delvis med vad som framkom vid ärendegranskningen. En femtedel av alla smittor upptäcks vid planerad rutinkontroll inom något särskilt program. Det är ovanligt att salmonellan upptäcks efter smittspårning (3 procent).

I Kalmar upptäcks 6 procent av fallen vid planerad rutinkontroll inom något särskilt program. I Östergötland är motsvarande siffra 45 procent. Östergötland hade en stor andel utbrott i fjäderfäbesättningar. Salmonella i fjäderfä upptäcks i stor utsträckning (59 procent) vid planerad kontroll inom något särskilt program.

9.4.4 Smittspårning

I ärendegranskningen studerades resultaten från smittspårningen. Utredningen noterade att foder behandlades nästan regelmässigt som en potentiell orsak till utbrottet vid smittspårningen. Skadedjur nämndes på olika sätt som misstänkt smittkälla. I hälften av ärendena kunde inte smittkällan spåras. I 30 procent av ärendena fanns inget angivet om smittspårningen. Foder uppgavs som faktisk orsak till smittan i 2 procent av ärendena. Då ska man hålla i minne att utredningen inte hade med några ärenden från de två stora kända utbrotten från foderfabrikerna i Norrköping och Åhus.

Det var 65 procent av djurägarna i undersökningen som instämde i resultaten från smittspårningen, 16 procent hade en avvikande uppfattning och 19 procent hade inte lämnat något svar. Det kan noteras att i Kalmar län hade varannan djurägare än avvikande uppfattning om smittans ursprung.

Utredningen har även undersökt resultaten från smittspårningen i enkätundersökningen. Resultaten från enkäten överensstämmer med resultaten från ärendegranskningen. I 45 procent av fallen kunde ingen smittkälla hittas. I Kalmar hittades ingen smittkälla i 65 procent av fallen och i övriga län 58 procent. I Skåne står inköpt foder för 40 procent av fallen. Det beror på det smittade fodret från Åhus som framför allt drabbade svin. Denna smittkälla hade stor spridning och drar upp andelen konstaterade smittkällor något.

9.4.5 Myndigheternas insatser

Ett salmonellautbrott är en dramatisk händelse för den drabbade och dennes familj. Utbrottet innebär restriktioner både privat och för företaget. De djurägare som utredningen varit i kontakt med saknade kunskap om vad som händer vid ett utbrott innan smittan påvisades i den egna besättningen. Ett salmonellautbrott jämfördes med ett "blixtnedslag". För många djurägare upplevs det som att man är satt under statlig förvaltning när gården sätts under spärr och salmonellabekämpningen inleds. De upplever att myndigheterna i liten utsträckning tar vara på deras erfarenheter. Cirka 30 procent av djurägarna uppgav att deras förtroende för myndigheterna hade försämrats efter utbrottet. Av djurägarna uppgav cirka 9 procent att de hade fått ett ökat förtroende för myndigheterna.

Informationen och kontakterna med myndigheter upplevs ha brister. Av svaren framgår att det är ungefär lika många som är direkt nöjda eller missnöjda med kontakterna och informationen från myndigheterna. Det förekommer kritik om att kompetensen och erfarenheten hos handläggare om salmonellabekämpning har brister. När det upplevs ha fungerat bra är det vissa nyckelpersoner vars kompetens och erfarenhet lyfts fram.

Det framförs en kraftig kritik mot att smittspårningen inte leder till några resultat. Det upplevs som frustrerande att det genomförs kraftfulla åtgärder utan att djurägaren får ett kvitto på vad som var orsaken till insatserna. Totalt upplevde 35 procent av djurägarna att det ägnades för lite tid till smittspårning. Hälften av djurägarna ansåg att de fick för lite information om smittspårningen.

Ersättningsfrågor är naturligtvis något som det finns synpunkter om. Frågan om vilken ersättning man som djurägare ska få upplevs som en förhandlingsfråga av många djurägare. De upplever sig som en motpart, vilket de också är, till Jordbruksverket i en förhandling. I denna förhandling finns en risk att ersättningen kommer att bestämmas av parternas förhandlingsstyrka eller skicklighet. Det upplevs som förhandlingarna ger utrymme för godtycke och att inte alla behandlas lika.

9.4.6 Saneringsåtgärder

Vanligen handlar sanering om att städa, tvätta och desinficera anläggningen. Ofta genomförs en kombination av olika åtgärder. Att riva och bygga helt nytt sker i en femtedel av saneringarna. Reparationer och underhåll tillsammans med tvätt och städning förefaller vara den vanligaste åtgärden. Det var 40 procent av djurägarna som uppgav att de genomfört åtgärder utöver de som föreslogs i saneringsplanen för att förebygga framtida utbrott.

Beträffande fjäderfä så genomförs åtgärden ”riva och bygga nytt” vid 38 procent av saneringarna. Vid sanering av nötdjursbesättningar är det vanligast att genomföra ”tvätt och städning” ofta i kombination med ”reparationer”. Dessa förhållanden återspeglar skilda förutsättningar för möjligheterna att genomföra sanering i olika djurslag. Fjäderfä hålls i modernare anläggningar som är lättare att sanera än nötdjur som hålls i äldre anläggningar som kan vara svåra att sanera.

9.4.7 Förändrade åtgärder och rutiner

Flera djurägare har genomfört åtgärder efter utbrottet framför allt genom att förändra besöksrutiner och rutiner för t.ex. stalltvätt, städning, klädbyten, stöveltvätt och underhåll. Cirka en tredjedel uppgav att de inte har genomfört några förändringar. Det var cirka 40 procent av djurägarna som uppgav att de hade genomfört förändringar utöver de som föreslogs i saneringsplanen för att förhindra framtida utbrott. Hälften hade inte genomfört några förändringar utöver saneringsplanen. I Kalmar län uppgav 60 procent att de hade genomfört förändringar utöver saneringsplanen.

9.4.8 Frivilliga kontrollprogram

Vid tiden för utbrottet deltog 60 procent av djurägarna i något salmonellakontrollprogram. De länsvisa skillnaderna visar sig även här. I Kalmar var det 40 procent som deltog och Östergötland 80 procent.

Anslutningsgraden till salmonellakontrollprogram ökar efter utbrottet och 20 procent uppgav att de inte deltog i salmonellakontrollprogram efter utbrottet. Det är 14 procent av djurägarna som inte längre bedriver djurhållning efter utbrottet. Även här märks skillnader mellan län. I Kalmar uppgav 97 procent av djurägarna att de deltar i salmonellakontrollprogram efter utbrottet. För djurhållare med nötdjur tycks intresset öka särskilt för att delta i salmonellakontrollprogram.

9.4.9 Sammanfattning av enkätundersökningen

Salmonellasmitta upptäcks oftast i samband med slakt (34 procent). Det gäller för både svin och nöt. Det överensstämmer med resultaten från den tidigare ärendegranskningen. Cirka 20 procent av salmonellautbrotten upptäcks vid planerad rutinkontroll inom något särskilt program. Efter utbrottet ökar intresset för att delta i salmonellakontrollprogram, särskilt beträffande nöt. Inköpt foder som ofta anges som den största riskfaktorn för salmonellasmitta står visserligen för 16 procent av salmonellafallen. En stor andel av dessa fall kommer från det kända utbrottet från Åhus. Salmo-

nellasmitta från kontaminerat foder får stor spridning men dessa utbrott är relativt ovanliga.

Erfarenheterna skiljer sig mellan olika län. Det beror framför allt på att djurhållningens inriktning varierar mellan länen. En annan tänkbar orsak skulle kunna vara hur ansvaret på myndigheter varit fördelat, det vill säga i vilken utsträckning länsstyrelserna varit delaktiga. Detta har inte undersökts närmare men delegation till länsstyrelsen förekommer endast i ett begränsat antal ärenden.

Kalmar län hade en stor andel utbrott i nötbesättningar. Det var många djurägare i Kalmar län som inte deltog i salmonellakontrollprogram vid utbrottet. Många anslöt sig dock efter att de haft utbrott i besättningen. I Kalmar var det relativt få fall som upptäcktes vid planerad provtagning vid något särskilt kontrollprogram.

Skåne län hade en stor andel utbrott i svinbesättningar. Det finns indikationer på att fler djurägare upplevde information och handläggning av ersättning och smittspårning som relativt bra. Det kan bero på att hanteringen av ärenden till följd av foder från Åhus har haft en mer enhetlig och enklare hantering. Smittkällan är känd och myndigheterna har kunnat arbeta mer strukturerat.

I Östergötland drabbades relativt många fjäderfäbesättningar. Många djurägare saknade information om ersättningsregler och upplevde att myndighetskontakterna var för få. Det var fler djurägare som var missnöjda med ersättningen. Det fanns även ett större missnöje med Jordbruksverkets hantering av ersättning och vilja att lyssna på djurägarens synpunkter. Dessa omständigheter kan hänga samman med att saneringsåtgärderna ofta var mer omfattande i Östergötland och därmed mer kostsamma och arbetskrävande.

9.5 Utredningens kommentar om salmonellabekämpning

Den enskilde djurägaren och näringen i vidare bemärkelse har en viktig roll om bekämpningen ska vara effektiv både beträffande djurhälsa och ekonomi. Framför allt har djurägaren det avgörande ansvaret och inflytandet över att förebygga att salmonellautbrott inträffar i besättningen. Den enkätundersökning om salmonellabekämpning som utredningen har genomfört visar att djurägarna har förväntningar och krav på myndigheterna som de känner inte

blir tillgodosedda eller över huvud taget inte noteras. Svaren speglar en besvikelse hos berörda djurägare över att deras generella erfarenheter och kunskaper inte tas tillvara i större utsträckning.

Det är ovanligt att smitta upptäcks genom smittspårning. I en fjärdedel av ärenden som granskats saknas uppgifter om hur smittan upptäcktes och det finns variationer mellan olika djurslag. Salmonellasmitta upptäcks oftast i samband med kontrollerna vid slakt. Det gäller för både svin och nöt. Resultaten överensstämmer i ärendegranskningen och enkätundersökningen. Enligt enkätundersökningen upptäcks cirka 20 procent av salmonellautbrotten vid planerad rutinkontroll inom något särskilt program. I Kalmar län var det relativt få fall som upptäcktes vid planerad provtagning. Salmonellasmitta från kontaminerat foder får stor spridning men dessa utbrott är relativt ovanliga. Inköpt foder, som ofta anses vara den största riskfaktorn för salmonellasmitta, står för 16 procent av salmonellafallen i enkätundersökningen. En stor andel av dessa fall kommer då från det kända utbrottet från foderanläggningen i Åhus.

Resultaten från smittspårningen enligt den genomgång som utredningen genomfört visar att det råder betydande oklarhet om de saneringsåtgärder som vidtas är rätt utförda, avlägsnar smittkällan samt är kostnadseffektiva. Det delade ansvaret mellan staten, som lägger fast saneringsplanen och betalar delar av saneringen, och djurägaren som genomföra planen, handlar upp nödvändiga tjänster m.m. ställer också frågan om detta delade ansvar är kostnadseffektivt.

Resultaten och åtgärderna från smittspårning och saneringsplaner är centrala för att förebygga framtida utbrott. Det är därför ingen bra situation att djurägarna upplever att de står utanför hanteringen vid ett utbrott och att smittspårningen inte ger något resultat. Detta förhållande är inte i överensstämmelse med ambitionen om ett utökat ansvar för djurägare att vidta förebyggande åtgärder för att undvika introduktion av smittämnen.

Salmonellabekämpningen är ett reguljärt inslag i Jordbruksverkets verksamhet. Bekämpningen tycks ändå ske relativt ad-hoc måssigt och avviker från de riktlinjer som finns. Vid granskningen av salmonellaärendena har noterats att de saknar en given ordning och struktur. Ibland finns spärrbeslut, smittspårning, saneringsplan, hävning av spärr och slutrapport men oftast saknas något eller flera beslut. Därutöver saknas uppgifter ofta i olika blanketter som ska användas. I huvudsak saknas påminnelser för uteblivna

blanketter eller begäran om komplettering av ofullständigt ifyllda blanketter. Ärendegranskningen visar att handläggningen inte följer de rutiner som finns meddelade i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpning av salmonella hos djur. Avsaknaden av struktur och dokumentation av olika åtgärder och beslut försvårar att det utvecklas ett lärande genom erfarenhetsåterföring. Långa ärendetider vid Jordbruksverket vid salmonellautbrott kan innebära direkta ekonomiska konsekvenser förutom de personliga påfrestningarna vid ett utbrott för djurägaren och dennes familj.

Frågan om kostnadsersättning till djurägare vid ett utbrott upplevs av flera djurägare i enkätundersökningen som en förhandlingsfråga. Att djurägarna upplever att det finns utrymme för subjektiva bedömningar och att resultatet av förhandlingen är beroende av djurägarens förhandlingsskicklighet är inte tillfredsställande. I I förarbetet till en ny zoonoslag (prop. 1998/99:88) uttalades att det var av stort värde att den enskilda djurägaren gavs ekonomiska incitament till förebyggande åtgärder. För att öka incitamenten till förebyggande utformades ersättningsreglerna så att djurägare som är anslutna till ett frivilligt salmonellaprogram får en högre ersättning vid ett salmonellautbrott än den djurägare som inte är ansluten till ett sådant program. Värdet av en god hygien påtalas ofta som en av de grundläggande faktorerna för ett gott smittskydd och de frivilliga salmonellakontrollprogrammen är i stor utsträckning att betrakta som hygienprogram. I smittärendenas blanketter finns utrymme för att ange om hygien är god, medelmåttig eller dålig. Ofta anges att hygien är god. Samtidigt finns formuleringar som att man kommit fram till att det finns behov av vissa hygienhöjande åtgärder, att kommunen inte varit på besök eller att hygien först bedömts som medelmåttig men sedan ändrats till god. I mer än hälften av ärendena saknas helt uppgift om bedömning av hygien.

Utredningen har inte påträffat några fall då nedsättning av ersättningen har skett till följd av att det frivilliga kontrollprogrammet inte har följts. Inte heller frågan om enskilda djurägares har uppfyllt de krav på ansvar och skyldigheter som finns uttalade i Jordbruksverkets föreskrift om förebyggande åtgärder avseende zoonoser (SJVFS 2003:71) tycks beröras i ärendena. Det är många djurägare som inte deltar i något frivilligt salmonellakontrollprogram vid utbrottet. Flera ansluter sig efteråt men det finns stora länsvisa skillnader. För djurhållare med

nötkreatur särskilt i Kalmar län tycks intresset öka särskilt för att delta i salmonellakontrollprogram. En viktig del i salmonellakontrollprogrammen är djurägarnas eget ansvar att förebygga introduktion av salmonella.

Omkring 40 procent av djurägarna var inte anslutna till ett frivilligt kontrollprogram. I de fallen är ersättningen 50 procent men å andra sidan ställs inga krav från samhället på hygienåtgärder m.m. för att ersättning ska utgå. Jordbruksverket har i den ovan nämnda föreskriften angett vissa allmänna regler om förebyggande av åtgärder avseende zoonoser. I föreskriften anges bl.a. att god ordning och god hygien ska råda i anläggningen men hur föreskriften tillämpas eller om den beaktas när ersättningen vid ett utbrott fastställs har utredningen inte kunnat klarlägga. Utredningen kan konstatera att den djurägare som inte är ansluten till ett frivilligt kontrollprogram tycks i princip vara garanterad 50 procent ersättning vid ett salmonellautbrott oavsett om förebyggande åtgärder har vidtagits.

För vissa djurslag ger staten ingen ersättning där är producenterna hänvisade till privata försäkringslösningar. Det statliga operativa ansvaret för utbrott i sektorer som inte omfattas av statlig ersättning är dock detsamma som för de sektorer som kan räkna med ersättning från staten. Utredningen uppskattar att i närmare en tredjedel av utbrotten utgår ingen statlig ersättning och av dessa svarar fjäderfäsektorn för drygt 75 procent.

Erfarenheterna från slaktskycklingbranschen visar att smittskyddet är gott och antalet utbrott har minskat samtidigt som produktionen har ökat markant. Av utbrotten i fjäderfäsektorn står knappt hälften utanför det statliga ersättningssystemet.

Också större nötköttsproducenter, som inte omfattas av det statliga ersättningsreglerna, har möjlighet att teckna försäkringar som ger i stort sett samma skydd som de statliga ersättningarna. I vilken utsträckning det har skett och hur smittskyddet påverkats har utredningen försökt kartlägga men inte lyckats bl.a. därför antalet större nötköttsproducenter inte är känt. Utredningen har träffat större nötköttsproducenter som varken har haft försäkring eller omfattats av statlig ersättning men av detta går inte att dra några generella slutsatser. Som framgår av del B kapitel 4 är antalet större nötköttsproducenter få. Utredningens uppgifter tyder på att ingen eller ytterst få större nötköttsproducenter hade utbrott av salmonella under den studerade perioden.

Bristen på löpande utvärderingar och uppföljningar av de bekämpningsinsatser som regelmässigt görs mot salmonella innebär att det saknas underlag för att förbättra och effektivisera åtgärderna vid kommande utbrott. Att utnyttja gjorda erfarenheter i syfte att förbättra framtida insatser är en metod som borde ha tillämpats som en del i bekämpningsstrategin mot salmonella.

Till skillnad från de smittsamma sjukdomar som omfattas av epizootilagens regelverk finns salmonella endemiskt i landet och kan inte utrotas. Smittan är en risk i produktionen som djurägare har att ta hänsyn till. Det finns olika möjligheter att göra detta beroende på produktionsinriktning, produktionsmetoder och risk-medvetenhet hos djurägaren. En viktig åtgärd är att minimera risken för att smittan ska komma in i besättningen. Det kan ske på olika sätt som, god kontroll över transporter och djurinköp, god biosäkerhet och goda hygien regler som också har betydelse för hur snabbt en smitta kan bekämpas om den väl kommit in i besättningen. Den som sannolikt har bäst kunskap om sin gård och bäst förutsättningar för att genomföra olika förebyggande åtgärder är djurägaren. I dagens strategi för kontroll och bekämpning av salmonella ligger ansvaret på staten medan djurägarens kunskaper och erfarenheter tillmäts en begränsad betydelse. Frågan om ansvaret mellan staten och djurägaren i frågan om bekämpning av salmonella och andra zoonoser behandlas i del A, kapitel 3.

10 Epizootibekämpning

Från det att en första misstanke om en epizooti har väckts och konstaterats tills att smittan har bekämpats vidtas en mängd åtgärder i ett förlopp som regleras genom epizootilagen (1999:657), epizootiförordningen (1999:659) och i de föreskrifter Jordbruksverket meddelar med stöd av lagen. Även annan lagstiftning har viss betydelse för hanteringen av epizootiutbrott, t.ex. kommunallagen. I del B, kapitel 3 finns en mer detaljerad redogörelse för olika aktörers ansvar enligt gällande lagar, förordningar och föreskrifter.

I detta avsnitt studeras hanteringen av epizootiutbrott närmare. Inledningsvis görs en beskrivning av olika skeden från misstanke om en epizootisk sjukdom till att sjukdomen har bekämpats. Kapitlet innehåller även en beskrivning av den praktiska hanteringen av ett antal epizootiutbrott. Fallstudierna beskriver utbrotts-hanteringen utifrån myndighetsbeskrivningar, besök, intervjuer och studier som utredningen har genomfört.

10.1 Hantering av ett epizootiutbrott

Epizootisjukdomar är oftast mycket smittsamma. Flertalet av de epizootier som är upptagna på Jordbruksverkets lista har aldrig förekommit i landet eller har inte påvisats i landet under de senaste 40–50 åren. Enligt lagstiftningen ska den djurägare som misstänker epizootisjukdom meddela en veterinär och veterinären måste anmäla misstanken till Jordbruksverket och länsstyrelsen. Jordbruksverket är ansvarig myndighet för kontroll och bekämpande av epizootisjukdomar. Jordbruksverket beslutar om åtgärder för att förhindra smittspridning av epizootier. Bekämpningen syftar till att utrota smittämnet från besättningen och landet. Åtgärder omfattar exempelvis slakt eller avlivning av djur, oskadliggörande av djur eller produkter, smittrening, vaccination, under-

sökning av djur eller produkter i kontrollsyfte, begränsningar i förflyttningar av djur eller produkter eller registrering. De flesta av de epizootisjukdomar som bekämpas regleras även i EU:s lagstiftning.

En anmälan om misstanke om en epizootisk sjukdom kan börja med att djurägaren kontaktar sin veterinär och anmäler att djuret är sjukt. Veterinären kan handla på olika sätt beroende på vilka symtom djuret har. Vid sjukdomsmisstanke åker veterinären oftast till gården för att undersöka djuren. Veterinären kan antingen avfärda misstanken direkt vid undersökningen eller om det är osäkert ta prov på sjuka djur och eventuellt fatta beslut om en spärrförklaring av gården. En spärrförklaring innebär att inga djur eller produkter som kan bära med sig smitta får lämna eller komma in på gården. Vid stark misstanke kan veterinären spärrförklara gården omedelbart utan att besöka den.

Veterinären ska anmäla misstanken till Jordbruksverket och länsstyrelsen. Jordbruksverket beslutar om provtagning och smittutredning på gården. Prover tas som skickas till Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) eller ett annat laboratorium som Jordbruksverket har godkänt. Om provresultaten visar att misstanken kan avfärdas, hävs eventuella åtgärder och ingen vidare undersökning görs. Om provresultaten är positiva bekräftas misstanken om epizootisk sjukdom. Som utredningen redovisat tidigare, och som bekräftas i beskrivningen av hanteringen av utbrotten av PRRS och mjältbrand i det följande, går det i praktiken inte till på det här sättet. Veterinär som misstänker utbrott av en epizootisk sjukdom tar vanligtvis först kontakt med SVA för att diskutera misstanken. Om SVA bedömer misstanken befogad kontaktar SVA Jordbruksverket.

För att förhindra ytterligare spridning av sjukdomen utfärdas smittförklaring och gården beläggs med restriktioner. Gården spärrförklaras. Om misstanken bekräftas smittförklaras gården. Spärr- och smittförklaring innebär att inga djur eller produkter som kan bära med sig smitta får lämna eller komma in till gården. Obehöriga får inte tillträde till gården och ingen får lämna en spärr- eller smittförklarad gård utan att ha smittrenat sig. När det gäller de EU-reglerade epizootiska sjukdomarna upprättas skydds- och övervakningsområden med minst tre respektive tio kilometers radie runt den smittade anläggningen. Djur som kan drabbas av sjukdomen får inte flyttas in eller ut från området eller mellan gårdar inom området.

För att utreda varifrån smittan kommer och var den kan ha spridits vidare görs en smittspårning. Smittspårningen innebär att uppgifter om kontakter sammanställs om bl.a. djurtransportörer och djurtransporter för att försöka hitta möjliga och sannolika smittvägar och för att kunna spåra var smittan kommer ifrån samt var den kan ha spridits vidare. Prover tas på djur och skickas till laboratorium för analys.

För att förhindra vidare spridning av epizootin och för att ”utrota” sjukdomen måste i regel samtliga djur som är mottagliga för sjukdomen eller som riskerar att vara smittade avlivas. Efter avlivning tas djurkroppar om hand och oskadliggörs; bearbetas i en bearbetningsanläggning, bränns upp eller om möjligt begravs på gården.

När alla mottagliga djur är borta saneras gården från smitta och smittvägar. Jordbruksverket fastställer en saneringsplan¹ med förslag till åtgärder som ska förhindra att smittan återkommer upprättad av utredande veterinären i samråd med SVA. Saneringsplanen innehåller detaljer om själva området som ska saneras, dess avgränsningar, vad som ska saneras och om det är möjligt en tidsplan. Den som utför saneringen är skyldig att dagligen journalföra vilken slags smittreningensarbete som har utförts. Om sanering inte är möjlig förekommer det att byggnader rivs eller bränns. När sjukdomsutbrottet är bekämpat och saneringen genomförd beslutar Jordbruksverket att häva spärrförklaringar, smittförklaringar och restriktioner.

Under ett sjukdomsutbrott måste information lämnas om bekämpning, åtgärder och sjukdomsläge till dem som är berörda. Jordbruksverket rapporterar till *Världsgesundhetsorganisationen för djurhälsa* (OIE) och till EU-kommissionen. Kontakter ska också tas med grannländer och med länder som är handelsparter vid utbyte av djur och produkter som kan vara smittförande. Djurägare, grannar, företagare som påverkas av smittan, näringsorganisationer och många andra aktörer ska hållas informerade av länsstyrelsen om smittans utbredning, restriktionsområden och bekämpningens fortskridande. Ett epizootiskt sjukdomsutbrott kan få stor uppmärksamhet i media. Media kan hjälpa till att förmedla viktiga budskap till allmänheten och det är därför viktigt att informationen är tydlig och inte kan misstolkas.

¹ Smittrening av en anläggning enligt (SJVFS) 2002:98, om förebyggande och bekämpande av epizootiska sjukdomar, 6 kap. § 12.

10.2 Beredskapsorganisationen vid epizootiutbrott

Jordbruksverket har, enligt epizootiförordningen, ett operativt ansvar för ledning och samordning av förebyggande åtgärder och för bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Flera myndigheter är knutna till Jordbruksverkets smittskyddsorganisation, t.ex. SVA, Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Även näringsens organisationer har uppgifter i smittskyddsorganisationen.

Epizootihandboken som Jordbruksverket har utarbetat i samverkan med Livsmedelsverket och SVA beskriver hur Jordbruksverket samverkar med andra myndigheter för att en effektiv bekämpning ska kunna genomföras². Beskrivningen av smittskyddsorganisationen som följer baserar sig på hur den beskrivits i epizootihandboken.

10.2.1 Jordbruksverkets ledningsfunktion

Smittskyddsorganisationens utformning bestäms av tre skeden i ett tänkt förlopp. Dessa skeden är

- första sjukdomsmisstanke, alternativt då enstaka fall bekräftats,
- då utbrottet ökar i omfattning eller då allvarlig epizootisk sjukdom bekräftats, samt
- epizootiutbrott av stor omfattning.

I ett första skede hanteras utbrottet i regel inom Jordbruksverkets avdelning för djurskydd och hälsa. Djuravdelningen ansvarar för ledning och samordning utifrån en intern handlingsplan. Fältarbetet sköts i första hand av distriktsveterinärerna. Distriktsveterinärerna har rikstäckande verksamhet och en jourberedskap dygnet runt. Samråd och samverkan sker i den utsträckning det behövs med andra myndigheter och organisationer. Samtliga veterinärer är dock enligt epizootilagen skyldiga att anmäla misstänkta fall av epizootisk sjukdom och har även skyldighet att vidta skyddsåtgärder.

Om utbrottet ökar i omfattning eller när en allvarlig epizootisk sjukdom (utredningen noterar att epizootihandboken inte definierar vilka sjukdomar som avses, men att det exemplifieras med mul- och klövsjuka, klassisk svinpest, newcastlesjuka och aviär

² Jordbruksverket, Epizootihandbok 2006.

influenza) konstaterats inrättas en nationell ledningscentral (NLC). Vid NLC finns en ledningsgrupp, som kan ha olika sammansättning beroende på de aktuella behoven. Ledningsgruppen sköter samråd och samverkan med andra myndigheter och organisationer. Ledningsgruppen ansvarar också, beroende på utbrottets storlek, för strategier och riktlinjer för bekämpning, beslut om informationsstrategier, ekonomi, ersättningar och personalfrågor, fortlöpande utvärdering av de genomförda åtgärderna och för sammanställning av information till EU-kommissionen och andra internationella organ.

Ledningsgruppen leds av Jordbruksverkets chefsveterinär (CVO). I ledningsgruppen ingår också ledningscentralens chef och gruppcheferna för olika kontaktgrupper. Kontaktgrupperna svarar för löpande samband och samordning av olika delar av smittskyddsarbetet.

Kontaktgruppen "Övervakning och smittspårning" ansvarar för samordning av löpande övervaknings- och smittspårningsåtgärder och sammanställer underlag för nationella beslut av övergripande karaktär om övervakning och smittspårning.

Kontaktgruppen "Restriktioner och smittspårning" har motsvarande samordningsuppgifter i fråga om restriktioner och bekämpningsåtgärder t.ex. underlag för beslut om transporter, grännskydd och vaccination.

Inom NLC finns stödfunktioner t.ex. ett sekretariat med uppgift att sköta dokumentation och nationell rapportering, en informationsfunktion med ansvar för nationella kungörelser, samverka med andra informationsfunktioner och ansvara för pressmeddelanden, en ekonomifunktion med uppgift att svara för anskaffning av medel för lokaler och utrustning i olika delar av organisationen, en ersättningsfunktion, som svarar för ersättningsfrågor både nationellt och internationellt. Flera av funktionerna blir aktuella först vid stora sjukdomsutbrott, dvs. i det tredje skedet. Då inrättas även en eller flera lokala operativa ledningscentraler (OLC).

Antalet OLC som behöver upprättas beror på utbrottets omfattning och geografiska utbredning. På OLC finns en stab med en ledningsgrupp samt fältgrupper som utför de rent praktiska arbetsuppgifterna i fält som smittspårning, provtagning, slakt och avlivning, oskadliggörande och smittrening. Cheferna för OLC:s stab och fältgrupperna utgörs i första hand av särskilt utbildade

distriktsveterinärer. Även i övrigt bemannas fältgrupperna i stor utsträckning av distriktsveterinärer.

Under OLC:s ledning finns ett antal fältgrupper. Fältgrupperna är funktionsmässigt knutna till OLC. Dessa leds av en veterinär, men fältgrupperna kan vara sammansatta av personal ur flera olika kategorier som exempelvis husdjurstekniker, veterinärassistenter eller medlemmar i Blå Stjärnan. Denna personal anställs tillfälligt av Jordbruksverket. Mot ersättning kan även andra personalkategorier utföra arbetsuppgifter inom smittskyddsorganisationen, t.ex. slakteripersonal, grävmaskinister och värderingsmän. Det förekommer också att privatpraktiserande veterinärer ingår i fältgrupperna mot särskild ersättning.

Till OLC knyts också representanter för samverkande och samrådande myndigheter och organisationer, t.ex. SVA, Polisen, länsstyrelsen, Försvarmakten, kommunens miljö- och hälsoskyddsförvaltning och räddningstjänst, Livsmedelsverket och berörda lokala och regionala näringslivsorganisationer. SVA bistår med rådgivning inom epizootologi/epidemiologi. I regel behövs även denna kompetens i OLC:s ledningsgrupp. Epizootologisk kompetens behövs också i fältgrupperna. Fältpersonalen leds av personer som har särskild epizootologisk kunskap. Det gäller även personal som svarar för saneringsplaner och smittreningsarbete.

10.2.2 Epiteamet

Epizootihandboken beskriver också att Jordbruksverket har bildat ett Epiteam för att förstärka möjligheten till snabba insatser vid sjukdomsutbrott. Epiteamet utgörs av veterinärer som efter överenskommelse med sin ordinarie arbetsgivare och vid behov tillfälligt anställs av Jordbruksverket för att delta i smittskyddsarbetet. Syftet med Epiteamet är att skapa extra resurs, som snabbt kan kallas in och bli operativ vid ett sjukdomsutbrott.

10.2.3 SVA

SVA ska enligt epizootiförordningen utarbeta en beredskapsplan i samråd med Jordbruksverket. I planen ska redovisas vilka åtgärder SVA ska vidta för att bekämpa epizootiutbrott. Jordbruksverket och SVA har gemensamt tagit fram riktlinjer för hur planen skall

utarbetas. Av beredskapsplanen framgår att SVA ska ha en god beredskap mot epizootiska och andra allvarliga smittsamma djursjukdomar och ha förmåga att snabbt och effektivt initiera diagnostiskt arbete samt ställa och förmedla korrekta diagnoser. SVA ska bistå Jordbruksverket, andra myndigheter och veterinärer med rådgivning vid sjukdomsmisstanke och sjukdomsbekämpning samt lämna information till särskilda målgrupper och allmänhet. SVA ska även upprätthålla en effektiv vaccinberedskap och kunna leverera tillgängliga vacciner. Genom tjänsteman i beredskap initieras och samordnas det inledande arbetet vid en allvarlig kris. SVA ska omgående upprätta en krisledningsfunktion vid allvarliga epizootiutbrott för bl.a. samordning och information³.

Vaccinberedskap

Epizootihandboken anger att enligt Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2002:98) om förebyggande och bekämpning av epizootiska sjukdomar får djur inte vaccineras mot epizootisk sjukdom eller behandlas förebyggande på annat sätt om inte Jordbruksverket i särskilt fall beslutar annat⁴. SVA ansvarar enligt sin instruktion för vaccinberedskapen och levererar vacciner för sjukdomar hos djur. Epizootihandboken anger att SVA efter begäran från Jordbruksverket ska införskaffa, lagra och distribuera vaccin.

10.2.4 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket skall enligt epizootiförordningen utarbeta en beredskapsplan i samråd med Jordbruksverket. Personal från Livsmedelsverket ska snabbt kunna ställas till förfogande i nationella och operativa ledningscentraler. Livsmedelsverkets officiella veterinärer (besiktningsveterinärer) har speciella uppgifter enligt beredskapsplanen och ansvarar för att varningsanslag och avspärrningar upprättas vid slakteri om Jordbruksverket begär det. Besiktningsveterinär skall också utföra provtagningar vid slakt och avlivning enligt Jordbruksverkets instruktioner, övervaka smittrening av slakteri, transportfordon redskap och utrustning, övervaka slakt i samband med epizootier och lastning av djur-

³ Statens veterinärmedicinska anstalt, Beredskapsplan 2008.

⁴ Enligt 8 § epizootilagen kan vaccination användas för att förebygga eller bekämpa epizootiska sjukdomar.

kroppar samt utarbeta saneringsplaner för slakterianläggningar. Livsmedelsverket skall också på Jordbruksverkets begäran svara för smittspårning om det finns risk för att produkter från en anläggning som Livsmedelsverket har tillsyn över sprider smitta.

10.2.5 Länsstyrelserna

Även länsstyrelsen, liksom SVA och Livsmedelsverket, ska enligt epizootiförordningen i samråd med Jordbruksverket upprätta beredskapsplaner, som anger vilka åtgärder myndigheten skall vidta för att bekämpa epizootiutbrott.

Länsstyrelserna får, efter delegation från Jordbruksverket, självständigt fatta beslut om smittförklaring, tillträdesförbud samt om inrättande av skydds- eller övervakningsområde eller andra områden med särskilda restriktioner, när epizootisk sjukdom inträffat eller misstänks.

Länsstyrelsens organisation för epizootier består av en epizootigrupp och ett epizootikansli. Epizootigruppen har ett övergripande ansvar för kansliets verksamhet. Den samverkar med myndigheter på regional och lokal nivå, ser till att centrala beslut och riktlinjer genomförs och informerar fortlöpande Jordbruksverket om utvecklingen i länet. I epizootigruppen ingår länsveterinär, företrädare för länsledningen, jurist samt företrädare för länsstyrelsens informations- och beredskapsfunktioner.

10.2.6 Kommuner

Kommunerna är skyldiga att ha ledningsplaner för den kommunala verksamheten vid extraordinära händelser. Epizootiutbrott kan vara exempel på en extraordinär händelse. De närmare anvisningarna om kommunens roll och uppgifter i smittskyddsorganisationen framgår av Jordbruksverkets epizootihandbok.

Kommunerna har främst administrativa resurser som kan tas i anspråk vid ett epizootiutbrott. Kommunens miljöförvaltning ska kunna anvisa lämpliga platser för epizootigravar och gödselstackar och andra upplagsplatser för avfall samt för utstjälpningsplatser för avloppsvatten och annat spillvatten, som kan innehålla smittämnen. Miljöförvaltningen kan även bistå med råd och upplysningar om

lokala förhållanden och uppgifter som kan vara till hjälp vid smittspårning.

10.2.7 Polisen och Försvarsmakten

Polisen har lagstadgade möjligheter att upprätta och övervaka avspärningar och att utföra brådskande transporter av prover. I 14 § epizootilagen framgår det att polisen skall lämna det bistånd som behövs för att epizootilagen, eller de föreskrifter och beslut som utfärdats med stöd av lagen ska kunna efterlevas.

Försvarsmakten har enligt förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet vissa möjligheter att lämna stöd vid ett epizootiutbrott. Försvarsmakten har rätt till ersättning för merkostnader för dessa insatser.

10.2.8 Veterinärer

Bestämmelser om veterinärs skyldighet att göra undersökning och anmäla vid misstanke om epizootisk sjukdom finns i epizootilagen (1999:657). Hur och till vem anmälan ska göras regleras även i Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:16) om anmälningspliktiga djursjukdomar. Bestämmelser om veterinärs skyldighet att spärrförklara och vidta inledande åtgärder för att förhindra smittspridning regleras i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2002:98) om förebyggande och bekämpning av epizootiska sjukdomar. Där regleras ytterligare veterinärs åligganden vid misstanke om eller utbrott av epizootisk sjukdom.

I epizootihandboken finns bestämmelser och anvisningar om vad varje veterinär är skyldig att göra vid misstanke om epizootisk sjukdom, och om uppgifter som veterinärer utsedda av Jordbruksverket ska utföra då epizootisk sjukdom misstänks eller konstateras. Utsedda veterinärer utgörs i första hand av officiella veterinärer inom ramen för verkets distriktsveterinärorganisation. I epizootihandboken finns en checklista över de viktigaste inledande åtgärderna som en veterinär ska vidta vid misstanke om en epizootisk sjukdom.

10.2.9 Övriga aktörer

I epizootihandboken ges även exempel på vilka möjligheter lantbruksnäringen har att lämna hjälp i epizootisammanhang. Näringens epizootigrupp är en resurs för myndigheterna då denna samlar huvudaktörerna inom lantbruket med kunskap om frågor om klövbärande djur (nöt, svin och får). Motsvarande grupp finns inom fjäderfänäringen. I epizootigruppen för klövbärande djur medverkar:

- Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll
- Svenska Djurhälsovården
- Svensk Mjölk
- Lantbrukarnas Riksförbund
- Kött- och Charkföretagen Swedish Meats

I epizootigruppen för fjäderfä medverkar:

- Stiftelsen Veterinär Fjäderfäforskning
- Svensk Fågel
- Svenska Ägg
- Föreningen för Smittskyddskontroll av Fjäderfä

I epizootihandboken ges också exempel på vilka möjligheter Svenska Blå Stjärnan har att lämna hjälp i epizootisammanhang. Svenska Blå Stjärnan är en frivillig organisation som rekryterar och utbildar medlemmar i god djurhållning, djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet för uppdrag i samhällets krisberedskap. Utbildningen genomförs på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten som ger bidrag till Svenska Blå Stjärnan.

10.3 Blåtunga åren 2008 – 2010

Blåtunga är en virusinfektion som drabbar nötkreatur, får och vissa vilda idisslare. Djur som insjuknar drabbas av blödningar och svullnader i slemhinnor, främst i mun- och näshåla, följt av inflammatoriska förändringar och sekundärinfektioner. I enstaka fall svullnar djurets tunga kraftigt och kan mörkna vilket gett namn

åt sjukdomen. Sjukdomen är vanligast och allvarligast på får men även nötkreatur och getter kan insjukna med olika symtom.

Blåtunga sprids huvudsakligen via vissa arter av svidknott som fungerar som vektorer för smittan. Sjukdomen uppvisar ett säsongsberoende förlopp med flest sjukdomsfall under den varmare perioden, sensommar och tidig höst, när förhållandena är optimala för vektorernas förmåga till smittspridning. Totalt har 24 serotyper av blåtungevirus (BTV) påvisats i olika delar av världen. Serotyperna varierar i sjukdomsframkallande förmåga.

Historiskt har levande vaccin använts i sjukdomsbekämpningen. Det har dock visat sig att vaccinstammar också spridits via svidknott och att de har kunnat återta sin sjukdomsframkallande förmåga efter en tids cirkulation.

Blåtunga ger ofta produktionsförluster på grund av den direkta inverkan på djuren med dödlighet, sänkt mjölkproduktion, avmagring och reproduktionsstörningar och på grund av att tillfrisknandet tar lång tid. Under återhämtningsfasen är djuren känsliga för andra infektioner som kan förlänga sjukdomsförloppet. Det finns ingen behandling mot blåtunga men sjuka djur kan ofta behöva understödande behandling för att underlätta tillfrisknandet. Sekundärinfektioner är vanliga hos djur som överlever och leder till ökad användning av antibiotika till drabbade djurslag. En etablerad smitta i landet skulle enligt SVA kunna orsaka djurlidande och produktionsförluster.

10.3.1 Händelseutveckling

Blåtunga beskrevs för första gången i Sydafrika i slutet av 1800-talet. Sedan slutet av 1990-talet har sjukdomen spridit sig norrut och utbrott av fem olika serotyper (BTV-1, 2, 4, 9 och 16) har från 1998 förekommit i flera av Medelhavsländerna. Smittan har sannolikt introducerats till södra Europa genom att svidknott spridits med vinden över stora avstånd (upp till flera hundra kilometer) från pågående utbrott i norra Afrika. Virus kan också ha introducerats genom import av infekterade djur.

Under år 2006 påvisades i Nederländerna en för Europa ny serotyp av Blåtunga, BTV-8, en typ som aldrig tidigare påvisats norr om Sahara. BTV-8 spreds under året i Europa och innan årsskiftet hade sammanlagt över 1 600 fall påvisats i Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Tyskland och Frankrike trots att

transportrestriktioner infördes för mottagliga djur från infekterade områden. Smittan övervintrade och tog ny fart sommaren 2007 och över 33 000 fall rapporterade 5. Då hade smittan också påvisats i Schweiz, Tjeckien och Storbritannien. I Danmark påvisades ett fall av sjukdomen år 2007, vilket medförde att delar av Skåne kom att omfattas av ett restriktionsområde.

Hur BTV-8 introducerats till Europa har inte gått att klarlägga. Klart är att viruset har spridits med svidknottarter som är vanligt förekommande i Nordeuropa. Möjliga alternativ för introduktion av smittan som diskuterats är transport av smittbärande djur till Europa eller infekterade svidknott som följt med transporter av djur eller växter.

Bekämpning av blåtunga styrs av ett EU-direktiv. Enligt direktivet ska vid misstanke om att blåtunga introducerats i en besättning restriktionszoner upprättas. Medlemslandet har sedan att överväga vilka åtgärder som ska vidtas. Väljer landet en vaccinationsstrategi finansieras vaccinet genom Veterinärfonden upp till en viss nivå.

Förenade kungariket och Nederländerna har valt att inte ha obligatorisk vaccinering utan lämnat över den frågan till den enskilde jordbrukaren. Det har inneburit att några vaccinerar, andra inte.

I Danmark har regeringen beslutat att vaccineringen ska genomföras men att den enskilde jordbrukaren måste se till att djuren vaccineras. Danmark har i dag i sin helhet förklarats som en restriktionszon. Den danska staten finansierar vaccinet upp till den nivå som ersätts av Veterinärfonden. I övrigt har den danska staten haft utgifter för övervakning och vissa laboratoriekostnader under de tre senaste åren på sammanlagt cirka 5,4 miljoner danska kronor (motsvarande cirka 7,6 miljoner kronor) år 2009. Jordbruksverket beslöt tidigt att tillämpa en vaccinationsstrategi. I samråd med SVA utarbetades en vaccinationsplan för Sverige som skickades in till EU-kommissionen för godkännande i början av år 2008. I planen angavs att vaccination skulle tillämpas om risken att smittan skulle introduceras bedömdes som akut, eller om smittan påvisades i landet, vid en tidpunkt när minst ett par månader återstod av den vektoraktiva säsongen. SVA genomförde en upphandling av vaccin och erhöll en beredskapslicens från Läke medelsverket, eftersom inget av de tillgängliga vaccinerna mot BTV-8 ännu prövats tillräckligt för att godkännas enligt ordinarie förfarande.

Den svenska blåtungeövervakningen intensifierades våren 2008, enligt ett program utarbetat av SVA. Den 6 september påvisades förekomst av antikroppar mot viruset i tankmjölk från en mjölkbesättning i Halland. En omfattande provtagning för att kartlägga smittan, parallellt med åtgärder för att begränsa smittspridning (transportstopp och insekticidbehandling av mottagliga djur), vidtogs omedelbart. Vaccinationskampanjen inleddes enligt den utarbetade planen. Vaccinationskampanjen syftar till att förebygga klinisk sjukdom på kort sikt och att utrota smittämnet på lång sikt. Sverige friförklarades av kommissionen från smittämnet den 3 december 2010.

Kartläggningen av smittan har visat att smittade svidknott kan ha förts med vinden till flera områden i Sydsverige och den för svidknotten gynnsamma väderleken i början av hösten kan ha bidragit till ytterligare spridning inom södra delen av landet. Trots spridningen av smittan inom landet, har smittade djur haft låga koncentrationer av virus i blodet och totalt har viruset påvisats i omkring 30 besättningar

10.3.2 Jordbruksverkets erfarenheter

Utifrån Jordbruksverkets övergripande mål att utrota blåtunga från Sverige har två mål utformats; att begränsa sjukdomens geografiska utbredning genom att inrätta spärr- och restriktionsområden samt att grundvaccinera minst 80 procent av den mottagliga djurpopulationen inom upprättat vaccinationsområde.

Jordbruksverket redovisar⁵ att måloppfyllelse för de uttalade målsättningarna är god. Restriktionsområden har etablerats snabbt och kan ha bidragit till att begränsa omfattningen av ett utbrott i Sverige. Statistik visar att cirka 2,7 miljoner vaccinationer har utförts under hela den period som kampanjen pågick. Jordbruksverket gjorde bedömningen under år 2009 att Sverige skulle kunna förklaras fritt från blåtunga under senhösten 2010. Så blev också fallet

Jordbruksverkets anser att insatsen genomförts väl och med ett gott resultat. Till de moment som utmärkt sig hör bl.a. det strategiska inriktningsarbetet, informationsarbetet och samverkan med berörda aktörer. I takt med att nya områden konstaterats smittade och förutsättningarna har förändrats har arbetet

⁵ Jordbruksverket, En redovisning avseende utbrott av blåtunga 2008/09.

utvärderats och justerats. Samverkan med näringen och SVA har utgjort ett viktigt stöd i arbetet. bl.a. har Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Djurhälsovården och Svensk Mjök hjälpt till med att nå ut med information till djurägare. Svensk Mjök har även spelat en central roll i den nationella övervakningen. Vid samverkan på det operativa planet har Svenska Blå Stjärnan (SBS) spelat en viktig roll vid utförandet av vaccinationer. Initialt utgjorde även Försvarmakten en viktig resurs. I takt med att insatsen har intensifierats, har samarbetet med SBS kring personalstöd ökat i betydelse. Information och kommunikation har fungerat bra. Jordbruksverket har prioriterat informationsarbetet och resultatet motsvarar enligt verket de insatser som har genomförts.

Totalt beräknas bekämpandet av blåtunga ha kostat cirka 93,5 miljoner kronor under perioden september 2008 till och med mars 2009. Sluträkningen tyder på att den sammanlagda kostnaden för hela perioden kommer att uppgå till cirka 170 miljoner kronor. Kampanjen har pågått i 3 år. Jordbruksverket uppger att det skett en kontinuerlig kostnadseffektivisering och att priset per utförd vaccination minskat med cirka 20 procent under perioden. En mer detaljerad redogörelse för kampanjens kostnader fördelade på olika kostnadsposter föreligger inte när detta skrivs (december 2010).

De beräkningar som förelåg våren 2009 visar att de mer betydande kostnadsposterna avser det fältoperativa arbetet och kostnaden för personal verksamma i anslutning till de operativa ledningscentralerna. Personal knuten till fältverksamheten utgörs av distriktsveterinärer, insatsledare, privata veterinärer, assistenter från SBS, bemanningsföretag, Försvarmakten, tjänster från husdjursföreningar m.fl.

Bekämpningen av blåtunga har krävt stora logistiska insatser i samband med vaccinationerna. Transporter inklusive resekostnader har varit kostnadskrävande. Det dagliga arbetet på de operativa ledningscentralerna förutsätter utrustning med tillhörande tjänster. Kostnaderna inkluderar lokalhyror för ledningscentraler, förbrukningsmaterial inklusive kanyler, skyddsdräkter, tvättning av skyddskläder, inköp av kylboxar, kylskåp, kontorsmateriel, telefon och annonsering för djurägarträffar m.m.

Totalt har uppskattningsvis omkring 0,5 miljoner kronor betalats ut som ersättning till djurägare för förlorat djurvärde och produktionsförluster. Viss ersättning har även betalats ut till

djurägare som har tillförts merkostnader på grund av merarbete i samband med provtagning, vaccination m.m.

Köpta tjänster omfattar köp av diagnostik m.m. från SVA. Andra kostnader avser frakt av vaccin till ledningscentralerna, provtagningsutrustning, mobila bredband m.m. för de operativa ledningscentralerna samt vissa merkostnader i IT-system till följd av tillfälliga anställningar.

10.3.3 PRRS-utbrott år 2007

Porcine Respiratory and Reproductive Syndrome (PRRS) upptäcktes i en svinbesättning på Österlen sommaren år 2007. PRRS rapporterades första gången år 1987 i USA och spred sig sedan snabbt i de flesta delar av världen där det bedrivs svinproduktion. Till Danmark kom den år 1992. Sverige hade tillsammans med Finland och Norge varit fritt från sjukdomen tills den påvisades i Sverige under sommaren 2007.

PRRS-viruset ger reproduktionsstörningar hos sugor och när det gäller smågrisar och slaktsvin ökad dödlighet, sjukdom i andningsorganen och dålig tillväxt. När en besättning drabbas av PRRS blir symtomen akuta ofta med en hög sjuklighet och dödlighet hos smågrisar. Efter en tid övergår infektionen i en endemisk fas med lindrigare symtom. Symtomen varierar kraftigt mellan olika besättningar. Vissa besättningar får kraftiga symtom medan andra får få eller inga kliniska sjukdomsproblem. Orsakerna till att sjukdomen uppträder så olika är okänd. En förklaring kan vara besättningens mottaglighet på grund av det allmänna hälsotillståndet samt miljö- och skötsel aspekter. Det finns även skillnader i symtombilden mellan olika virusstammar. Viruset delas in i två typer, en europeisk och en nordamerikansk, som i sin tur förekommer i ett antal subtyper och stammar.

Viruset sprids både via direktkontakt mellan grisar och indirekt via t.ex. förorenade kläder och transportfordon. Det är omdiskuterat om vindspredning har någon större betydelse för spridningen av PRRS.

PRRS är anmälningspliktig till OIE. EU har sedan år 1992⁶ inga regler för bekämpning. I Sverige omfattas PRRS av epizootilagens

⁶ Åtgärder mot den sjukdomen fanns i kommissionens beslut 92/188/EEG om vissa åtgärder mot blåöronsjuka (PRRS), beslutet ändrades genom kommissionens beslut 92/490/EEG

regelverk. Sverige har ansökt om tilläggsgarantier hos kommissionen för PRRS, se del B, kapitel 3. Att PRRS fått en så omfattande spridning i världen anses bero på att spridningen skedde innan det hade utvecklats diagnostiska test för sjukdomen.

I Sverige finns sedan många år en årlig övervakning av PRRS som omfattat cirka 5 000 prover per år. Av dessa har cirka 3 000 tagits i 100 avels- och gyltbesättningar och 50 i produktionsbesättningar i södra Sverige och 2 000 i slakten i samband med kontroll av en annan sjukdom, Aujeszkys sjukdom.

10.3.4 Jordbruksverkets erfarenheter⁷

PRRS upptäcktes i Sverige genom den årliga PRRS-övervakningen i en besättning på Österlen med cirka 3 000 grisar. Utbrottet konfirmerades den 6 juli 2007. En omfattande provtagning vidtogs omedelbart. Ett samarbete inleddes mellan Jordbruksverket, SVA, länsstyrelsen i Skåne, Livsmedelsverket och näringen för att hantera utbrottet.

Den första veckan togs prover på cirka 150 besättningar och den 19 juli smittförklarades den sista av de totalt sju smittade besättningarna. De drabbade besättningarna låg grupperade i sydöstra och nordvästra Skåne. Därutöver hittades ett positivt prov i slakten från en slaktsvinsbesättning i Halland. Inga av besättningens smågrisleverantörer eller andra av kontaktbesättningarna var positiva vilket tyder på att den kan ha varit ett falskt positivt svar men för säkerhets skull sanerades byggnaderna som redan var tomma.

Enligt Jordbruksverket inriktades mycket resurser på att nå ut med information till alla djurägare och andra berörda om läget och vikten av smittskydd. Jordbruksverket och länsstyrelsen upprättade en provtagningscentral i Kristianstad.

Åtgärder i smittade besättningar

De smittade besättningarna spärrades medan utbrottets omfattning bedömdes. I avvaktan på beslut om avlivning vidtogs åtgärder för

varigenom handelsrestriktionerna lättades samt att det förordnades att åtgärdsbeslutet skulle upphöra den 1 november 1992.

⁷ Redogörelsen under denna rubrik baserar sig på Jordbruksverkets erfarenheter av PRRS-bekämpningen.

att förhindra akuta djurskyddsproblem som överbeläggning och foderbrist. När beslut togs om att tömma de smittade besättningarna fanns cirka 18 000 grisar som måste tas om hand. Det innebar en kapacitetstest när det gällde värdering, avlivning, destruktion och slakt. För att minska kostnaderna beslutades att kliniskt friska grisar kunde gå till slakt för humankonsumtion under strikta smittskyddsrutiner på två utsedda slakterier. För sugor fanns mycket liten slaktkapacitet. De destruerades därför tillsammans med inte slaktmogna grisar. Efter sanering följde en tomhållningstid på tre veckor innan nya grisar fick sättas in. Uppföljande provtagning på slakterier i hela landet pågick under resten av året, vilket representerade cirka 90 procent av produktionen. Inga nya positiva fall påvisades.

Smittspårning

När det första fallet upptäcktes inleddes smittspårningsarbetet. Kontakter med djur och mellan djur vid livdjurstransporter, slakttransporter, kadaverbilar, anställda, hantverkare och andra personkontakter, både in till och ut från besättningarna, utreddes från den 1 maj och framåt, i vissa fall längre tillbaks i tiden. Troliga smittvägar mellan besättningarna inom de två geografiska grupperna hittades men inte mellan grupperna. Det har inte kunnat konstateras varifrån eller hur viruset kom in i landet.

Resurser

Innan beslutet att bekämpa PRRS togs gjorde Jordbruksverket en kostnadsberäkning och en framställan till regeringen om 50 miljoner kronor i extra medel. Enligt verkets beräkningar blev slutkostnaden cirka 48 miljoner kronor. Kostnader för analyser, personal m.m. uppgick till cirka 23 miljoner kronor. Ersättning till djurägare för djurvärde, sanering och produktionsbortfall m.m. uppgick till cirka 25 miljoner kronor.

10.3.5 Studiebesök

Djursmittsutredningen genomförde en studieresa till Skåne den 28–30 maj 2008. Syftet med resan var att få ta del av erfarenheter och en beskrivning av PRRS-utbrottet och bekämpningen från personer som direkt var inblandade i hanteringen av en utvald djurbesättning. Ett gårdsbesök gjordes hos en drabbad djurägare. Vid besöket träffades djuruppfödaren, hans veterinär från Svenska Djurhälsovården, den veterinär Jordbruksverket hade förordnat för utbrottet, länsveterinären samt ledningen för Svenska Djurhälsovården. Under studiebesöket träffade utredningen också delar av länsledningen i Skåne län samt besökte slakteriet i Kristianstad där huvuddelen av grisarna togs om hand. Den beskrivning som utredningen gör av utbrottet i dagboksform är hur utbrottet upplevdes på plats av dem som var inblandade. Detta betyder att all verksamhet som bedrevs av andra beskrivs utifrån de inblandades utgångspunkt.

Måndagen den 2 juli: Veterinären från Svenska Djurhälsovården, som besöker gården varannan månad, gör en rutinprovtagning för PRRS. Provtagningen ingår i den nationella PRRS-övervakningen.

Tisdagen den 3 juli eller onsdagen den 4 juli: Vid kontakter mellan veterinären från Svenska Djurhälsovården och SVA nämns att det finns vissa indikationer på PRRS.

Torsdagen den 5 juli: Det preliminära provsvaret från SVA visar att det rör sig om PRRS. SVA underrättar Jordbruksverket som i sin tur underrättar uppfödaren. Djurhälsovården underrättas inte om provsvaret och tar kontakt med Jordbruksverket. Med hjälp av den information som lämnades ut antar Svenska Djurhälsovården att misstanken avser måndagens provtagning.

Fredagen den 6 juli: Provsvaret från SVA bekräftas av referenslaboratoriet i Danmark. Det är nu klarlagt att det rör sig om PRRS. Jordbruksverket utser en förordnad veterinär för utbrottet.

Den förordnade veterinären är erfaren som veterinär men har inte tidigare arbetat med epizootiutbrott. Veterinärstationen saknar avspärningsskyltar, avspärningsband och overaller m.m. Det formulär för smittskyddsutredningen som tillhandahålls är gjort utifrån mul- och klövsjukesutbrott. Veterinären upplever att formu-

läret inte ställer helt rätt frågor. Veterinären fick sin huvudsakliga hjälp med smittutredningen från SVA.

Ledningen för Svenska Djurhälsovården, som på omvägar fått kännedom om provsvaret, prioriterat om i den planerade provtagningen och påbörjat provtagning av svinbesättningar hos 50 av sina kunder och vid tre slakterier. Djurhälsovården har vid urvalet av besättningar kontakt med SVA.

Lördagen den 7 juli och söndagen den 8 juli: Svenska Djurhälsovården planerar och bemannar sin omprioriterade provtagning. Länsstyrelsen gör en utredning i samråd med SVA och Jordbruksverket om hur den statliga provtagningen bör utföras.

Måndagen den 9 juli: SVA/Jordbruksverkets provtagning påbörjas. Jordbruksverket sanktionerar den provtagning som Djurhälsovården redan har hunnit genomföra.

Tisdagen den 10 juli: Jordbruksverkets insatsledare är på plats och arbetet börjar få struktur.

Onsdagen den 11 juli och torsdagen den 12 juli: Inga besked om vad som ska hända med besättningen på gården. Ovissheten är besvärande för uppfödaren.

Fredagen den 13 juli: Uppfödaren får via kvällsnyheterna på TV uppgift om att Jordbruksverket ska bekämpa utbrottet.

Lördagen den 14 juli: Jordbruksverket informerar uppfödaren.

Måndagen den 16 juli: Avspärrningar sätts upp och bekämpningen påbörjas.

Vid detta utbrott delegerades det inte till länsstyrelsen att sköta ärendet. Länsstyrelsen informerade foderleverantörer och kommuner. Länsstyrelsen uppfattade att hanteringen av utbrottet fungerade bra efter en trevande start.

Den förordnade veterinären var erfaren men saknande rutin och erfarenhet av situationen vid PRRS-utbrottet. Situationen var i och för sig unik då det var första gången PRRS bekämpades i landet. Veterinären upplevde att det var svårt att förena uppdraget med sitt ordinarie arbetet på veterinärstationen, särskilt med hänsyn till uppdragets omfattning, nämligen att fysiskt övervaka avlivning av 18 000 grisar, göra saneringsplaner för 25 olika hus på sex anläggningar, intervjuer och kontakter med fyra olika djurägare.

Den saneringsmanual som SVA tillhandahöll anpassades för varje byggnad/plats. Saneringsarbetet var klart i december. Allmänt upplevde veterinären att de borde ha varit flera, dels för avlastning dels för att ha någon att diskutera med.

Svenska Djurhälsovårdens ledning kontaktade ett slakteri för att ordna att slakteriet kunde ta hand om djurkroppar för slakt under två helger.

Djurägarens erfarenheter

Den enskilde djurägaren upplevde att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer vid bekämpningen av PRRS var oklar, t.ex. när det gällde vem som ansvarade för provsvar och saneringsplaner. Det tog också lång tid att få besked. Det fanns många frågor men inga tydliga svar på vad som skulle göras från bekämpning, sanering till att produktionen kunde återupptas. Olika svar lämnades beroende på vem som kontaktades. Uppgifter löstes oftast informellt av djurägaren själv och Svenska Djurhälsovården. En månad efter att alla djur var borta fick uppfödaren en godkänd saneringsplan efter mycket eget arbete. Produktionen var i gång 3–4 månader efter utbrottet.

Djurägaren uppger att han förmodligen hade genomfört samma åtgärder och förändringar av verksamheten även i ett system med andra ersättningsregler. Förändringarna upplevs som helt rationella med avseende på att ha en bra logistik, minimera smittvägar och god ekonomi.

10.4 Mjältbrand år 2008

I december 2008 påvisades mjältbrand i Sverige för första gången sedan år 1981. Före år 1981 hade inga fall förekommit på flera decennier. Den drabbade besättningen låg i Halland och bestod av 45 dikor med kalvar (totalt ett 90-tal djur) som hölls på djupströbädd inomhus med tillgång till utevistelse strax utanför ladugården. Efter att fler djur under cirka en veckas tid dött utan typiska symptom uppstod misstanke om mjältbrand vid obduktion på ett regionalt laboratorium. Misstanken anmäldes omedelbart, besättningen spärrförklarades och prov skickades till SVA för analys. Den 12 december fastställdes diagnosen. Beskrivningen av

händelseutvecklingen vid mjältbrandsutbrottet baserar sig på uppgifter från SVA.

När det gäller mjältbrand fanns det ett överraskningsmoment vid utbrottet. Mjältbrand hade inte uppträtt i Sverige på 30 år. Det visade sig också att det tog 2 veckor innan diagnosen mjältbrand kunde fastställas. Samtidigt är ansvariga myndigheter väl medvetna om att smittan kan överleva vilande i naturen under lång tid och att det normala sättet att hantera avlidna djur var tidigare att gräva ned dem. Runt om i landet finns s.k. mjältbrandsgravar men långt ifrån alla är dokumenterade.

10.4.1 Händelseutveckling

Djuren togs in från betet i mitten av oktober år 2009. De vaccinerades mot blåtunga i den officiella vaccinationskampanjen i mitten av november.

Den 28 november dog ett djur utan att föregående symptom observerats. Djurägaren kontaktade sin veterinär för att fråga om det kunde bero på vaccinet, men detta avfärdades som osannolikt och djurkroppen skickades till destruktion. Kadavret stelnade, enligt uppgift, normalt och inga anmärkningsvärda blödningar noterades.

Den 4 december dog ytterligare ett djur och två djur var sjuka med feber. Veterinär kontaktades och djuren behandlades med antibiotika. Det döda djuret skickades till obduktion.

Den 5 december dog de två antibiotikabehandlade djuren. Djurägaren kontaktade sin veterinär som också upptäckte att djurkroppen som skickats dagen innan inte anlant till obduktion. Hon kontaktade då SVA-epizootologen för rådgivning. Mjältbrand diskuterades vid detta tillfälle som en tänkbar diagnos men bedömdes som mindre sannolik. Andra möjliga diagnoser diskuterades. Det bestämdes att nästa djur som dog skulle provtas för mikrobiologisk och histologisk undersökning på plats om det inte kunde skickas direkt till obduktion.

Den 7 december avlivade djurägaren ett djur som enligt hans uppfattning var döende. Djurägaren tog själv ut prover från mjälte, lever och lunga och skickade till SVA för mikrobiologisk och histologisk undersökning. Det framgick dock inte av remissen att

djuret var avlivat utan både mottagande laboratorium och SVA-epizootologen fick uppfattningen att djuret hade självdött.

Den 8 december anlände djurkroppen som skickats den 4 december till Eurofins laboratorium i Kristianstad. Kadavret var ruttet och dödsorsaken kunde inte bedömas. Ett svabbprov togs ut från mjälten och skickades till SVA för bakteriologisk under-sökning. På kvällen dog ytterligare ett djur. Djurägaren skar upp kroppen och tog med lever, mjälte, lungor och hjärta till veterinärkliniken i Varberg, där man gjorde en makroskopisk bedömning och fotograferade organen. Fotona mailades till SVA. Inga specifika förändringar noterades, enbart en liten blödning i hjärtats ena kammare och förfettnings av en leverlob. Blodet var normalt avseende färg och koagulation.

Proven som djurägaren skickat dagen innan anlände till SVA.

Den 9 december ankom proverna som tagits av djurägaren den 7 december till SVA. Histologisk och bakteriologisk undersökning inleddes.

Den 10 december hade ett djur dött under natten och en separat transport ordnades för att köra kroppen direkt till Eurofins laboratorium i Kristianstad för obduktion. När transportbilen anlände hade ytterligare två djur dött och även dessa kroppar togs med till Kristianstad. När det första kadavret öppnades upptäcktes blödningar i praktiskt taget alla organ. Den obducerande veterinären misstänkte mjältbrand och agerade därefter. SVA-epizootologen kontaktades och de övriga två kadavren öppnades inte. Det beslutades ta ut blod från alla tre djurkropparna och dessa skickades med budbil till SVA. Samma morgon har svabbprovet, som togs på Eurofins laboratorium dagen innan, anlant till SVA-bakteriologen. Inget kopplar dock samman detta med de misstänkta mjältbrandsfallen. Proverna som uttogs av djurägaren den 7 december visar inget specifikt. Odling från lunga visar ingen bakterieväxt alls och histologin visar endast mikroskopiska blödningar i lungorna utan cellreaktion.

Senare på kvällen kontaktade Eurofins personal smittskyddsläkaren i Skåne och antibiotikaproylax sattes in för exponerade personer. Telefonkommunikation skedde mellan inblandade myndigheter och andra berörda under kvällen och en del olyckliga missförstånd uppstod till följd av att ingen vid tillfället hade någon helhetsbild.

Den 11 december anlände blodproven från Eurofins laboratorium till SVA och det gjordes direktutstryk och startades odling. Direktutstryket visade misstänka bakterier, men var inte entydigt. Detta är vanligt då provmaterialet inte är färskt. Material för PCR-undersökning förbereddes också och inleddes. Odlingen från svabbprovet som anlände dagen innan avläses, ingen specifik infektion kunde påvisas.

Den 12 december fastställdes diagnosen av SVA.

Personal från Jordbruksverket och SVA:s epizootologiska avdelning besökte besättningen den 14 och den 22 december för att ta miljöprover, informera sig på plats, förbereda saneringsplan och diskutera med djurägaren och besättningsveterinären.

10.4.2 Åtgärder

I kapitel 13 i epizootihandboken står att vid misstanke om epizootisk sjukdom som kan smitta människor bör dessa uppmanas ta kontakt med läkare för utredning. Eftersom mjältbrandssmittan hade förekommit i besättningen en tid innan den påvisades hade ett stort antal smittfarliga kontakter hunnit ske. Ett flertal kroppar från djur som med största sannolikhet dött av mjältbrand hade skickats till destruktion. Personal som hade hanterat kadavren sattes därför på postprofylaktisk antibiotikabehandling. Även personer som kommit i kontakt med de sjuka djuren medan de levde, samt personal som kunnat exponeras för smitta vid obduktion eller hanterat provmaterial från besättningen innan man misstänkte mjältbrand antibiotikabehandlades.

De kvarvarande djuren i besättningen antibiotikabehandlades, för att minska risken att de skulle uppföröka smittämnet vid exponering från närmiljön och avlivades sedan. Detta skedde av praktiska skäl eftersom det inte gick att hantera djuren under saneringsarbetet.

Besättningen, destruktionsanläggningen och obduktionsanläggningen sanerades. Saneringen av gården har varit tidskrävande. Stora mängder kontaminerat material fanns runt omkring de sjuka djuren. Kontaminerat material som var möjligt att tvätta och desinficera processades på plats. Mycket av det kontaminerade materialet var brännbart och destruerades genom förbränning på plats. För att förbränningen skulle vara möjlig att utföras med en minimal miljöpåverkan tillverkades en förbrän-

ningsugn på plats. Ugnens kapacitet var ungefär tusen kilo per timme. Totalt har 300 ton foder, 150 ton virke och bortemot 900 ton ströbädd och gödsel eldats upp.

Miljöprover togs i besättningen för att om möjligt kunna fastlägga ursprunget till smittan. Detta gav inga ledtrådar. Den mest sannolika smittvägen enligt SVA är via jordbemängt hö som skördats på strandvallar intill Viskan. På 1950-talet förekom ett större mjältbrandsutbrott i Halland och, enligt uppgift, dumpades djurkadaver i ån. Det är möjligt att mjältbrandssporer från dessa finns kvar i bottenslam som hamnat i jorden längs ån och att en mindre mängd kommit med i höet som den först insjuknade kon åt. Därefter uppförökades smittan i de sjuka djuren och förorenade inomhusmiljön vilket ledde till flera sjukdomsfall.

10.4.3 Resurser

Jordbruksverkets prognos, vid inledningen av bekämpningen, pekade på en total kostnad om cirka 55 miljoner kronor i för smittbekämpning av mjältbranden på Hallandsgården. Hösten år 2010 hade 49,5 miljoner betalats ut i ersättning till dem som drabbats av kostnader eller haft uppdrag till följd av bekämpningen av utbrottet. Den drabbade gården har ersatts med 25,8 miljoner kronor för sanering, cirka 630 000 kronor i djurvärde och cirka 300 000 kronor i produktionsförlust. Övriga ersatta kostnader uppstod för sanering och produktionsförluster vid det undersökande laboratoriet och vid destruktionsanläggning för djurkadaver som hann smittas innan smittan hade konstaterats. Enligt Jordbruksverkets bedömning, hösten år 2010, kommer mellan 5 och 6 miljoner kronor tillkom för utestående fakturor. Det innebär att mjältbrandsutbrottet i Halland kommer att kosta staten drygt 55 miljoner kronor, vilket således överensstämmer med Jordbruksverkets prognos.

10.5 Utredningens kommentarer om epizootibekämpning

Djursmittor uppträder på många olika sätt där SVA har en aktiv del bl.a. för att bedöma kliniska symtom. Möjligheterna att hantera olika sjukdomar hos djur skiljer sig åt mellan smittor och djurslag.

Bekämpningsåtgärderna anpassas därför i stor utsträckning till situationen vid varje utbrott. I epizootihandboken finns anvisningar om vad olika aktörer ska göra vid utbrott av specifika smittor. Här finns t.ex. specificerat vad som gäller vid utbrott av mjältbrand och om specifika avspärningar, erforderlig skyddsutrustning m.m. Men också vad som påverkas av en spärrförklaring, att material, redskap, djur m.m., som kan överföra smittämne får inte föras till eller från spärrad anläggning.

Tillämpningen av regelverket kring bekämpning av djursmittor sker situationsanpassat. Beredskapsplanens organisation har under 2000-talet tillämpats vid utbrottet av aviär influensa och i kampanjen mot blåtunga. I övriga utbrott har sannolikt epizootihandboken legat till grund för arbetet och som också haft betydelse vid insatserna mot blåtunga och aviär influensa. Vid PRRS-utbrottet organiserades insatserna efter handboken och en NLC upprättades. Utbrottet av mjältbrand hanterades inom djuravdelningen.

Det hävdas att utbrott av epizootier kännetecknas av ett överraskningsmoment. De utbrott som skett i Sverige av blåtunga och aviär influensa var väntade. Smittan fanns i närområdet och spridningsvägarna gjorde det till en tidsfråga innan smittan skulle konstateras i Sverige. Myndigheterna hade hunnit förebereda sig genom praktiska övningar av beredskapsorganisationen. Jordbruksverkets erfarenheter av beredskapsorganisationen vid bekämpningen av blåtunga och aviär influensa var mycket goda. Beredskapen inför utbrotten fungerade väl och de insatser som gjordes tycks ha följt beredskapsplanen och haft en ändamålsenlig struktur och fungerat bra utifrån myndigheternas erfarenheter.

Som framgått av redogörelsen har medlemsländerna valt att tillämpa direktivet om bekämpning av blåtunga på olika sätt. I Sverige ligger beslutskompetensen på Jordbruksverket. Verket beslöt redan under år 2008 att tillämpa vaccinering och att vaccineringen skulle genomföras i verkets regi och finansieras med statliga medel. I Danmark, där regeringen beslutar i frågor av det här slaget, valde regeringen också en vaccineringsstrategi men överlät till näringen att genomföra strategin. De offentliga utgifterna har därmed begränsats. Under kampanjens två första år har statens kostnader uppgått till motsvarande cirka 7,5 miljoner svenska kronor. I Sverige beräknas kampanjen mot blåtunga komma att kosta 170 miljoner svenska kronor.

Sverige har varit befriat från blåtung och det kan vara rimligt att vid en första introduktion välja att försöka utrota viruset. Samtidigt är Sverige fortsatt öppet för att smittan återigen kommer in i landet allt eftersom vaccinerade djur med tiden ersätts med ovaccinerade djur. Sverige valde en annan väg än Danmark och beslöt att möta blåtungehotet med en statligt finansierad vaccinationskampanj.

När det gäller epizootierna PRRS och mjältbrand fanns ett överraskningsmoment vid utbrotten. Mjältbrand hade inte uppträtt i Sverige på nästan 30 år. Mjältbrandssporer kan dock överleva länge och finnas vilande i naturen. Smittan kan därför blomma upp och infektera djur om det ges förutsättningar för det. PRRS är utbredd i Danmark och det finns en oro för att den ska sprida sig till Sverige. Bekämpningen av PRRS avvek från de föreskrifter och förordningar som finns för hur ett epizootiutbrott ska hanteras. De riktlinjer som finns i epizootihandboken tycks inte ha utgjort det styrinstrument som är avsikten. Även vid bekämpningen av mjältbrand skedde flera misstag på grund av en otydlig ansvarsfördelning och många beslutsvägar. Därigenom försenades diagnosen och konstaterandet av smittan.

Bekämpning av epizootiska sjukdomar berör många myndigheter och påverkar många djurägare. Det är naturligtvis av stort värde om berörda myndigheter redan från början vet sin roll och sina uppgifter. De fallstudier som utredningen tagit del av tyder på att hur ett visst utbrott ska bekämpas avgörs från fall till fall. Det kan skapa oklarhet hos de samverkande myndigheterna och därmed förlänga tiden mellan misstanke och åtgärd som både kan skapa oro hos berörda djurägare och bli mer kostnadskrävande än nödvändigt.

Enligt epizootilagen ska en veterinär som misstänker epizootisk sjukdom i en djurbesättning kontakta Jordbruksverket som har att besluta hur misstanken ska hanteras. Både i hanteringen av PRRS och mjältbrand tillämpades den ordning som, enligt utredningens bedömning, är det normala vid epizootiutbrott. Den veterinär som misstänker en epizootisk sjukdom kontaktar först SVA som, om misstanken kvarstår, kontaktar Jordbruksverket. I fallet med PRRS tog det anmärkningsvärt lång tid från det att misstanke förelåg till dess att Jordbruksverket beslutade om åtgärder. Från den tidpunkt då SVA meddelat Jordbruksverket om att det förelåg misstanke om PRRS tog det 11 dagar innan Jordbruksverket fått avspärningen på plats. I fallet mjältbrand tog det lång tid att innan

sjukdomsutbrottet kunde diagnostiseras. Det är oklart vad tidsutdräkten i de två fallen haft för betydelse för smittspridningen. Vikten av snabbt agerande är dock central i all epizootibekämpning.

Värdet av att effektivt sprida information till allmänheten och djurägarna framhålls ofta när erfarenheterna från genomförda bekämpningsinsatser diskuteras. Särskilt viktigt är det att de som direkt berörs av utbrottet informeras om händelseförloppet och statens åtgärder. Det är naturligtvis inte acceptabelt att djurägaren ska informeras via media om att staten har för avsikt att bekämpa ett utbrott i djurägarens besättning. Näringens (Svenska Djurhälsovården och djurägaren) roll var viktig vid bekämpningen av PRRS. Naringens engagemang bidrog till en framgångsrik bekämpning. PRRS kan ha betydande konsekvenser för ekonomi och djurvelfärd och är viktigt incitament för engagemang och deltagande i bekämpningen. Den enskilde djurägaren och branschens organisationer har möjligheter och incitament att ta ett större ansvar vid bekämpning av djursmittor. Naringen själv har en betydande roll för att information ska nå djurägarna. Animalieproduktionen är välorganiserade och naringen står närmare djurhållarna än myndigheterna.

De fallstudier som utredningen har genomfört visar att myndigheterna och djurägarna inte helt lever upp till de regler som finns för smittbekämpning i lagar, förordningar och föreskrifter. Det är ibland otydligt för utredningen vilka prioriteringar och kriterier som styr omfattningen och inriktningen i de åtgärder myndigheterna ansvarar för. Lagstiftningen lägger hela ansvaret för bekämpningen på staten och ger i praktiken inget utrymme för den direkt berörde, djurägaren. De argument som lagstiftningen är uppbyggd kring ger heller inget utrymme för att djurägaren genom förebyggande åtgärder kan förhindra att en epizootisk smitta kommer in i besättningen eller underlätta bekämpning om smittan bitit sig fast. Det är utredningens bedömning att det går att förbättra måluppfyllelsen och effektiviteten i insatserna för att bekämpa djursmittor genom att klargöra ansvar och roller för naringen och staten och genom tydligare kriterier för det statliga åtagandet.

11 Verksamheter för djurhälsokontroll samt utrotning och övervakning av sjukdomar

I uppdraget ingår att se över omfattningen av och formerna för statens engagemang i de övervaknings- och kontrollprogram som drivs av näringsens organisationer.

Någon samlad redogörelse över det statliga engagemanget i olika övervaknings- och kontrollprogram finns inte. Utredningen har med stöd av rapporten om smittskyddets historia – se del C, bilaga 6 – samt rapporter från de olika övervaknings- och kontrollprogrammen, befintliga föreskrifter samt från beslutsunderlag för inrättandet eller förlängningen av program försökt skapa sig en uppfattning om programmens utveckling och effektivitet.

11.1 Bakgrund

Begreppen bekämpning, kontroll, övervakning och program – ensamt eller sammansatt – används inte på ett enhetligt och tydligt sätt inom djurhälsoområdets lagar, förordningar, föreskrifter eller vägledningsdokument m.m. EU:s regler för handel med djur stadgar att det – beroende på smittämne eller typ av djur – ska finnas fungerande system för bekämpning, kontroll eller övervakning. Dessa olika system brukar oftast betecknas som bekämpningsprogram, kontrollprogram eller övervakningsprogram. Några zoonoser och zoonotiska smittämnen ska också övervakas enligt EU:s regler. I detta sammanhang används inte ordet program för sådan övervakning, utan den ska ske inom ramen för befintliga system i medlemslandet. Dessa kontroller av zoonoser och zoonotiska smittämnen avser främst produkter av djur och livsmedel där resultatet av kontrollerna publiceras i den s.k. zoonosrapporten.

Nationellt ger lagstiftningen om kontroll av husdjur möjlighet för en djurhälsoorganisation att inrätta hälsokontrollprogram där besättningar kan ansluta sig individuellt eller anslutas kollektivt. Dessa hälsokontrollprogram benämns också ofta som frivilliga ”kontrollprogram”. Delar av den kontroll och övervakning som följer av EU:s regelverk – och som är obligatorisk – har uppdragits åt djurhälsoorganisationerna som i sin tur har integrerat uppdragen med befintlig verksamhet eller i befintliga program. Dessutom har Jordbruksverket med stöd av provtagningslagen inrättat obligatorisk hälsoövervakning för vissa smittämnen, vars syfte i några fall är att utrota sjukdomen.

Den blandade användningen av dessa begrepp minskar transparensen och möjligheten till överblick. Som exempel kan nämnas att det som ofta benämns det svenska salmonellakontrollprogrammet egentligen är ett samlingsnamn för alla föreskrifter (i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter) jämte frivilliga program för organisationer att anordna kontroller av salmonella.

Begreppet kontroll är också mycket vanligt förekommande i lagstiftning och i det sammanhanget handlar det om tillsyn eller kontroll av hela eller delar av ett lagstiftningsområde, offentlig kontroll.

Sammantaget gör att denna del av systemet kring smittsamma djursjukdomar är svår att överblicka och svår att beskriva, eftersom det inte är klart vad som avses med begreppen kontroll respektive övervakning i alla sammanhang. Eftersom begreppens innehåll har förändrats över tiden när det gäller bl.a. graden av statlig medverkan i olika program kan några historiska paralleller ge bra förutsättningar att ta till sig de olika ”programmen”. Samtidigt ger en sådan genomgång en bild av de resultat som har uppnåtts under årens lopp.

11.2 Några historiska jämförelser av åtgärder för djurhälsa och folkhälsa

Under första hälften av 1900-talet genomfördes omfattande insatser för att bekämpa två allvarliga sjukdomar i animalieproduktionen som också hade betydelse för folkhälsan. Det ena var arbetet med att utrota tuberkulos det andra att utrota brucellos.

I inledningen på 1900-talet blev det klarlagt att mjölk bidrog till att sprida tuberkulos. Krav på pastörisering av mjölk till kalvar infördes 1925 och för mjölk till människor 1939. Redan dessförinnan

hade åtgärder vidtagits för att få svenska nötkreatur fria från tuberkulos. Arbetet pågick i nästan precis 60 år, från 1895–1958. Inledningsvis utgjordes detta arbete av tuberkulinundersökning på frivillig grund med Lantbruksstyrelsen som ansvarig myndighet. Arbetet utvecklades inte som staten önskade sig och 1933 organiserades arbetet om efter förslag från en statlig kommitté. Ansvar för tuberkulosprogrammet överflyttades till Medicinalstyrelsen. Det praktiska arbetet sköttes av Hushållningssällskapen som fram till 1970-talet var offentliga organ i den statliga lantbruksorganisationen. Programmet var alltså frivilligt men det kom i praktiken att innehålla allt fler obligatoriska inslag (t.ex. att nötkreatur inte fick längre fritt föras in i vissa län). År 1941 skärptes reglerna ytterligare genom en möjlighet att dela in landet i tuberkulofria respektive tuberkulos-skyddade samt övriga områden. Det blev också möjligt att saluföra nötkreatur med betäckningen ”tuberkulofria livdjur”. År 1958 blev Sverige tuberkulofritt och 1961 fördes tuberkulos in i epizootilagen.

Brucellosen orsakade i mitten på 1930-talet förluster i lantbruken i samma storleksordning som tuberkulosen. Sjukdomens stora spridning hade uppmärksammats i utredningen inför 1935-års epizootilag, bl.a. då det hade visat sig att brucellos – precis som tuberkulos – kunde spridas med mjölk. Brucellos gav vid den tiden årligen upphov till cirka 150 fall av ”undulantfeber” hos människor¹. 1929 års epizootisakkunniga hade framfört att tiden borde vara inne att vidta åtgärder mot sjukdomen. År 1935 uppdrog regeringen till Lantbruksstyrelsen och Medicinalstyrelsen att utreda vilka åtgärder som borde vidtas. Jordbruksutskottet hade i ett yttrande anfört att en framtida brucellosbekämpning borde bygga på frivillig kontroll. Resultatet blev en kungörelse 1938 om åtgärder mot smittsam kastning (brucellos) vilken förordnade om frivillig bekämpning med stöd av statsbidrag. Också här kom det praktiska arbetet att skötas av Hushållningssällskapen.

Sverige blev brucellosfritt 1957 och 1961 fördes sjukdomen upp bland de sjukdomar som omfattades av epizootilagen. Därmed hade ett avslut nåtts för de två stora kontrollprogrammen. Samtidigt inleddes ett tredje stort kontrollprogram, det mot salmonella, och som kom att bli det mest kostnadskrävande av samtliga kontrollprogram som staten tagit ansvar för. De båda bekämpningsprogrammen mot tuberkulos respektive brucellos började i frivillig form

¹ I dag ställs diagnosen ”undulantfeber” för ca 3 personer per år inom slutenvården i Sverige (Socst slutenvårdsstatistik).

och utvecklades med mer och mer obligatoriska inslag för att slutligen övergå till epizootilagstiftningens bekämpningsregler.

11.2.1 Paratuberkulos

Paratuberkulos är en smittsam kronisk tarmsjukdom hos idisslare som orsakas av en bakterie med många likheter med tuberkulosbakterien. En likhet är att båda sjukdomarna kan vara tidsödande att diagnostisera på grund av de långa inkubationstiderna. Kunskapen om sjukdomens utbredning i landet var oklar där 1928-års epizootisakkunniga ansåg utbredning vara ett problem, medan propositionen till 1935-års epizootilag angav att sjukdomen inte fanns i landet. Ett antal fall av paratuberkulos diagnostiserades emellertid i slutet av 1940-talet och i början av 1950-talet. Fall som kopplades till import av nötkreatur. Detta resulterade i att paratuberkulos infördes i epizootilagen 1952. På 1990-talet – i anslutning till inträdet i EU – diagnostiserades återigen ett antal fall av paratuberkulos i besättningar med importdjur samt i en inhemsk smittkedja som vid smittspårningen kunde hänföras till en import av nötkreatur år 1975. Denna förekomst av paratuberkulos föranledde att det år 1998² skapades ett frivilligt kontrollprogram för paratuberkulos under Svenska Djurhälsovårdens huvudmannaskap. Paratuberkulos omfattas fortfarande av epizootilagen.

11.2.2 Fjäderfäbranschens initiativ kring salmonella

På 1920-talet tog Sveriges Allmänna Fjäderfävelsförening initiativ till obligatorisk blodprovstagning på Sveriges hönsrier för *Salmonella pullorum* och *Salmonella gallinarum*. Den senare av dessa benämns oftast som hönstyfus och orsakar omfattande dödlighet i drabbade besättningar. Dessa två salmonellatyper är också de enda som i dag omfattas av världshandelsreglerna.

Sjukdomarna togs med i epizootilagen år 1928 och bekämpades under en tid med enbart tvångsmedel. År 1950 lades kursen om till ett frivilligt bekämpningsprogram, med en kungörelse från år 1949 som definierade det nya programmet. Arbetet kom att ledas av

² Det har gjorts gällande att programmet började redan 1990 men detta har inte verifierats. Vidare har gjorts gällande att kopplingen mellan Crohns sjukdom hos människor och bakterien som orsakar paratuberkulos var ett skäl för programmet. Inte heller detta påstående har kunnat verifieras.

fjäderfäkonsulenten vid Statens Veterinärmedicinska anstalt som ledde den frivilliga och senare statsunderstödda hönstyfsbekämpningen i avelsbesättningar. Anslutna avelsgårdar fick – mot en årlig avgift – sina besättningar blodprovsundersökta. Sedan år 1994 kontrolleras rutinmässigt att landets kommersiella avelsfjäderfä är fria från *Salmonella pullorum* och *Salmonella gallinarum* genom obligatorisk blodprovsundersökning inom ramen för Hönshälsoprogrammet som sköts av Svensk Fågel AB. Staten har under en tid bidragit med finansiering till programmet och det medfinansieras också av Stiftelsen Veterinär Fjäderfäforskning³.

På initiativ av slaktfjäderfänäringen infördes år 1970 en frivillig förebyggande salmonellakontroll med staten som huvudman. Programmet var konstruerat som ett omfattande hygienprogram. Programmet kompletterades år 1972 med ett krav att anslutna besättningar endast fick använda värmebehandlat foder.

I början på 1980-talet omvandlades programmet till ett obligatoriskt kontrollprogram för alla uppfödare av slaktfjäderfä på initiativ av näringen. Bakgrunden var att flera mindre uppfödare ställt sig utanför det frivilliga kontrollprogrammet för att nå konkurrensfördelar genom att slippa de besvär och merkostnader som anslutning till programmet innebar (prop. 1982/83:172).

11.3 Den organiserade hälsokontrollen – från 1940-talet

Organiserad hälsokontroll av djur har pågått sedan 1940-talet. Kontrollformen har sitt ursprung i mer sjukdomsspecifika program och har drivits av berörda näringar med statligt stöd och under statligt överinseende. Verksamheten exemplifieras med hjälp av svinhälsokontrollen eftersom den också beskriver utvecklingen på “utförarsidan”.

Svinhälsokontrollen

Den organiserade hälsokontrollen tog sin start år 1942 med att en statlig konsult i svinfrågor anställdes vid Statens Veterinär-bakteriologiska Anstalt. Efter ett gemensamt förslag från veterinär-

³ Slutrapport SJV 2003-06-30 STUDDS (Större utbrott av smittsam djursjukdom) delprojekt Ledning, s. 87.

styrelsen, lantbruksstyrelsen och Statens Veterinärbakteriologiska Anstalt hur svinhälsokontrollen skulle organiseras beslutades 1951 om sådan kontroll genom en förordning om vissa bestämmelser till motverkande av svinjukdomar⁴. Förordningen definierade vad friskförklaring innebar och vilken märkning som kunde ges djur som kom från en friskförklarad besättning. Förordningen använde begreppet ”skyddat område” (begrepp som också fanns i tuberkulos- och brucellosbekämpningen) dit endast djur från friskförklarade besättningar fick föras.

Hälsokontrollen kom inledningsvis att skötas av slakteriföreningarna men fördes över på hushållningssällskapen i början på 1950-talet. Denna överföring var en följd av ett vid tiden ständigt diskussionsämne – nämligen om slakteriföreningarna kunde bedriva opartiska hälsokontroller. Deras opartiskhet ifrågasattes eftersom slakterinäringen var uppdelad i en föreningsdel och en privat del. Det var bl.a. inför utsikten att det skulle bildas två parallella organisationer som hälsokontrollen kom att föras över till hushållningssällskapen.

Hushållningssällskapen hade i takt med uppbyggnad av tuberkulos- och brucellosprogrammen byggt upp veterinära avdelningar med laborieverksamhet inom de flesta hushållningssällskapen. I början av 1950-talet hade programmen minskat i omfattning och sällskapen stod med outnyttjad kapacitet, vilket gjorde att sällskapen kunde åta sig uppgifter inom den uppväxande hälsokontrollverksamheten – alltså inte bara svinhälsokontrollen. Och för att driva hälsokontrollerna fick sällskapen visst statsstöd. Det är värt att påminna att hushållningssällskapens statliga anknytning.

I dag återfinns svinkontrollen inom Svenska Djurhälsovårdens verksamhet.

11.3.1 Statens engagemang i den organiserade hälsokontrollen minskar

I början på 1960-talet försökte regeringen att klargöra ansvarsfördelningen mellan staten och hushållningssällskapen. Frågan behandlades bl.a. i prop. 1967:74 om organisationen i jordbruksnäringen som syftade till att sammanföra uppgifter som rörde jordbrukets rationalisering till den nya lantbruksnämnden. I propositionen hän-

⁴ Kungl. Maj:ts förordning (1951:286) med vissa bestämmelser till motverkande av svinjukdomar.

visade departementschefen till de riktlinjer som hade dragits upp i prop. 1965:100 att i princip skulle lantbruksnämnderna ta över uppgifter som hade sådan betydelse för jordbrukets rationalisering i vid bemärkelse att de bör handhas av staten. Annan, från statens synpunkt i och för sig angelägen, verksamhet som hushållningssällskapen bedrev, borde föras över till annat organ än lantbruksnämnden. I 1965-års proposition anförde departementschefen bl.a. att det borde övervägas om hushållningssällskapens befattning med sådan statsunderstödd verksamhet som kontrollföreningsverksamheten, svinstamkontroll, stambokföring m.m. över huvud taget borde handhas av lantbruksnämnden. Och tillade ”det kan nämligen enligt min mening ifrågasättas om angivna verksamheter bör vara en uppgift för staten”.

I prop. 1967:74, efter utredning av frågan, uttryckte departementschefen att ”på de skäl utredningen angett finner jag starka skäl tala för att administrationen och ledningen av kontrollverksamheten och stambokföringen i ökad utsträckning övertas av näringsutövarna själva”.⁵

Resultatet blev att sedan år 1970 kom näringens organisationer att alltmer sköta hälsokontrollprogrammen. Regleringen för detta gavs i förordningen (1969:441) om organiserad hälsokontroll av husdjur.

I propositionen med förslag till epizootilag m.m. (1979/80:61 s. 13) anförde föredragande statsrådet, mot bakgrund av den nya regeringsformen, att överlämnandet av ett bemyndigande till en organisation som innebär myndighetsutövning ska ske i form av lag. Författningsmässigt hade all organiserad hälsokontroll samlats under en förordning (1969:441) om organiserad hälsokontroll av husdjur. I förslaget till det som blev hälsokontrollagen (1980:370) ingick bl.a. uppgiften att pröva om djurens hälsotillstånd är sådant att de får säljas under särskild beteckning som anger att djuren är fria från vissa sjukdomar som hälsokontrollen avser. Med hänsyn härtill och till att beteckningen vid straffansvar är förbehållen djur som är anslutna till kontrollen är detta en form av myndighetsutövning som får anses kräva bemyndigande i lag. Möjligheten att försälja djur under särskild beteckning innebär vissa garantier för djurens hälsotillstånd och innebär samtidigt ekonomiska fördelar för djurägarna⁶.

⁵ Prop. 1967:74 s. 106.

⁶ prop. 1979/80:61 s. 13f.

11.4 Den organiserade hälsokontrollen i dag

11.4.1 Inledning

Det bedrivs verksamheter av olika slag inom djurhälsoorganisationerna som tillhandahåller tjänster som på olika sätt berör djurs hälsa. Det kan gälla analyser av verksamhet, veterinärbesök, andra tjänster som t.ex. obduktion. Organisationerna ordnar också kurser och genomför informationsinsatser, de tillhandahåller olika former av datastöd eller dataanalys av verksamhet samt avelsupplysningar och mycket annat. För de djurhälsoorganisationer som har medlemmar inom primärproduktionen innebär medlemskapet att man har tillgång till de olika tjänsterna. För de djurhälsoorganisationer som inte bygger på medlemskap kan en djurägare med primärproduktion ansöka om att få sin besättning ansluten till en eller flera tjänster. För att medlemskapet eller ansökan om anslutning till en viss tjänst ska godkännas av organisationen krävs i allmänhet att vissa villkor är uppfyllda. Tjänsterna tillhandahålls mot avgift (ingår i medlemsavgift, avgift för ett ”paket med tjänster” utöver medlemsavgiften eller som avgift för den enskilda tjänsten).

Jordbruksverket kan för att bl.a. förebygga sjukdomar hos djur ge organisationer på jordbruksnäringens område eller andra sammanslutningar rätt att anordna frivillig kontroll av husdjur och av andra djur som människan har i sin vård. De frivilliga programmen är reglerade med stöd av lagen om kontroll av husdjur, m.m. samt förordningen om kontroll av husdjur, m.m.

Den organiserade hälsokontrollen som genomförs med stöd av lagstiftning styrs av Jordbruksverkets föreskrifter. De frivilliga programmen kring sjukdomar kan sägas vara av två slag. Den ena kategorin omfattar generella åtgärder riktade mot djurhållning avseende ett visst djurslag eller en viss produktion. Sådana program brukar ofta kallas *allmänna hälsokontrollprogram*. Den andra kategorin program är riktade mot en specifik djursmitta och betecknas som organiserad hälsokontroll för ett visst smittämne och ett visst djurslag.

Jordbruksverkets föreskrifter om organiserad hälsokontroll (1993:42) öppnar möjlighet för organisation eller organisationer inom djurhälsoområdet att anordna allmänna hälsokontroller för svin, av mjölkkor, av köttproducerande nötkreatur, för tjurstationer, avseende odlad fisk och odlade kräftor, av får samt av slaktkycklingar. Med stöd av samma föreskrift kan hälsoprogram avseende vissa

specifika djursmittor anordnas nämligen för Aujeszky's disease (AD), för enzootisk bovin leukos (EBL) hos nötkreatur samt för bovin virus diarré (BVD) hos nötkreatur. Syftet med programmen är att djursmittan ska utrotas ur animalieproduktionen.

Därutöver finns enskilda föreskrifter för några specifika djursmittor där det ställs andra krav på den organisation som vill anordna hälsokontroll. Det gäller föreskrifter om organiserad hälsokontroll av tuberkulos hos kron- och dovhjortar i hägn (SJVFS 1994:76) av maedi-visna hos får (SJVFS 1995:126)⁷ och av campylobakter hos slaktkycklingar (SJVFS 2001:72). Vidare finns föreskrifter om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur, svin respektive fjäderfä (SJVFS 2002:20, 2002:21 samt 2007:78). När det gäller programmen omorganiserad hälsokontroll av tuberkulos hos hjortar är syftet att utrota smittämnet. Maedi-visnaprogrammet syftar till att minska smittämnet i fårbesättningar. Campylobakterprogrammets syfte är att förebygga och bekämpa campylobakter hos slaktkyckling, dvs. inte att utrota smittämnet ur produktionen. Den frivilliga hälsokontrollen avseende salmonella syftar till att förebygga salmonella hos respektive djurslag. Bekämpning av salmonella sker med stöd av zoonoslagen.

De djurhälsoorganisationer som bedriver hälsokontroll med stöd av föreskrifter från Jordbruksverket är Svenska Djurhälsovården AB, Svensk Mjölk, Svensk Fågel, Svenska Ägg och Fiskhälsan AB. Utredningen har inte funnit att någon annan organisation på djurhälsområdet har ansökt hos Jordbruksverket om att bedriva hälsokontroll med stöd av Jordbruksverkets föreskrifter.

Staten har också föreskrivit om obligatoriska åtgärder inriktade mot olika sjukdomar eller verksamheter, s.k. obligatorisk hälsoövervakning. Den obligatoriska hälsoövervakningen genomförs med stöd av lagen (2006:806) om provtagning på djur m.m. (provtagningslagen).

Provtagningslagen har bl.a. utnyttjats när en sjukdom är på väg att utrotas genom ett frivilligt kontrollprogram och Jordbruksverket har bedömt det som angeläget att ta till tvingande åtgärder för att helt utrota djursmittan. Som komplement till de frivilliga hälsoprogrammen finns obligatorisk hälsoövervakning för tuberkulos hos hjort (SJVFS 2003:34), BVD i nötkreatursbesättningar (SJVFS 2002:31) samt EBL i nötkreatursbesättningar (SJVFS

⁷ Föreskrifterna om programmet beslutades år 1995 men fastställda plan- och riktlinjer har saknats och sådana beslutades år 2009.

1995:145). EBL anses nu utrotad och föreskriften upphävdes per den 23 september 2010 (SJVFS 2010:63).

Program som innehåller tvingande åtgärder mot enskilda djurägare kallas obligatorisk hälsoövervakning vilket bidrar till begreppsförvirringen. Den obligatoriska hälsoövervakningen är inte övervakning i den meningen som läggs i begreppet av t.ex. OIE se del B, kapitel 6. De tvingande åtgärder som den obligatoriska hälsoövervakningen kan innebära, förutom provtagning, är bekämpningsåtgärder som exempelvis avlivning av djur.

Det finns även obligatoriska program som inte har sin svarighet i ett frivilligt program, så är t.ex. fallet med Jordbruksverkets föreskrifter om obligatorisk hälsoövervakning av fjäderfä (SJVFS 2010:58) och av odlad fisk (SJVFS 1994:94) samt kontroll av vissa sjukdomar hos musslor (SJVFS 1998:98). Dessa program utgör i hög utsträckning genomförande av EU-lagstiftning.

Utöver de ovan redovisade programmen finns dessutom ett flertal hälsokontrollprogram som näringen organiserar helt i egen regi. Programmen är således inte godkända av Jordbruksverket. I vissa fall utgår dock stöd från Jordbruksverket för bekämpning eller hantering av sjukdomen i fråga. Exempel på ett sådant program är Svenska djurhälsovårdens program mot fotröta hos får.

Jordbruksverkets föreskrifter om organiserad hälsokontroll innehåller vissa gemensamma bestämmelser för den organisation, i fortsättningen kallad kontrollorganisation, som vill anordna hälsokontroll med stöd av Jordbruksverkets föreskrifter. Föreskrifterna kan beskrivas på olika sätt. Enligt direktivet ska utredningen se över omfattningen av och formerna för statens engagemang i olika övervaknings- och bekämpningsprogram som drivs av näringens organisationer. I det följande redovisas i den organiserade hälsokontrollen strukturerad efter statens roll.

11.4.2 Frivilliga program reglerade genom Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:42) om organiserad hälsokontroll av husdjur

Hälsokontrollen har till ändamål att motverka och förebygga sjukdomar hos husdjur. Verksamheten ska bedrivas bl.a. genom besättningsutredningar, undersökningar av djurens miljö samt genomgångar av djurmaterial, utfodring och skötsel. De verksamheter som före-

skrifterna omfattar rör dels generella åtgärder för djurhållning avseende ett visst djurslag, dels sjukdomsspecifika åtgärder.

En huvudman som avser att ordna hälsokontroll, kontrollorganisation, ska ansöka hos Jordbruksverket om godkännande av plan och riktlinjer för verksamheten. Plan och riktlinjerna ska omfatta bl.a. verksamhetens uppläggning i stort, registreringsrutiner på besättningsnivå, regionindelning samt uppgift om ansvarig person för verksamheten. Jordbruksverket kan föreskriva att det hos huvudmannen ska finnas en samarbetsnämnd (central djurhälsonämnd) vilken ska representera samtliga i branschen förekommande organisationer och sammanslutningar. Jordbruksverket fastställer nämndens instruktion samt efter förslag från huvudmannen nämndens sammansättning.

Hos huvudmannen ska det finnas en för verksamheten ansvarig hälsokontrollenhet under chefskap av en veterinär. Behörig chef ska, om inte Jordbruksverket medger annat, vara en veterinär som tjänstgjort som veterinär i minst fem år varav minst ett år som distriktsveterinär. Hälsokontrollenheten ska vara organisatoriskt skild från övrig verksamhet hos huvudmannen och ge anvisning till de regionalt i hälsokontrollen verksamma veterinärerna om den veterinärmedicinska inriktningen av hälsokontrollen. I varje till hälsokontrollen ansluten besättning ska det finnas ett för ändamålet lämpligt journalföringssystem. Resultatet av sjukdomsutredningar och därav föranledd rådgivning ska införas i denna journal. Årsredovisning av verksamheten ska tillställas Jordbruksverket.

Djur, som är anslutna till hälsokontrollen och som säljs med uppgift om att de kommer från en hälsodeklarerad besättning med försäljningstillstånd ska vara märkta enligt huvudmannens anvisningar. Märkningen ska visa från vilken besättning djuret kommer. Huvudmannen ska så långt möjligt se till att hälsokontrollmärkningen inte utnyttjas obehörigt. Möjligheten att sälja djur under beteckning om anslutning till ett allmänt hälsoprogram sker under straffansvar. Det gäller också djur som säljs med beteckning om frihet från en viss sjukdom t.ex. BVD. Förutsättningen för att med lagstöd sälja djur under särskild betäckning förutsätter att Jordbruksverket har godkänt plan och riktlinjer för verksamheten.

I föreskrifterna finns vidare specifika föreskrifter om svinhälsovård samt om hälsokontroll av mjölkkor, av köttproducerande nötkreatur, av tjurstationer, av får, av slaktkyckling, avseende Aujeszky's sjukdom, avseende EBL på nötkreatur, avseende odlad fisk och odlade kräftor, och avseende sjukdomen BVD hos nöt-

kreatur. I praktiken bedrivs enbart kontroll med stöd av föreskrifterna av odlad fisk, av odlade kräftor och avseende BVD hos nötkreatur. I övrigt är inga plan- och riktlinjer godkända av Jordbruksverket. Det utesluter inte som framgår i det följande att verksamheten erhåller statligt stöd. Enligt föreskrifterna utövar länsstyrelsen tillsyn över kontrollen. Det sker dock utan stöd i förordning.

Svensk Mjölks bedriver organiserad hälsokontroll avseende BVD. För Aujeszzkys sjukdom hos svin och för EBL har det bedrivits organiserad hälsokontroll, dock utan godkända plan och riktlinjer. Sverige är dock sedan flera år officiellt friförklarad från de sjukdomarna och förekomsten av de två sjukdomarna övervakas numera.

11.4.3 Frivilliga program reglerade genom separata föreskrifter och med statligt deltagande

Jordbruksverket har meddelat olika separata föreskrifter avseende organiserad hälsokontroll för vissa djursmittor. De verksamheter som det gäller avser campylobakter hos slaktkycklingar⁸, organiserad hälsokontroll av maedi-visna hos får⁹, organiserad hälsokontroll av tuberkulos hos kron- och dovhjortar i hägn¹⁰ samt frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur, svin respektive fjäderfä.

Föreskrifterna är uppbyggda på liknande sätt som de hälsoprogram som inrättas med stöd av föreskrifterna SJVFS 1993:42. Det finns dock flera väsentliga skillnader.

Den kontrollorganisation som avser att inrätta hälsokontroll med stöd av någon av föreskrifterna måste få plan- och riktlinjer godkända av Jordbruksverket. Till skillnad från föreskrifterna SJVFS 1993:42 anges detaljerat i föreskrifterna hur själva hälsokontrollen ska gå till. Föreskrifterna om att anordna hälsoprogram för exempelvis BVD hos nötkreatur innehöll 8 paragrafer om hur verksamheten ska organiseras och 5 paragrafer om hur kontrollen ska gå till. Avsikten är kontrollorganisationens plan och riktlinjer ska ange hur man avser att genomföra kontrollen. Föreskrifterna om

⁸ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2001:72) om organiserad hälsokontroll avseende campylobacter hos slaktkyckling.

⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:126) om organiserad hälsokontroll avseende maedi-visna hos får.

¹⁰ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:76) om organiserad hälsokontroll avseende tuberkulos hos kron- och dovhjortar i hägn.

frivilliga kontrollprogrammet för salmonella hos exempelvis nötkreatur innehåller 10 inledande paragrafer om organisationen och över 30 paragrafer om hur kontrollen ska genomföras. Den högre detaljeringsgraden i föreskrifterna har sannolikt minskat kontrollorganisationens behov av att utveckla egna plan och riktlinjer. Endast ett fåtal av de hälsokontroller som anordnats med stöd av föreskrifterna SJVFS 1993:42 har också inkommit till Jordbruksverket med ansökan om att få plan och riktlinjer godkända. De kontrollorganisationer som har anordnat kontrollprogram med stöd av de separata föreskrifterna har samtliga godkända plan och riktlinjer.

Av plan och riktlinjerna ska bl.a. framgå kontrollorganisationens resurser med avseende på ekonomi, personal och möjligheter till effektivitet i kontrollen, krav på kompetens hos de personer som ska ingå i kontrollsektionen, garantier för ett opartiskt utförande av kontrollen, tidplan och mål för kontrollprogrammet, att organisationen i tillämpliga delar ska tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om parts rätt att få del av uppgifter, om jäv, om motivering av beslut och om överklagande av beslut som rör kontrollen.

Kontrollorganisationen ska utse en sektion inom sig som ska utföra kontrollen. Om inte Jordbruksverket medger annat ska denna sektion vara organisatoriskt skild från all verksamhet inom organisationen som inte avser kontroll eller provtagning enligt provtagningslagen eller lagen om kontroll av husdjur.

Organisationen ska vidare utse en rådgivande nämnd. Beroende på vilket smittämne som ska kontrolleras kallas nämnden TB-nämnden (tuberkulos), MV-nämnden (maedi-visna), salmonella-nämnden för svin, salmonellanämnden för nötkreatur, salmonella-nämnden för fjäderfä samt campylobakternämnden för slaktkyckling. Bland dess permanenta ledamöter, som kan vara tre eller fyra beroende på nämnd, ska ingå företrädare för i respektive bransch förekommande sammanslutningar så att ett så stort antal som möjligt av de i landet aktiva djurhållarna blir representerade. Till den rådgivande nämnden ska alltid kallas som sakkunniga Jordbruksverket, Livsmedelsverket, SVA och en representant för länsveterinärerna. De myndigheter som ska kallas till nämnderna kan variera något mellan de olika nämnderna men Jordbruksverket och SVA ska alltid kallas. Till campylobakternämnden ska Smittskyddsinstitutet alltid bjudas in att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

För de hälsoprogram som anordnas med stöd av föreskrifterna SJVFS 1993:42 har Jordbruksverket möjlighet att föreskriva att det vid kontrollorganisationen ska finnas en nämnd men kontrollorganisationen själv fastställer nämnden sammansättning. Verket ska visserligen efter förslag från kontrollorganisationen fastställa nämndens sammansättning men det finns inget krav på statlig medverkan i nämnden.

Den rådgivande nämnden ska fastställa de ekonomiska ramarna efter förslag från kontrollorganisationen. När det gäller campylobakternämnden har Jordbruksverket föreskrivit att kontrollorganisationen ska äska medel för verksamheten från Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Svensk Fågel.

Möjligheten att sälja djur under en viss beteckning gäller bara för djurägare som är anslutna till tuberkulosprogrammet och kontrollprogrammet för maedi-visna hos får. Anslutning till programmen för frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos fjäderfä¹¹, hos svin¹², samt hos nötkreatur¹³ eller campylobakterprogrammet ger inte rätt att sälja djur under beteckning av frihet från respektive smittämne. Programmen syftar inte heller till frihet från smittämnet vilket inte utesluter att handel mellan besättningar som omfattas av kontrollprogrammen kan vara ett viktigt bidrag till minska risken för smittspridning.

Svenska Djurhälsovården har av Jordbruksverket godkänts för att anordna den organiserade hälsokontrollen avseende maedivisna hos får och tuberkulos hos hjort och Svensk Fågel är godkänd kontrollorganisation för campylobakterkontrollen.

Svenska Djurhälsovården bedriver frivillig och förebyggande hälsokontroll av salmonella hos svin och Svensk Mjolk bedriver frivillig och förebyggande hälsokontroll av salmonella hos nötkreatur samt att Svensk Fågel bedriver frivillig och förebyggande hälsokontroll av salmonella hos fjäderfä i samarbetet med Svenska Ägg. Verksamheterna för svin och nötkreatur är i stort sett identiska medan verksamheten för fjäderfä har en egen utformning. Beträffande salmonellakontrollprogrammet för nötkreatur samverkar Svensk Mjolk med Svenska Djurhälsovården.

¹¹ 7 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:78) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos fjäderfä.

¹² 6 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:21) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos svin.

¹³ 6 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:20) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur.

Inom Svenska Djurhälsovården finns en djurhälsonämnd som sannolikt omfattar salmonellanämnden och eventuellt TB-nämnden och MV-nämnden. Svensk Mjök ingår i nämnden som sannolikt därmed omfattar salmonellanämnden både för svin och nötkreatur. Utredningens genomgång av protokoll från nämndens sammanträden ger emellertid ingen vägledning. De ärenden som avhandlas berör sällan frågor med anknytning till salmonella, maedi-visna hos får eller tuberkulos hos hjortdjur. Nämnderna avhandlar en rad andra frågor som både är av allmän karaktär, som kontrollorganisationens remissvar på ärenden från olika myndigheter, eller som berör särskilda ämnen, som kampanjen mot blåtunga eller andra bekämpningsprogram. Möjligheten att med stöd av SJVFS 1993:42 inrätta en nämnd för BVD har inte utnyttjats. BVD är däremot en fråga som ofta avhandlas i djurhälsonämnden liksom andra bekämpnings- eller övervakningsprogram.

Utredningen har också gått igenom protokollen från salmonellanämnden för fjäderfä och ägg samt protokollen från campylobakter-nämnden. Dagordningspunkterna i dessa nämnder ansluter väl till nämndernas uppdrag.

Salmonellaprogrammet för svin respektive nötkreatur är förebyggande program som ställer krav på anläggningarnas utformning och skötsel. Om djurägaren inte uppfyller kraven i programmet tillämpas sanktioner med en glidande skala där uteslutning ur programmet är den sista åtgärden. Svenska Djurhälsovården prövar om en besättning kan anslutas eller inte. För de som är med i kontrollprogrammet har organisationen journaluppgifter om att 88 procent av grisbesättningarna uppfyllde bestämmelserna inom salmonellaprogrammet utan anmärkning och att anmärkningar registrerades för 12 procent av besättningarna. Vid brister meddelas råd om hur förbättringar kan åstadkommas, utdelas tillsägelser och till slut kan uteslutning ske. Inom salmonellakontrollprogrammet har två besättningar uteslutits sedan start.

Salmonellakontrollen för fjäderfä ställer också krav på anläggningens utformning och skötsel. Det programmet är något mer detaljerat och innehåller också krav på provtagning. I det frivilliga programmet anges¹⁴ att provtagning ska ske i enlighet med Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll av fjäderfä. Provtagning och kontrollbesök i det

¹⁴ Kap. 9, § 2 Svensk Fågels Plan och riktlinjer av den 30 januari 2008.

frivilliga programmet utförs av Livsmedelsverkets besiktningsveterinärer¹⁵.

Anslutningen till salmonellakontrollprogram har geografiska skillnader men är i stort sett total inom fjäderfäringen medan den är låg vad gäller nötkreatur och svin¹⁶. År 2008 var 2 847 nötkreatursbesättningar anslutna till programmet, varav 2 195 var besättningar med mjölkkor¹⁷ vilket motsvarar omkring 30 procent av mjölkko-företagen. För övriga nötkreatursföretag är anslutningsgraden mindre än 5 procent. Av nötkreatursbesättningarna står nästan 16 000 besättningar utanför den frivilliga salmonellakontrollen.

Svenska Djurhälsovården har till utredningen redovisat att salmonellakontrollen för svin omfattar 1 045 besättningar vilket motsvarar ca 30 procent av besättningarna. Drygt 2 000 svinbesättningar, i huvudsak mindre företag, har ställt sig utför den frivilliga kontrollen.

Salmonellakontrollen för svin och nötkreatur finansieras av verksamheterna själva, men ett deltagande innebär att staten lämnar 20 procent högre ersättning i händelse av ett salmonellautbrott. Beträffande salmonellakontroll för fjäderfä lämnar staten statsbidrag till salmonellakontrollen. Å andra sidan lämnar staten inte ersättning i händelse av utbrott av salmonella. Offentlig kontroll utövas av Jordbruksverket.

11.4.4 Obligatorisk hälsoövervakning

Jordbruksverket har vid ett flertal tillfällen valt att föreskriva om obligatorisk hälsokontroll eller hälsoövervakning för vissa djursmittor. Det gäller Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2003:34) om obligatorisk hälsoövervakning avseende tuberkulos hos kron- och dovhjortar samt andra djur i sambete med hjortar i hägn och föreskrifterna (SJVFS 2002:31) om obligatorisk hälsoövervakning avseende sjukdomen bovin virus diarré (BVD) i nötkreatursbesättningar. Det innebär att den provtagning och andra åtgärder som

¹⁵ Punkt 2.2 Svensk Fågels Plan och riktlinjer av den 30 januari 2008.

¹⁶ Kontrollen omfattar 87 procent av landets uppfödda slaktgrisar. Anslutningsgraden för nötkreatursbesättningar är lägre än för svinbesättningar. Inom nötkreatur är anslutningsgraden högre för mjölk- än för köttbesättningar. Inom husdjursföreningen Svenska husdjur (Svealand och södra Norrland) är den lägst, 15 procent anslutna mjölkbesättningar och 7 procent anslutna mjölk- och köttbesättningar. Husdjursföreningen Skånesemin (Skåne) har högst andel mjölkbesättningar som är anslutna, 52 procent. Husdjursföreningen Hansa (Kalmar län och Gotland) har högst andel mjölk- och köttbesättningar, 24 procent.

¹⁷ Svensk Mjolk Redogörelse för husdjursorganisationens Djurhälsovård 2007/2008, s. 32.

görs i en besättning får bekostas av djurägaren. De frivilliga programmen för BVD har däremot fått betydande stöd från Jordbruksverket. Det gäller också TB-programmet. Det tidigare frivilliga kontrollprogrammet för EBL fick också under flera år betydande finansiellt statligt stöd.

Föreskrifterna om obligatorisk hälsoövervakning av BVD och tuberkulos anges att de syftar till att se till att Sverige ska bli fri från respektive sjukdom samt att föreskrifterna enbart ska tillämpas på de besättningar respektive hägn som inte är ansluten till den frivilliga hälsokontrollen avseende BVD respektive tuberkulos. I föreskrifterna finns bestämmelser om skyldighet att låta veterinär provta eller undersöka djur på viss föreskrivet sätt och med vissa föreskrivna intervall. När det gäller BVD finns vidare föreskrifter om åtgärder som ska vidtas om det förekommer ett bekräftat fall av sjukdomen. För tuberkulos träder epizootilagens bestämmelser in vid misstänkta och bekräftade fall av sjukdomen vilket innebär att djurägaren ersätts för vissa kostnader och förluster som ett ingripande medför. I föreskrifterna finns vidare bestämmelser om hur en besättning blir friförklarad från sjukdomen, under vilka förutsättningar friförklaringen kan komma att upphävas samt om förbud mot överlåtelse och transporter av djur för annat ändamål än slakt om de inte kommer från friförklarade besättningar eller hägn.

Salmonellakontroll av fjäderfä är obligatorisk för producenter över en viss storlek. Salmonellaprov ska tas i besättningar med en årlig produktion på över 500 kycklingar för matfågeluppfödning innan djuren tillåts att slaktas. Provtagning ska även ske i avelsbesättningar och kläckerier över en viss storlek. Salmonellaprovtagning är också obligatorisk i besättningar som håller värphöns för produktion av ägg till konsumtion. Krav gäller för besättningar med en kapacitet på uppfödning av mer än 200 unghöns till värphöns.

Maedi-visna bedrivs fortfarande enbart som ett frivilligt program, något som emellertid kan komma att ändras. Svenska Djurhälsovården AB föreslår i en skrivelse till Jordbruksverket för att MV-programmet ska ges ett nytt mål, nämligen att smittämnet ska utrotas. I skrivelsen åberopas att beslut om att ändra målsättningen tagits i centrala djurhälsönämnden. Ett beslut om utrotning är liktydigt med att provtagningslagen ska tillämpas på de djurhållare som inte är anslutna till de frivilliga programmen och innebär ett långsiktigt åtagande för staten.

11.5 Statens och näringens kostnader för organiserad hälsokontroll, övervakning m.m.

Staten ger bidrag till olika djurhälsoorganisationer för att genomföra allmänna eller sjukdomsspecifika program för hälsokontroll, obduktion, övervakning av djursmittor samt för att allmänt främja organisationens verksamhet. Bidrag till övervakning av djursmittor kan betraktas som en upphandlad tjänst eftersom det ofta är frågan om att övervaka en djursmitta till följd av en EU-reglering eller att djursmittan omfattas av epizootilagen. Staten lämnar emellertid också bidrag till att övervaka andra djursmittor.

De djurhälsoorganisationer som erhåller bidrag för olika verksamheter och uppgifter som har direkt eller indirekt koppling till djurhälsoområdet är Svenska Djurhälsovården, Svensk Mjolk, Svensk Fågel, Svenska Ägg och Fiskhälsan AB. Mindre belopp utgår dock också till några andra organisationer som Svenska fåravelsförbundet och Svenska hästavelsförbundet. Det är alltså i stort sett frågan om samma organisationer som ansvarar för den organiserade hälsokontroll som genomförs med stöd av Jordbruksverkets föreskrifter.

Djurhälsoorganisationerna ansöker hos Jordbruksverket om medel för hälsoprogram m.m. Innan Jordbruksverket kan besluta om ersättning till djurhälsoorganisationerna ska verket enligt regeringens villkor i regleringsbrevet höra Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)¹⁸. Ett bidrag till ett organiserat hälsoprogram förutsätter emellertid inte att det drivs med godkända plan och riktlinjer.

Övervakning av djursmittor i landet görs också av SVA. Också SVA ansöker om medel för övervakning hos Jordbruksverket som också svarar för huvuddelen av den övervakning som äger rum.

År 2008 lämnade Jordbruksverket bidrag och upphandlade tjänster för organiserad hälsokontroll, övervakning, organisationsstöd m.m. från djurhälsoorganisationer för strax under 55 miljoner kronor. Fördelningen av kostnad mellan stat och näring varierar för olika verksamheter. Utredningen har inte kunnat beräkna näringens kostnader för programmet men enligt Jordbruksverket svarar staten för uppskattningsvis hälften av den totala kostnaden.

Jordbruksverkets bidrag till djurhälsoorganisationer lämnas från olika anslag och olika anslagsposter. Bidrag med till synes samma

¹⁸ Anges i villkoren till anslagsposterna 2 för anslaget 1.6 respektive 1.7.

syfte kan komma från olika anslagsposter. Även rubriceringen av de olika anslagsposterna kan verka förvirrande.

Det kan här nämnas att SVA, på uppdrag av Jordbruksverket, har sett över hur den riktade övervakningen bör vara utformad och vilka sjukdomar som ska ingå. Resultaten från den utvärderingen ska sedan ställas i relation till klinisk övervakning och obduktionsverksamhet.

11.5.1 Statliga bidrag för att förebygga/bekämpa djursjukdomar

Flera kontrollprogram pågår under många år och de bidrag som utgår kan avse åtgärder i produktionen för att minska eller utrota smittämnet, bidrag till veterinärer etc. Det handlar då mindre om att förebygga djursmittan än att bekämpa den. Ett sådant program är t.ex. den organiserade hälsokontrollen av BVD som har pågått sedan 1990-talet. År 2008 ansågs 99,9 procent av nötkreatursbesättningarna friförklarade. De besättningar som ännu inte var friförklarade och som inte anslutit sig till det frivilliga kontrollprogrammet, provtas och åtgärdas med stöd av Jordbruksverkets föreskrift om obligatorisk hälsoövervakning av BVD. För övriga besättningar sker en regelbunden övervakning vilket huvudsakligen sker med stöd av bidrag. Sverige är sedan år 2001 friförklarad från EBL. Bidraget eller ersättningen som utgår till Svensk Mjolk bör följaktligen avse ersättning för övervakning.

De i tabellen nedan redovisade medlen avser således delvis övervakning som sker i anslutning till att en djursmitta bekämpas eller har bekämpats, dels bidrag för att bekämpa en djursmitta som t.ex. bidraget till Svenska Djurhälsovårdens maedi-visnaprogram. Bidraget till Svensk Fågels campylobakterprogram som drivs med stöd av Jordbruksverkets föreskrift är i huvudsak att karakterisera som ett övervakningsprogram.

Tabell 11.1 Jordbruksdepartementets anslag 1:7, anslagspost 2 Bidrag till bekämpande av djursjukdomar 2008 (tkr)

Organisation	Program	2008
Svensk Fågel	Campylobact-program	1 505
	Frivillig salmonellakontroll fjäderfä, slakt och avel	555
Svenska Ägg	Frivillig salmonellakontroll fjäderfä, värphöns	919
Svenska Djurhälsovården	Paratuberkulos nöt och får	4 000
	Maedi-visna får	5 500
	Tuberkulos hjort och hälsokontroll	600
	Kontroll av resistensutvecklingen – SVARMPat	4 500
	EHEC	3 500
	Kontroll av exotiska hovdjur och idisslare	300
	Provtagning på grisar och får vid slakt	200
Svensk Mjök	BVD	6 500
	Leukos	2 930
	Djur och folkhälsa, FRISKKO-smittskydd	2 500
Summa		33 509

Utredningen har summerat de statliga utgifterna för kontroll- och bekämpningsprogrammen till 347 miljoner kronor mellan åren 1999 och 2008. Bidrag för bekämpning av BVD har uppgått till 103 miljoner kronor, paratuberkulos hos nöt och får¹⁹ till 56 miljoner kronor och maedi-visna hos får till 38 miljoner kronor under tioårsperioden.

Jordbruksverket har utarbetat ett förslag till ett nytt hälso-program avseende Verotoxinbildande E.coli/Enterohemorragisk escherichia coli (EHEC/VTEC). Programmets syfte är att öka livsmedelssäkerheten och att minska risken för att människor infekteras genom direktkontakt med infekterade djur eller indirekt via gödsel. Förslaget innehåller två delar. En för djurägare frivillig del där syftet är att identifiera besättningar med låg risk för att underlätta för handel som medför liten risk för spridning av smittan. Avsikten är att bistå djurhållare med smittade besättningar att utrota eller i vart fall starkt reducera smittan i besättningen. Svenska Djurhälsovården kommer tillsammans med Svensk Mjök att ansvara för denna del av programmet.

¹⁹ Endast nöt till och omfattades till och med 2003.

Programmet har också en obligatorisk del som beräknas starta sex månader efter det att det frivilliga programmet startat. Den obligatoriska delen av programmet innebär att provtagning av besättningen ska göras före det att djur flyttas till en annan besättning. Djurägaren kommer att stå för kostnaden för att provta besättningen.

Jordbruksverket har ansökt om medfinansiering från EU. Av redovisningen framgår att programmet ska löpa över fem år och att den sammanlagda kostnaden för perioden uppskattas till ca 140 miljoner.

11.5.2 Bidrag till djurhälsovård och hälsokontroll

Jordbruksverket lämnar också bidrag till djurhälsoorganisationer som delvis är att betraktas som organisationsstöd och som inte har stöd i Jordbruksverkets föreskrifter. Vissa bidrag är förbundna med att en angiven verksamhet ska genomföras som förebyggande hälsokontroll, djurhälsovård och djurskyddsfrämjande insatser. Det kan handla om avelsfrågor, seminverksamhet, informationsinsatser eller studier av någon djurhälsofråga. För andra bidrag är ändamålet mer allmänt. Avel med nötkreatur, svin, får och getter samt hästdjur²⁰ seminverksamhet med nötkreatur, svin, får och getter, hästdjur samt med hund och katt²¹ regleras dock genom föreskrifter och bedrivs med stöd av lagen om provtagning av husdjur m.m. Fördelningen av anslaget till djurhälsoorganisationer under år 2008 presenteras i tabell 11.2.

²⁰ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 1994:83) om nötkreatur som används till avel; Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:79) om svin som används i avel; Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:87) om får och getter som används till avel; Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2009:26) om hästdjur som används till avel och om identifiering av hästdjur.

²¹ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:41) om seminverksamhet med nötkreatur; Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:112) om seminverksamhet med svin; Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:114) om seminverksamhet med får och getter; Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:113) om seminverksamhet med hästdjur; Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:26) om seminverksamhet med hund och katt.

Tabell 11.2 Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder år 2008, (kronor)

Organisation	2008
Svensk Mjök (SHS)	3 900 000
Forskning och utvecklingsarbete	2 100 000
Utbildning och kunskapsförmedling i djurhälsoområdet	400 000
Hälsokontroller	600 000
Djurhälsovård modell FRISKKO	800 000
Svenska Djurhälsovården	4 630 000
Hälsovård för grisar, kalvar och slaktnöt	3 500 000
Hälsovård för får	870 000
Hälsovård för exotiska hovdjur/idisslare	260 000
Sv Fåravelsförbundet	405 000
Svenska hästavelsförbundet	350 000
Fiskhälsan	350 000
Svensk Fågel	311 000
Summa	9 946 000

Jordbruksverket har gett Svenska Djurhälsovården:s obduktionsverksamhet i uppdrag att övervaka och kontrollera smittsamma djursjukdomar. Obduktioner är ett verktyg för veterinärer att ställa diagnos i en besättning och är en viktig åtgärd för den enskilde djurägarens möjlighet att bedöma orsaken till att ett djur insjuknar och avlider.

Obduktionsverksamheten kan också ingå i den nationella övervakningen av smittsituationen i landet, och utgöra en del av underlaget för rapporteringen till OIE och EU.

Jordbruksverket har sedan länge lämnat bidrag till Svenska Djurhälsovårdens obduktionsverksamhet. De senaste åren har Jordbruksverket betalat 6 miljoner kronor per år till Svenska Djurhälsovården för denna tjänst. Jordbruksverket har den 17 december 2007 godkänt Svenska Djurhälsovårdens plan och riktlinjer för obduktionsverksamheten. I beslutet anges att Svenska Djurhälsovården är huvudman för den nationella obduktionsverksamheten.

11.5.3 Bidrag till utveckling och genomförande av övervakning

Den övervägande del av övervakningen av djursmittor inom animalieproduktionen genomförs för att uppfylla krav enligt EU:s regelverk. Viss övervakning sker också av andra smittämnen som BVD och porcine reproductive and respiratory syndrome (PRRS). Huvuddelen av övervakningen görs av SVA på uppdrag av Jordbruksverket. Några djursmittor övervakas emellertid av djurhälsoorganisationer på uppdrag av Jordbruksverket, tabell 11.3.

Jordbruksverket finansierar övervakningen från anslaget Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller. Som konstaterats tidigare är gränsdragningen mellan de medel som används för övervakning och medel för att begränsa smittspridning inte helt tydlig.

Tabell 11.3 Jordbruksdepartementets anslag, 1:7 Anslagspost 4 Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller 2008 (tkr)

Svenska Djurhälsovården	PRRS	2 400
Svenska Djurhälsovården	AD	450
Svensk Mjök	IBR	600
Fiskhälsan	inkl renibakterios och VHS-V	2 364

Svensk Mjök övervakar infektiös bovin rinotrakeit (IBR), EBL och BVD på uppdrag av Jordbruksverket. Övervakningen är samordnad för mjölkkor och sker genom ett årligt tankmjölksprov. Därutöver sker övervakning i slakten från 2 300 slumpvis utvalda djur. Ersättningen till Svensk Mjök uppgick år 2008 till 10 miljoner kronor för övervakningen. Sannolikt ingick i beloppet en viss ersättning till djurbönder anslutna till de frivilliga BVD-programmet.

11.5.4 Näringens kostnader för hälsovård

Som framhålls i det föregående beräknas näringens, dvs. animalieproduktionens, kostnader för hälsovård uppgå till ungefär lika mycket som de statliga bidragen till djurhälsoorganisationerna, dvs. mellan 50 och 55 miljoner kronor. Vad som ingår i beloppet är inte känt men sannolikt har animalieproduktionen kostnader därutöver för smittskyddsåtgärder.

För att täcka djurhälsoorganisationernas kostnader för olika hälsoprogram tas avgifter ut dels av de djurhållare som är anslutna till programmen, dels genom avgifter bl.a. i slakten. De djurägare som omfattas av obligatoriska åtgärder får i allmänhet stå för kostnaderna själva.

Svenska Djurhälsovården uppger att de – med stöd av föreskrifter²² – tillämpar ett system för kollektivt uttag av djurhälsoavgifter på 3–3,50 kronor från varje slaktdjur. Avgiften har införts för att få en rättvis kostnadsfördelning eftersom de som väljer att inte ansluta sig till ett hälsoprogram ändå drar nytta av djurhälsoarbetet.

Avgiften tas ut i slakten. Avgiften är inte kopplat till ett program utan går in som ett generellt bidrag till Svenska Djurhälsovårdens verksamhet och betalas av alla som levererar till de berörda slakterierna, oavsett medlemskap i Svenska Djurhälsovården eller inte. Svenska Djurhälsovården har även försökt förmå slakterier som inte är delägare i bolaget att ta ut en slaktavgift med varierande framgång, särskilt slakterier inom fårsektorn har valt att ställa sig utanför.

Djurägarna bär kostnaderna för anpassningar av driftsförhållanden till följd av kraven i programmen (salmonellaprogrammet), provtagningar, transport av döda djur (obduktionsverksamheten), delbetalning för analys (maedi-visnaprogrammet) och för anslutningsavgifter. För anslutning till hälsoprogrammen tas det ut en årlig anslutningsavgift som beslutas varje år, t.ex:

- Svinhälsovård, avgift per besättning och antal suggor
- Salmonellaprogram för grisar, 1 100–1 600 kronor
- Nöthälsovård, stora paketet 1 700 kronor, lilla paketet 900 kronor
- Fårhälsovård, stora paketet 2 000 kronor, lilla paketet 1 200 kronor
- Paratuberkulos, 600 kronor
- Maedi-visna, 400–1 600 kronor beroende på besättningsstorlek

Svensk Mjölks program finansieras också av avgifter. Salmonellaprogrammet bekostas helt av anslutna djurägare. Årsavgiften är 400 kronor samt en besökskostnad enligt husdjursföreningarnas taxa. Den statliga finansieringen av BVD-programmet har utgjort ca hälften av programmets finansiering. Djurägaren betalar för den

²² 6 § lagen om kontroll av husdjur.

arbetsinsats som görs i fält. Analyskostnader och årsavgifter har subventionerats i olika grad genom åren. Årsavgiften är 240 kronor.

11.6 Utredningens sammanfattande kommentar

Under lång tid har staten tagit på sig en ledande roll för att bekämpa allvarliga djursmittor som funnits i animalieproduktionen. Efter det att svåra sjukdomar som tuberkulos och brucellos framgångsrikt har bekämpats genom omfattade insatser från staten, kom statens roll i olika hälsokontrollprogram att ifrågasättas av statsmakterna. Från statsmakternas sida ansågs det att ansvaret för hälsokontrollen i ökad utsträckning borde övertas av animalieproducenterna själva.

Staten släppte dock inte helt taget. Den djurägare som deltog i program för att förbättra hälsoläget hos sina djur fick möjlighet att sälja sina djur under särskild beteckning som angav att djuren var fria från vissa sjukdomar som hälsokontrollen avser. Möjligheten att sälja djur under särskild beteckning gav vissa garantier för djurens hälsotillstånd men också ekonomiska fördelar.

Modellen tillämpas fortfarande. Med stöd av lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. har Jordbruksverket utfärdat föreskrifter om att en huvudman (kontrollorganisation) kan få plan och riktlinjer godkända för att förebygga eller motverka sjukdomar hos husdjur samt att anslutna djurhållare kan få sälja sina djur under en beteckning som anges att de kommer från en hälsodeklarerad besättning eller från en besättning som är fri från en viss sjukdom.

Modellen har många fördelar. Den lägger ansvaret för att förebygga sjukdomar och bekämpa vissa specifika djursmittor på djurägaren och en branschorganisation. Den ger organisationerna och djurägaren ett instrument för att hantera en del av de mer betydande riskerna i djurhållningen, nämligen inköp av djur. Genom att endast handla med djur som kommer från besättningar med dokumenterad god hälsa och med dokumenterad frihet från vissa bestämda sjukdomar förbättras djurhälsoläget allteftersom i samtliga djurbesättningar.

I praktiken tillämpas emellertid inte föreskrifterna som avsett. Flera hälsokontroller, utan godkända plan och riktlinjer, drivs som om sådana plan och riktlinjer hade godkänts. Slutsatsen att någon verksamhet ändå bedrivs framgår indirekt då Jordbruksverket betalar ut bidrag till verksamheten. Utredningens genomgång tyder

på att det bedrivs 16 program inom ramen för organiserad hälsokontroll. Endast 6 av dessa tycks ha plan och riktlinjer godkända.

De enda allmänna hälsokontrollprogram som har godkänts av Jordbruksverket är programmen om organiserad hälsokontroll avseende odlad fisk och avseende odlade kräfter. Ansvarig organisation för dessa program är Fiskhälsan AB.

Det är rimligt att anta att djurägare fäster avseende vid om de djur som köps är friska. Det finns dock ingen samlad information om den betydelse enskilda djurägare lägger vid att handla med djur som säljs under beteckning av god hälsostatus eller frihet från en viss sjukdom, t.ex. uppgifter om hur stor andel av handeln sker med djur med en viss beteckning.

Möjligheten att förbättra djurhälsotillståndet genom att uppmuntra handel med friska djur har dock aldrig getts möjlighet att verka fullt ut. Exempel kan hämtas från BVD-programmet.

Det frivilliga BVD-programmet syftar till att genom förebyggande arbete förhindra spridning av sjukdomen²³. Programmet finansieras av staten och näringen. Programmet startade som ett frivilligt program 1993 och hade 1996, bara några år efter starten, 14 000 anslutna besättningar. Detta motsvarade då ca 40 procent av nötkreatursbesättningarna. Två år senare var andelen anslutna besättningar nästan 80 procent och någon gång 1999/2000 uppnåddes att så gott som samtliga besättningar var anslutna. Betydande statliga medel har bidragit till utvecklingen men det visar att också möjligheten att stödja handel med BVD-fria djur har varit framgångsrik.

Trots programmets positiva utveckling i fråga om antalet anslutna besättningar meddelade Jordbruksverkets 2002 föreskrifter om ett obligatoriskt program för hälsoövervakning av BVD. Endast ett fåtal besättningar stod då utanför det frivilliga programmet. Staten iklädde sig därmed ett mycket långsiktigt åtagande för BVD-kontrollen och lyfte av näringen ansvaret för att förebygga och motverka BVD i djurhållningen. Det obligatoriska programmet har en högre ambitionsnivå och syftar till att samtliga svenska nötkreatursbesättningar ska blir fria från BVD²⁴.

BVD-programmet är också ett exempel på att det kan finnas ekonomiska fördelar för animalieproduktionen att förebygga och motverka produktionsnedsättande djursmittor. Beräkningar utförda

²³ 12 kap. 1 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:42) om organiserad hälsokontroll av husdjur.

²⁴ 1 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:31) om obligatorisk hälsoövervakning avseende sjukdomen bovin virus diarré (BVD) i nötkreatursbesättningar.

vid SVA tyder på att utan BVD-programmet skulle avkastningen i animalieproduktion under 2003–2005 varit lägre. Den lägre produktiviteten uppskattas motsvara cirka 1,2 miljarder kronor²⁵. Kostnaderna för programmet beräknas till cirka 281 miljoner kronor varav hälften faller på staten och hälften på deltagande djurägare. Den sammanlagda vinsten för näringen under hela perioden 1993–2005 beräknas till cirka 600 miljoner kronor.

Avsikten med lagen om kontroll av husdjur m.m. är att överlämna ansvaret för hälsokontrollen till djurägarna själva. Den har urholkats på flera sätt. Utöver vad som anförs ovan vill utredningen peka på följande. De föreskrifter som Jordbruksverket har meddelat om hälsokontroll avseende specifika djursmittor för olika djurslag ställer betydligt större krav på statlig styrning av verksamheten än i tidigare föreskrifter. Föreskrifterna innehåller detaljerade anvisningar till kontrollorganisationen som i praktiken gör det överflödigt för kontrollorganisationen att utarbeta egna plan och riktlinjer. Det visar sig också att för samtliga sex sjukdomsspecifika kontrollprogram har kontrollorganisationerna godkända plan och riktlinjer.

Både BVD-programmet och EBLprogrammet startade i anslutning till medlemskapsförhandlingarna med EU. Smittämnet leukos får inte förekomma i handeln med levande djur inom gemenskapen. Ett medlemsland har möjlighet att ansöka om status som friförklarad från smittämnet vilket ger fördelar på den inre marknaden. För BVD är det inte möjligt att få status som friförklarad.

Sverige blev friförklarad från EBL år 2001 och därmed underlättades försäljningen av levande djur till andra medlemsländer. Sveriges export av levande nötkreatur uppgick i genomsnitt till 1 200 djur per år under treårsperioden 2006–2008. Den statliga utgiften för övervakning av smittämnet uppgick således till cirka 2 500 kronor per exporterat djur under perioden. Det kan finnas andra värden för djurhållningen med att bekämpa EBL i djurbesättningarna men om dessa motiverar den statliga satsningen är tveksamt.

Den kontrollorganisation som avser att starta organiserad hälsokontroll ska inrätta en rådgivande nämnd till vars möten ska kallas Jordbruksverket, SVA och andra myndigheter. Detta krav fanns inte i tidigare föreskrifter men det ställs som villkor i de sjukdomsspecifika föreskrifterna. I princip finns det sjukdomsspecifika

²⁵ Rapport från SVA.

nämnder för varje djurslag men den faktiska organisationen är oklar. Inom Svenska Djurhälsovården finns en djurhälsonämnd som arbetar som om den hade inrättats med stöd av föreskrifterna. Nämnden tycks vara gemensam för Svenska Djurhälsovården och Svensk Mjölk men den tycks inte vara knuten till en föreskrift eller ett specifikt smittämne.

En genomgång av protokollen från två års möten tyder allt på att djurhälsonämnden vid Svenska Djurhälsovården och Svensk Mjölk inte uppfattar sig som en nämnd för ett speciellt hälso-program. Det skiljer sig från nämnderna för campylobakter och salmonella hos fjäderfä där dagordning och protokoll tyder på att frågor som har anknytning till de två smittämnena upptar huvuddelen av överläggningarna i respektive nämnd.

Vid djurhälsonämnden som finns vid Svenska Djurhälsovården avhandlas däremot en mängd olika frågor.

Det kan gälla kontrollorganisationens remissvar på olika statliga utredningar, begäran om medel från olika myndigheter m.m. I princip deltar representanter för alla näringens grenar i nämnderna. Information utbyts om myndigheternas inställning i olika frågor och om eventuella förändringar i föreskrifter och program. De frivilliga kontrollprogrammen har stöd i lagstiftningen, vilket tillsammans med det stora statliga engagemanget ger nämnderna en officiell ställning. Nämnderna gör ibland uttalanden och ställningstaganden vars status och återkoppling är oklar både vad gäller myndigheternas roll och rollen för kontrollorganisationen. Det kan också ifrågasättas om myndigheter inom jordbruksområdet och livsmedelsområdet, som har ansvaret för att genomföra jordbruks- och livsmedelspolitiken, också ska göra gemensamma uttalande med företrädare för just jordbruksnäringen. Ett gemensamt uttalande som omfattar samtliga myndigheter som har ansvar inom djurhälsoområdet och näringens egna experter får hög auktoritet.

Nämnderna är rådgivande men ofta blir de ställningstaganden som görs i en nämnd kontrollorganisationens eller huvudmannens beslut. Det innebär att myndigheterna har å ena sidan att utöva offentlig kontroll av kontrollorganisationens verksamhet med organiserad hälsokontroll samt att bevilja medel till organisationen och å andra sidan att delta i ställningstaganden om hur hälsoprogrammen ska genomföras samt medverka i att ta fram underlag för organisationens ansökan om medel hos samma myndighet. Myndigheterna får en dubbelroll vilket skapar osäkerhet och oklarhet om

vem som faktiskt har ansvaret för att hälsoprogrammen drivs effektivt inom djurhållningen.

Ett exempel som illustrerar detta är Svenska Djurhälsovården skrivelse till Jordbruksverket med förslag om att MV-programmet ska ges ett nytt mål, nämligen att smittämnet ska utrotas. I skrivelsen åberopas att beslut om att ändra målsättningen tagits i Centrala djurhälsonämnden i vilken bl.a. ingår Jordbruksverket. Ett beslut om utrotning är liktydigt med att provtagningslagen ska tillämpas på de djurhållare som inte är anslutna till de frivilliga programmen och innebär ett långsiktigt åtagande för staten.

Det är självklart av stor betydelse att myndigheter inom olika sektorer har kontakter med och ett gott förhållande till företag och organisationer verksamma inom respektive myndighets ansvarsområde. Så också inom jordbruks- och livsmedelsområdet. Till utredningen har framförts att nämnderna främst ska uppfattas som ett nätverk och forum för experter att diskutera olika frågeställningar kring djurhälsa och sjukdomsbekämpning. En sådan verksamhet behöver inget stöd i särskild lagstiftning.

Utifrån de rapporter och protokoll som upprättas från nämnderna är det utredningens intryck att den uppgift som är prioriterad är att konstatera, följa och dokumentera smittläget för olika sjukdomar. Som utredningen konstaterar är sannolikt grunden för djurhälsonämndens verksamhet Jordbruksverkets föreskrifter om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur och svin. Genomgången av dagordningar och protokoll visar att andra smittämnen ofta behandlas men att salmonella sällan är föremål för diskussion i nämnden. Frågan om förebyggande och incitamentsskapande åtgärder avseende salmonella kommer långt ned på dagordningen.

Rekryteringen till de frivilliga salmonellaprogrammen sköts av respektive djurhälsoorganisation och måste i stort sett betraktas som ett misslyckande förutom för delar av fjäderfänäringen. För övriga näringar är anslutning bland företag med följande inriktning (2008):

Mjölkko	32 procent
Nötkött	5 procent
Svin	28 procent

De flesta företagen står således utanför de frivilliga salmonella-kontrollprogrammen. Utredningen gör den bedömningen att när det gäller mjölkkor är sannolikt merparten av heltidsföretagen med i programmen och det gäller sannolikt också för de större svinföretagen. När det gäller nötkött är praktiskt taget inga företag med i det frivilliga kontrollprogrammet.

Nötkött- och mjölksektorn har under de senaste 10 åren kostat drygt 150 miljoner kronor i statliga medel för salmonellautbrott. Beloppet kan exempelvis jämföras med den statliga kostnaden för BVD-programmet som uppgick till cirka 140 miljoner kronor. Ett program som betecknas som mycket framgångsrikt. Detta reser emellertid frågan om hur användningen av statens resurser ska prioriteras. Ur ett finansiellt perspektiv kan man fråga sig om det inte varit mer rimligt från Jordbruksverkets sida att försöka öka anslutningen till salmonellaprogrammen än att prioritera bekämpning av djursjukdomar som i första hand har produktionsnedsättande konsekvenser.

I kontrollorganisationernas rapporter till myndigheterna redovisas sällan uppnådda resultat för folkhälsan. Det är också naturligt, eftersom de diskussioner om djursmittor som förs i nämnderna huvudsakligen handlar om produktionsnedsättande smittämnen med liten eller ingen betydelse för folkhälsan. Utredningen har inte sett att det sker någon direkt kontroll eller uppföljning av hur kraven i salmonellakontrollprogrammen uppfylls. Inte heller dokumenteras någon uppföljning med anledning av de årliga rapporter som programmen lämnar. Den utvärdering och uppföljning som görs är den som sker när kommande års kontrollmedel ska fördelas bland de årliga ansökningarna om medel till programmen.

Normalt finansieras de frivilliga kontrollprogrammen av de organisationer som är huvudmän för programmen, av enskilda djurägare och av Jordbruksverket. Fördelningen mellan Jordbruksverket, organisationen och den enskilde djurägaren varierar. För vissa hälsoprogram är staten en huvudfinansiär, för andra är det statliga bidraget litet eller inget alls.

När Jordbruksverket bedömer behovet av offentlig finansiering görs en bedömning av i vilken grad programmet kan väntas ge ekonomiska fördelar för den enskilde djurägaren. När det finns ekonomiska fördelar för djurägaren finns det ett mindre behov av statlig finansiering. Djurägarna kan i dessa fall förväntas vara beredda att stå för en större del av kostnaderna jämfört med om vinsten görs av samhället. Det borde innebära att hälsoprogram som riktas mot

djursmittor av betydelse för folkhälsan men med liten betydelse för produktionen ska prioriteras. Utredningens genomgång visar att så inte är fallet.

Man kan fråga sig vad det är som motiverar en djurägare att ansluta sig till ett frivilligt kontrollprogram och varför visa djurägare väljer att inte ansluta sig. Som framgått varierar anslutningsgraden högst väsentligt mellan olika hälsoprogram. Den höga anslutningsgraden till t.ex. det frivilliga BVD-programmet kan möjligtvis förklaras med att BVD är en sjukdom som orsakar djurägaren förluster i verksamheten. Den höga statliga subventionen kan också haft betydelse men enligt SVA:s beräkning skulle programmet även utan subvention vara lönsamt för djurägaren.

Utanför fjäderfäsektorn är anslutningsgraden låg för de frivilliga salmonellaprogrammen. Anslutning till programmen ställer krav på djurägaren att vidta olika åtgärder och upparbeta vissa rutiner. Programmet innehåller emellertid ingen statlig subvention. Fördelen för djurägaren är, förutom bättre hygienförhållanden, att ersättningen vid ett salmonellautbrott blir högre vid anslutning till ett frivilligt program. Ersättning erhålls vid ett utbrott oavsett om man är ansluten till ett kontrollprogram eller inte och den skillnad som föreligger på 20 procenten tycks inte motivera en djurhållare att ansluta sin besättning till kontrollprogrammet. Anslutning till salmonellaprogrammet har följaktligen inget annat motiv än att vid ett utbrott få en något högre ersättning. Många nötköttsproducenter kan på goda grunder bedöma risken för ett salmonellautbrott som låg och beslutet att ställa sig utanför kontrollen skulle, sett till ersättningen, vara ett rationellt beslut. För staten som står för en stor del av utgifterna vid ett salmonellautbrott är det angeläget att djurägarna gör vad de kan för att förebygga salmonella.

Större svinproducenter är undantagna från ersättning vid salmonellautbrott. Är besättningen ansluten till ett frivilligt kontrollprogram utgår dock full ersättning, dvs. 70 procent av kostnader och förluster. Enligt uppgift från Svenska Djurhälsovården, det finns ingen framtagen statistik, är i det närmaste alla större svinproducenter med i det frivilliga kontrollprogrammet. Det är möjligt att skillnaden mellan 70 procent ersättning vid anslutning till ett frivilligt program och 50 procent för övriga är för liten för att motivera det merarbete som en anslutning till det frivilliga programmet innebär.

Till vissa frivilliga kontrollprogram tillskjuter staten medel. Det gäller generellt för program som riktar sig mot djursmittor som i

huvudsak har negativ effekt för animalieproduktionen. För det frivilliga salmonellaprogrammet är fördelen för djurägaren högre ersättning vid salmonella utbrott.

En annan djursmitta med betydelse för folkhälsan är campylobakter. Det är emellertid svårt att se de ekonomiska fördelarna för slaktkycklingproducenter att ansluta sig till det frivilliga kontrollprogrammet. Det statliga stödet är mycket liten och ersättning vid utbrott förekommer inte. Enligt uppgift från Svensk Fågel är det endast två slakterier som ger ett högre avräkningspris för anslutning till programmet.

Utredningens genomgång visar att statliga subventioner för att förebygga och motverka smittämnen i första hand riktas mot smittämnen som har produktionsnedsättande effekter. Stödet har i vissa fall motiverats av att stödja försäljning av levande djur på den inre marknaden trots att någon sådan handel inte förekommer. I andra fall har subventionen riktats mot smittämnen där fördelarna för djurägaren av att det minskar eller försvinner ur besättningen är så uppenbara att det inte skulle krävas statliga subventioner för hantera smittämnet. Den möjlighet för näringen och branschen själva att hantera olika smittämnen som lagstiftningen öppnar är sannolikt i många fall tillräcklig för att förebygga och motverka smittspridning. Det kan förutsätta att de marknadsfördelar som friska djur bör ge, ges en större vikt vid handeln med djur och vid leveranser till slakt. Det är dock främst en uppgift för djurägaren och organisationer inom djurområdet att hantera.

Det statliga stödet för att motverka spridning av salmonella utgår främst vid utbrott. De förebyggande hälsoprogrammen har låg anslutning och i allmänhet inget statligt stöd. Generellt har andra motiv än folkhälsan haft betydelse när olika kontrollprogram tagits fram och de statliga medlen prioriterats.

För svin och nötkreatur anger Jordbruksverkets föreskrifter att kontrollsektionen ska vägra att ansluta besättningar som inte uppfyller villkoren i föreskrifterna eller där kontrollsektionen finner uppenbara brister ur smittskydds- och djurskyddssynpunkt²⁶. Föreskrifterna är här inte i överensstämmelse med lagstiftningen. Enligt föreskrifterna för den frivilliga salmonellakontrollen ska den som får i uppdrag att ordna kontroll stänga ute den som inte uppfyller kraven i föreskriften eller som annars har en hög risk för smitta. I

²⁶ 13 § i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:20) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur, respektive 13 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:21) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende svin.

det praktiska arbetet innebär det att den besättning som av kontrollorganet vid ansökan om anslutningen inte uppfyller föreskriftens krav stängs ute.

Utredningen konstaterar att lagens innebörd är att den organiserade hälsokontrollen ska vara öppen för alla som har djur som omfattas av kontrollen.

Att aktivt utestänga besättningar med större risker för salmonella strider inte bara mot lagen utan den innebär också en paradox. I den grupp där staten har stora utgifter för salmonellabekämpning, förhindras medvetet riskbesättningar från att ta del av det förebyggande arbetet. Detta till skillnad från fjäderfäbesättningarna som stängts ute från ersättningsmöjligheten men där det förekommer omfattande förebyggande verksamhet i obligatorisk form.

Som framgått av redovisningen är ett ställningstagande att få landet eller ett djurslag fritt från en viss sjukdom eller smitta innebär ett åtagande för flera decennier framöver. Inte minst gäller detta för de kostnader som måste läggas ned innan vinsten av den minskade sjukdomsfrekvensen inträffar. Oavsett om det är staten eller näringen som ska stå för kostnaderna för ett eventuellt framtida beslut att utrota ett smittämne så måste detta beslut vara väl grundat och väl förankrat.

Oavsett anslutningsgrader till olika program eller överväganden kring finansiering framgår det att djurhälsoorganisationerna bedriver verksamhet som varken omfattas av lagstiftningen eller som får statsbidrag. Utredningens bedömning är att Djurhälsoorganisationerna tar ett stort ansvar inom sina respektive område och att de bedriver verksamheter som är värdefulla för svensk djurhållning och som bidrar till landets livsmedelssäkerhet. Djurhälsoorganisationerna har förutsättningar att fortsatt och i ökad utsträckning bedriva sjukdomsförebyggande verksamhet.

12 Livsmedelssäkerhet

12.1 Inledning

Den tidigare ganska ad hoc-artade lagstiftningen på livsmedelsområdet inom EU kom i början av 2000-talet under slagordet, ”från jord till bord”, att samlas i en genomarbetad livsmedelslagstiftning. Bakgrunden var ett antal kris- och skandalartade händelser inom livsmedelsområdet som tvingade medlemsländerna och kommissionen till en rad åtgärder för att återvinna konsumenternas förtroende för den europeiska livsmedelsproduktionen. Framför allt var det BSE-krisen som drev fram en ny politik men också rena skandaler som användning av dioxinfyllda transfetter i livsmedelsproduktionen bidrog till att politiken ändrades. Flera åtgärder vidtogs. Djurhälsoproblem flyttades år 1999 från direktoratet för jordbruksfrågor till direktoratet för folkhälsa och konsumentfrågor, användningen av kött och benmjöl i foder förbjöds och en helt ny lagstiftning om säkra livsmedel antogs efter flera års arbete under år 2002.

Det regelverk som nu finns ska grunda sig på bättre analyser av risker och bättre spårbarhet av produkter med animaliskt ursprung och ett tydligt ansvar för livsmedelsföretagarna. Syftet är att garantera livsmedelssäkerheten. Alla viktiga led i livsmedlens produktionskedja ska ha ”system” för att kontrollera att strikta hygienkrav uppfylls. Det finns också bestämmelser för handel med djur och animaliska produkter mellan medlemsstaterna och med tredjeländer. För att kunna genomföra regelverket på rätt sätt förfogar EU och medlemsstaterna över flera olika instrument, t.ex. Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) samt veterinärdatasystemet Traces (Trade Control and Expert System).

Livsmedelsföretagaren är den som ansvarar för att smittor inte kommer in i produktionen som kan äventyra livsmedelssäkerheten. I anslutning till att djur ska lämnas till slakt inleds en omfattande rad av åtgärder som kan komma att vidtas av livsmedelsföretag.

Åtgärderna kan vara avsedda att fastställa en viss kvalitet och därmed ett pris på det levererade djuret, kontroller av att leverantören uppfyller krav i leveransavtal och kontroller av slakterier så att de inte får in djur som kan skada produktionen genom olika smittor samt åtgärder för att säkerställa att verksamheten lever upp till livsmedelslagstiftningens krav.

12.2 Produktionsformer och struktur

Det fanns år 2008 cirka 70 700 livsmedelsanläggningar¹ samt uppskattningsvis 80 000 primärproducenter² som räknas som livsmedelsföretagare i Sverige.

År 2007 rapporterade Livsmedelsverket att det fanns cirka 65 700 anläggningar och den rapporterade siffran för år 2006 var cirka 53 900 livsmedelsanläggningar. Förklaringen till ökningen med runt 12 000 livsmedelsanläggningar förklaras i Livsmedelsverkets årsredovisning 2008 att ”Anledning till ökningen kan vara att anläggningar, som tidigare inte behövde godkännas, nu har tillkommit på grund av ny lagstiftning. Detta medför att verksamheter som funnits tidigare nu kommer med i rapporteringen. Dit hör till exempel små barnstugor.”³

Uppgifter från branschen är att 21 slakterier representerar 99,4 procent av grisslakten, 94,2 procent av storboskapsslakten och 87,9 procent av får-/lammslakten.

12.3 Reglerna kring livsmedelskontroll

Som tidigare har redovisats finns det internationella regler för djursjukdomar och deras hantering. Regler som har tagits fram av OIE. Inom livsmedelsområdet finns ett omfattande gemensamt regelverk, Codex Alimentarius.

Kommissionen för Codex Alimentarius skapades år 1963 av FAO och WHO för att utveckla standarder för livsmedel, riktlinjer och liknande texter för god standard i livsmedelsframställning m.m. (codes of practice). Arbetet bedrivs i enlighet med FAO/WHO Food Standards Programme. Huvudmålet för programmet är att skydda

¹ Rapportering av livsmedelskontrollen 2008, Livsmedelsverket rapportserie nr 7/2009, s. 7.

² Livsmedelsverkets Årsredovisning 2008, s. 14.

³ Livsmedelsverkets Årsredovisning 2008, s. 20.

konsumenternas hälsa och att säkerställa redlighet i handeln med livsmedel samt att förespråka samordning av framtagande av livsmedelsstandarder i internationella organisationer, både statliga och icke-statliga.

Det finns standarder och riktlinjer för några hundra olika produkter och produktionsprocesser, t.ex. apelsiner, edamerost och oliver, men också för mikrobiologiska kriterier i livsmedel, antimikrobiell resistens.

EU är sedan år 2003 fullvärdig medlem av kommissionen för Codex Alimentarius. I ett rådsbeslut har gränserna dragits upp mellan EU:s ansvarsområde och medlemsländernas ansvarsområde i Codex⁴.

EU:s åtagande mot Codex påverkar också innehållet i den nästan fullständiga harmonisering av lagstiftningen på livsmedelsområdet som gemenskapen har beslutat. På nationell nivå består således nästan hela regelverket av EG-förordningar eller nationella föreskrifter som införlivar EG-direktiv.

EU-reglerna på området utgår ifrån Europaparlamentets och rådets förordning 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftningen⁵. I beaktandesats 30 till förordningen formuleras en bärande tanke i lagstiftningen. Det anges där att ”en livsmedelsföretagare är mest lämpad att utforma ett säkert system för att tillhandahålla livsmedel och garantera att de livsmedel som tillhandahålls är säkra. Företagaren bör därför ha det primära juridiska ansvaret för att garantera livsmedelssäkerhet.” I förordningstexten (artikel 17) om skyldigheter anges följande.

1. Livsmedels- och foderföretagare på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan skall i de företag de har ansvar för se till att livsmedel och foder uppfyller de krav i livsmedelslagstiftningen som är tillämpliga för deras verksamhet och skall kontrollera att dessa krav uppfylls.
2. Medlemsstaterna skall införa livsmedelslagstiftning samt övervaka och kontrollera att livsmedels- och foderföretagare uppfyller de relevanta kraven i livsmedelslagstiftningen på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. De skall i detta syfte upprätthålla ett system för officiella kontroller och andra åtgärder med hänsyn till omständigheterna, däribland information

⁴ Rådets beslut 2003/822/EG om Europeiska gemenskapens anslutning till Codex Alimentarius-kommissionen.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

till allmänheten om livsmedels- och fodersäkerhet och riskerna med livsmedel, foder, övervakning av livsmedels- och fodersäkerheten och annan övervakning på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Medlemsstaterna skall också fastställa bestämmelser om vilka åtgärder och påföljder som gäller för överträdelser av livsmedels- och foderlagstiftningen. De åtgärder och påföljder som föreskrivs skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Begreppet livsmedelsföretag definieras i artikel 3 som ”varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel”. Begreppet stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan definieras som ”alla stadier, inbegripet import, från och med primärproduktion av ett livsmedel till och med dess lagring, transport, försäljning eller tillhandahållande till slutkonsumenten och, när det är relevant, import, produktion, framställning, lagring, transport, distribution, försäljning och tillhandahållande av foder”. Begreppet primärproduktion innebär ”produktion, uppfödning eller odling av primärprodukter inklusive skörd, mjölkning och produktion av livsmedelsproducerande djur före slakt. Jakt, fiske och insamling av vilda produkter omfattas också”. Begreppet företagare avser de fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i livsmedels- eller foderlagstiftningen uppfylls i det företag de driver.

De allmänna principer som kommer till uttryck i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 utvecklas och konkretiseras i ett flertal EU-rättsakter rörande skilda delar av livsmedels- och foderområdet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 kompletteras av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien som innehåller regler om livsmedelsföretagares skyldigheter och regler om riktlinjer och god praxis. Den sistnämnda förordningen innehåller krav på livsmedelsföretagaren att vidta särskilda hygienåtgärder för att uppfylla mikrobiologiska kriterier för livsmedel m.m.⁶ Dessa kriterier har fastställts i kommissionens förordning 2073/2005 om mikrobiologiska kriterier för livsmedel.

⁶ Se vidare artikel 4.3 ff i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien.

Dessa förordningars regler kompletteras av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung där det finns ytterligare bestämmelser om livsmedelsföretagares skyldigheter rörande animaliska livsmedel. Den nu nämnda förordningen innehåller också vissa handelskrav, däribland Sveriges och Finlands salmonellagarantier för kött och konsumtionsägg.

Salmonellagarantierna innebär att sändningar från ett annat EU-land av kött eller malet kött av nöt, svin och fjäderfä samt konsumtionsägg som är avsedda för Sverige ska åtföljas av dokument och handlingar från laboratorium som visar att godkänd salmonellakontroll har utförts⁷. Salmonellagarantierna omfattar inte alla former av kött, t.ex. inte de fall där livsmedel, smakämnen eller andra tillsatser har tillförts färskt kött. Sådant kött definieras som köttbehandling, vilket inte omfattas av salmonellagarantierna. Mer praktiskt innebär detta kött som är färdigkryddat eller marinerat inte omfattas av kravet på salmonellakontroll.

Förste mottagaren är den som är ansvarig för att kontrollera dokumenten som visar att salmonellakontroller har utförts⁸. En kontrollmyndighet får stickprovsmässigt kontrollera sådana sändningar.

Sändningar från anläggningar i Finland och Norge som fritt får omsätta animaliska livsmedel inom EU omfattas inte av kravet på dokumentation om genomförd salmonellakontroll.

Ytterligare två förordningar är av central betydelse. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda för livsmedel⁹ som innehåller regler för hantering av hela eller delar av djur som inte är avsedda att användas som livsmedel. Animaliska biprodukter uppkommer främst vid slakt av djur för livsmedelsändamål, vid produktion av produkter av animaliskt ursprung såsom mejeriprodukter samt i samband med bortskaffande av döda djur och åtgärder för sjukdomsbekämpning. Den andra förordningen är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

⁷ Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004.

⁸ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:22) om kontroll vid handel med animaliska livsmedel inom den Europeiska unionen.

⁹ Förordningen ersätts från den 4 mars 2011 av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter).

Som nämnts innebär regelverket att myndigheterna ska övervaka och kontrollera att syftena med lagstiftningen inte äventyras. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll (kontrollförordningen)¹⁰ anges syftena med kontroller och medlemsstaternas allmänna skyldigheter kring de offentliga kontroller som ska genomföras. Kontrollförordningen innehåller också regler för laboratorier som anlitas av gemenskapen eller medlemsstaterna samt bestämmelser om kontrollplaner, gemenskapsverksamhet och andra övergripande frågor. Det anges i beaktandesats 13 till kontrollförordningen att de offentliga kontrollerna bör utföras regelbundet, och kontrollfrekvensen bör stå i proportion till risken, med hänsyn till resultatet av företagets egenkontroller enligt kontrollprogram som grundar sig på HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points) eller kvalitetssäkringsprogram, när sådana program är utformade för att uppfylla de krav som foder- och livsmedelslagstiftningen samt föreskrifterna om djurhälsa och djurskydd ställer. Den offentliga kontrollen ska alltså vara riskbaserad. När det gäller produkter av animaliskt ursprung som ska användas för livsmedel har det i förordningen 853/2004 lagts fast särskilda hygienregler för livsmedelsföretagare. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004¹¹ fastställs särskilda bestämmelser för genomförande av offentlig kontroll av verksamhet med animaliska livsmedel. Förordningen medger också att det kan beslutas om särskilda regler, undersökningar, gränsvärden etc. Som exempel kan nämnas att kommissionen har fastställt särskilda bestämmelser för offentlig kontroll av trikiner i kött¹².

Generellt sett går det att säga att reglerna inom området ofta är utformade så att det finns utrymme för flexibilitet i tillämpningen av reglerna under förutsättning att livsmedelssäkerheten inte äventyras. Flexibiliteten ökar i de fall det inte har beslutats om precisa krav, då riktlinjer och nationella regler kan få större betydelse¹³. Statens roll är – i allt väsentligt – begränsad till tillståndsgivning, och offentlig kontroll.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

¹² Kommissionens förordning (EG) nr 2075/2005 av den 5 december 2005 om fastställande av särskilda bestämmelser för offentlig kontroll av trikiner i kött.

¹³ Artikel 4.5–6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 852/2004 jfr med artikel 14.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002.

De ovan nämnda EU-förordningarna kompletteras av bestämmelser i livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

12.3.1 Egenkontroll

Regelverket för livsmedelssäkerhet innebär att vissa livsmedelsföretagare ska ha system för egenkontroll som beskriver de rutiner som livsmedelsföretagaren har infört för att uppfylla regelverkets krav. Framtagandet av en rutin ska bygga på en bedömning av riskerna i produktionen.

Detta system ska sedan kontrolleras. Livsmedelsföretagaren ska göra kontroller i verksamheten för att undvika eller begränsa att livsmedel framställs som kan innebära att människor blir sjuka. Kontrollerna ska också bidra till att livsmedel som framställs håller en viss kvalitet. Livsmedelsföretagaren ska också provta produkter för att kontrollera att de inte innehåller för höga halter av vissa angivna ämnen.

12.3.2 Riskbaserad kontroll

Det har tagits fram två modeller för riskklassificering av livsmedelsföretag. Den ena av Livsmedelsverket avseende livsmedelsföretagare som inte är primärproducenter. Den andra av Livsmedelsverket och Jordbruksverket gemensamt avseende livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktionen. Modellerna ska vara till hjälp för kontrollmyndigheterna att kontrollera "rätt" anläggningar samt att bestämma resursåtgången för kontrollerna.

De modeller som kontrollmyndigheterna kan använda består båda av vardera två moduler. Den ena bedömer verksamhetens art, den andra bedömer hur väl företagets egenkontroll uppfyller lagstiftningens krav. Resultatet från tillämpning av modulerna ger tillsammans en riskklassificering av företaget. Klassificeringen ska sedan utgöra underlag för omfattning och frekvens av kontroller. Modellen beskrivs i en vägledning till kontrollmyndigheterna.

12.3.3 Riktlinjer för god praxis

I kapitel III i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om anges att medlemsstaterna ska uppmuntra utarbetandet av nationella riktlinjer för god hygienpraxis och tillämpning av HACCP-principerna. Riktlinjerna ska utarbetas i samråd med särskilt berörda parter, t.ex. behöriga myndigheter och konsumentgrupper. Även primärproduktionen ska uppmuntras att ta fram nationella riktlinjer¹⁴.

I förordningen anges också att kommissionen ska utarbeta gemenskapsriktlinjer för god hygienpraxis eller för tillämpning av HACCP-principerna.

De nationella riktlinjerna ska utarbetas av branschen i samråd med företrädare för särskilt berörda parter, t.ex. behöriga myndigheter. Arbetet får också bedrivas under ledning av det nationella standardiseringsorganet (i Sverige, Swedish Standards Institute, SIS), något som inte har tillämpats i Sverige. Medlemsstaten ska bedöma de nationella riktlinjerna, bl.a. för att se att riktlinjer är ett lämpligt stöd för företagen att uppfylla lagstiftningens krav på företagen. Riktlinjerna ska tillställas kommissionen som för ett registersystem över samtliga riktlinjer och som gör dem tillgängliga för medlemsstaterna.

Dessa olika riktlinjer ska underlätta för producenter att ta sitt ansvar för livsmedelssäkerheten eftersom många regler i EG-förordningar beskriver en målsättning utan att exakt ange hur målsättningen ska uppnås. Detta målstyrda regelverk möjliggör en flexibilitet och anpassning efter specifika förhållanden i en viss produktionsform. De nationella branschriktlinjerna kan redovisa praktiska lösningar på sätt som lättare gör det möjligt för ett enskilt livsmedelsföretag med en viss produktionsform att uppnå lagstiftningens mål. Vid offentlig kontroll ska myndigheten ta hänsyn till innehållet i nationella branschriktlinjer. Detta innebär också att det finns förutsättningar för en likvärdig bedömning av alla företag i en viss bransch.

¹⁴ Beaktandesatserna 11 och 14 till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004.

12.3.4 Utredningens kommentar till utveckling av branschriktlinjer m.m.

Den möjlighet som livsmedelslagstiftningen medger att det utvecklas riktlinjer av olika slag för livsmedelsföretag, även för djurhållning, bör vara en god väg att reducera risker för djurhållningen. Om det finns riktlinjer och ett företag väljer att åta sig att följa någon sådan riktlinje innebär detta förenklingar av kontrollerna och därmed också lägre kontrollkostnader för företaget.

I december 2009 fanns, såvitt känt, inte någon gemenskapsriktlinje men däremot fanns det sammanlagt sju nationella riktlinjer – branschriktlinjer – som har bedömts av Livsmedelsverket. Riktlinjerna omfattar bl.a. hantverksmässig tillverkning av ost och andra mjölkprodukter, småskalig produktion av vin och spritdrycker, bageri- och konditoriverksamhet. Närmare primärproduktionen finns branschriktlinjer för t.ex. mjölkproduktion, produktion av mjölkprodukter, transport av obehandlad mjölk och äggpackerier. Under början av år 2010 har bl.a. branschriktlinjer tagits fram för biodling. Säker honung – Biodlarnas nationella branschriktlinje för hantering av honung. Branschriktlinjerna kompletteras av branschmaterial som hjälper biodlaren att ha en god egen tillsyn av sin verksamhet¹⁵.

Utredningen har i del A, avsnitt 3.4.5 föreslagit att djurhållare ska upprätta biosäkerhetsplaner. Utredningen finner att branschriktlinjer, skulle kunna underlätta biosäkerhetsarbetet på anläggningarna och har därför i del A, avsnitt 3.4.6 även lämnat förslag på ett system med branschriktlinjer som i hög grad motsvarar det ovan beskrivna systemet.

Utredningen erinrar vidare om OIE:s regler kring biosektionering. Enligt dessa är det företagen som ska ta fram det gemensamma ledningssystemet för biosäkerhetsåtgärder som ska tillämpas inom en biosektor. Detta är potentiellt en ytterligare utveckling av riktlinjer och biosäkerhetsprogram.

12.4 Smittor i livsmedel och livsmedelsburna utbrott

I detta avsnitt beskrivs först och främst zoonoser och zoonotiska smittämnen i livsmedel. Redovisning av humanfall av zoonoser görs i del B, avsnitt 2.2.2.

¹⁵ Se Biodlingsföretagarnas Kvalitetspärm respektive Sveriges Biodlares Riksförbunds Bihusesyn.

12.4.1 Övervakningen av zoonoser och zoonotiska smittämnen i livsmedel

I artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG¹⁶ (zoonosdirektivet) finns allmänna bestämmelser om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen. Där anges att medlemsstaten ska samla in relevanta och jämförbara data som ska användas för att identifiera och karakterisera faror, uppskatta exponeringsgrad samt för att karakterisera de risker som är kopplade till zoonoser och zoonotiska smittämnen. I beaktandesats 10 till direktivet anges att en insamling av data om förekomsten av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur, i livsmedel och foder och hos människor är nödvändig för att fastställa zoonosernas utvecklingstendens och källor.

Direktivet har genomförts i förordningen (2005:422) om zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel. Ansvaret för övervakningen är delat mellan Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). I förordningen anges att övervakningen ska ske i det eller de led i livsmedelskedjan som är lämpligast med hänsyn till berörd zoonos eller zoonotiskt smittämne.

De zoonoser och smittämnen som ska övervakas är: Brucellos, campylobacterios, echkinikockos (dvärgbandmask), listerios, salmonellos, trikinos, tuberkulos orsakad av *Mycobacterium bovis*, verotoxinproducerande *Escherichia coli*.

Övervakning av följande smittämnen ska enligt förordningen endast ske om det är motiverat på grund av den epidemiologiska situationen. Här avses: Calicivirus, hepatit A, influensavirus, rabies, virus som överförs av artopoder, borrelios, botulism, leptospiros, papegojsjuka, andra former av tuberkulos än de som orsakas av *Mycobacterium bovis*, vibrios, yersinios, anisakiasis, kryptosporidios, cyster-cikos, toxoplasmos.

Övervakning ska också ske av antimikrobiell resistens.

Övervakningen av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur, i livsmedel och foder och hos människor samlas i den årliga zoonosrapporten som ställs samman av SVA som också rapporterar till kommissionen. Sammanställning för hela gemenskapen återfinns i

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG av den 17 november 2003 om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen, om ändring av rådets beslut 90/424/EEG och om upphävande av rådets direktiv 92/117/EEG.

EFSA:s årliga rapport om zoonoser (Trends and Sources of Zoonoses and Zoonotic Agents in the European Union).

I Svensk zoonosrapport 2007 rapporterades om salmonella, campylobakter, VTEC/EHEC, brucellos, echkinikockos, listeria, rabies, trikiner, tuberkulos och yersinia. I rapporten påpekas att campylobakter och yersinia inte är anmälningspliktig hos djur. Det anges vidare att det inte finns officiella program för övervakning i livsmedel av campylobakter, VTEC, listeria och yersinia utan provtagning sker på initiativ av kommunerna och Livsmedelsverket. Det anges också att det inte sker någon aktiv övervakning av listeria, rabies och yersinia hos djur.

Utredningen redovisar i det följande den övervakning som sker i livsmedel.

Resultat från livsmedelskontrollerna

Av de zoonoser eller zoonotiska smittämnen som förordningen (2005:422) omfattar provtas det för listeria, VTEC, campylobakter, salmonella och yersinia i livsmedelskontrollerna i landet. Kontrollerna omfattar också tre andra livsmedelssmittor.

Livsmedelsverket gör årligen en rapport där myndigheten redovisar en sammanställning av rapporteringen från kontrollmyndigheterna. Årligen påtalar verket de påtagliga brister som finns i rapporteringen. Livsmedelsverket angav följande i rapporteringen för år 2008¹⁷ under rubriken Mikrobiologiska specialanalyser, zoonoser med mera.

Enligt rapporteringen har nästan 15 500 analyser analyserats under 2008 fördelat på åtta olika specialanalyser, vilket var ungefär lika många som under 2007. Tidigare var antalet prov mycket högre. Också här är det inrapporterade materialet ofullständigt. Specialanalyserna är *Listeria monocytogens*, Verotoxinproducerande *E-coli*, *Campylobacter*, *Salmonella*, *Yersinia enterocolitica*, *Bacillus cereus*, *Staphylococcus aureus* samt *Clostridium perfringens*.

För livsmedelskontrollen i landet är årliga sammanställningar av analysresultat av stort värde. Dels ger de ett underlag som gör att Livsmedelsverket kan identifiera eventuella problemområden, dels kan verket spåra trender och under vissa omständigheter avläsa effekterna av införda åtgärder. Dessutom får verket ett underlag för den rapportering som verket är skyldigt att skicka till EU. Det sistnämnda är inte minst viktigt. Den information som EU samlar in på detta sätt utgör ett viktigt underlag för arbetet med nya direktiv och förordningar och det betyder

¹⁷ Livsmedelsverkets rapportserie nr 7/2009, s. 15.

att Sveriges möjligheter att kunna påverka detta arbete och understryka våra argument i förekommande fall kan vara beroende av att Sverige har tillgång till en relevant inhemsk statistik. Därför är det viktigt att alla kommuner medverkar och skickar in denna information.

Det finns kontrollmyndigheter som skickar in ett riktigt underlag men alltför många lämnar in ett ofullständigt eller i vissa fall felaktiga resultat. Av den anledningen kan inga slutsatser dras av det inrapporterade materialet.

Utredningen har gjort en sammanställning av rapporteringen år 2008.

Tabell 12.1

Smittämne i Livsmedelskontroll 2008	Listeria	VETEC	Campylob	Salmonella	Yersinia	Bac. Cereus	Staphyloc. aureus	Clostridium perfringens
Antal provsvar med påträffade smittämnen	34	18	0	6	0	28	6	12
Mejeriprodukter	0	0	0	1	0	3	1	0
Ägg o äggprodukter	0	0	0	0	0	0	0	0
Kött o köttprodukter, vilt & fjäderfä	5	2	0	1	0	2	1	0
varav <i>Tamboskap, färskt fryst kött</i>	5	2	0	1	0	1	1	0
varav <i>Tamboskap, köttprodukt</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
varav <i>Vilt</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
varav <i>Fjäderfä</i>	0	0	0	0	0	1	0	0
Fisk, skaldjur & mollusker	21	0	0	2	0	6	1	0
Frukt & grönt	1	4	0	1	0	1	1	0
Örter & kryddor	0	0	0	0	0	0	0	0
Kakao, kaffe, te m.m.	0	0	0	0	0	0	0	0
Nötter, nötköttprodukter o snacks	0	0	0	0	0	0	0	0
Färdigmat	7	1	0	1	0	12	2	12
Övrigt	0	11	0	0	0	4	0	0
Antal rapporterade tillsynsmyndigheter	34	18	19	88	1	116	102	101
Antal prover	1007	205	142	2953	1	3671	4554	2670

*Övrigt en sammanslagning av provtagning på Fetter och oljor, Soppor, buljonger och såser, Spannmål, bageriprodukter & konditorivaror, drycker, glass och desserter, konfektyr och godis, livsmedel för speciella näringsändamål samt tillsatser.

Antalet rapporterade kontrollmyndigheter är litet. Antalet prov per rapporterad kontrollmyndighet är också litet. Skälet till provtagningen rapporteras inte. Av redovisningen framgår inte heller den provade produktens ursprungsland, men det är rimligt att anta att siffrorna inte bara avser produkter med svenskt ursprung.

Underlaget medger inte några slutsatser men visar att rapporteringen är anmärkningsvärt låg. En sammanställning över rapporteringen för åren 2003–2008 ger en bild av vad kontrollmyndigheterna under de åren har funnit anledning av rapportera.

Tabell 12.2

Smittämne i Livsmedelskontroll 2003–2008	Listeria	VETEC	Campylob	Salmonella	Yersinia	Bac. Cereus	Staphyloc. aureus	Clostridium perfringens
Antal provsvar med påträffade smittämnen	98	119	78	82	107	304	194	39
Mejeriprodukter	1	1	0	4	2	24	8	0
Ägg o äggprodukter	0	0	0	0	0	1	1	0
Kött o köttprodukter, vilt & fjäderfä	20	10	74	29	105	13	59	1
– <i>Tamboskap, färskt fryst kött</i>	17	4	0	9	76	2	30	0
– <i>Tamboskap, köttprodukt</i>	0	2	0	5	24	5	21	1
– <i>Vilt</i>	3	1	0	1	4	0	3	0
– <i>Fjäderfä</i>	0	3	74	14	0	6	5	0
Fisk, skaldjur & mollusker	55	2	0	5	0	9	5	0
Frukt & grönt	2	6	2	16	0	6	11	0
Örter & kryddor	0	0	0	5	0	1	1	1
Kakao, kaffe, te m.m.	0	0	0	1	0	0	0	0
Nötter, nötköttprodukter o snacks	0	0	0	0	0	3	0	0
Färdigmat	18	13	2	19	0	174	95	36
Övrigt	2	87	0	3	0	73	14	1

Som framgår av tabellen finns det stora variationer mellan år 2008 och redovisningen för sexårsperioden. Detta märks tydligast för yersinia, där 104 av de rapporterade provsvaren med påträffat smittämne härrör från livsmedelskontrollen år 2004. Det året rapporte-

rade 91 kontrollmyndigheter för sådan provtagning, året därpå rapporterade 3 myndigheter.

12.4.2 Utredningens kommentar till övervakning av livsmedelssmittor

Livsmedelsverket redovisar årligen resultatet av livsmedelskontrollerna samt redovisning av de livsmedelsburna utbrott som har inträffat under året. Utredningen har noterat att verket varje år de senaste fem åren i sin redovisning hänvisat till bristerna i kommunernas kontroll och deras rapportering. I redovisningen syns tydligt att vissa smittämnen rapporteras i så begränsad utsträckning att siffror från Sverige inte anges i EFSA:s rapport där de inte redovisar uppgifter om rapporteringen avser mindre än 25 prover för en viss grupp av livsmedel.

Redovisningen saknar också väsentliga upplysningar för det svenska smittskyddet av sjukdomar hos djur. När animaliska produkter provtas anges inte om provet är taget på sådana produkter med svenskt ursprung. Avsaknaden av denna information gör att det inte går att dra några säkra slutsatser om och i så fall i vilken omfattning som smittor hos svenska djur påverkar människors hälsa genom livsmedel. Avsaknaden av den informationen bidrar inte heller till att bedöma om animaliska produkter med svenskt ursprung provtas i för stor eller för liten omfattning.

Muntligen har uppgifter lämnats till utredningen om att provtagning sker i större utsträckning i kommunerna än vad som framgår av rapporteringen. Det finns således kommuner som provtar för olika livsmedelsburna smittor men som inte rapporterar till Livsmedelsverket.

Övervakningen av smittor i livsmedel i enlighet med zoonosdirektivet är bristfällig. Det saknas således ett ordentligt underlag för påståenden om livsmedel i Sverige i detta avseende. Utredningen noterar att endast 88 tillsynsmyndigheter av 271 har rapporterat sin provtagning för salmonella i livsmedel.

12.5 Livsmedelskontroll – organisation

Livsmedelsverket har ansvar för livsmedelskontrollen i Sverige¹⁸. Livsmedelskontrollen ska enligt lagstiftningen vara riskbaserad, regelbunden, anmäld och oanmäld samt gälla samtliga led i livsmedelskedjan. Den operativa kontrollen omfattar revision, inspektion och provtagning¹⁹. För den operativa kontrollen av det stora flertalet livsmedelsanläggningar ansvarar de 290 kommunala kontrollmyndigheterna. En eller flera kommuner kan slå sig samman och bilda en gemensam kontrollmyndighet. År 2008 fanns det 270 kommunala tillsynsmyndigheter²⁰. Livsmedelsverket har också operativa kontroller, vilket innebär att det år 2008 fanns 271 tillsynsmyndigheter.

Antalet anläggningar som Livsmedelsverket har kontrollansvar för har ökat de senaste åren. Det beror på att ansvar har överfört från kommunala kontrollmyndigheter ofta efter att kritik har riktats mot den kommunala kontrollen. Till exempel överfördes år 2006 ansvaret för ett tjugotal fiskanläggningar, efter att den kommunala kontrollen kritiserats vid en inspektion av EU-kommissionens livsmedels- och veterinärbyrå (FVO)²¹.

12.6 Myndigheternas kontroller i livsmedelsföretag

År 2008 uppges att 70 744 verksamheter hade rapporterat sin verksamhet för livsmedelskontroller²².

Livsmedelsverket ansvarar för den operativa kontrollen av cirka 550 större anläggningar²³. Av dessa var knappt 300 köttanläggningar²⁴. Verket ansvarar också för importkontrollen från tredje land.

¹⁸ I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 läggs riktlinjerna fast för den offentliga kontrollen av livsmedelskedjan.

¹⁹ Livsmedelsverket, Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan 2007–2009, s. 53.

²⁰ Livsmedelsverkets rapportserie nr 7/2009, s. 5.

²¹ Livsmedelsverket, Årsredovisning 2006, s. 12, jfr FVO rapport DG(SANCO)/7560/2005 – MR Final.

²² Livsmedelsverkets rapport om livsmedelskontroller 2008, s. 7.

²³ Ibid.

²⁴ Enligt förteckningen över de objekt över vilka myndigheten utövar kontroll är 33 småskaliga slakterier, 28 storskaliga slakterier, 22 småskaliga styckningsanläggningar, 127 storskaliga produktionsanläggningar, 7 småskaliga fjäderfäslakterier, 14 storskaliga fjäderfäslakterier, 17 renanläggningar, 60 vilthanteringsanläggningar, 25 fiskanläggningar, 42 fiskefartyg, 47 mjölk- och mjölkproduktanläggningar, 3 anläggningar för tvåskaliga blötdjur, 12 tåg- och flyganläggningar, 34 vin- och spritanläggningar, 6 äggproduktanläggningar, 130 äggpackerier samt 15 övriga livsmedelsanläggningar.

Kommunerna ansvarar för kontroller av övriga cirka 70 200 anläggningar²⁵.

Länsstyrelserna har fr.o.m. år 2009 tagit över kontrollansvaret för de cirka 80 000 primärproducenterna. År 2008 lämnade 78 av kontrollmyndigheterna rapport om kontroll av primärproducenter. Antalet kontrollerade anläggningar uppgick till 1 900²⁶.

12.6.1 Kontroll av livsmedelsföretagare

Alla anläggningar som behandlar animaliska produkter (inklusive slakt) ska till skillnad från icke-animaliska verksamheter vara godkända²⁷. Ett godkännande innebär bl.a. kontroll av att företagets lokaler, utrustning och verksamhetsrutiner är ändamålsenliga. Godkända verksamheter tilldelas ett särskilt godkännandenummer, som ska användas vid märkning av kött och förpackningar så att livsmedlet i handeln ska kunna spåras. Godkännandet följer livsmedelsföretagaren och vid ägarbyte måste verksamheten godkännas eller registreras på nytt.

Officiella veterinärer och assistenter samt regionala inspektörer genomför fortlöpande kontroller av att livsmedelsföretagare uppfyller kraven på livsmedels säkerhet. Vid kontrollen undersöks bl.a. företagets rutiner för rengöring, skadedjursbekämpning, personlig hygien, vattenkvalitet, temperaturstyrning, utbildning av personal och underhåll av lokaler och utrustning samt HACCP-baserad egenkontroll. Kontroller kan vara föranmälda (revision) eller oanmälda (inspektion) och omfatta olika delar av lagstiftningen. För företagare som bedriver animalisk livsmedelsverksamhet gäller utöver de allmänna kraven i lagstiftningen särskilda hygienkrav.

12.6.2 Kontroller i slaktanläggningar

Kontroller kring slakterianläggningar består av flera moment: kontroll i samband med godkännande av anläggningar, kontroll i samband med slakt samt kontroll av livsmedelsföretagare. I samman-

²⁵ Antalet rapporterade anläggningar år 2008 var 70 744 st (cirka 5 000 fler än år 2007 och 15 000 fler än år 2006).

²⁶ Livsmedelsverkets rapportserie nr 7/2009 s. 16.

²⁷ Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004.

hanget förekommer ofta begreppet köttkontroll²⁸ som emellertid inte har någon helt entydig förklaring. Inom Livsmedelsverket är det ett resultatområde som omfattar den verksamhet som bl.a. utförs av besiktningsveterinärerna. I andra sammanhang är begreppet mer begränsat till den fysiska kontrollen efter det att ett djur har avlivats.

Ett slakteri (livsmedelsföretagaren) ska skaffa sig relevant information om de djur som ska levereras till dem. Informationen ska utvärderas varefter den ska finnas tillgänglig för den officiella veterinären innan djuren anländer till slakteriet²⁹. Livsmedelsföretagaren är skyldig att underrätta den officiella veterinären om sakförhållanden som kan ge upphov till hälsofara innan besiktning före slakt av djuret i fråga. Anländer ett djur utan den relevanta informationen ska slakteriet omedelbart underrätta den officiella veterinären och djuret får inte slaktas förrän den officiella veterinären har gett sitt godkännande³⁰.

Officiella veterinärer och assistenter utför kontroller i samband med slakt. Kontrollerna innefattar dels en besiktning av levande djur innan slakt, dels en besiktning av kropp och inälvor efter slakt. Kontrollerna innebär även kontroll av information från livsmedelskedjan, bl.a. leverantörsgarantier från primärproducenten om läkemedelsbehandlingar och djurens hälso- och smittskyddsstatus.

Den officiella veterinären ska i samband med besiktning före eller efter slakt ägna särskild uppmärksamhet åt att upptäcka förekomst av zoonotiska sjukdomar och sjukdomar som ”är upptagna på OIE:s A-lista och i förekommande fall på OIE:s B-lista”³¹ (utredningen noterar att OIE sedan 2005 bara har en lista, beträffande A- och B-listan se del B, kapitel 2).

Kontroller i slakterianläggningar kan utföras lite olika beroende på riskbedömningar och produktionsform. Samma kontroll kan också under vissa förutsättningar utföras av olika personalgrupper. Nedan beskrivs kontroller före och efter slakt och de förhållanden som kan göra att kontroller utförs på annat sätt var för sig.

²⁸ Begreppet köttkontroll har funnits som en del i den sedan mer än 100 år reglerade köttbesiktningen, jfr Nordisk Familjebok 1911, spalt 703f. Om kontrollbegreppet se även del B, kapitel 11

²⁹ Grundkravet är att uppgiften ska vara lämnad minst 24 timmar före djurets ankomst men Sverige utnyttjar ett undantag som medger att uppgifterna kan lämnas senare.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004.

³¹ Avsnitt I, kapitel II, punkterna A 3 och D 1 i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.

Krav för besiktning före slakt utan att möjligheter till olika undantag har använts

Den officiella veterinären ska göra en besiktning före slakt av de djur som kommer till slakteriet i syfte att kontrollera djurskydd och djurhälsa samt att övervaka epizootier och zoonoser. Besiktningen ska säkerställa att endast friska djur som inte uppvisar tecken på sjukdom som kan ha betydelse människors och djurs hälsa slaktas. Om det finns misstanke om en allvarlig smittsam djursjukdom ska den officiella veterinären och den behöriga myndigheten vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

Besiktning efter slakt

Den officiella veterinären ska göra en besiktning efter slakt som syftar till att upptäcka förekomst av sjukdomar eller andra avvikelser som har betydelse för människors eller djurs hälsa, särskilt epizootier eller zoonoser.

Utifrån ett detaljerat regelverk med särskilda krav granskas, palperas (känna med hand och fingrar) och anskärs slaktkroppen och de inre organen från samtliga djur som har slaktats³². För nötkreatur äldre än sex veckor omfattar besiktningen några fler moment än för nötkreatur yngre än sex veckor. Besiktningen efter slakt av tamsvin, tamfår och tamgetter respektive av tama hästdjur har i stort sett samma omfattning. Beträffande fjäderfä ska besiktningen efter slakt bestå av inspektion av ett urval av slakten.

Specifika krav som påverkar omfattningen av besiktningen efter slakt

Förordningen 854/2004 anger också fem specifika risker: TSE, dynt, trikinos, rots, tuberkulos och brucellos³³. Beträffande dynt, rots och tuberkulos anges att särskild undersökning eller hantering ska ske av djur där någon av dessa smittor misstänks.

Beträffande TSE och trikinos hänvisas till tillämplig gemenskapslagstiftning, vilken för båda smittorna innebär provtagning. För trikiner gäller att i slakten görs provtagning på visst sätt på alla slaktkroppar av svin, hästar, vildsvin och andra mottagliga djurarter i enlighet

³² Avsnitt IV: Särskilda krav i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.

³³ Dynt är larvstadiet till det som brukar benämnas "binnikemask", se vidare Smittskyddsinstitutets webbplats.

med kommissionens förordning (EG) nr 2075/2005. För TSE-sjukdomen BSE görs provtagning av alla nötkreatur äldre än 48 månader vid slakt eller avlivning, som en del i övervakningen av den smittan³⁴.

Sverige är officiellt tuberkulosfritt avseende nötkreatur³⁵. För att behålla denna status ska Sverige upprätthålla villkoren i del I, punkt 4 a–d i bilaga A till rådets direktiv 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen. Ett av dessa villkor är att alla slaktade nötkreatur ska underkastas en officiell obduktion – vilket innebär en kontroll efter förändringar som kan tyda på tuberkulossmitta av varje slaktkropp.

Möjligheter till förändringar av besiktning kring slakt?

Regelverket ger möjlighet för ett medlemsland dels att begära undantag från bestämmelserna, dels att anta nationella åtgärder för att anpassa kraven på kontroller när det gäller färskt kött. I båda fallen fordras anmälning till och beslut från kommissionen efter ett förfarande som anges i artikel 17 i förordning (EG) 854/2004. I förfarandet kommer andra medlemsstater att ges möjlighet att kommentera de planerade åtgärderna.

Bortsett från dessa rena undantag från tillämpning av reglerna medger regelverket flera olika sätt varigenom provtagning och besiktning före eller efter slakt kan genomföras av annan än den officiella veterinären.

Generella möjligheter för officiella assistenter att utföra uppgifter

En generell möjlighet som regelverket medger – och som används i Sverige – är att många uppgifter kan utföras av officiella assistenter. Den officiella assistenten får bistå den officiella veterinären med alla arbetsuppgifter, med vissa begränsningar³⁶:

³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati, jfr kommissionens beslut 2009/719/EG av den 28 september 2009 om tillåtelse för vissa medlemsstater att se över sina årliga övervakningsprogram för BSE.

³⁵ Kommissionens beslut 2003/467/EG av den 23 juni 2003 om fastställande av att vissa medlemsstater samt regioner i vissa medlemsstater har status som officiellt fria från tuberkulos, brucellos och enzootisk bovin leukos när det gäller nötkreatursbesättningar.

³⁶ Avsnitt III, kapitel I i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.

1. Vid revisionsuppgifter³⁷ får de officiella assistenterna endast samla in information om god hygienpraxis och HACCP-baserade förfaranden.
2. Vid besiktning före slakt och kontroll av djurskyddet får officiella assistenter endast göra en inledande kontroll av djuren och hjälpa till med rent praktiska arbetsmoment.
3. Vid besiktning efter slakt ska den officiella veterinären regelbundet kontrollera de officiella assistenternas arbete och om ett djur nödslaktas utanför slakteriet personligen utföra besiktningen.

Möjligheter till förändring beroende på riskbedömning

Grundkravet i EG-reglerna är att minst en officiell veterinär ska närvara på slakteriet under hela besiktningen såväl före som efter slakt och på vilthanteringsanläggningar under hela besiktningen efter slakt.

Grundat på en riskanalys kan Livsmedelsverket besluta att den officiella veterinären under två omständigheter inte behöver närvara vid slakteriet³⁸.

Den första omständigheten gäller vid besiktning *före slakt* om en officiell veterinär eller en godkänd veterinär genomför besiktningen före slakt vid den jordbruksanläggning varifrån djuren kommer och kontrollerar annan information och meddelar detta till den officiella assistenten på slakteriet. Den officiella assistenten ska kontrollera att lämnad information inte antyder några problem för livsmedels säkerheten och att djurens allmänna hälsotillstånd och djurskyddet är tillfredsställande. Den officiella veterinären ska regelbundet kontrollera att den officiella assistenten genomför kontrollerna på ett riktigt sätt.

Den andra omständigheten gäller vid besiktning *efter slakt* om en officiell assistent genomför besiktningen efter slakt och lägger undan allt kött som uppvisar förändringar liksom allt annat kött från samma djur och den officiella veterinären senare inspekterar allt sådant kött. Den officiella assistenten ska dessutom dokumentera sina förfaranden och iakttagelser på ett sådant sätt som gör det

³⁷ Begreppet definieras i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 som "en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om verksamheter och resultat från dessa överensstämmer med planerade åtgärder och om åtgärderna har genomförts på ett effektivt sätt och är lämpliga för att nå målen".

³⁸ Avsnitt III, kapitel II i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.

möjligt för den officiella veterinären att kontrollera att alla krav är uppfyllda.

Det undantag som gäller den officiella veterinärens närvaro vid besiktning efter slakt kan utökas rörande fjäderfä³⁹, vilket innebär att den officiella assistenten dessutom får kassera kött från fjäderfä som uppvisar förändringar och den officiella veterinären behöver heller inte systematiskt inspektera allt sådant kött.

De två fallen av flexibilitet kan inte användas vid nödslakt, eftersom djur då kan misstänkas ha en zoonos eller annars visa tecken på tillstånd som kan verka menligt på människors hälsa, eller vid utbrott av vissa allvarliga djursjukdomar. En förutsättning för flexibiliteten är tuberkulosfrihet för nötkreatur och brucellosfrihet för nötkreatur, får och getter.

Det saknas tillgänglig dokumentation i vilken omfattning som Livsmedelsverket har beslutat att tillåta dessa undantag.

Möjligheter till förändring beroende på produktionsform

Fjäderfä

Sverige har med stöd av regelverket tillåtit att slakteripersonal övertar de uppgifter som den officiella assistenten ska utföra vid offentlig kontroll av framställning av kött från fjäderfä⁴⁰. Detta sker under följande villkor.

Om anläggningen under minst 12 månader har tillämpat god hygienpraxis och HACCP-baserade metoder får Livsmedelsverket tillåta att personal vid anläggningen utför en del av de officiella assistenternas uppgifter. Detta system förutsätter också att personal vid anläggningen genomgår lämplig utbildning, att de står under en officiell veterinärs övervakning, handledning samt står under dennes ansvar. Livsmedelsverket ska fatta principbeslut och från fall till fall besluta om godkännande av tillämpning av detta system. Beslutar Sverige sig för detta system ska kommissionen informeras om beslutet och de villkor som hänger samman med systemet.

³⁹ Undantag beträffande fjäderfä gäller normalt även hardjur.

⁴⁰ Avsnitt III, kapitel III, A i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.

Svin

Livsmedelsverket får besluta att svin avsedda för slakt ska besiktigas *före slakt* på den jordbruksanläggning som djuren kommer från, djuren ska också åtföljas av ett hälsointyg. Besiktningen ska utföras på visst sätt av officiell veterinär eller godkänd veterinär. Svin, besiktigade på sådant sätt, ska skickas direkt till slakt och får inte blandas med andra svin. På slakteriet behöver besiktningen före slakt endast bestå av en identitetskontroll av djuren och en undersökning av att djurskyddsskäl är uppfyllda samt att djuren inte uppvisar tecken på tillstånd som kan inverka menligt på människors eller djurs hälsa⁴¹. Undersökningen på slakteri får utföras av officiell assistent.

Livsmedelsverket får, på grundval av epidemiologiska eller andra uppgifter från jordbruksanläggningen, besluta att slaktsvin som har fötts upp under kontrollerade uppfödningförhållanden i integrerade produktionssystem efter avvänjning endast behöver genomgå okulär besiktning *efter slakt*. Omfattningen av den okulära kontrollen kan också begränsas till utvalda områden.

Möjligheter till förändring beroende på utbildning

Slakteripersonal som har genomgått särskild utbildning får under den officiella veterinärens tillsyn och på dennes ansvar utföra särskilda provtagningar och undersökningar när det gäller alla slags djur⁴².

Sådan särskild utbildning har anordnats för provtagning av BSE där provtagningen idag utförs av särskilt utbildad och godkänd personal vid slakterierna.

Förändringar i undersökning av trikiner

Förordningen 2075/2005/EG öppnar för möjligheten att undanta göd- och slaktsvin från kravet på provtagning avseende trikiner. En medlemsstat eller en region i en medlemsstat kan efter anmälan bli förklarad som en region som ska undantas från trikinundersökning vid slakt. I dagsläget är det endast Danmark som har sådan status.

⁴¹ Avsnitt II, kapitel IV, A, i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.

⁴² Avsnitt II, kapitel III, B, i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.

Livsmedelsverket skrev följande i ett nyhetsbrev den 22 december 2005 med anledning av den nya kommissionsförordningen om trikinundersökning:

Behörig myndighet i ett visst land kan förklara vissa **gårdar** eller en **kategori av gårdar** för **trikinfria**. I så fall bortfaller kravet på rutinmässig undersökning av samtliga djur. Ett visst antal djur måste dock undersökas. Antal djur och frekvens skall framgå av ett nationellt kontrollprogram. Dessutom måste det finnas ett kontrollprogram för den vilda faunan. Resultatet från den regelbundna övervakningen av tamsvin, vildsvin, hästar, rävar och andra indikatordjur måste översändas till kommissionen varje år. Ytterligare ett antal krav måste vara uppfyllda, varför det kan dröja innan trikinfria gårdar blir verklighet i Sverige. Det kommer därför att tas fram mer information när modifierad eller slopad trikinkontroll kan bli aktuell.

Sverige har inte gjort någon anmälan om sådan undantagsstatus. I detta sammanhang kan noteras att senast ett positivt prov har gjorts på gris var år 1994.

Hur görs slakterikontrollerna?

I de flesta fall är grundkravet att man tittar efter synliga förändringar hos slaktkropparna (okulärbesiktning). Beroende på vilka förändringar som kan iakttas görs mera ingående undersökningar. Vidare skiljer sig kontrollerna åt beroende på det aktuella djurslaget.

Prover tas t.ex. på samtliga svinkroppar för förekomst av trikiner. Proverna skickas på analys till ett laboratorium. Slaktkroppen kan under överinseende av den behöriga myndigheten styckas i en styckningsanläggning under förutsättning att samtliga delar, vid positivt resultat, förklaras som otjänliga som livsmedel. Detta innebär i praktiken att väntan på provsvar direkt påverkar flödet på slakteriet. Som framgår ovan är det sedan år 2006 möjligt för Sverige att ersätta detta obligatorium med vissa övervakningsåtgärder.

Laboratorieundersökningar vid slakt

I den officiella veterinärens inspektionsuppgifter ligger att se till att det tas prover och att dessa identifieras på lämpligt sätt, hanteras och sänds till lämpligt laboratorium för övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen, TSE, otillåtna ämnen eller produkter samt

för påvisande av sjukdomar på OIE:s A-lista och i förekommande fall på OIE:s B-lista⁴³.

TSE-provtagning

Livsmedelsföretagare som driver ett slakteri är ansvarig för att prover för TSE tas ut från aktuella nötkreatur, får och getter och att proverna skickas till ett laboratorium som har godkänts av Jordbruksverket⁴⁴. Arbetet med att ta ut prover kan göras av den officiella personalen eller av speciellt utbildad slakteripersonal. Jordbruksverket har föreskrivit att prover ska tas av personal som Jordbruksverket har godkänt⁴⁵. Livsmedelsverket har befogenheter att bedriva offentlig kontroll över nämnda föreskrift.

12.7 Företagens kontroller av verksamheten

Utredningen besökte år 2008 två större slakterier i Sverige. Till dessa två anläggningar kommer det cirka 1 miljon djur (svin, nötkreatur, får och get) per år. Verksamheten vid slakteriet är industrialiserad genom en rationell uppdelning av olika moment i processen samt med tydliga krav på hygien inte minst vid förflyttning mellan slakt, styckning och beredning.

På dessa två anläggningar fanns det totalt 32 personer i livsmedelskontrollen anställda av Livsmedelsverket. Verkets besiktningsorganisation kontrollerar varje slaktkropp som ska processas i anläggningen. Konstateras eller misstänks att en slaktkropp är defekt kan hela eller delar av slaktkroppen kasseras.

Det görs också provtagning i slakten för bl.a. trikiner och BSE. Samtliga svin provtas för förekomst av trikiner. Dessa prover skickas med bil till ett laboratorium för analys och provtagna slaktkroppar eller delar därav lämnar inte anläggningen förrän provsvar lämnas att man inte har hittat några trikiner – vilket man inte har gjort under de senaste 15 åren. Livsmedelsverket gör också stickprovskontroller på företagets BSE-provtagning. Slakteripersonal vid den ena anlägg-

⁴³ Avsnitt I, kapitel II, F i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.

⁴⁴ 5 och 13 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2010:9) om obligatorisk övervakning avseende förekomst av TSE-sjukdom hos nötkreatur, får och get.

⁴⁵ 5 § Statens jordbruksverks föreskrifter om obligatorisk övervakning avseende förekomst av TSE-sjukdom hos nötkreatur, får och get.

ningen provtar slaktkroppar för förekomst av BSE. Dessa prover skickas med bil till ett laboratorium för analys (och provtagna slaktkroppar eller delar därav lämnar inte anläggningen förrän provsvar lämnas att man inte har hittat BSE). Denna BSE-provtagning har Jordbruksverket överlämnat till företaget.

Prover tas också för salmonella. Sammanlagt på de två anläggningarna tas det 750 prover per år för salmonellakontrollen.

För dessa anläggningar är kontroller en del av vardagen eftersom det inte bara är Livsmedelsverket som utför kontroller utan de har ett eget kontrollsystem för att leva upp till lagstiftningens krav och till sina kunders eller andra aktörers krav. Dessa andra aktörer genomför egna kontroller i anläggningarna. Sådana kontroller görs bl.a. av KRAV, ICA, KF, McDonalds, FVO⁴⁶ samt USA:s regering. De olika aktörerna har krav som de vill ha uppfyllda och generellt är det så att de amerikanska HACCP-kraven är de som är mest långtgående. Särskilt hårda krav gäller för att upprätthålla exportgodkännandet till USA.

Kött och Chark Företagen har länge uppmärksammat frågan om att den offentliga salmonellakontrollen i styckningen bör slopas, vilket skulle innebära väsentliga besparingar för styckningsföretagen. Kontrollen i styckningen anses inte tillför något eftersom den redan är genomförd i slakten. Alla slaktkroppar som styckas kommer från svenska slakterier, kontrollen uppfattas därför som en dyrbar och meningslös dubbelkontroll.

12.8 Vilka är kostnaderna för slakterikontrollen och vem betalar?

Kontrollerna i slakterierna betalas av företaget. I EU:s kontrollföreskrift finns en prisrekommendation som ska gälla som lägstanivå i medlemsländerna. Avgifterna ska innebära full/delvis kostnadstäckning för åtgärderna som utförs.

Livsmedelsverkets beräknade 138 miljoner kronor i intäkter från avgifter för köttkontroll år 2009⁴⁷. De beräknade avgifterna var oförändrade från föregående år.

Utredningen har av Scan fått uppgifter om det antal officiella veterinärer och assistenter som arbetar vid dess fyra anläggningar. Av Scans uppgifter framgår att antalet årsarbetskrafter har ökat och

⁴⁶ EU-kommissionens livsmedels- och veterinärbyrå, Food and Veterinary Office

⁴⁷ Livsmedelsverkets regleringsbrev för år 2009, Jo2008/3942 (delvis).

under år 2008 betalades avgifter motsvarande 51,1 miljoner kronor för de cirka 16 officiella veterinärer och 43 assistenter som fanns på Scans anläggningar. Denna kostnad motsvarar 23 öre/kg slaktad volym.

Köttbranschen har till utredningen framfört att de bedömer sig ha orimliga kostnader för köttkontrollen. Slakterierna kommer att betala närmare 120 miljoner kronor till Livsmedelsverket. Sverige har den högsta kostnaden per slaktat djur inom EU. Det är 2–3 gånger högre än vad dess konkurrenter i Finland betalar. Minimiavgiften för köttkontrollen är 5 euro per slaktat nötkreatur och 1 euro per slaktad gris. Branschen anser att det bör övervägas att också införa minimiavgiftsnivån i Sverige.

Tabell 12.3 Kostnader för den offentliga kontrollen per slaktat djur i några EU-länder, uppgifter från Kött och Charkföretagen

Land	Kostnad i Euro/nötkreatur (Stb)	Kostnad i Euro/gris
Sverige	12–25*	1,8–2,3*
Finland	5,2–7,4	1,2–1,7
Danmark	7–13	1,5
Holland	5,1–15,5	1,0–3,1
Irland	5,0	1,3
Belgien	5,1–15,5	0,9–2,6
Frankrike	4,1	0,8
Bulgarien	5,1	1,0
Rumänien	5,0	1,0
EU minimiavgift	5	1

* Den högre kostnaden gäller stort slakteri, den lägre gäller litet (dock inte småskaligt) slakteri.

12.9 Utredningens kommentarer till kontroller i slakten m.m.

Kontrollerna i slakterierna kan bäst beskrivas som en del i slakteriets verksamhet. Den officiella veterinären eller assistenten är – vid de större anläggningarna – i stort sett närvarande parallellt med anläggningens övriga personal.

Genom EU:s livsmedelslagstiftning finns det krav på livsmedelsföretagare att ha ett kvalitetssäkringssystem som bygger på HACCP. När företagen utarbetar sin version av ett HACCP-system så kommer ett moment att vara kontroll av leverantörer. Detta innebär att varje företag som köper av ett slakteri, ett styckningsföretag eller ett charkuteri kommer att vilja ställa krav på leverantören. Några nöjer sig med leveransavtal, vissa kommer att själva vilja genomföra kontroller och andra förlitar sig på tredje-parts-kontroller, av t.ex. revisionsfirmor eller liknande. Slakteriet, styckningsföretaget eller charkuteriet kommer dessutom själv att ha sitt kvalitetssystem som ska kontrolleras och för egen del ställa krav på sina leverantörer, primärproducenter och slaktdjursförsäljare.

Utredningen har besökt två av landets större slakterier och har haft kontakter med branschen. Dessa kontakter har belyst den kontroll som sker inom branschen. Ett av slakterierna uppgav att de hade 1–2 kontrollbesök varje vecka. Det finns en gemensam kärna av punkter som kontrolleras, därutöver tillkommer företagens olika egna kontrollpunkter. Den samfälliga bilden som utredningen har fått är att det är amerikanska företag som ställer de tuffaste kraven. Än mer krav ställs på slakterier som är godkända för export till USA. Ett sådant företag kommer dessutom årligen att kontrolleras av amerikanska tjänstemän.

I detta sammanhang vill utredningen lyfta fram att vid besök i andra länder så har utredningen frågat om vilka som ställer de mest långtgående kraven. För närvarande är det vanligast att man då lyfter fram Japan som det land med hårdast krav för att ett företag ska bli godkänd för export dit. Detta betyder att för företagen gäller generellt hårdare krav i avtalen mellan företag än vad regelverket annars kräver av företaget. Normalt innehåller avtalen ett baskrav som innebär att lagstiftningen följs.

Det system som finns inom företagsvärlden får den effekten att det för tillfället hårdaste köparkravet får stort genomslag. Den som säljer till en sådan köpare måste i sin tur ställa krav på sina leverantörer som måste ställa krav vidare i kedjan. Den som vill slå sig in på den marknaden kommer också att underkasta sig, och sina leverantörer, dessa hårda krav. Andra köpare tar intryck av de krav som ställs på marknaden och anpassar sina regler i större eller mindre grad. Denna process innebär också en paradox att ju öppnare och större handeln är desto hårdare krav ställs på produktionen samtidigt som en splittrad kravbild gör kontrollen otydlig.

Kostnaderna för den offentliga kontrollen per slaktat djur förefaller vara högre i Sverige än i jämförbara EU länder. Någon direkt förklaring till skillnaden har utredningen inte. Frågan bör utredas närmare.

Livsmedelsverket har på regeringens uppdrag utrett s.k. tredjepartscertifiering och kontroll och lämnat ett förslag till reformerat kontroll- och avgiftssystem⁴⁸. Det går ut på att om företagen kan uppvisa en väl fungerande, dokumenterad tredjepartskontroll (certifiering), ska kontrollmyndigheten kunna reducera den offentliga kontrollen. I rapporten konstateras att dagens offentliga kontroll inte på ett systematiskt sätt tar till vara resultaten från företagens kvalitetssystem.

Den offentliga kontrollen i slakterier och styckningsanläggningar är liten i förhållande till den som därutöver görs av branschens olika aktörer. Utredningen anser att den totala kontrollen i dag är så omfattande att merparten rimligen inte innebär något mervärde från livsmedelssäkerhetssynpunkt. Utredningen bedömer att Livsmedelsverket bör få i uppdrag att också arbeta för förutsättningar för att tillämpa internationell eller nationell standard för kontroll i slakterier, styckningsanläggningar m.m. som kan godtas inom livsmedelsbranschen och dessutom kan godtas som underlag för gemenskapskontroller. Utredningens bedömning är att aktörerna genom samverkan kan förenkla kontrollen.

Utredningen har tidigare föreslagit att bl.a. primärproducenter ska ta fram biosäkerhetsplaner för sin verksamhet och att branschens organisationer ska ta fram biosäkerhetsprogram eller liknande som både ger en jämn lägsta nivå för de områden som planen gäller och som ger möjlighet för enskilda producenter eller grupper av producenter att åta sig högre krav. Sådana olika planer eller program bör också beaktas i det riskbaserade kontrollförfarandet, vilket ger möjlighet till lägre kontrollkostnader.

EU:s livsmedelslagstiftning ger två huvudsakliga möjligheter att justera hur slakterikontrollerna ska utföras. Den första är att antalet kontroller minskar genom att frekvensen för kontroll anpassas efter anläggningens tidigare kontroller (riskbaserad). Den andra är möjligheten att flytta specifika kontroller från den officiella veterinären till officiella assistenter och i vissa fall från officiella assistenter till slakteripersonal.

⁴⁸ Livsmedelsverket, dnr 2577/08.

Den i praktiken största lättningen i det offentliga kontrollsystemet gäller fjäderfäslakterier där mycket av tillsynen sköts av utbildad personal på företaget.

Det finns en möjlighet till lättnader i det offentliga kontrollsystemet för svinproducenter med kontrollerade uppfödningförhållanden. I vilken utsträckning detta kan innebära en lättnad i praktiken för ett slakteri som tar emot djur för slakt för olika leverantörer är mer oklart. Köttbranschen har framfört att detta är en viktig fråga men att det behöver uppnås en kritisk massa där cirka 90–95 procent av grisarna är certifierade för visuell kontroll, för att antalet assistenter ska kunna minskas på några slakterier.

Regelverket medger en relativt hög grad av flexibilitet även om vissa bäst lämpar sig för mindre slakterier. Utredningen avser då möjligheten att assistenten lägger undan kött som sedan granskas av veterinären. Annan flexibilitet synes endast ge små lättnader och utredningen avser här den förenklade levandedjursbesiktningen eftersom besiktningen av djurskyddsskäl ändå måste göras.

Möjligheten till förenklingar vid trikinundersökning kan innebära lättnader för kontrollen i slakten. Införs sådana förenklingar ska viss övervakning utföras enligt kommissionens förordning (EG) nr 2075/2005. Det bör i särskild ordning bedömas om en sådan förenklad trikinundersökning kan vara motiverad.

Genom zoonosdirektivet⁴⁹ lyfter EU fram smittämnen som ska övervakas i något led i livsmedelskedjan. Den rapportering som görs av kommunerna för övervakning av livsmedel har i vissa fall så begränsad omfattning att den rapporterade provtagningen inte når upp till den lägsta nivå som gäller för redovisning av resultat enligt EFSA.

Kontrollmyndigheternas rapportering av kontroller avseende salmonella och andra zoonoser i livsmedel är bristfällig. Därutöver bör det i rapporteringen ingå att ange om den animaliska produkt som provtas har svenskt ursprung. Utan den informationen är det inte fullt ut möjligt att bedöma vilken påverkan som sjukdomsläget bland svenska djur inverkar på människors hälsa.

Samtidigt har konsumenternas medvetenhet om matens kvalitet vuxit. Konsumenten väljer medvetet miljöproducerade livsmedel, kött från gårdsslakterier, väljer bort produkter som inte uppfattas som hälsosamma etc. Konsumenternas ökade medvetenhet har tvingat de stora detaljhandelskedjorna att upprätta, som utredningen visar, egna kontrollprogram för att garantera att de livsmedel som de till-

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG.

handahåller är säkra och uppfyller de krav som konsumenterna ställer. Statens kontroll och livsmedelskedjornas kontroll överlappar varandra. Det ger ett betydande utrymme för förenklingar och besparingar såväl för staten som för den privata sektorn, och som utredningen visar, inom livsmedelskedjan.

13 Faktorer av betydelse för det framtida smittskyddet i Sverige

Utredningen har försökt ge en bild av hur det svenska smittskyddet har vuxit fram och av effekterna av dagens regelverk. Under lång tid kunde Sverige ensam bestämma inriktning och omfattning på det egna smittskyddsarbetet. Staten kunde, i den utsträckning den önskade, reglera importen av levande djur och var också oförhindrad att tillämpa de bekämpningsåtgärder och ersättningssystem den ansåg vara lämpliga. EU-inträdet innebar att den nationella djursmittpolitiken ställdes inför principiellt andra förutsättningar. Handeln med levande djur och livsmedel äger numera rum på en inre marknad som omfattar alla EU-länder och alltför många frågor som rör smittsamma djursjukdomar hanteras inom ramen för medlemskapet i EU. En ensidig nationell politik på området är inte längre möjlig.

Globaliseringen och den pågående klimatförändringen medför också att alltmer av smittskyddsarbetet måste hanteras i en internationell miljö och i ett internationellt samarbete. I det följande tar utredningen upp några områden som utredningen bedömer har stor betydelse för den framtida djursmittpolitiken i landet. Det gäller globaliseringen, den pågående klimatförändringen och EU:s nya djurhälsopolitik.

13.1 Globalisering

De senaste årtiondena har präglats av att länders beroende av varandra har ökat. Knappast något land kan i dag avskärma sig från omvärlden utan allvarliga följder för ekonomin och befolkningens levnadsstandard. Globaliseringen har fört med sig många fördelar men innebär också ökade risker. Det senare gäller på smittskyddsområdet.

Den internationella handeln med varor, livsmedel och levande djur ökar. Resandet ökar och många resor går till avlägsna länder och avlägsna områden. Exponeringen för olika smittor ökar och många smittor som kan drabba både djur och människor kan föras vidare genom mänskliga kontakter via livsmedel eller via levande djur. Restiderna förkortas och i dag kan en smittad individ resa i princip vart som helst i världen inom inkubationstiden för flertalet infektionssjukdomar.

Den risk för ökad spridning av zoonotiska smittämnen som bl.a. OIE varnar för kan också ses som ett resultat av förändringar på global nivå. Det gäller inte bara en ökad världshandel med levande djur och djurprodukter och ett ökat resande. Till de faktorer som har bidragit lyfts ofta fram den snabba befolkningstillväxten liksom tillväxten i antalet livsmedelsproducerande djur, den snabba urbaniseringen, snabba förändringar i produktionssystemen inom jordbruket, starkare integrering mellan lantbrukets djur och vilda djur och förändringar i den ekologiska miljön.

Dessa förändringar påverkar uppkomst och spridning av infektionssjukdomar. För att öka förståelsen för hur sjukdomar uppkommer och sprids krävs internationell samverkan. För att kunna upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs internationella regler. Sverige deltar i EU och i olika internationella organisationer för att utforma regelverk som gör det möjligt att minska riskerna för smittspridning i en alltmer globaliserad värld. Problemställningen har också ett nära samband med klimatförändringen.

13.2 Förändringar av klimat

Det finns en betydande enighet inom forskarsamhället att klimatförändringen påverkar ekosystemet och därmed potentiellt även hälsan hos djur och människor. Bland annat har den uppmärksamhet som OIE fäst vid klimatförändringens betydelse för infektionssjukdomar gett upphov till omfattande debatt. Uppmärksamheten har främst riktats mot folkhälsoområdet och vissa zoonoser. Rena djursjukdomar har fått mindre uppmärksamhet.

Mot den bakgrunden har utredningen gett SVA i uppdrag att göra en fördjupad kunskapssammanställning om klimatförändringens påverkan på zoonoser och infektionssjukdomar av betydelse för animalieproduktionen. I uppdraget ingick också att

göra en riskbedömning om klimatförändringen påverkar sannolikheten för introduktion och/eller etablering av exotiska sjukdomar och om befintliga sjukdomar i landet kan komma att få en ökad spridning. Uppdraget har utförts av sektionsschef Ann Albihn och epidemiolog Helene Wahlström vid SVA och rapporten redovisas i sin helhet i del C. Här redovisas en kort sammanfattning som har utarbetats av utredningen.

13.2.1 Påverkar klimatförändringen infektionssjukdomar?

Klimatförändringen utgör i dag ett av de största globala problemen. Ekosystemen påverkas och som en följd därav även förekomsten av infektionssjukdomar hos husdjur, vilda djur och människa. De vektorburna sjukdomarna har fått speciell uppmärksamhet. Andra antropogena (effekter eller processer som kan härledas ur mänskliga aktiviteter) faktorer påverkar också infektionssjukdomarna och vanligen är effekten av klimatförändringen svår att särskilja. I landet redan förekommande infektioner och sjukdomar som t.ex. salmonella och VTEC kan också påverkas av klimatförändringen så att de blir vanligare.

Vad händer med klimatet i Sverige?

Sammanställningen utgår från FN:s klimatpanels fjärde klimatrapport (IPCC 2007). Rapporten visar att ”med stor sannolikhet” är den huvudsakliga orsaken till klimatförändringen människans aktiviteter och våra utsläpp av växthusgaser. IPCC:s klimatmodeller uppvisar stora regionala variationer och störst temperaturökning ses i subarktiska och arktiska klimatzoner. Sårbarheten varierar mycket mellan olika regioner.

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI) har tagit fram klimatscenarier (SMHI 2009) för Sverige på kort, medellång respektive lång sikt (till åren 2040, 2070 respektive 2100). Data baseras på flera av IPCC:s klimatscenarier. De svenska scenarierna föreslår en markant förändring av årstiderna. Främst kommer vintrarna att bli varmare, kortare med mindre snötäcke och de riktigt kalla dagarna blir färre. Somrarna blir varmare men ökningen av temperaturen är inte lika tydlig som under övriga året. Ökad sommartemperatur får effekt på luft- och vattenkvalitet och

ökar risken för smittspridning via dricksvatten, foder och livsmedel.

Klimatzonerna förväntas flytta norrut. Detta kan få stora konsekvenser för utbredningen av ett flertal infektionssjukdomar, främst de vektorburna. Nederbörden över Sverige förväntas öka med mellan knappt 10 och drygt 20 procent. Risken för översvämningar ökar i hela landet.

Allt pekar mot att klimatförändringen påverkar förekomst, säsongsberoende, överföringar och den geografiska spridningen av infektionssjukdomar. När och var sådan påverkan kommer att inträffa beror på samspelet mellan en mängd faktorer och är därför svårt att förutspå.

Smittämnets introduktion, spridning och etablering

Etableringen av en infektionssjukdom i ett nytt område sker i flera steg. Klimatförändringar har vanligen en begränsad betydelse för själva introduktionen av ett nytt smittämne i en region. Att ett smittämne sprids eller etableras i ett land eller i en region kan däremot i många fall vara relaterat till klimatfaktorer.

I de flesta fall sker introduktion av ”nya” sjukdomar när en infektion från en viss begränsad region sprider sig till ett nytt område. Globaliseringen gör att det finns ett kontinuerligt flöde av smittämnen och smittbärande arter som transporteras mellan länder och kontinenter. Handel med djur och djurprodukter är en betydande orsak till smittspridning men smitta kan också införas med hjälp av flyttfåglar eller andra djur.

Infektioner som historiskt sett hör hemma i tropiska och subtropiska områden sprider sig norrut och kommer kanske även i kontakt med nya lämpliga vektorer. Många vektorburna infektioner är bland de allvarligaste och globalt sett de mest utbredda infektionerna såsom t.ex. malaria. För smittämnen som sprids med vatten och via mark kan spridningen öka när tillfällena med extremväder ökar såsom skyfall, höga flöden, översvämningar, ras, skred och torka med sprickbildningar i marken.

För virus gäller att några har förmåga att infektera olika arter och ge upphov till smittspridning i flera olika värdpopulationer. De har ofta en förmåga att överleva utanför ett reservoardjur, såsom i miljön (vatten, mark), i en vektor eller i ett tillfälligt värdjur. Hos vektorer som antar omgivningens temperatur förekommer en

direkt inverkan av omgivningstemperatur på virusreplikation i vektorn, ju varmare desto snabbare. Detta gäller t.ex. för blåtungevirus. För många virus i tropiska eller subtropiska områden saknas emellertid information om temperaturens inverkan på uppförökning i vektorn.

Vektorburna sjukdomar sprids med insekter, spindeldjur m.m., men även med smågnagare, andra däggdjur samt fåglar. Vektorer påverkas av ekosystemförändringar och knott-, mygg- och fästingvektorer m.fl. är vanligen mycket temperaturberoende, vilket påverkar geografisk förekomst, utvecklingscykel, livslängd, möjlighet att uppföröka ett smittämne, bitintensitet, m.m. Nya riskområden och nya riskperioder, t.ex. en förlängd aktiv säsong för vektorer förväntas för vektorburna infektionssjukdomar. Flera allvarliga vektorburna sjukdomar som i dag inte finns i Sverige bedöms, om de introducerades till landet, kunna etablera sig under detta sekel. Dessa sjukdomar har uppmärksammats speciellt i samband med klimatförändringen men också för att många av dem är zoonoser, dvs. de smittar mellan djur och människa.

Andra faktorer som påverkar förekomsten av infektionssjukdomar

Klimatförändringen är en av många faktorer som påverkar ekosystemen och därmed förekomst och spridning av infektionssjukdomar. Ekosystemen påverkas av mänskliga aktiviteter som t.ex. föroreningar, fragmentering av markområden, ändrad markanvändning, vattenreglering, urbanisering och avskogning. Samtliga faktorer har stor miljöpåverkan och kan därmed påverka förekomsten av infektionssjukdomar. Att särskilja och kvantifiera effekterna av de olika faktorerna som påverkar ekosystemen är dock svårt.

Vår tids globala resande och handel för såväl människor som djur och djurprodukter är omfattande och den enskilt viktigaste faktorn för smittspridning.

Kontakten mellan människor och vilda djur ökar på grund av människors expansion in i tidigare mer eller mindre orörda områden. Denna ökande kontakt människa–djur är en synnerligen viktig faktor för sjukdomsspridning, åt båda håll, och därmed för uppkomst av nya zoonoser.

En trend i dagens djurhållning, både ekologisk och konventionell, är att djur hålls utomhus i större utsträckning, året runt eller i kall lösdrift med möjlighet till utomhusvistelse. Att djuren vistas mer utomhus kan minska förekomsten av vissa infektionssjukdomar, t.ex. vissa endemiska luftvägs- och tarminfektioner. En längre betesperiod kan också ge bättre ekonomi och bättre möjlighet att tömma och rengöra stallar, vilket minskar infektionstrycket. Vid sidan av påtagliga fördelar så ger djurhållning utomhus en ökad exponering för smittor i miljön, såväl vektorburna som från vilda djur, mark och vatten. Dessutom blir djuren mer utsatta för väder och vind vid extremväder och för massförekomst av insekter. Blöta marker blir upptrampade och risken för infektioner i juver, klövar, hud, m.m. ökar. Ekologisk produktion är extra sårbar på grund av att produktionsformen i hög grad är beroende av bete och eget grovfoder.

Ett varmare och fuktigare klimat kan ge sämre foderhygien såsom angrepp av mögelsvamp både i fält och under lagring samt en ökad förekomst av växtskadegörare i fält. Förekomsten av salmonella i vissa kommersiella fodermedel befaras kunna bli vanligare eftersom högre temperatur generellt gynnar bakterietillväxt.

I Sverige kan en teknisk anpassning av ekonomibyggnader till högre temperatur och fuktighet bli aktuell. Generellt gäller att tillväxten av bakterier gynnas vid ett varmare och fuktigare klimat, även om förhållanden avseende näring, miljö, konkurrens, etc. också är av vikt. Värme innebär att det blir extra viktigt att kunna hålla god hygien i stallar. Möjligheter till tillfällig installation under betessäsongen kan komma att behövas såsom vid invasion av t.ex. knott eller bromsar, förekomst av vektorburna sjukdomar, betesbrist eller översvämning av beten etc.

Riskbedömning

En riskbedömning har gjorts avseende om en klimatförändring ökar sannolikheten för introduktion och/eller etablering av exotiska sjukdomar eller att befintliga sjukdomar kommer att få en ökad spridning. Riskbedömningen har gjorts i analogi med den som gjordes i Klimat- och sårbarhetsutredningens hälsobilaga B 34. Animalieproducerande djur respektive fiskar har bedömts var för sig.

Vissa sjukdomar som inte finns i landet men som kan introduceras av andra skäl än till följd av klimatförändringen har medtagits i riskbedömningen eftersom en eventuell etablering bedömts kunna vara klimatrelaterad. Detta anges med fotnot i tabell 13.2. Avseende de sjukdomar där ett kontrollprogram eller andra åtgärder i dag begränsar sjukdomens förekomst i Sverige gäller bedömningen under förutsättning att en fortsatt och likvärdig kontroll i primärproduktionen finns.

Riskbedömningarna för animalieproducerande djur (exkl. fisk) är beskrivna i tabell 13.2 och för vattenlevande djur i tabell 13.3. Bedömningen har skett separat och tabellerna bör därför läsas separat. Bakgrunden till bedömningarna finns summerade under rubrikerna "Klimatförändringens påverkan på epidemiologi och förekomst" som återfinns sist under respektive sjukdom i del II (se rapporten i del C).

För varje sjukdom beaktades risken för en ökad förekomst alternativt ökad sannolikhet för introduktion och detta skattades enligt följande riskkategorier.

Tabell 13.1. Riskkategorier modifierade efter (Dufour et al. 2008)

Risk-kategori	Förklaring
5	Stor sannolikhet att sjukdomens epidemiologi är klimatrelaterad
4	Det är sannolikt att sjukdomens epidemiologi är klimatrelaterad
3	Det är inte troligt, men kan inte uteslutas att – under vissa förutsättningar – är sjukdomens epidemiologi klimatrelaterad
2	Bara under exceptionella omständigheter bedöms sjukdomens epidemiologi kunna vara klimatrelaterad
1	Sjukdomens epidemiologi bedöms inte vara klimatrelaterad

Sjukdomar som har klassats i riskkategori 1 och 2 (enligt tabell 13.1) dvs. som har bedömts ha låg relevans avseende klimatkoppling och/eller betydelse för animalieproduktionen/vattenbruket har inte inkluderats i den slutliga riskbedömningen. Den slutliga bedömningen omfattar således endast de tre högsta riskkategorierna (tabellerna 13.2 och 13.3). Riskbedömningen har gjorts i analogi med den som gjordes i Klimat- och sårbarhetsutredningens hälsobilaga B 34.

Osäkerheten i bedömningarna är ofta stora beroende på komplexiteten i sjukdomarnas epidemiologi, vilket gör att kunskapsluckor finns, i synnerhet avseende de vektorburna sjukdomarna (se del C, bilaga till rapporten). Ofta inverkar och interagerar många olika faktorer, vilket gör bedömning av risker mycket svår. Det bör också noteras att det förekommer variation inom klasserna. En sjukdom som har klassats i gruppen ”betydande konsekvenser” kan ligga mycket nära gruppen ”mycket allvarliga konsekvenser” medan en annan sjukdom i samma grupp kan ligga nära ”begränsade konsekvenser” (tabellerna 13.2 och 13.3).

Animalieproducerande djur

Sammanlagt 15 sjukdomar hos animalieproducerande djur (exkl. fisk) har inkluderats i den slutliga riskbedömningen. Sju sjukdomar bedömdes ha en större sannolikhet att påverkas av en klimatförändring (sannolik eller stor sannolikhet för klimatkoppling). Fyra av dessa sju sjukdomar, som samtliga finns i landet, (anaplasmos, babesios, bluetongue och VTEC-infektion) har också bedömts kunna få betydande ekonomiska konsekvenser för animalieproduktionen och de tre första bedöms kunna medföra en direkt ökad kostnad för animalieproduktionen. Den fjärde (VTEC) kan medföra indirekta kostnader för animalieproduktionen om åtgärder behöver vidtas i primärproduktionen för att reducera antalet humanfall av sjukdomen.

Åtta sjukdomar har bedömts ha en mindre sannolikhet att påverkas av en klimatförändring (samband kan inte uteslutas). Tre av dessa, (afrikansk hästpest, virala encefalomyeliter hos häst (EEE/WEE/VEE) samt Rift Valley-feber), bedöms kunna få betydande konsekvenser för animalieproduktionen i Sverige. Afrikansk hästpest kan få konsekvenser för hästnäringen, EEE/WEE/VEE både för hästnäringen och för människor och Rift Valley-feber, som också är en zoonos, kan få konsekvenser för människor och för animalieproduktionen. Samtliga är vektorburna sjukdomar som inte finns i landet. Ett ändrat klimat bedöms inte heller öka risken för introduktion av dessa medan däremot etableringen kan vara klimatrelaterad. För att undvika att över-skatta risken har en konservativ bedömning avseende risken för klimatkoppling för dessa sjukdomar gjorts. Övervakningen av olika vektorer har ökat i många länder samt att mycket forskning

avseende klimatpåverkan på olika sjukdomar pågår. Kunskapen om klimatförändringen liksom dess eventuella påverkan på olika sjukdomar kommer därför att öka.

Tabell 13.2. Sammanfattande klimatrisk-konsekvensbedömning för infektionssjukdomar av betydelse för animalieproducerande djur i Sverige

Klimatförändring: Sverige	Stor sannolikhet		ANAPLASMOS BABESIOS	
	Sannolikt	CRYPTOSPORIDIOS LEPTOSPIROS 2) SALMONELLOS. 3)	BLUETONGUE 4). VTEC (EHEC)	
	Samband kan inte utslutas	FRASBRAND KAMPYLOBACTER-INFEKTION. MJÄLTBRAND (ANTRAX) Q-FEBER WEST NILE FEBER 1)	AFRIKANSK HÄSTPEST 1,4) EEE/WEE/VEE 1, 4)	RIFT VALLEY FEBER 1,4)
Konsekvens för animalieproduktionen i Sverige				
Begränsade Betydande konsekvenser Mycket allvarliga				

- 1) Gäller under förutsättning att smittämnet introducerats i landet.
- 2) Om *Leptospira hardjo* introduceras kan något större konsekvenser förväntas.
- 3) Gäller under förutsättning att kontrollprogrammet i hela produktionskedjan finns kvar.
- 4) Vektorburna sjukdomar kommer att påverkas av klimatet men epidemiologin är så komplex att det är svårt att bedöma på vilket sätt. Därför har en konservativbedömning av effekten av klimatpåverkan (under svenska förhållanden) gjorts.

Vattenlevande djur

Många svårbedömda faktorer gör riskklassningen svår. Om t.ex. vårarna kommer att medföra långa perioder med 8–10-gradig vattentemperatur så kan det bli fler utbrott av Renibakterium salmoninarum /infektiös njurinflammation/renibakterios/BKD i odlingar, vilket kommer att påverka vattenbruket negativt. Generellt kommer ett flertal parasiter att gynnas. Hur det kommer att påverka vattenbruket är också svårbedömt. Vårviremi hos karp (SVC) och Epizootiskt ulcerativt syndrom (EUS) kan komma att ha påverkan på vilda fiskbestånd, liksom *Bonamia ostreae* och

Marteilia refringens kommer att ha påverkan på vildlevande musslor och ostron. Avseende *Vibrio vulnificus* så finns en stor sannolikhet för klimatkoppling men begränsade konsekvenser för vattenbruk medan däremot en ökad zoonosrisk.

Tabell 13.3 Sammanfattande klimatrisk-konsekvensbedömning för infektionssjukdomar av betydelse för vattenlevande djur i Sverige

Stor sannolikhet	Klimatkoppling i Sverige	<i>Vibrio anguillarum</i>	<i>Yersinia ruckeri</i> – yersinios/ERM	
		Koiherpes-virus (KHV)	<i>Marteilia refringens</i>	
			<i>Tetracapsuloides bryosalmonae</i> (PKD)	
Sannolikt		<i>Aeromonas salmonicida</i> salmonicida – furunkulos (ASS)	<i>Aeromonas hydrophila</i>	
			<i>Bonamia ostreae</i>	
Samband kan inte uteslutas				
		Konsekvens för vattenbruket i Sverige		
		Begränsade	Betydande konsekvenser	Mycket allvarliga

13.2.2 Utredningens kommentar

Klimatförändringen, tillsammans med globaliseringen, ökar risken för att smittämnen kan introduceras i landet och etablera sig. Risken ökar för att djursjukdomar och zoonoser som normalt endast finns i varmare länder också får fäste här. OIE ser zoonoser som ett växande problem. Omkring 60 procent av existerande humana patogener har sitt ursprung hos djur. OIE har beräknat att av de patogener som har tillkommit under de senaste 20 åren är andelen zoonoser 75 procent. Utredningens kunskapssammanställning visar att sannolikheten för att fler djursjukdomar ska etableras i landet till följd av klimatförändringen är betydande.

Klimatförändringens effekter har främst koncentrerats mot introduktionen av nya smittämnen i landet. I kunskapssammanställningen framhålls också risken för att smittämnen som redan finns i landet utan att orsaka problem för djurhållning eller människor kan genom klimatförändringen få en ökad utbredning.

Överraskningar kan förväntas avseenden infektionssjukdomar bland djur och zoonoser. Riskerna kan hanteras med god epidemiologisk övervakning samt bra sjukdomsbekämpning och kontroll. Epidemiologisk övervakning, sjukdomsbekämpning och kontroll kräver internationell samverkan för att utbyta erfarenheter och för att dela resurser. Internationell övervakning av olika smittämnen, hur de sprids och hur de bekämpas är den första försvarslinjen i den egna djursmittspolitiken. Utredningen anser att uppgiften måste ges prioritet i det statliga smittskyddsarbetet.

För att utforma effektiva övervakningssystem krävs kompetens inom många områden, epidemiologi inklusive kompetens inom modellering, veterinär- och humanmedicin, entomologi m.m. Med god samlad kompetens och ekonomiska medel kan riktade kostnadseffektiva övervakningsprogram utföras avseende relevanta smittämnen. Detta kan möjliggöra en tidig upptäckt och även minimera negativa konsekvenser. Övervakningen kan också bli effektivare om man kan identifiera epidemiologiskt viktiga faktorer såsom meteorologiska och biologiska variabler. Sådana epidemiologiska faktorer kan användas för att bättre kunna förutsäga förändringar i utbredning, spridningsmönster och intensitet av olika infektionssjukdomar. Sjukdomsövervakningen måste också vara kontinuerlig.

I perspektivet av klimatförändringen är det viktigt att öka förståelsen för samspelet mellan de förändringar som sker i ekosystemen och ändrad förekomst och epidemiologi för infektionssjukdomarna. Samspelet är komplexa och här behövs en helhetssyn som i sin tur också kräver en samverkan mellan olika expertområden såsom biologi, ekologi, entomologi, meteorologi, medicin och veterinärmedicin.

Framförhållning och beredskap är centrala inslag för att hantera smittämnen som kommer in i landet. Sannolikheten för att globalisering och klimatförändringen leder till en ökad risk för sjukdomsspridning i landet är större än att läget blir oförändrat eller att risken minskar. Risken för att nya smittor som utvecklas är zoonoser är överhängande. I dag är det Jordbruksverket som beslutar vilka smittsamma djursjukdomar som ska bekämpas med stöd av epizootilagen och zoonoslagen. Utredningen föreslår i del A, avsnitt 3.4.4 att de djursmittor som ska bli föremål för tvingande åtgärder ska anges i lag. Det innebär att den politiska nivån måste ta ett ökat ansvar för att effektiva övervaknings- och bekämpningsstrategier tas fram samt att folkhälsoaspekten ges en

större tyngd än i dag när beslut tas om vilka djursmittor som regelverket ska tillämpas på.

Utredningen har understrukt vikten av system för sjukdomsövervakning på alla nivåer och som tillämpar internationella kriterier och verktyg. Förutsättningen för att ett land eller en region ska kunna vidta effektiva åtgärder för att hindra att en smitta kommer in är att man får snabb och pålitlig information om var en smitta har uppstått och om dess spridningsmönster. Det förutsätter internationellt samarbete och att det finns tillräcklig kapacitet på internationell nivå att genomföra effektiva övervakningssystem och övervakningsstrategier. Det förutsätter också att man nationellt och för Sveriges del också på EU-nivå har effektiva system för övervakning och snabb information.

Utredningen vill mot den bakgrunden framhålla behovet av samverkan mellan olika experter med olika kompetens. För att förstå hur en zoonotisk smitta uppstår, sprids, påverkar människan, hur den ska övervakas, kontrolleras och bekämpas krävs samverkan över ett brett fält av olika myndigheter, institutioner och olika kompetenser. Det kräver ett nära och integrerat samarbete mellan experter på djursjukdomar, veterinärer, och experter på infektionssjukdomar som hotar folkhälsan samt läkare. Epidemiologiska övervakningar kräver också statistisk kompetens och förståelse för hur människor uppfattar och upplever olika sjukdomsscenarier. Vidare kräver de kunskaper i sociologi, psykologi, media och kommunikation. För att erhålla förståelse för sambandet mellan miljö, den vilda faunan och lantbrukets djur krävs även kunskap i miljö, biologi samt kunskaper om insekter m.m. Utbrott av sjukdomar påverkar ekonomi, handel och kan medföra stora kostnader. Till den epidemiologiska övervakningen måste tillföras modeller för att analysera de ekonomiska konsekvenserna av olika smittämnen. Den specialisering som kännetecknar arbetet med smittsamma djursjukdomar behöver ersättas med ett mer integrerat arbetsätt. Detta är en viktig slutsats från det internationella samarbetet om ”En värld, en hälsa” och som utredningen återkommer till i förslaget.

13.3 En värld – en hälsa

Den internationella debatten har alltmer riktat sitt intresse mot den risk för spridning av infektionssjukdomar som uppstår eller återuppstår i kontakter mellan djur, människor och den miljö de lever i. Utvecklingen har lett fram till krav på ökat samarbete internationellt, regionalt och nationellt mellan olika ansvariga organisationer och myndigheter men också mellan forskare och experter från olika discipliner och forskningsområden. På grundval av erfarenheterna och lärdomarna från försöken att kontrollera och bekämpa den smittsamma aviära influensan (HPAI) har det internationella samfundet under begreppet ”En värld, en hälsa” arbetat med strategier för att bättre förstå orsakerna och drivkrafterna till att infektionssjukdomar uppstår och sprids. Folkhälsa och djurhälsa knyts ihop och leder till sammanhållna och övergripande strategier, en hälsa. Det vägledande strategidokumentet och som återopas i internationella konferenser där infektionssjukdomar behandlas har utarbetats gemensamt av FAO, OIE, WHO, FN:s kontor för influensasamordning (UNSIC), Unicef och Världsbanken under rubriken ”Contributing to One World, One Health”.

13.4 EU:s översyn av djurhälsoarbetet och debatten inom EU

Flera EU-medlemsländer har drabbats av allvarliga sjukdomsutbrott under de senaste tio åren. Utbrott av klassisk svinpest, BSE, mul- och klövsjuka och fågelinfluensa har fått stora ekonomiska konsekvenser. Under det stora utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien 2001 avlivades flera miljoner djur och de ekonomiska förlusterna för jordbruks- och turistnäringen uppskattades till över tre miljarder pund. Utbrott av klassisk svinfeber sker regelbundet inom EU och övriga Europa även om antalet utbrott inom EU minskar trendmässigt. Utbetalningarna från EU:s veterinärfond har främst gått till Storbritannien och Nederländerna som bl.a. har haft stora utbrott av mul- och klövsjuka.

Mot bakgrund av de höga kostnaderna till följd av de senaste årens sjukdomsutbrott har kommissionen påbörjat en översyn av lagstiftningen på djurhälsoområdet. Målet är att öka incitamenten för förebyggande djurhälsoarbete, att ekonomiska resurser används

på bästa sätt och att förenkla lagstiftningen. I kommissionens meddelande KOM 539 (2007) om en ny strategi för djurhälsa för Europeiska unionen (2007–2013) enligt principen ”Det är bättre att förebygga än att behandla” redovisas en del resonemang och tankar om innehållet i en djurhälsopolitik.

Också i flera medlemsländer genomförs nu utredningar och analyser av respektive djurhälsopolitik. Utredningen har besökt två av de länder som haft stora utbrott under senare år – Nederländerna och Storbritannien - och som nu ser över sin djurhälsopolitik bl.a. i syfte att aktivt kunna delta i debatten om EU:s framtida djurhälsopolitik.

Redogörelsen i det följande bygger på dokument från kommissionen, samtal med tjänstemän i kommissionen och i medlemsländerna. Avsikten är inte att försöka prognostisera slutresultatet av arbetet med kommissionens strategi för djurhälsa utan att lämna en informell ögonblicksbild av några av de frågeställningar och överväganden som upptar diskussionen inom EU just nu. Flera av frågeställningarna ingår också direkt eller indirekt i utredningens överväganden.

I frågan om finansieringen av djurägarnas utgifter i samband med utbrottsbekämpning analyserar kommissionen system baserade på en försäkringslösning där EU, medlemsstaterna, lantbrukare och försäkringsbranschen deltar. Ett framtida försäkringssystem ska inte enbart fungera som en finansieringslösning utan även ge incitament för bättre djurhållning och förebyggande smittskyddsarbete. Något konkret förslag från kommissionen finns dock ännu inte.

Betoningen av förebyggande åtgärder i smittskyddet betyder att intresset riktas mot dem som äger djur och har ansvar för djurhållningen. Redan i dag ställs krav på gruppen om t.ex. anmälan av djurinnehav, anmälan om misstanke om vissa sjukdomar, rapportering av förflyttningar samt journalföring och registerhållning för att kunna spåra djur vid ett sjukdomsutbrott. I kommissionens dokumentation understryks producentens ansvar; djurhållaren, transportören, fodertillverkaren m.fl. Dagens regler anses vara otydliga och det finns därför ett behov av att dessa tydliggörs. En fråga som diskuteras är om sådana regler ska utformas på EU-nivå och, om så inte är fallet, vilka bestämmelser som kan lämnas till medlemsländerna att själva avgöra.

Kommissionen lägger stor vikt vid frågan om biosäkerhetsåtgärder på gårdsnivå. God biosäkerhet kan förhindra att utbrott av

smittsamma djursjukdomar. Det finns få regler på EU-nivå som ställer krav på att djurägaren ska vidta förebyggande åtgärder. Riskerna finns dock ofta på gårdsnivå och följaktligen är det också, enligt kommissionen, där som åtgärder för att minska riskerna bör göras.

I kommissionens överväganden prövas om det är möjligt att på EU-nivå fastställa tvingade regler om biosäkerhet på gårdsnivå. Svårigheten är att enas om vilka kriterier som ska gälla och att undvika att de inte hamnar på så låg nivå att lagstiftningen blir tandlös. En tänkbar utväg är att i EU:s kommande djurhälsolag lägga fast en ram som syftar till frivilliga biosäkerhetsåtgärder på gårdsnivå. Incitament skulle kunna åstadkommas genom att de som genomför vissa biosäkerhetsåtgärder får handelsfördelar och mindre kontroller.

Inom kommissionen anser man att det bör vara möjligt att bygga vidare på rådets direktiv 2006/88/EG av den 24 oktober 2006 om djurhälsokrav för djur och produkter från vattenbruk och om förebyggande och bekämpning av vissa sjukdomar hos vattenlevande djur, i vilket det finns vissa bestämmelser om hygienstandard, övervakning av djurhälsoläget m.m. Därmed skulle frågan om biosäkerhet kopplas ihop med frågan om villkoren för handeln på den inre marknaden. Dagens system innebär att villkoren i EU:s lagstiftning om djurhälsa måste vara uppfyllda och att en certifiering eller ett godkännande har erhållits innan ett djur förflyttas över gränsen. En tillämpning av direktivet om vattenbruk innebär att djur eller produkter som släpps ut på marknaden, ska vara förenliga med samma harmoniserade standard oavsett om de endast kommer ut på marknaden i medlemslandet ifråga eller om de cirkulerar på den inre marknaden. Det skulle innebära att handeln underlättades genom att de som uppfyller kraven på biosäkerhet vid försäljning inte behöver utsättas för kontroller i den utsträckning som sker i dag.

Djurhållarens möjlighet att upprätthålla hög biosäkerhet och genomföra förebyggande åtgärder förutsätter kunskap i dessa frågor. Kommissionen anser att utbildning av djurägare och andra som är verksamma inom sektorn kan utgöra ett viktigt inslag i en politik för att förebygga sjukdomsutbrott. Det finns redan i dag viss lagstiftning inom EU som ställer krav på utbildning av djurhandlare och djurtransportörer men det saknas lagstiftning för att ge olika aktörer en ökad kunskap om djursjukdomars potentiella konsekvenser för bl.a. folkhälsan. En ny djurhälsolag

bör öppna för möjligheten att utbilda aktörer inom djursektorn samt att skapa verktyg och incitament för medlemsländerna att introducera sådana utbildningar. Utbildning kan också, enligt kommissionen, vara ett mycket verksamt medel för att snabbt upptäcka en djursmitta i en besättning.

Den nya lagstiftningen kommer sannolikt också att försöka definiera begreppet epidemiologisk enhet. Med epidemiologisk enhet avses vanligen en enhet som har en gemensam exponering för olika sjukdomsrisker, som kan omfattas av samma biosäkerhetsåtgärder etc. Begreppet är viktigt när det gäller åtgärder rörande biosäkerhet, registrering av djur och djurförflyttning, övervakning och för att skapa incitament för förebyggande åtgärder m.m.

Villkoren för handeln och att en ny djurhälsolag ska medverka till att handeln underlättas på den inre marknaden är en central frågeställning inom kommissionen. Sannolikt innebär det att kraven på den enskilda djurägaren, transportören m.fl. ökar samtidigt som den som lever upp till kraven vinner handelsfördelar. Det innebär större ansvar för den enskilde djurägaren och öppnar möjlighet för att tillämpa HACCP också på gårdsnivå och inom en epidemiologisk enhet.

En annan fråga gäller tillämpningsområdet för den planerade lagstiftningen. Sjukdomar skiljer inte mellan olika gårdar eller mellan gårdar som drivs kommersiellt eller som hobby. Effektiva förebyggande åtgärder och kontroll av djursjukdomar kräver övervakning och kontrollåtgärder inom båda typer av djurhållning. Frågan gäller också om det ska vara olika regler inom EU avseende förflyttningar av djur i kommersiellt syfte och hobbydjur. En rimlig slutsats kan vara att samma regler för kontroll och handel ska gälla för alla djur men att det införs riskbaserade undantag för vissa sjukdomar och djur.

Det finns ett behov av att harmonisera veterinärernas roll och uppgifter. I olika lagstiftningar finns begrepp som behörig myndighet, officiell veterinär och godkänd veterinär. Från legal synpunkt är begreppen oklara och har därmed lämnat öppet för olika tolkningar i medlemsländerna. Det har bl.a. lett till oklarheter om vilka uppgifter som en privatpraktiserande veterinär kan utföra inom ramen för sjukdomsbekämpning, vaccinering, övervakning, handelsintyg m.m. Det är uppgifter som regelverket anger ska utföras av en officiell veterinär. En ny djurhälsolag väntas klargöra vilka uppgifter inom området djurhälsa som en privatpraktiserande

veterinär kan bemyndigas att utföra som officiell veterinär, en lagstiftning som ska vara densamma i alla medlemsländer.

Som utredningen visar (del B, avsnitt 3.3.1) är EU:s lagstiftning för övervakning av djursjukdomar och zoonoser, kontroll och utrotning av djursjukdomar komplext och innehåller olika övervaknings- och kontrollsystem. En del av systemen är frivilliga, andra obligatoriska, en del medfinansieras av EU, andra får medlemsstaterna betala, en del gäller övervakning av levande djur, andra på slakterier etc. Inom kommissionen framhåller man direktivet om vattenbruk¹ som en förebild. Enligt direktivet ska varje företag inom vattenbruk utarbeta ett riskbaserat övervakningssystem som syftar till att upptäcka ökad dödlighet i besättningen och tecken på angrepp av en listad sjukdom. En möjlighet som också diskuteras är att bygga vidare på artikel 14 i rådets direktiv 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälso- problem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen. En anpassning av övervakningssystemen efter direktivets modell innebär bl.a. att alla djurägare, inklusive ägare av hobbydjur registreras, och att vissa förebyggande åtgärder introduceras.

EU-regler för kontroll av vissa sjukdomar finns i rådets direktiv 92/119/EEG av den 17 december 1992 om införande av allmänna gemenskapsåtgärder för bekämpning av vissa djursjukdomar och särskilda åtgärder mot vesikulär svinsjuka. Direktivet berör vissa exotiska sjukdomar och innehåller bekämpningsregler som inte bygger på de senaste vetenskapliga rönen. Den kommande lagstiftningen bör, enligt kommissionen, ta ett mer samlat grepp om nya uppdykande exotiska sjukdomar. Den bör också knytas till den diskussion som pågår om villkoren för att EU ska intervensera vid ett sjukdomsutbrott samt kategoriseringen av djursjukdomar. Utgångspunkten blir förmodligen OIE:s regler om anmälning av olika sjukdomar.

Parallellt med att kommissionen har initierat en översyn av unionens djurhälsopolitik pågår ett arbete med samma syfte i flera EU-länder. Utredningen har besökt Danmark, Finland, Irland, Storbritannien och Nederländerna och i alla länder pågår en diskussion om den framtida djurhälsopolitiken. Länderna arbetar med att ta fram nationella prioriteringar inför diskussionerna om EU:s nya djurhälsopolitik.

¹ Rådets direktiv 2006/88/EG.

13.4.1 Utredningens kommentar till EU:s arbete

Kommissionen förväntas lämna ett förslag till Europaparlamentet och rådet om en ny djurhälsolagstiftning under 2012. Behovet av en ny politik står främst att finna i de stora kostnader som EU och medlemsländerna drabbats av under senare år till följd av omfattande utbrott av djursjukdomar. Därför lägger de förslag som nu diskuteras inom EU stark tonvikt vid åtgärder som kan förebygga sjukdomsutbrott, vilket har resulterat i olika förslag som riktar sig mot den enskilde djurägaren. Som framgår av del A, avsnitt 3.5.1 tog också det svenska ordförandeskapet initiativ till en fördjupad diskussion i dessa frågor. Det är på gården som åtgärder måste vidtas för att förhindra att smitta kommer in och sprider sig och det är också där vaksamheten måste vara som störst. De förslag som nu diskuteras lägger ett ökat ansvar på djurägaren som ska ges ett tydligt producentansvar. Det kräver bättre utbildning och kunskap på gårdsnivå om smitta och smittspridning och diskussionen handlar om det på EU-nivå ska fastställa tvingande regler om utbildning eller om det räcker att stödja frivilliga insatser.

Inom EU:s jordbruk är det i dag få krav som ställs på djurägarna när det gäller biosäkerhetsåtgärder. Bestämmelserna i rådets direktiv 2006/88/EG ger en fingervisning om i vilken riktning som regelverket kan gå. Frågan för kommissionen är om det är möjligt att på EU-nivå besluta om tvingande biosäkerhetsåtgärder på gårdsnivå. Utredningens bedömning är att tillämpningen av regelverket i allt väsentligt kommer att bygga på frivilliga åtaganden för medlemsländerna. Incitamentet för djurägaren till ökad biosäkerhet kan uppnås genom handelsfördelar på den inre marknaden och mindre kontroller. Ambitionen är att få fram ett tydligare riskbaserat beteende på gårdsnivå, t.ex. göra det möjligt att tillämpa olika HACCP-modeller.

Frågan om biosäkerhet har ett direkt samband med villkoren för handeln med levande djur och djurprodukter på den inre marknaden. Den principiellt viktiga frågan är hur det ska säkerställas att de djur och produkter som det handlas med inom EU uppfyller EU:s lagstiftningen när det gäller djurhälsa. Den nuvarande ordningen, att varje försändelse i förväg ska visa att lagstiftningens krav är uppfylld, vill man inom kommissionen ersätta med regler där varje gård eller anläggning som uppfyller EU:s lagstiftning har rätt föra ut sina produkter på marknaden. Det betyder att anläggningen måste uppfylla krav när det gäller

biosäkerhet, spårbarhet, övervakning av sjukdomar etc. men att när de krav är uppfyllda att kan djur och produkter från gården säljas fritt. Också detta synsätt är hämtat från rådets direktiv 2006/88/EG.

Sammantaget kan EU:s nya lagstiftning innebära en ökad professionalisering av jordbruket. Jordbruket ska bli mer marknadsinriktat och mer företagsanpassat. Utrymme för väl fungerande kommersiella jordbruksföretag ökar medan det blir svårare för små jordbruk att leva upp till kraven. Det finns emellertid inte något som tyder på att det inom EU finns överväganden om mindre stränga regler för små företag på djurhälsoområdet. Smittor har inte några gränser och i princip bör alla djurhållare omfattas av lagstiftningen, må så vara att riskbaserade analyser kan visa att vissa djurhållare och företag med små risker för smitta och smittspridning kan ges lättnader i form av mindre kontroller m.m.

Huvuddelen av de ersättningar som betalas ut till djurägare vid sjukdomsutbrott finansieras av medlemsstaterna. I dag tillämpar länderna olika system och flera av de exporterande länderna anser att både bristen på transparens och de olika villkoren snedvrider konkurrensen. I det fortsatta arbetet kommer möjligheterna att komma överens om ett harmoniserat system inom EU bli en av de viktigaste frågorna för många medlemsländer. Dokumentationen från kommissionen innehåller argument för försäkringslösningar som har fördelen att det genom riskbaserade premier kan stimulera till förebyggande åtgärder. Samtidigt finns det inte några erfarenheter av att uteslutande tillämpa försäkringar för att ersätta djurägare för de åtgärder som måste vidtas vid ett sjukdomsutbrott. För kommissionen kommer WTO:s regler att väga tungt.

Utredningen kan vidare konstatera att det arbete som nu sker i andra EU-länder i stor utsträckning vilar på samma grundläggande synsätt som kommissionens, nämligen producentens ansvar. Kommissionen har dock fortfarande en starkare inriktning mot frågeställningar som rör djur, livsmedel och handel med dessa. I Nederländerna och Storbritannien knyts det statliga åtagandet främst till folkhälsoaspekten.

14 Samhällsekonomiska aspekter på statens ansvar

Utbrott av smittsamma djursjukdomar kan leda till ekonomiska och sociala konsekvenser för samhället. Samhället kan därför ha ett intresse av att begränsa risken för, och omfattningen av, sjukdomsutbrott. Zoonoser kan leda till minskad produktivitet, lidande och behov av sjukvård hos människor. Epizootier orsakar kostnader i form av minskad produktivitet, lidande och dödsfall hos djur som blir sjuka.

Att djursjukdomar medför kostnader betyder inte med automatik att de vare sig bör förebyggas och bekämpas eller att det är statens ansvar att göra detta. I första hand är det producentens ansvar eftersom en smittsam djursjukdom i en besättning ofta innebär högre produktionskostnader. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv avgörs frågan om djursjukdomar behöver förebyggas eller inte på om samhället vinner eller förlorar på att förebygga och bekämpa sjukdomarna. Svaret på frågan om det är statens ansvar att betala för att förebygga eller bekämpa en smittsam djursjukdom beror på om marknaden själv eller producenterna i samverkan kan styra resursanvändningen så att tillräckligt mycket resurser används för ändamålet.

I detta avsnitt diskuterar utredningen utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv under vilka förutsättningar som staten kan ha en roll för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar. Inledningsvis diskuteras kostnads- och intäktsbegreppet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Avslutningsvis diskuterar utredningen statens roll för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar.

Kapitlet är i allt väsentligt en sammanfattning av den analys *”Statens ansvar för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar i ett samhällsekonomiskt perspektiv”* som har gjorts på

uppdrag av utredningen. Rapporten återfinns i sin helhet i del C, bilaga 8.

14.1 Motiv för samhällets insatser mot smittsamma djursjukdomar

Smittsamma djursjukdomar orsakar kostnader för djurägaren eftersom sjuka djur t.ex. kan växa eller mjölka sämre än djur som är friska. Det innebär också en kostnad för samhället som går miste om animalieproduktion.

I fallet med zoonoser kan smittan medföra att människor blir sjuka och därför inte kan arbeta. Samhället går då miste om de varor och tjänster som individen skulle ha kunnat producera om denne hade varit frisk. Människor som insjuknar kan också ha behov av sjukvård. Då förbrukas resurser som skulle ha kunnat användas till något annat. Dessa välfärdsförluster kan beröra såväl sektorn för animalieproduktion som andra sektorer.

Zoonoser och epizootier orsakar lidande hos såväl människor som djur. Att människor lider innebär per definition att välfärden i samhället minskar. Hur lidande hos djur skall behandlas är inte lika klart. Ofta antas att människors välfärd minskar om djur lider. En god djurvälfärd kan innebära ett positivt tillskott till samhällets välfärd.

Det kan vara lämpligt att skilja på åtgärder för att förebygga sjukdom (förhindra utbrott) och åtgärder för att bekämpa sjukdomen när ett utbrott har inträffat.

Sjukdomar kan förebyggas genom olika åtgärder. Ju fler förebyggande åtgärder som sätts in desto mindre kan förlusterna förväntas bli vid ett sjukdomsutbrott. Om de mest effektiva åtgärderna sätts in först är det rimligt att anta att effektiviteten i förebyggande åtgärder sjunker på marginalen. Eftersom omfattningen av ett sjukdomsutbrott antas bero på de förebyggande åtgärder som producenterna tillämpar utgörs de totala kostnaderna för en djursjukdom av intäktsbortfall och kostnader för förebyggande åtgärder. Det finns därför en teoretisk optimal nivå på sjukdomsbekämpning som innebär att sjukdomen inte elimineras utan att den förebyggs till en viss nivå.

Samhällets vinst av åtgärder för att bekämpa sjukdomen beror på kostnaden för den smittspridning som följer på utbrottet och effektiviteten hos de åtgärder som vidtas för att bekämpa

sjukdomen. Därför kan också vinsten för samhället av åtgärder för att bekämpa sjukdomen variera beroende på sjukdomar och djurslag och, naturligtvis, mellan olika åtgärder eftersom de kan vara olika effektiva för olika sjukdomar och djurslag.

I vissa fall finns det en viss miniminivå för hur många åtgärder som måste vidtas för att de ska få någon effekt. Vid mycket smittsamma sjukdomar (t.ex. mul- och klövsjuka) räcker det inte med att avliva ett enskilt djur eller spärra av en enskild gård för att minska smittspridningen. Alltför små satsningar blir bortkastade och alternativet kan vara att inte ingripa alls eller att utrota sjukdomen.

Åtgärder för att förebygga djursjukdomar orsakar också kostnader. Åtgärder som ”gränsskydd” kan t.ex. leda till att priset på animalieprodukter blir högre än det skulle ha varit om det inte hade funnits något gränsskydd (eller om det hade varit mindre omfattande). Detta innebär att såväl förädlingssektorn som detaljhandeln får högre kostnader för insatsvaror, vilket leder till lägre produktion eller högre konsumentpriser.

Vissa åtgärder (t.ex. besöksrestriktioner vid bekämpning av djursjukdomar) kan resultera i kostnader för andra sektorer än animalieproduktionen. Så var fallet vid utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien år 2001 där besöksrestriktionerna fick negativa följder för inkomsterna i turistsektorn.¹

14.1.1 Osäkerhet och risk

Om man vet hur ofta en sjukdom uppträder kan man beräkna risken för att ett utbrott skall inträffa under en viss tidsperiod. Om man också känner till risken för smittspridning, hur stor spridningen blir och vilka kostnader som uppstår till följd av sjukdomen kan man få en uppskattning av vad det kostar att förebygga och bekämpa sjukdomar. Riskbedömningen kan således ge ett underlag för att bedöma vilka, om några, åtgärder som bör vidtas.

Det har visat sig att individers sätt att bedöma riskerna påverkas av de egna erfarenheterna. Riskerna för ett utbrott tenderar att överskattas efter ett utbrott för att sedan falla i glömska och kanske underskattas på längre sikt.

¹ Se t.ex. DEFRA/DCMS, 2002; eller Blake, Sinclair och Sugiyarto, 2002.

Det finns mycket som tyder på att individer uppfattar en osäker situation som en kostnad, vilket i sig själv inte är irrationellt ur individens perspektiv. Denna oro kan individen vara beredd att betala för att slippa t.ex. en försäkring. Detta förhållande brukar benämnas *riskaversion*.²

Att individerna har riskaversion innebär att samhällets nytta av åtgärder för att förebygga/bekämpa smittsamma djursjukdomar är åtgärdernas förväntade effektivitet och den nytta som den minskade risken resulterar i. Det betyder dock, som påpekas ovan, inte att det är samhällsekonomiskt optimalt att helt *eliminera* riskerna för utbrott och smittspridning. Fortfarande gäller att en åtgärd endast bör genomföras om den ökar samhällets välfärd. En åtgärd bör genomföras endast om dess förväntade marginalintäkt är minst lika hög som dess marginalkostnad. En nollvision är inte samhällsekonomiskt optimal.

14.1.2 Acceptabla och oacceptabla risker

Utredningens direktiv anger att utredningens förslag ska syfta till att undanröja oacceptabla risker för människans hälsa, djurskyddet, miljön, berörda näringar och samhället. Det reser frågan om vad som är en acceptabel respektive oacceptabel risk ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Går det att objektivt fastställa om en risk är acceptabel eller oacceptabel?

Vad som är en acceptabel, respektive en oacceptabel risk ur ett samhällsekonomiskt perspektiv följer av diskussionen tidigare. En risk är *acceptabel* om den förväntade nyttan av åtgärder för att minska risken är mindre än kostnaderna för åtgärderna. I så fall skulle nämligen samhällets välfärd bli lägre om man vidtar åtgärderna än om man avstår från att vidta dem. På motsvarande sätt är en risk *oacceptabel* om den förväntade nyttan av åtgärderna för att minska risken är större än värdet av de resurser som förbrukas av åtgärderna. I teorin är kriterierna enkla och självklara. *Operationaliseringen* av dem i form av ”nyckeltal” (kvantiteter och nyckeltal som definierar gränser för när en risk är acceptabel, respektive oacceptabel) är dock problematisk.

Till att börja med beror den förväntade marginalintäkten inte enbart på risken för utbrott/smittspridning utan också på hur sjuka djur/människor blir om de utsätts för sjukdomen. Utöver att veta

² Se t.ex. Mas-Collel, Winston och Green, 1995.

hur stora riskerna är behöver man alltså även veta hur sjukdomen påverkar djurs och människors hälsa och produktivitet om de skulle utsättas för den.

För det andra saknas ofta underlag för att beräkna risken för utbrott respektive smittspridning. Vissa sjukdomar uppträder alltför sporadiskt för att ge tillräckligt underlag för beräkningar. Det kan också vara så att utbrottsfrekvensen ändrar sig över tiden. Vad gäller mul- och klövsjuka hade Sverige t.ex. utbrott med 5 och 10 års mellanrum under perioden från 1860-talet till 1960-talet. Därefter har sjukdomen inte uppträtt i Sverige,³ vilket tyder på att risken har minskat över tiden. Å andra sidan finns det faktorer som tyder på att risken för introduktion av nya smittor kan öka, t.ex. genom globaliseringen och ökade handelsströmmar.

Slutligen är det svårt att få information om individernas riskaversion, dvs. hur stor välfärd förlust som förekomsten av risk innebär i sig självt. Här är det framför allt riskvärderingen hos producenterna i animalie-, förädlings- och detaljhandelssektorerna som är problematisk. Konsumenternas riskvärdering kan delvis skattas genom de prisförändringar som uppkommer vid ett sjukdomsutbrott.

Med nuvarande kunskap är det svårt att operationalisera kriterierna för vad som är acceptabla, respektive oacceptabla, risker genom vetenskaplig analys. En alternativ möjlighet är att lita till expertbedömningar. Eftersom bedömningar alltid är subjektiva kan man inte förvänta sig att de operationaliserade kriterierna blir objektiva.

Ibland hävdas att man, även om det saknas vetenskapligt underlag för att beräkna kostnader och intäkter av olika handlingsalternativ, med hänvisning till den s.k. *försiktighetsprincipen*, bör vidta åtgärder för så långt möjligt begränsa de skador som kan uppkomma.⁴ I fallet med smittsamma djursjukdomar skulle det kunna hävdas att man, även om man inte vet tillräckligt för att objektivet definiera vilka risker som är oacceptabla och vilka som är acceptabla, alltid borde vidta åtgärder för att ytterligare minska risken för utbrott och smittspridning för samtliga epizootier och zoonoser.

Problemet är att försiktighetsprincipen i så fall inte bara bör tillämpas på animalieproduktion utan på alla områden. Den riskerar

³ Jordbruksverket, 2006.

⁴ Se t.ex. Nordsjödeklarationen, 1987; Riodeklarationen, 1992; eller EU-kommissionen, 2000.

då att leda till handlingsförklaring om det inte finns något sätt att jämföra behoven på de olika områdena med varandra.⁵ Varje åtgärd som vidtas för att minska risken för negativa utfall kommer nämligen att förbruka resurser oavsett vilka åtgärder och vilka risker som det gäller. En rationell resursanvändning innebär att samhällets vinst ska vara minst lika stor som kostnaden för insatsen. För detta behövs information om hur individerna värderar de kostnader som olika handlingsalternativ medför samt de olika risker som hänger samman med handlingsalternativen.

14.2 Samhällsekonomiska konsekvenser av utbrott

I uppdraget ingår enligt direktiven att belysa de potentiella konsekvenserna för samhället vid utbrott av olika djursjukdomar och zoonoser. Som har diskuterats är det svårt att operationalisera kriterierna för när en risk är acceptabel respektive oacceptabel i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det saknas ofta underlag för att beräkna risken för utbrott respektive smittspridning. Kunskapen är också begränsad om hur djursjukdomar och zoonoser påverkar djurs och människors hälsa och produktivitet. Det är även svårt att få korrekt information om hur individerna värderar risk och hur stor välfärdslust som förekomsten av risk innebär.

För vissa sjukdomar, t.ex. mul- och klövsjuka och PRRS, finns underlag som visar att sjukdomen har stora negativa effekter på djurens hälsa och produktivitet men inte på människors.⁶ Andra sjukdomar som campylobakter och salmonella hos fjäderfä, svin och nötkreatur samt VTEC/EHEC hos nötkreatur har små effekter på djurens hälsa och produktivitet samtidigt som de kan ha stora effekter på människors hälsa.⁷ För campylobakter och salmonella finns det några studier om vilka kostnader som detta leder till för samhället.⁸ Djursmittsutredningen har även genomfört en studie av de samhällsekonomiska kostnaderna för campylobakter, salmonella och EHEC. Studien presenteras i del B, avsnitt 2.4.

⁵ Se t.ex. diskussionen i Sunstein, 2003.

⁶ Se t.ex. Statens veterinärmedicinska anstalts hemsida (www.sva.se) och DEFRA/DCMS, 2002, för mul- och klövsjuka samt Wallgren, 2000, för PRRS.

⁷ Se t.ex. Verotoxinbildande E. coli – VTEC-bakteriers smittvägar, förekomst samt risker för folkhälsan. Rapport från Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket. 2007

⁸ Se Sundström, 2007, för beräkningar av sjukdomarnas kostnader i Sverige samt FOI, 2004, för beräkning av kostnaderna för salmonella i Danmark.

Ex ante studier av de samhällsekonomiska effekterna vid utbrott av allvarliga epizootier är förenade med metodproblem. Det är svårt att korrekt avgöra vilken smittspridningen som kan förväntas. Det är vidare svårt att uppskatta effekterna på produktionen. Ofta bygger studier på erfarenheter från andra länder med andra produktions- och handelsmönster. Effekterna kommer därigenom att utgå från andra förutsättningar för smittspridning och produktion än de verkliga.

14.3 Marknadens styrning av resursanvändningen

Det finns samhällsekonomiska argument för att staten har en roll för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar. Vissa åtgärder för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar kan betraktas som *kollektiva varor*, t.ex. upprätthållande av gränsskydd samt kontroll- och övervakningssystem. Kollektiva varor kännetecknas av att flera personer kan konsumera samma vara samtidigt. Utan kontrollsystem som hindrar den som inte betalar från att konsumera bildas inte några priser på varorna. Det innebär dels att producenterna inte får information om konsumenternas värdering av dem och dels att produktionen av varorna inte kan finansieras genom intäkter från försäljning av dem.

Andra åtgärder (t.ex. foderkontroll, vaccinering, goda hygieniska förhållanden, sektionering av djurstallar, avlivning och destruktion, sanering och transportrestriktioner) kan betraktas som varor med *positiva externa effekter*.⁹ Externa effekter uppstår om produktionen (konsumtionen) av en vara påverkar välfärden för andra än den som betalar för den. Varans pris kommer då inte att inkludera värdet av de externa effekterna (positiva externa effekter leder till att priset inte avspeglar hela nyttan och negativa externa effekter till att det inte avspeglar hela kostnaden för varan), dvs. prissignalerna blir ofullständiga.

Åtgärder som foderkontroll, vaccinering, goda hygieniska förhållanden, sektionering av djurstallar, avlivning och destruktion, sanering och transportrestriktioner är varor med positiva externa effekter eftersom de minskar risken för smittspridning. Det vill säga, andra djurägare har nytta av att en djurägare arrangerar sin produktion på ett sådant sätt att smittspridning minimeras. Djurägaren har incitament att beakta de fördelar som uppstår i den

⁹ Se t.ex. Sumner, Bervejillo och Jarvis, 2005.

egna verksamheten genom åtgärderna men inte de fördelar som kan komma andra djurägare eller andra människor till del.

En djurägare som vidtar åtgärder för att förhindra att de egna djuren insjuknar, eller motverkar att smitta sprids till andra djur på gården, betalar kostnaden för detta själv.¹⁰ Hon kommer därför bara att vidta åtgärder om hennes marginalintäkt är minst lika hög som marginalkostnaden. Eftersom åtgärderna också minskar risken för smittspridning utanför den egna gården tillfaller en del av intäkterna andra djurägare eller andra människor. Ur samhällets perspektiv bör åtgärderna vidtas om värdet av dem för alla i samhället är minst lika hög som kostnaden. De, för djurägaren, externa intäkterna av åtgärderna kan medföra att hon använder för lite resurser till detta. I praktiken vet inte djurhållaren storleken på marginalintäkten och kan inte bedöma om marginalintäkten är lika stor som marginalkostnaden. Djurhållaren kan inte rätt bedöma enskilda åtgärders effektivitet.

Förekomsten av externa kostnaderna kan ge djurägarna incitament att tillsammans vidta åtgärder för att motverka sjukdomens uppkomst och spridning. Om alla djurägare deltar i samarbetet upphör problemet med externa effekter eftersom samtliga kostnader som sjukdomen kan orsaka drabbar någon som tillhör gruppen djurägare. Ur *gruppens* synvinkel finns det därmed inte några ytterligare externa intäkter av åtgärder för att förebygga och bekämpa sjukdomen.¹¹

För att samarbetet ska vara intressant behöver djurägarna komma överens om hur kostnaderna för åtgärderna ska fördelas inom gruppen. Optimalt vore att varje djurägars andel av kostnaderna bestäms av hur mycket åtgärderna minskar den enskildes sjukdomskostnader. Detta kräver kunskap om vilka faktorer som påverkar risken för smittspridning, vilka faktorer som påverkar djurägens kostnader för sjukdomen om smittan når hans gård samt om hur dessa faktorer är fördelade bland djurägarna.

Externaliteter kan hanteras genom förhandlingar mellan de berörda parterna. Det innebär att den som orsakar positiva/negativa externa effekter själva genom förhandlingar får komma överens om en fördelning av kostnader och intäkter för de

¹⁰ Eftersom diskussionen avser huruvida marknadens prissignaler i sig själva kan vara tillräckliga för att generera en optimal resursanvändning förutsätts här att staten inte kompenserar djurägaren för någon del av kostnaderna för åtgärderna.

¹¹ Strängt taget gäller detta endast för epizootier. I fallet med zoonoser skulle gruppen behöva utvidgas till att också inkludera människor som kan smittas av sjukdomen, dvs. hela samhället.

externa effekter som uppkommer. Jordbruket och näringens djurhälsoorganisationer är välorganiserade. Ett engagemang från näringens organisationer kan underlätta en förhandlingslösning och sänka transaktionskostnaderna.

Att låta varje djurägare betala en lika stor andel av åtgärdernas kostnader kan leda till att de som anser sig löpa liten risk att råka ut för sjukdomen finner kostnaden för hög och väljer att stå utanför samarbetet. Lösningen med att dela på externa kostnader kan därför hindras av brist på information om vad som påverkar risken för utbrott och spridning. Lösningen kan också hindras av brist på information om huruvida enskilda djurägare faktiskt vidtar de överenskomna åtgärderna eller inte. Enskilda djurägare skulle kunna vinna på att avstå från åtgärder om alla andra vidtar åtgärder eftersom de kan dra nytta av den riskreduktion som uppstår på grund av de andras åtgärder utan att själv dra på sig kostnader. Problemet kan undvikas genom sanktioner mot den som försöker smita från överenskommelsen och kräver information om de enskilda djurägarnas beteende.

I båda fallen kvarstår problemet med externa kostnader eftersom ett sjukdomsutbrott hos djurägare som väljer att stå utanför gruppen eller att bryta mot överenskommelsen kan orsaka kostnader för dem som deltar i samarbetet och vice versa. I så fall kvarstår också problemet med att det används för lite resurser för att förebygga och bekämpa djursjukdomar.

Förekomsten av kollektiva varor, externa effekter och informationsproblem innebär att staten kan förbättra resursanvändningen så att tillräckligt mycket resurser används för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar.

14.4 Vad kan staten göra?

Statens huvudsakliga redskap för att påverka resursanvändningen i ekonomin är informationsspridning, lagstiftning, subventioner och skatter samt egen produktion av varor och tjänster.

14.4.1 Informationsspridning

Om orsaken till att enskilda djurägare använder för lite resurser för att förebygga och bekämpa djursjukdomar är att de inte känner till riskerna för sjukdomsutbrott och smittspridning eller vilka åtgärder som är effektiva så skulle problemet kunna motverkas genom att staten ser till att sprida den relevanta informationen. En förutsättning är naturligtvis att staten är bättre informerad om sakförhållandena än djurhållarna. I Sverige sprider staten information t.ex. via statens jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) och Livsmedelsverket. Statliga insatser för att öka informationen kan bidra till en bättre resursanvändning men inte heller staten kan förväntas ha fullständig information.

14.4.2 Lagstiftning, skatter och subventioner

Även om en djurägare vet vilka åtgärder som är effektiva för att förebygga och bekämpa olika sjukdomar innebär det faktum att smittsamma djursjukdomar är just smittsamma att det inte ligger i dennes intresse att använda tillräckligt mycket resurser för ändamålet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Lagstiftning om vilka åtgärder som djurhållare måste vidta för att minska riskerna för sjukdomsutbrott och smittspridning och administrativa regleringar genom t.ex. föreskrifter är ett sätt att hantera externa effekter.

Ett sätt att öka intresset för att följa lagstiftningen, och därmed minska behovet av att resurser i kontrollapparaten, är att minska individernas kostnader för detta. Vissa åtgärder (t.ex. avlivning och destruktion) kan innebära stora kostnader för den djurägare som drabbas av ett utbrott och, vid vissa sjukdomar, även för djurägare i omgivningen trots att inget av deras djur konstaterats vara sjuka. I Sverige subventioneras djurägaren genom att staten betalar ersättning för djurvården som går förlorade, saneringskostnader och ersätter produktionsförluster vid avlivning och destruktion vid bekämpning (se Epizootilagen och Zoonoslagen). Ersättning till den drabbade djurägaren ger även positiva effekter till andra än den enskilde djurägaren, genom en begränsad smittspridning.

Nivån på subventioner kan bli, och har ofta varit, föremål för diskussioner. Å ena sidan kan det hävdas att ju högre ersättningen är desto större blir djurägarens incitament att rapportera utbrott.

Det underlättar bekämpningen eftersom åtgärder kan sättas in i ett tidigt skede när risken för smittspridning är begränsad. Å andra sidan kan en hög subvention minska djurägarens intresse av att vidta andra åtgärder, exempelvis åtgärder för upprätthålla goda hygieniska förhållanden, sektionera djurstallar samt se till att besöksrestriktioner upprätthålls eftersom djurägaren inte tar det fulla ekonomiska ansvaret för sitt agerande. Ersättningsreglerna för salmonellautbrott har ändrats flera gånger och också reglerna för ersättning vid epizootiutbrott har ändrats. Om det har påverkat incitamentsstrukturen hos djurägarna att förebygga smittsamma djursjukdomar och samhällets kostnader för bekämpning av djursjukdomar är oklart.

Marknadsmislyckanden kan även åtgärdas med skatter som utjämnar skillnaden mellan privata och samhälleliga kostnader. Beskattning leder till att företagen tvingas beakta externa effekter som drabbar andra genom att göra dessa till en kostnad i den egna verksamheten. Miljöskatter är ett exempel på hur externa effekter internaliseras i företagets och konsumenternas produktions- och konsumtionsbeslut.

Externa effekter kan även uppstå i relationerna mellan jordbruket och det övriga samhället. Aktiviteter utanför jordbruket kan utsätta jordbruket för smittorisker. Det gäller t.ex. transporter av djur. Beskattning av djurtransporter eller regler för transporter kan vara åtgärder för att hantera de risker som är förknippade med verksamheten.

Det finns även fall när ett utbrott kan härledas till överträdelse mot gällande regler och lagstiftning. Ett exempel är det omfattande utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien, där turister misstänks ha fört in smittan genom kontaminerade livsmedel.

14.4.3 Kollektiva varor och statlig produktion

I de fall som åtgärder för att förebygga och bekämpa djursjukdomar är kollektiva varor (som t.ex. gränsskydd och övervakningssystem) kan det motivera att staten ansvarar för produktionen. Staten har möjlighet att finansiera produktionen av kollektiva varor med hjälp av skatteintäkter. Att det inte bildas några marknadspriser innebär att man inte vet vilket värde som individerna i samhället fäster vid kollektiva varor.

14.5 Utredningens kommentar till samhällsekonomiska motiv för statens roll

Smittsamma djursjukdomar orsakar samhället kostnader eftersom de leder till produktionsförluster, kostnader för sjukvård och välfärdsförluster till följd av lidande hos djur och människor. Eftersom en del av kostnaderna påverkar andra än den enskilde djurägaren, t.ex. därför att det finns externa effekter, och eftersom vissa av åtgärderna för att förebygga och bekämpa smittorna är kollektiva varor, kan marknadens prismekanismer vara otillräckliga för att säkra att tillräckligt mycket resurser används för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar. Det kan därför hävdas att staten har ett ansvar för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar i vissa situationer. Staten har möjlighet att förbättra resursanvändningen genom lagstiftning, information och genom att subventionera enskilda aktörer för kostnader som skapar intäkter som tillfaller kollektivet. Staten har också möjlighet att säkra produktionen av kollektiva varor, som kontroll- och övervakningssystem samt gränsskydd, genom att finansiera dessa genom skatteintäkter.

Djursmittor som mul- och klövsjuka och svinpest kan få allvarliga konsekvenser för många djurägare om de sprids. Åtgärderna för att bekämpa sjukdomar medför även ekonomiska och sociala effekter för andra än djurhållarna genom avspärrningar och andra restriktioner.

Olika bekämpningsåtgärder kan medföra kostnader både för djurägare och för andra till följd av att åtgärderna genomförs. T.ex. kan såväl näringar utanför animalieproduktionen som djurägare som inte har konstaterat smitta i sin besättning drabbas av ekonomiska förluster till följd av en avspärrning. Utredningen konstaterar att alternativa bekämpningsstrategier sällan diskuteras med avseende på effekterna och kostnadernas fördelning till följd av olika strategier för att bekämpa en djursmitta.

Alla djursmittor kan inte hanteras lika. Olika smittor har olika konsekvenser för samhället och de statliga åtgärderna kan därför vara mer motiverade för vissa smittor än andra. Ambitionen att helt eliminera förekomsten av ett smittämne behöver inte vara samhällsekonomiskt optimalt. Villkoret för en samhällsekonomiskt optimal fördelning av samhällets resurser säger att nyttan av åtgärderna ska vara större än kostnaderna för dessa och i en situation med optimal resursfördelning går det inte att förbättra

situationen genom att flytta resurserna från en del av ekonomin till en annan. En situation med en optimal resursfördelning är svår att få till stånd i verkligheten. Villkoret kan ändå användas för att diskutera resurstilldelningen för bekämpning av smittor med betydelse för folkhälsan. Till att börja med kan man diskutera om nyttan av de resurser som läggs ned på salmonellabekämpning är större än kostnaderna för detta. För det andra kan man diskutera fördelningen av resurser för att bekämpa respektive förebygga.

Den marginella nyttan av bekämpningsinsatser ska vara positiv. Vid en viss nivå på insatserna sjunker marginalnyttan och passerar den nivå där marginalnyttan är lika stor som marginalkostnaden. En bekämpningsstrategi som strävar mot en nolltolerans utan budgetrestriktioner blir kostnadskrävande. Salmonella är en smitta som inte helt kan elimineras. Det reser frågan om nyttan av de sista satsade kronorna för salmonellabekämpning kunde ha varit större om de skulle ha satsats på bekämpning av någon annan djursmitta med betydelse för folkhälsan eller använts någon annanstans i ekonomin.

Varken EHEC eller campylobakter bekämpas genom statliga åtgärder. Utifrån analysen av de samhällsekonomiska kostnaderna för smittorna så leder campylobakter till fler sjukdomsfall och större kostnader för samhället än salmonella. EHEC innebär störst kostnader per sjukdomsfall, vilket kan tolkas som att den marginella nyttan av bekämpningsinsatser är störst för EHEC, under det enkla antagandet att eventuella bekämpningsåtgärder är lika. Utredningen bedömer att, se del B, avsnitt 2.4.3, relationen mellan de samhällsekonomiska kostnaderna för enbart inhemska fall, innebär att EHEC och salmonella har kostnader i samma storleksordning medan den samhällsekonomiska kostnaden för campylobakter i vart fall är den dubbla jämfört med EHEC eller salmonella.

Den bekämpningsstrategi som tillämpas mot salmonella har ett begränsat inlag av insatser för att förebygga smittspridning. Både ärendegranskningen och enkätundersökningen tyder på att det finns mycket att göra för att förbättra det förebyggande arbetet. Djurägarnas incitament och drivkrafter för att nå en högre smittskyddsnivå i besättningarna genom bl.a. hygienhöjande åtgärder på gårdsnivå kan utnyttjas bättre.

Det sätt som staten väljer att finansiera åtgärder på är viktigt. I dag finansieras ersättningar till djurhållare för bekämpningsåtgärder som vidtas mot smittsamma djursjukdomar huvudsakligen via

statens budget. Det finns inte något samband mellan inbetalningar till ersättningssystemet och utbetalningar till de som omfattas. Det nuvarande ersättningssystemet fungerar som en avgiftsfri försäkring.

Det finns möjligheter för djurägarna att kollektivt hantera de externa effekter som kan uppkomma i produktionen. Om försäkringar eller ett avgiftssystem/fonder används kan djurhållarens avgifter till systemet spegla dennes risker i sin djurhållning. Djurägare betalar då de faktiska kostnader som uppstår vid utbrott. Ett framgångsrikt förebyggande arbete kring djursjukdomar ger en direkt effekt på djurägarnas avgifter.

Utan information och kunskap om mekanismerna bakom sjukdomsutbrott och smittspridning är det svårt att avgöra om den nuvarande omfattningen av statens engagemang är optimalt eller inte. Informationen rörande "produktionsfunktionen" för smittsamma djursjukdomar är bristfällig och ytterligare insatser behövs för att klarlägga hur stora olika risker är, vilka riskfaktorer som finns och hur de kan förväntas utvecklas i framtiden. Det gör det också svårt att bedöma om insatserna mellan förebyggande åtgärder och åtgärder för att bekämpa utbrott har en rimlig avvägning. Beslut om resursfördelningen avgörs därför i praktiken baserat på subjektiva bedömningar. Det är viktigt att besluten kan och bör omprövas när mer och bättre information finns tillgänglig. Utredningen anser att djursmittspolitikerna i liten utsträckning har byggt på, eller omprövats utifrån, vetenskapliga kriterier.

Som analysen visar finns det åtgärder inom djursmittsområdet där det kan finnas anledning att staten tar ansvar för att åtgärden genomförs. Övervakning av djursmittor kan ses som en sådan åtgärd. Övervakning är viktig för att följa smittläget i landet och för att få underlag för att snabbt kunna ingripa om en allmänfarlig djursmitta påvisas. Övervakning är till nytta för alla animalieproducenter men också för befolkningen i övrigt. Tjänsten är dock svår att tillhandhållas av marknaden eftersom det inte går att utesluta den som inte vill betala för tjänsten att dra nytta av att den utförs. Det bildas inte några marknadspriser, vilket gör det omöjligt för enskilda producenter att tillhandahålla tjänsten. Övervakning är en typisk kollektiv vara som staten bör ta ansvaret för att den produceras.

Staten kan sprida information till näringen. Att djurägare får information när ett utbrott av en djursjukdom inträffar är viktigt för att begränsa konsekvenserna av utbrottet. Djurägarna måste

även kunna tillgodogöra sig informationen och vara medvetna om hur de kan vidta åtgärder för att förebygga smittspridning. Information till djurägarna tycks vara ett underutnyttjat styrmedel som det finns möjligheter att utveckla.