

Kommittédirektiv

Stärkt konkurrenskraft för livsmedelsproducenter och ett starkt djurskydd

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera hur de svenska djurskyddsbestämmelserna påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater inom EU. Vidare ska utredaren undersöka möjliga åtgärder, inklusive regelförenklingar, för att med bibehållna högt ställda djurhållningskrav stärka konkurrenskraften för svensk livsmedelsproduktion. Utredaren ska också undersöka möjliga åtgärder för att stärka djurskyddet inom EU och globalt.

Utredaren ska bl.a.

- jämföra svenska djurskyddskrav för olika djurslag med EU:s djurskyddskrav och med nationella djurskyddskrav i andra relevanta medlemsstater inom EU
- analysera om och i så fall i vilken grad de svenska djurskyddskraven påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater
- föreslå åtgärder för att höja djurskyddsnivån inom EU och globalt och analysera hur det påverkar konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter
- analysera och föreslå åtgärder för att stärka konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållna högt ställda djurhållningskrav.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

Uppdraget att analysera hur de svenska djurskyddskraven påverkar konkurrenskraften i svensk livsmedelsproduktion

Regeringen vill värna om det svenska djurskyddet och samtidigt stärka konkurrenskraften i den svenska livsmedelsproduktionen. Sveriges högt ställda djurskyddskrav, tillsammans med Sveriges goda djurhälsoläge och ansvarsfulla antibiotikaanvändning, utgör värdefulla mervärden för den svenska livsmedelsproduktionen. Samtidigt kan kraven vara betungande för de enskilda producenterna, där lagstiftningen om djurskydd är en faktor bland många andra som kan ha en påverkan på konkurrensvillkoren för svenska livsmedelsproducenter. Det finns därför anledning att belysa hur de svenska djurskyddsbestämmelserna förhåller sig till djurskyddsbestämmelserna inom EU och i andra EU-medlemsstater samt att undersöka hur de påverkar konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter.

Hur förhåller sig de svenska djurskyddsbestämmelserna till dem inom EU och i andra EU-medlemsstater?

Bestämmelser om djurskydd finns både i EU-rätt och i nationell rätt. På EU-nivå finns det allmänna bestämmelser om hållande av livsmedelsproducerande djur i rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur. Därtill finns direktiv och förordningar med mer specifika bestämmelser:

- rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999 om att fastställa miniminormer för skyddet av värphöns,
- rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97,
- rådets direktiv 2007/43/EG av den 28 juni 2007 om fastställande av minimiregler för skydd av slaktkycklingar,
- rådets direktiv 2008/120/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning,
- rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar, och
- rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

I nationell rätt finns bestämmelser i djurskyddslagen (2018:1192) och djurskyddsförordningen (2019:66), men också i ett tjugotal föreskrifter som Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) meddelat. Djurskyddslagen syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Lagen innehåller de mest grundläggande och övergripande bestämmelserna till skydd för djuren och reglerar bl.a. hur djur ska hanteras, hållas och skötas. Djurskyddsförordningen innehåller vissa ytterligare bestämmelser och Jordbruksverkets föreskrifter innehåller mer detaljerade bestämmelser. Jordbruksverkets föreskrifter är i många fall uppdelade på olika djurslag.

Djurskyddslagstiftningen på EU-nivå är inte fullt ut harmoniserad och tillåter i många fall strängare djurskyddsbestämmelser på nationell nivå.

Utredaren ska därför

- jämföra svenska djurskyddskrav för olika djurslag med EU:s djurskyddskrav och med nationella djurskyddskrav i andra relevanta medlemsstater inom EU.

Hur påverkar de svenska djurskyddskraven konkurrenskraften och djurhälsan?

Inom vissa områden finns det nationella bestämmelser eller branschöverenskommelser som medför att djurhållningen och därmed också djurvälståndet kan variera mellan medlemsstater. I Sverige ställs i flera fall högre och mer detaljerade krav än i den unionsrättsliga lagstiftningen när det gäller t.ex. utrymme, att grisar ska ha tillgång till strömedel och att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion sommartid ska få möjlighet till bete.

Sverige har inte bara högt ställda djurskyddskrav utan även ett gott djurhälsoläge och en ansvarsfull användning av antibiotika. Sverige har under lång tid arbetat för att förebygga och bekämpa sjukdomar och använder minst antibiotika till djur i lantbruket av alla medlemsstater inom EU. Arbetet sker i nära samarbete mellan djurägare, branschorganisationer, veterinärer och myndigheter samt utgår från de svenska reglerna för djurhälsa, djurskydd, smittskydd och hygien inom både djurhållningen och djurens hälso- och sjukvård. Andra exempel på förebyggande åtgärder är avel för friskare djur, vaccinering för att förebygga sjukdomar och systematisk övervakning av djursjukdomar och smittor. Svenska djur är fria från flera

sjukdomar som förekommer i andra länder, exempelvis paratuberkulos hos nötkreatur och Porcine Reproductive and Respiratory Syndrome (PRRS) hos gris.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterade i sitt betänkande Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring (SOU 2015:15) att svenska regler som är strängare än EU:s djurskyddsbestämmelser medför både ökade och minskade kostnader för företagen. Vissa av kraven innebär att stallbyggnader ibland kan bli dyrare än i konkurrerande länder och att antalet djur per yta är lägre. En del av kraven leder också till ökade arbetskostnader. En dyrare produktion jämfört med konkurrentländerna försämrar konkurrenskraften. Samtidigt innebär de svenska lagkraven att djuren är friskare, vilket för företagaren innebär minskade kostnader. Utredningen konstaterade också att ett gott djurskydd har djup förankring hos många konsumenter, vilket ökar betalningsviljan för svenska produkter.

I livsmedelsstrategi är det övergripande målet, som riksdagen har beslutat, en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet (En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet, prop. 2016/17:104). Enligt livsmedelsstrategin bör produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, svara mot konsumenternas efterfrågan. Vidare skulle en produktionsökning kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Slutligen ska sårbarheten i livsmedelskedjan minska enligt livsmedelsstrategin.

Flera myndigheter, t.ex. Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och länsstyrelserna, har haft och har i uppdrag att genomföra olika åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin. Jordbruksverket har bl.a. finansierat ett flertal forskningsprojekt för att stärka djurvälståndet och konkurrenskraften.

Konkurrenskraftsutredningen föreslog att ett uppdrag skulle ges till Jordbruksverket om att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att ta bort det obligatoriska kravet om förprovning. Förprovning är ett förhandsgodkännande vid ny-, om- eller tillbyggnad av stallar. I såväl livsmedelsstrategin som propositionen Ny djurskyddslag (prop.

2017/18:147) bedömde regeringen att förprövningen även fortsättningsvis bör finnas kvar. I ett tillkännagivande till regeringen om förprövning av djurstallar ställde sig dock riksdagen bakom det som utskottet anfört om att avskaffa det obligatoriska kravet på förprövning av djurstallar och förenkla reglerna för hur djurstallar ska byggas (bet. 2018/19:MJU11 punkt 15, rskr. 2018/19:188).

Utredaren ska därför

- analysera om och i så fall i vilken grad de svenska djurskyddskraven påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater
- analysera för- och nackdelar ur konkurrenskrafts- och djurskyddssynpunkt med det obligatoriska kravet på förprövning och konsekvenserna av att ta bort kravet
- analysera de svenska djurskyddskravens påverkan på djurhälsoläget och läkemedelsanvändningen.

Konsumenternas vilja att betala för svenska mervärden

Enligt Jordbruksverket är ett mått på den svenska produktionens konkurrenskraft hur stor andel de svenskproducerade produkterna utgör av den totala förbrukningen av produkterna på den svenska marknaden. Efter Sveriges EU-inträde har marknadsandelarna för svenskt kött haft en nedåtgående trend. Den nedåtgående trenden vände i mitten av 2010-talet, och var positiv för nötkött, griskött och matfågel till 2020. Under 2021 var trenden fortsatt positiv för griskött medan de svenska marknadsandelarna minskade något för nötkött och matfågel. Marknadsandelen för svenskt lammkött har varit relativt stabil de senaste åren. Den svenska marknadsandelen för mejerivaror har minskat sedan 1995.

Enligt Konkurrenskraftsutredningen är den faktiska betalningsviljan för ett gott djurskydd inte tillräckligt för att uppnå lönsamhet hos producenterna. Konsumenter har dock ett intresse för livsmedel som är producerade med både ett gott djurskydd och en ansvarsfull antibiotikaanvändning. Det svenska priset på nötkött och griskött har under senare år legat högre än genomsnittspriset i EU, medan priset för mjölk har följt världsmarknadspriset.

Enligt livsmedelsstrategin bör den offentliga upphandlingen av livsmedel

och måltidstjänster användas för att bättre styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö. För att underlätta för upphandlande organisationer att arbeta med livsmedelsstrategins ambitioner som mål har Upphandlingsmyndigheten tagit fram kravpaket där den samlar de hållbarhetskriterier som omfattar djurskyddsaspekter som återfinns i svensk lagstiftning eller frivilliga branschöverenskommelser i Sverige.

Utredaren ska därför

- kartlägga konsumenters vilja över tid att välja och betala för livsmedel med anledning av de svenska djurskyddskraven och djurhälsokraven
- kartlägga i vilken utsträckning krav på djurskydd ställs vid offentlig upphandling.

Uppdraget att analysera behov av åtgärder för att bibehålla Sveriges högt ställda djurhållningskrav och samtidigt stärka konkurrenskraften

För att uppnå en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelsproduktion i Sverige behöver konkurrensförutsättningarna balanseras samtidigt som Sveriges högt ställda djurhållningskrav bibehålls. Det bör därför utredas om konkurrenskraften påverkas negativt av de svenska djurskyddskraven och producenternas administrativa börda med rapportering till och kontroller från myndigheter med anledning av de svenska djurskyddskraven samt vilka möjligheter det finns att balansera konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter.

EU:s djurskyddslagstiftning är föremål för översyn

I Europeiska kommissionens strategi (COM(2020) 381 final) Från jord till bord som presenterades under 2020 framgår att hela EU:s djurskyddslagstiftning ska ses över. En översyn av den befintliga lagstiftningen har inletts och lagstiftningsförslag förväntas presenteras av kommissionen hösten 2023. I samband med att översynen av djurskyddslagstiftningen aviserades, meddelade kommissionen även att möjligheter och alternativ till att införa en djurskyddsmärkning inom EU ska utredas. Ett väl fungerande informationssystem som gör det lätt för konsumenter att identifiera livsmedel producerade med en hög djurskyddsnivå kan bidra till att stärka konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter.

Sverige har under många år verkat för att stärka djurskyddet inom EU. Det finns ett behov av att uppdatera EU:s lagstiftning och ta fram bestämmelser även för de djurslag som i dag inte omfattas av regelverket. Den pågående översynen är ett viktigt steg i linje med svenska prioriteringar, men globalt finns många utmaningar där Sveriges erfarenheter också kan spela en viktig roll. Framöver är det angeläget att Sveriges erfarenheter av ett gott djurskydd tas tillvara såväl inom EU som i länder utanför EU.

Utredaren ska därför

- analysera om märkning och information till konsumenter kan bidra till att öka konkurrenskraften för svenska livsmedelsprodukter i Sverige, inom EU och globalt
- föreslå åtgärder för att höja djurskyddsnivån inom EU och globalt och analysera hur det påverkar konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter.

Åtgärder för att stärka konkurrenskraften

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) tillkom 1962 och är ett partnerskap mellan jordbruket och samhället, och mellan EU och lantbrukarna. Politiken ska bl.a. stödja lantbrukarna och förbättra jordbrukets produktivitet för att säkra tillgången på livsmedel till rimliga priser och se till att EU:s lantbrukare kan försörja sig. Från 2023 gäller nya regler för den gemensamma jordbrukspolitiken. Nio mål finns framtagna för den europeiska gemensamma jordbruks-politiken. Varje medlemsstat i EU ska ta fram en strategisk plan som beskriver landets jordbrukspolitik under åren 2023–2027. Den 22 september 2022 fattade regeringen beslut om ett slutligt förslag på utformningen av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027. Planen är godkänd av kommissionen.

Den strategiska planen omfattar bl.a. djurvälståndersättningar för mjölkkor, suggor och får. Dessa avser ersättning för att extra djuromsorgsåtgärder vidtas. Syftet med ersättningarna är att öka djurens välbefinnande och omfattar bl.a. klövhälsovård för mjölkkor, fårklippning samt foderanalys, hullbedömning och produktionsplanering för suggor och får. Ersättningarna regleras i artikel 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den

gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013.

Djurvälfärdsersättningar kan endast ges för åtgärder som går utöver nationella lagstiftningskrav och praxis, och bygger på de beräknade merkostnader och inkomstbortfall som följer av tillkommande villkor. Reglerna tillåter alltså inte ersättning för t.ex. författningskrav på bete för nötkreatur som hålls för mjölkproduktion, det s.k. beteskravet. Det innebär att ersättning för eventuella merkostnader för svenska producenter till följd av strängare djurskyddskrav i dagsläget inte kan ges med stöd av den gemensamma jordbrukspolitiken. Ersättning får inte heller lämnas för sådana åtgärder som, utan att utgöra lagkrav, vidtas av lantbrukare i så stor omfattning att de kan betraktas som etablerad praxis, t.ex. krav som följer av svensk branschstandard. Däremot får ersättning lämnas för nya nationella regler som går utöver EU:s krav, dock i högst 24 månader från och med den dag då reglerna blev obligatoriska för jordbruksföretaget.

Statligt stöd till livsmedelsproducenter kan förekomma även utanför den gemensamma jordbrukspolitiken. Utgångspunkten enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är dock att statligt stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte är tillåtet om stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I artikel 107.2–3 i EUF-fördraget anges emellertid ett antal undantag från detta förbud.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterade i sitt betänkande att det finns ett begränsat antal sätt att hantera nationella särkrav på en fri marknad där alla aktörer inte agerar under samma reglering. Det handlar om subventionering av de merkostnader som en strängare djurskyddslagstiftning medför, sänkning av produktionskostnaderna och profilering av de varor som är producerade med strängare djurskyddslagstiftning så att konsumenterna har möjlighet att betala ett merpris för dessa produkter.

Den svenska livsmedelsproduktionen är i ett internationellt perspektiv mer miljö- och climateffektiv och har en hög standard inom djurskydd och djurhälsa. Efterfrågan på livsmedel och jordbruksråvaror i Sverige och i

övriga världen förväntas fortsätta att öka. En ökad livsmedelsexport är ett viktigt verktyg för att nå målen i livsmedelsstrategin. En ökad global marknadsandel stärker konkurrenskraften i livsmedelskedjan både nationellt och internationellt. En ökad export är samtidigt viktigt för att på sikt öka den svenska livsmedelsproduktionen. Den stora tillväxtpotentialen bedöms på sikt finnas genom en ökad export.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterade också i sitt betänkande att möjligheterna att med hjälp av ersättningar kompensera lantbrukare för merkostnader till följd av lagstiftning är begränsade och att det därför finns ett behov av ökade forsknings- och innovationsinsatser för att sänka produktionskostnaderna. Detta gäller i synnerhet åtgärder för att stärka kompetensutvecklingen när det gäller byggnation och teknik.

Innovativa lösningar kan bidra på flera områden i livsmedelskedjan, inte minst när det gäller landsbygdens konkurrensförutsättningar. Livsmedelsverket hade under 2018–2020 i uppdrag att modernisera och effektivisera den offentliga kontrollen vid slakterier och vilthanteringsanläggningar. Inom ramen för uppdraget genomfördes ett särskilt projekt om kontroll på distans där tekniker för digital videoöverföring testades. Projektet som genomfördes i samarbete med SLU visade att tillförlitligheten vid distansbesiktning efter slakt med hjälp av digitala verktyg, i detta fall mobiltelefon, var lika god som vid besiktning på plats.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur befintliga stödsystem för svenska livsmedelsproducenter tillämpas
- analysera och föreslå åtgärder för att stärka konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållet högt ställda djurhållningskrav
- med beaktande av de begränsningar som följer av EU-rätten och den gemensamma jordbrukspolitiken, analysera förutsättningar och åtgärder för att, med fördel genom den gemensamma jordbrukspolitiken, balansera konkurrensförutsättningarna för svenska livsmedelsproducenter med bibehållet högt ställda djurhållningskrav
- analysera och föreslå regelförenklingar på djurområdet samt analysera konsekvenserna av förslagen ur konkurrenskrafts- och djurskyddssynpunkt

- analysera hur svensk animalieproduktion kan bli långsiktigt konkurrenskraftig på exportmarknaden
- undersöka om det finns innovativa lösningar som kan bidra till att bibehålla det svenska djurskyddet och samtidigt stärka konkurrenskraften
- ta ställning till om det finns behov av författningsändringar och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska också lämna förslag på ytterligare åtgärder för att minska kostnaderna i de delar där svenska djurskyddsregler, utöver EU:s minimikrav, påverkar svenska producenters konkurrenskraft negativt. Utgångspunkten är att Sverige fortsatt ska ha högt ställda djurhållningskrav. Utredarens förslag ska utformas så att de ger så låga administrativa och andra kostnader som möjligt för företag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de konsekvensbeskrivningar som krävs enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa förslagets effekter för konsumenter och eventuella berörda organisationer inom civilsamhället.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, inhämta information från berörda myndigheter och relevanta organisationer, särskilt Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, SLU, länsstyrelserna, branschorganisationer, djurskyddsorganisationer och konsumentorganisationer.

Utredaren bör i ett tidigt skede kontakta Tillväxtverket i syfte att diskutera möjligheterna att få stöd i arbetet med konsekvensutredningen.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta de förslag till ny djurskyddslagstiftning på EU-nivå som kommissionen förväntas presentera hösten 2023.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)