Folkhälsa – Djurhälsa

Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring

Del B

Betänkande av Djursmittsutredningen

Stockholm 2010

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 2010:106

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar
av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av
Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
http://www.regeringen.se/remiss

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23519-5
ISSN 0375-250X

Innehåll A

Förkortningar **25**

Sammanfattning **27**

Summary **55**

Författningsförslag **85**

1 Om uppdraget **215**

1.1 Direktivet 215

1.2 Varför en djursmittsutredning? 217
1.2.1 Utredningens förutsättningar och yttre ram 217
1.2.2 De nationella frågeställningarna 219

1.3 Genomförandet av utredningsarbetet 224

2 Dagens lagstiftning om smittsamma djursjukdomar m.m. – några slutsatser **229**

2.1 Djurhälsoläget 229

2.2 Strukturutvecklingen inom animalieproduktionen 234

2.3 Smittskyddspolitiken 235
2.3.1 Införsel 236
2.3.2 Lagstiftning om bekämpning 238
2.3.3 Sammanfattande kommentar om bekämpningslagarna 242

2.4 Reglerna för ersättning vid utbrott av smittsamma djursjukdomar 243

2.5 Förebyggande åtgärder inom djurhållningen....244
2.5.1 Organiserad hälsokontroll....245

2.6 Statens kostnader för smittskyddet på djurhälsoområdet ...248

2.7 Offentlig kontroll och sanktioner....252

2.8 Myndighetssamverkan inom djurhälsoområdet 253
2.8.1 Övervakning....254
2.8.2 Zoonossamverkan 256

3 Utredningens överväganden och förslag....259

3.1 Utredningens utgångspunkter....259

3.2 En ny lag om hantering av smittor hos djur 266

3.3 Den nya lagens omfattning....268
3.3.1 Djursmittor 268
3.3.2 Lagen kompletterar de EU-bestämmelser som faller inom lagens tillämpningsområde 273

3.4 Allmänfarliga djursmittor 275
3.4.1 Definition 275
3.4.2 Kategorisering i EU-förordnings-, spärr- och åtgärdssmittor 284
3.4.3 Målsättningen med samhällets ingripande vid åtgärdssmittor 287
3.4.4 Riksdagen beslutar om allmänfarliga djursmittor 289
Förslag till indelning av allmänfarliga djursmittor i EU-förordningssmittor, spärrsmittor respektive åtgärdssmittor 291
Djursmittor som inte föreslås omfattas av definitionen om allmänfarliga djursmittor....308
Nytillkommande djursmittor....315

3.5 Riskhantering kopplad till djurhållning m.m....316
3.5.1 Producentens ansvar för att reducera risker i produktionen....316
3.5.2 Branschriktlinjer....322
3.5.3 Utbildning 324

3.5.4 Skyldighet för djurhälsopersonal att vidta smittskyddsåtgärder ... 326
3.5.5 Krav på godkännande och registrering ... 327
3.5.6 Risker för spridning av djursmittor vid djurtransporter och vid avelsverksamhet ... 329
3.5.7 Foderproducenters ansvar för risker för spridning av sjukdomar och smittor vid tillhandahållande av foder ... 332
3.5.8 Djurhälsoprogram ... 334

3.6 In- och utförsel ... 340
3.6.1 Grundläggande in- och utförselbestämmelser regleras i lag ... 340
3.6.2 Salmonellagarantierna ... 347
3.6.3 Utestående ansökningar om tilläggsgarantier ... 350

3.7 Övervakning och anmälningsplikt ... 356
3.7.1 Övervakning av det epidemiologiska läget bland djur samt annan övervakning för att utöka kunskapen kring smittspridning ... 356
3.7.2 Myndighetssamverkan rörande zoonoser ... 364
3.7.3 Anmälningsskyldighet ... 368
3.7.4 Rapportering ... 375
3.7.5 Förordningen med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt ... 376
3.7.6 Register ... 381

3.8 Hantering av allmänfarliga djursmittor ... 382
3.8.1 Förfarandet kring EU-förordningssmittorna ... 382
3.8.2 Förfarande kring spärrsmittor ... 384
3.8.3 Förfarande kring åtgärdssmittorna ... 390
3.8.4 Vilda djur ... 396
3.8.5 Skyddsåtgärder ... 397
3.8.6 Upphörandet av bekämpningen av en allmänfarlig djursmitta ... 398

3.9 Offentlig kontroll, avgifter m.m. ... 399
3.9.1 Offentlig kontroll ... 399
3.9.2 Avgifter ... 408

3.10 Delegering till privata aktörer ... 410

3.11 Sanktionsavgifter och straffbestämmelser ... 415

3.11.1 Nu gällande bestämmelser 415
3.11.2 Utgångspunkter 424
3.11.3 Sanktionsavgifter 425
3.11.4 Straffbestämmelser 450

3.12 Kostnads- och ersättningsfrågor 466
3.12.1 Statlig ersättning vid åtgärder mot allmänfarliga djursmittor 466
3.12.2 Försäkringar 472
3.12.3 Avgiftsfinansierat ersättningssystem 474
3.12.4 Finansiering av offentlig kontroll 475
3.12.5 Regressrätt 476
3.12.6 Anslagsindelning 477
3.12.7 Kostnader för den offentliga kontrollen 478

3.13 Överklagandebestämmelser 480

3.14 Följdändringar i annan lagstiftning 482
3.14.1 Lagen om provtagning på djur, m.m. 482
3.14.2 Lagen om kontroll av husdjur, m.m. 484
3.14.3 Lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor 485
3.14.4 Lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land in Europeiska unionen 486
3.14.5 Förordningen om införsel av levande djur, m.m. 487
3.14.6 Tekniska följdändringar 488

3.15 Utredningens övriga förslag och rekommendationer 489
3.15.1 Forskningens roll 489
3.15.2 Beredskapsfrågor 490
3.15.3 Slakt- och livsmedelsfrågor 491
3.15.4 Register med uppgift om förekomst av djursmittor 491
3.15.5 EU:s veterinärfond och internationell samverkan om smittskydd 493

3.16 Organisatoriska förändringar för myndigheterna 495
3.16.1 Jordbruksverket 496
3.16.2 SVA 496

3.17 Förslagens genomförande 497
3.17.1 En övergångsperiod på tre år 497

3.17.2 Övergång från gamla till nya ersättningssystemet för kostnader vid utbrott av en allmänfarlig djursmitta 499
3.17.3 Särskilda övergångsregler m.m. 501
3.17.4 Övergång från befintlig finansiering av olika djurhälsoprogram till bidrag till förebyggande verksamhet 504
3.17.5 Arbetsgrupp som följer utveckling under en treårsperiod 505
3.17.6 Besparingar vid i huvudsak oförändrat regelverk 505
3.17.7 Sammanfattning av nytt anslag för åtgärder mot djursmittor samt övriga kostnadsförslag 506

4 Konsekvenser av utredningens förslag 507

4.1 Är smittsamma djursjukdomar ett offentligt åtagande? 508
4.1.1 Behöver djursmittspolitiken ändras? 508

4.2 Förslagets konsekvenser för statens uppgifter och statens kostnader 509
4.2.1 Den statliga djursmittspolitiken 510
4.2.2 Statens kostnader 512

4.3 Förslagets konsekvenser för myndigheter 513
4.3.1 Jordbruksverket 513
4.3.2 Statens veterinärmedicinska anstalt - SVA 516
4.3.3 Förslagets konsekvenser för myndigheternas anslag 518
4.3.4 Jordbruksverkets anslagspost; Bidrag till bekämpning av allmänfarliga djursmittor 518
4.3.5 Anpassning av ersättningsreglerna 523
4.3.6 Jordbruksverkets anslagspost; Bidrag till verksamhet för förebyggande av djursmittor 523
4.3.7 Ersättning till organiserad hälsokontroll under en övergångstid på två år 524
4.3.8 Särskilda bidrag till anordnande av utbildning rörande biosäkerhet under en övergångstid på tre år 524
4.3.9 SVA:s anslagspost; Övervakning av djursmittor 525
4.3.10 Zoonossamverkan vid SVA 526
4.3.11 Den offentliga kontrollen 526

4.4 Sammanfattning av nytt anslag för åtgärder mot djursmittor samt övriga kostnadsförslag 529

4.5 Förslagets konsekvenser för företag 531
4.5.1 Konsekvenser för företag med animalieproduktion 532
4.5.2 Biodling 547
4.5.3 Vattenbruk 548
4.5.4 Transportföretag 549

5 Författningskommentarer 551

5.1 Förslag till djursmittslag 551

5.2 Förslag till djursmittsförordning 592

5.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor 610

5.4 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) 610

5.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen 611

5.6 Förslag till lag om ändring i miljöbalken 611

5.7 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168) 612

5.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. 612
Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 613

5.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. 614

5.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård 615

5.11 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 615

5.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ... 615

5.13 Förordning om ändring i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. 616

5.14 Förordning om ändring i förordningen (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel 617

5.15 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2006:815) om provtagning på djur m.m. 617

5.16 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur, m.m. 619

5.17 Förslag till förordning om ändring i förordning (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt 619

Särskilda yttranden 621

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 635

Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 659

Bilaga 3 Tilläggsdirektiv 661

Bilaga 4 Tilläggsdirektiv 663

Bilaga 5 Sjukdomsbilagan 665

Innehåll B

1 Smittskyddets utveckling i Sverige 23

1.1 Inledning till beskrivning av den historiska utvecklingen 23

1.2 Det statliga smittskyddets utveckling i Sverige till år 2000 26

1.3 Utredningens kommentar till det statliga smittskyddet till år 2000 33

2 Djursjukdomar samt samhällskostnader för några sådana sjukdomar 35

2.1 Inledning 35

2.2 Djursmittor 37
2.2.1 Epizootier 38
2.2.2 Zoonoser 47
2.2.3 Sjukdomar hos bin och vattenbrukets djur 52
2.2.4 Utredningens kommentarer kring epizootier, zoonoser och andra sjukdomar 54

2.3 Särskilt om Salmonella 57
2.3.1 Salmonellaläget i Sverige 60
2.3.2 Utredningens kommentarer kring salmonella 63

2.4 Samhällskostnader för salmonella, campylobakter och EHEC 66
2.4.1 Metod 67
2.4.2 Resultat från studien 68
2.4.3 Utredningens kommentarer kring samhällskostnaderna 71

3 Regler kring sjukdomar, smittämnen och andra ämnen hos djur 73

3.1 Inledning 73

3.2 Internationellt arbete kring djursjukdomar 74

3.3 Inledande om EU:s regler 75
3.3.1 EU-regler om åtgärder vid smittsamma djursjukdomar 76

3.4 Svensk lagstiftning om smittsamma djursjukdomar 80
3.4.1 Inledning 80
3.4.2 Att utrota smittor som har kommit in i landet 80
3.4.3 Att förebygga eller förhindra spridning av sjukdomar 84
3.4.4 Anmälningsskyldighet 88
3.4.5 Regelverket kring sjukdomar hos bin 91
3.4.6 Regelverket kring vattenbruket 93
3.4.7 Regelverket för andra djur än lantbrukets och vattenbrukets djur 95
3.4.8 Smittskyddslagen 96

3.5 Utredningens kommentarer till regelverken 97

3.6 EU:s regelverk för handel med djur m.m. med tredje land 103
3.6.1 Kontroller vid import 104

3.7 EU:s regler för handel med djur m.m. på den inre marknaden 107
3.7.1 EU:s regler om införselkontroller och kontroller i handeln 107
3.7.2 Kontroller vid handel mellan medlemsstaterna 108
3.7.3 Svenska bestämmelser om införsel och utförsel 112
3.7.4 Särskilt om sjukdomsfrihet 114
3.7.5 Tilläggsgarantier 116
3.7.6 Sveriges utestående ansökningar om tilläggsgarantier 118
3.7.7 Utredningens kommentarer till handel inom EU och ansökningar om tilläggsgarantier m.m. 130

3.8 Rättsliga principer för ersättning 136

3.8.1 Utredningens bedömning om principer för ersättning ... 138

3.9 Ersättningsformer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar ... 139
3.9.1 Ersättning vid sjukdomar hos djur i Sverige ... 139
3.9.2 WTO:s regler för statstöd ... 144
3.9.3 EU:s regler för statsstöd och för ersättning vid djursjukdomar ... 145
3.9.4 Försäkringsmarknaden ... 148
3.9.5 Utredningens kommentar till svenska och internationella regler för ersättning vid sjukdomsbekämpning ... 151

4 Produktionsformer och strukturer inom animalieproduktionen ... 159

4.1 Inledning ... 159

4.2 Jordbrukets betydelse i Sveriges ekonomi ... 160

4.3 Den strukturella utvecklingen i animalieproduktionen ... 161

4.4 Vattenbruk ... 167

4.5 Hästhållning ... 167

4.6 Biodling ... 168

4.7 Sällskapsdjur ... 169

4.8 Utredningens kommentar till djurhållning och struktur i djurhållningen ... 170

4.9 Handel och transport med livdjur i Sverige ... 174

4.10 Utrikeshandel med levande djur ... 177

4.11 Slakterier ... 179

4.12 Mejerier ... 180

4.13 Livsmedelshandel med andra länder ... 181

4.14 Utredningens bedömning av handel med djur ... 183

5 Myndigheter och organisationer inom smittskyddsområdet 187

5.1 Statens jordbruksverk 187

5.2 Statens veterinärmedicinska anstalt 190

5.3 Livsmedelsverket 194

5.4 Fiskeriverket 196

5.5 Socialstyrelsen 196

5.6 Smittskyddsinstitutet 197

5.7 Länsstyrelserna 198

5.8 Övriga myndigheter och aktörer med uppgifter kring djursmittor 199
5.8.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 199
5.8.2 Tullverket 200
5.8.3 Arbetsmiljöverket 200
5.8.4 Smittskyddsläkarna 201

5.9 Utredningens kommentarer till myndighetsansvaret för djursmittor 202

5.10 Privata aktörer med uppgifter kring djursmittor 207

6 Hantering av djursmittor i Sverige 211

6.1 Inledning 211
6.1.1 Analys kring förekomst av smitta 212

6.2 Beskrivning och analys av verksamhet kring misstänkta fall av smitta hos djur 214

6.3 Bekämpning och åtgärder för att begränsa smittor 218
6.3.1 Smittberedskap 223

6.4 Smittskydd och andra åtgärder för att förebygga smittor ... 224
6.4.1 Faktorer och åtgärder för ett gott smittskydd 225
6.4.2 Smittskydd i svensk djurhållningen 226
6.4.3 Utredningens kommentarer att förebygga smittor – smittskydd och andra förebyggandeåtgärder 229

6.5 Handel med djur 230
6.5.1 Branschens kontroll av införsel och import 231
6.5.2 Sällskapsdjur 232

6.6 Åtagande för staten rörande avel 232
6.6.1 Kommentarer kring statens ansvar rörande avel 234

6.7 Övervakning 235
6.7.1 Övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen 236
6.7.2 Övervakning av antibiotikaresistens 238
6.7.3 Övervakning av djursjukdomar m.m. 239
6.7.4 Bidrag till utveckling och genomförande av övervakning 242
6.7.5 Obduktionsverksamhet 244
6.7.6 Övervakning av BSE 246
6.7.7 Utredningens kommentar till övervakningen 246

6.8 Register över djur och djurhållning 249
6.8.1 Produktionsplatsregister 249
6.8.2 CDB – central djurdatabas 249
6.8.3 Grisregistret 250
6.8.4 Fjäderfäregister 250
6.8.5 Får och getregister 251
6.8.6 Transportörsregister 251
6.8.7 Foderanläggningsregistret 251
6.8.8 Djursjukdata 252
6.8.9 TRACES 252
6.8.10 Utredningens kommentarer om register 252

6.9 Offentlig kontroll av lagstiftningen kring djurhälsa m.m. 254
6.9.1 Offentlig kontroll av lagstiftningen kring hälsokontroll av djur 256

6.10 Smittkontroll inom foderframställning 257
6.10.1 Verksamhet med kontroll av foder 258
6.10.2 Andra kontroller – Tvärvillkor 260
6.10.3 Utredningens kommentarer till offentlig kontroll och andra kontroller 260

6.11 Utbildning och forskning 262
6.11.1 Utbildning 262

6.11.2 Forskning 263
6.11.3 Forskning på smittsamma djursjukdomar i Sverige 265
6.11.4 Utredningens kommentarer till utbildning och forskning 268

7 Statliga kostnader för att hantera smittsamma djursjukdomar 271

7.1 Översikt över anslagen för åtgärder kring smittor och sjukdomar hos djur 273
7.1.1 Anslaget 1:6 ”Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder” 273
7.1.2 Anslaget 1:7 ”Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar” 274

7.2 Bidrag till bekämpande av smittsamma djursjukdomar – anslaget 1:7 ap 1 276
7.2.1 Ersättningsutbetalningarnas fördelning på kostnadsposter 281
7.2.2 Resurser för epizootibekämpning 286
7.2.3 Resurser för salmonellabekämpning 289
7.2.4 Utredningens kommentar till kostnadsutvecklingen 294

7.3 Bidrag till bekämpande av djursjukdomar – anslaget 1:7 ap 2 296

7.4 Bidrag till obduktionsverksamhet – anslaget – 1:7 ap 3 297

7.5 Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller – anslag 1:7 ap 4 298
7.5.1 Medfinansiering från EU 299

7.6 6 Bidrag till djurhälsovård m.m. – anslaget 1:6 300

7.7 Myndighetskostnader 302

7.8 Utredningens kommentar till de statliga kostnaderna 304

7.9 Budgetåret år 2009 307

7.10 Kan smittsamma djursjukdomar förutses? 309

8 Alternativa ersättningssystem 313

8.1 Inledning..... 313

8.2 Ersättningssystem i andra länder och EU:s regler..... 315
8.2.1 Finland..... 315
8.2.2 Danmark..... 318
8.2.3 Nederländerna..... 321
8.2.4 England..... 322
8.2.5 Medfinansiering från EU vid bekämpning av djursjukdomar..... 324
8.2.6 Utredningens kommentar om ersättningssystem i andra länder och EU:s regler..... 328

8.3 Svenska ersättningsreglerna jämfört med danska och finska..... 331
8.3.1 Utredningens kommentar om jämförelsen mellan de danska, finska och svenska ersättningssystemen..... 334

8.4 Möjliga alternativ till dagens ersättningssystem..... 335
8.4.1 Sjukdomsbekämpning med medel från den gemensamma jordbrukspolitiken..... 336
8.4.2 Försäkringar..... 341
8.4.3 Fond- och avgiftsbaserade system..... 343
8.4.4 Tak för näringens kostnader..... 346
8.4.5 Obligatoriskt eller frivilligt deltagande..... 347

8.5 Utredningens kommentar om ersättningssystem..... 347

9 Salmonellabekämpning..... 357

9.1 Bakgrund..... 357

9.2 Åtgärder vid salmonellamisstanke..... 358

9.3 Ärendegranskning..... 361

9.4 Enkät till djurägare..... 366
9.4.1 Enkät till djurägare – metod och urval..... 367
9.4.2 Regionala skillnader..... 369
9.4.3 Upptäckt..... 369
9.4.4 Smittspårning..... 370
9.4.5 Myndigheternas insatser..... 370

9.4.6 Saneringsåtgärder 371
9.4.7 Förändrade åtgärder och rutiner 372
9.4.8 Frivilliga kontrollprogram 372
9.4.9 Sammanfattning av enkätundersökningen 372

9.5 Utredningens kommentar om salmonellabekämpning 373

10 Epizootibekämpning 379

10.1 Hantering av ett epizootiutbrott 379

10.2 Beredskapsorganisationen vid epizootiutbrott 382
10.2.1 Jordbruksverkets ledningsfunktion 382
10.2.2 Epiteamet 384
10.2.3 SVA 384
10.2.4 Livsmedelsverket 385
10.2.5 Länsstyrelserna 386
10.2.6 Kommuner 386
10.2.7 Polisen och Försvarsmakten 387
10.2.8 Veterinärer 387
10.2.9 Övriga aktörer 388

10.3 Blåtunga åren 2008 – 2010 388
10.3.1 Händelseutveckling 389
10.3.2 Jordbruksverkets erfarenheter 391

10.3.3 PRRS-utbrott år 2007 393
10.3.4 Jordbruksverkets erfarenheter 394
10.3.5 Studiebesök 396

10.4 Mjältbrand år 2008 398
10.4.1 Händelseutveckling 399
10.4.2 Åtgärder 401
10.4.3 Resurser 402

10.5 Utredningens kommentarer om epizootibekämpning 402

11 Verksamheter för djurhälsokontroll samt utrotning och övervakning av sjukdomar 407

11.1 Bakgrund 407

11.2 Några historiska jämförelser av åtgärder för djurhälsa och folkhälsa 408

11.2.1 Paratuberkulos 410
11.2.2 Fjäderfäbranschens initiativ kring salmonella 410

11.3 Den organiserade hälsokontrollen – från 1940-talet 411
11.3.1 Statens engagemang i den organiserade hälsokontrollen minskar 412

11.4 Den organiserade hälsokontrollen i dag 414
11.4.1 Inledning 414
11.4.2 Frivilliga program reglerade genom Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:42) om organiserad hälsokontroll av husdjur 416
11.4.3 Frivilliga program reglerade genom separata föreskrifter och med statligt deltagande 418
11.4.4 Obligatorisk hälsoövervakning 422

11.5 Statens och näringens kostnader för organiserad hälsokontroll, övervakning m.m. 424
11.5.1 Statliga bidrag för att förebygga/bekämpa djursjukdomar 425
11.5.2 Bidrag till djurhälsovård och hälsokontroll 427
11.5.3 Bidrag till utveckling och genomförande av övervakning 429
11.5.4 Näringens kostnader för hälsovård 429

11.6 Utredningens sammanfattande kommentar 431

12 Livsmedelssäkerhet 441

12.1 Inledning 441

12.2 Produktionsformer och struktur 442

12.3 Reglerna kring livsmedelskontroll 442
12.3.1 Egenkontroll 447
12.3.2 Riskbaserad kontroll 447
12.3.3 Riktlinjer för god praxis 448
12.3.4 Utredningens kommentar till utveckling av branschriktlinjer m.m. 449

12.4 Smittor i livsmedel och livsmedelsburna utbrott 449
12.4.1 Övervakningen av zoonoser och zoonotiska smittämnen i livsmedel 450

12.4.2 Utredningens kommentar till övervakning av livsmedelssmittor 454

12.5 Livsmedelskontroll – organisation 455

12.6 Myndigheternas kontroller i livsmedelsföretag 455
12.6.1 Kontroll av livsmedelsföretagare 456
12.6.2 Kontroller i slaktanläggningar 456

12.7 Företagens kontroller av verksamheten 464

12.8 Vilka är kostnaderna för slakterikontrollen och vem betalar? 465

12.9 Utredningens kommentarer till kontroller i slakten m.m. 466

13 Faktorer av betydelse för det framtida smittskyddet i Sverige 471

13.1 Globalisering 471

13.2 Förändringar av klimat 472
13.2.1 Påverkar klimatförändringen infektionssjukdomar? 473
13.2.2 Utredningens kommentar 480

13.3 En värld – en hälsa 483

13.4 EU:s översyn av djurhälsoarbetet och debatten inom EU 483
13.4.1 Utredningens kommentar till EU:s arbete 488

14 Samhällsekonomiska aspekter på statens ansvar 491

14.1 Motiv för samhällets insatser mot smittsamma djursjukdomar 492
14.1.1 Osäkerhet och risk 493
14.1.2 Acceptabla och oacceptabla risker 494

14.2 Samhällsekonomiska konsekvenser av utbrott 496

14.3 Marknadens styrning av resursanvändningen 497

14.4 Vad kan staten göra? 499

14.4.1 Informationsspridning 500
14.4.2 Lagstiftning, skatter och subventioner..... 500
14.4.3 Kollektiva varor och statlig produktion 501

14.5 Utredningens kommentar till samhällsekonomiska motiv för statens roll 502

1 Smittskyddets utveckling i Sverige

1.1 Inledning till beskrivning av den historiska utvecklingen

När den svenska lagstiftningen kring smittsamma djursjukdomar och systemet för att bekämpa och kontrollera smittsamma djursjukdomar växte fram var djurhållningen av stor ekonomisk betydelse. Vid sekelskiftet 1800–1900 var närmare 60 procent av Sveriges befolkning knutna till jordbruket med binäringar [1].

Under mellankrigstiden växte det moderna smittskyddet inom djurområdet fram. Engagemanget från regering och riksdag var starkt och politiken utvecklades genom statliga utredningar och riksdagsbeslut. Sverige var ett småbrukarsamhälle men jordbrukets betydelse för samhällsekonomi och folkets försörjning var betydande. Statens engagemang i att bekämpa och begränsa verkningar från djursjukdomar var också motiverat av behovet att stödja landsbygdens utveckling och modernisering.

Samtidigt genomgick jordbrukspolitiken en dramatisk omläggning. Den ekonomiska krisen under slutet av 1920-talet slog hårt mot jordbruket och den politiska reaktionen resulterade i uppbyggnaden av en regleringsapparat. Det innebar bl.a. ett starkt gränsskydd och att prissättningen på jordbrukets produkter isolerades från världsmarknaden. Politiken kom att bestå i sina huvuddrag till avregleringen av jordbruket i början av 1990-talet. Inträdet i EU innebar i många avseenden att politiken kom att återinföras. En viktig skillnad var dock att det inte längre var möjligt att upprätthålla ett gränsskydd mot medlemsländerna i EU.

Under perioden 1870–1940 var antalet jordbruk nästan konstant och fördelningen på små och stora gårdar förändrades inte

[1] Jordbruket i Industrisamhället 1870–1945 s. 15.

mycket[2]. Jordbrukets strukturomvandling tog fart först efter andra världskriget då många små gårdar övergavs eller sammanfördes till större enheter.

Jordbruket har effektiviserats och produktivitetshöjningar har drivits fram genom en ökad mekanisering och framsteg inom t.ex. avel och växtförädling. Vissa funktioner inom lantbruksverksamheten som tidigare producerats internt har även överförts till andra näringsgrenar. Produktionsmedel och tjänster som tidigare producerats på gården köps in som foder, utsäde, gödsel, djurhälsovård, transport- och ekonomitjänster m.m. Specialiseringen har ökat och gårdarna har blivit allt större. År 1944 var drygt 10 procent av gårdarna större än 100 hektar. År 2007 var motsvarande andel 43 procent. Allt färre producerar allt mer. Från år 1951 till år 2003 har antalet sysselsatta personer i jordbruket minskat med mer än 80 procent.

Jordbrukets stora ekonomiska framsteg har dock skett parallellt med att dess andel av samhällsekonomin har minskat. Mellan åren 1993 och 2007 mer än halverades jordbrukets bidrag till BNP från 1 procent till 0,4 procent. Därav följer att den svenska djurhållningens betydelse för sysselsättning, försörjning och tillväxt också minskar. I dag svarar djurproduktionen för 0,2 procent av BNP och mindre än 0,5 procent av sysselsättningen.

Jordbrukets andel av den totala produktionen ger dock inte hela bilden av sektorns betydelse för samhället. Jordbruket skapar i dag underlag för verksamheter inom olika företag och har i delar av landet stor betydelse för sysselsättning och utveckling på landsbygden. Jordbruket bidrar till att såväl privat som offentlig verksamhet kan upprätthållas på landsbygden.

Till bakgrundsbilden hör också att flera smittsamma djursjukdomar som förekommer i andra länder är ovanliga eller inte alls förekommer i Sverige. Det kan finnas flera orsaker till detta. Till att börja med har många sjukdomar som uppträder i andra länder aldrig påvisats i Sverige. En förklaring kan vara att ett kallare klimat kan begränsa spridning av smittämnen. Sverige har också relativt få djur per besättning i förhållande till de ytor som besättning kan utnyttja, dvs. låg djurtäthet, vilket kan vara en annan förklaring.

Sveriges internationella handel med djur och djurprodukter har också begränsats genom gränsskyddet vilket också bidragit till att minska risken för spridningen av smittämnen. En annan ofta

[2] ibid. s. 36.

framhållen förklaring är ett ambitiöst och framgångsrikt arbete av staten och näringen för att förebygga och bekämpa olika djursjukdomar. I propositionen till provtagningslagen 1992 inför tillträdet till EES anfördes att ”den goda sjukdomssituationen beror delvis på Sveriges geografiska läge, men även och kanske främst på en restriktiv införselpolitik när det gäller djur och djurprodukter”[3].

Grunden i hanteringen av djursmittor har således utgjorts av ett statligt gränsskydd för att hindra att sjukdomar kommer in i landet. Detta har kompletterats av en epizootilagstiftning för att bekämpa och utrota vissa sjukdomar när de kommer in i landet. I början av 1960-talet kom förordningen (1961:309) om bekämpande av salmonellainfektion hos djur m.m. vars syfte var att alla djur som går in i livsmedelskedjan är fria från salmonella.

Förutsättningarna för att upprätthålla ett gränsskydd kom dock att förändras i och med EU-inträdet. EU:s regelverk innebär ett starkt gränsskydd mot tredje land men att gränskontroller mellan medlemsländer i princip ska upphöra. Sverige beviljades flera tilläggsgarantier.

Näringens uppfattning var att det krävdes ytterligare åtgärder. Resultatet blev att i samband med EES-avtalet bildade ett antal organisationer inom jordbruksområdet en egen smittskyddskontroll – Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll(SDS) och Föreningen för smittskyddskontroll av fjäderfä. Detta är frivilliga sammanslutningar som ställer längre gående införselkrav än EU:s regelverk.

Sedan år 2005 har utgifterna såväl för salmonellabekämpning som för epizootiska sjukdomar ökat. Frågan är i vilken utsträckning som utvecklingen under de senaste åren har ett samband med handeln med andra EU-länder eller om utvecklingen kan förklaras av andra faktorer.

Den ökningen motsäger inte att Sveriges läge på djurhälsoområdet är gott i ett internationellt perspektiv. Den positiva utvecklingen är inte unik. Den långsiktiga utvecklingen är densamma inom EU även om några stora utbrott under senare år har ägt rum och att i några länder har vissa sjukdomar bitit sig fast och blivit nästan endemiska (allmänt förekommande).

Sjukdomsutvecklingen internationellt har också positiva inslag. FAO lämnade ett pressmeddelande den 30 november 2009 som angav att inom 18 månader räknade man med att boskapspest (Rinderpest) kommer att vara utrotat i hela världen. Boskapspest är en av de

[3] Prop. 1992/93:119 s. 43.

djursjukdomar som har slagit hårdast mot boskap. Den första svenska regleringen av smittsamma djursjukdomar år 1722 avsåg just boskapspest (fänadspest) som då och under drygt 100 år orsakade stor skada för landet.

I takt med att djurhälsotillståndet förbättrats har, i flera länder och i internationella organisationer som OIE, allt större vikt kommit att läggas vid folkhälsan som motiv för ett offentligt engagemang i kontroll och bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Detta aktualiserar frågan om omfattningen av det offentliga åtagandet; vilken roll ska staten ha och vilken roll ska tilldelas näringen och enskilda djurägare? Den uppfattning som alltmer betonas är att producenterna, och hit räknas primärproducenterna, har ansvaret för att djuren är friska och att inte smitta sprids. Staten kan och ska stödja producenterna men ansvaret ligger hos djurägaren. Det är också det synsättet som återfinns i den dokumentation som EU har presenterat i samband med det pågående arbetet inom unionen om en ny djurhälsopolitik.

1.2 Det statliga smittskyddets utveckling i Sverige till år 2000

En av de första frågor som utredningen ställde sig var; vad är orsaken till att staten har en så dominerande roll när det gäller kontroll och bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Hur ska man förklara att när det gäller djursjukdomar riktar staten långtgående tvingade åtgärder mot den enskilde som i stort sett endast har sin motsvarighet inom det polisiära området? Hur har denna politik vuxit fram och vad har varit de grundläggande motiven för det starka statliga inflytandet och engagemanget?

Under 1900-talets första hälft stod frågor om djursjukdomar och bekämpningsstrategier högt på den politiska dagordningen och flera offentliga utredningar tillsattes för att ge staten underlag för beslut om insatser för att förbättra djurhälsoläget och för att bekämpa olika sjukdomar. Därefter är det mera tunnsått med dokumentation. Det har genomförts rapporter och sammanställningar från berörda myndigheter som har legat till grund för förändringar i lagar och förordningar. I rapporterna saknas ofta mer principiella resonemang.

Utredningens uppdrag innebär att bl.a. se över statens roll och ansvar för kontroll och bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Mot den bakgrunden har utredningen uppdragit åt veterinär Folke

Cerenius att närmare belysa frågeställningen, vars rapport, ”Det svenska smittskyddets historia”, redovisas i del C, bilaga 1.

Naturligtvis ger rapporten inte hela bilden av smittskyddets historia, men den ger en god bild av den veterinära smittskyddsarbetets utveckling i Sverige. Rapportens huvudsyfte är att försöka klarlägga det övergripande motivet för det statliga engagemanget i kontroll och bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Nedan följer en kort sammanfattning av rapporten som i första hand tar sikte på lagstiftningen och lagstiftningens förändring inom området.

De första spåren av en svensk djurhälsopolitik kan härledas till början av 1700-talet. Redan då las grunden för den politik som i stort sett fortfarande gäller. Den första försvarslinjen var att reglera införsel av djur till landet för att förhindra smittspridning men hade smittan väl kommit in i landet gällde isolering och eliminering av de smittade djuren. Utrotning av de epizootiska sjukdomarna var målsättningen. Under lång tid var det boskapspesten som plågade landets bönder. I takt med att diagnostekniken utvecklades kom alltfler sjukdomar att omfattas av de stränga åtgärderna och i slutet av 1800-talet omfattades 14 sjukdomar av epizootireglerna. Då regleradesockså ersättningen till djurägarna. Det var enbart ”förlust genom nedslaktning av sjuka djur eller för sjukdom misstänkta djur som kunde bli föremål för ersättning” från staten.

Det tidiga statliga engagemanget är inte svårt att förstå. En sjukdom bland lantbrukets djur som kraftigt minskar produktionen eller leder till att djuren avlider var ett hot mot folkförsörjningen. Det var i själva verket ett hot mot hela samhällsekonomin då det i princip var likhetstecken mellan samhällsekonomi och jordbrukets ekonomi.

När den moderna epizootilagen (1935:105) beslutades var livsmedelsförsörjningen fortfarande ett viktigt motiv för statens engagemang i bekämpningen av smittsamma djursjukdomar. Det fanns emellertid också andra a skäl. Den ekonomiska utvecklingen hade gått snabbt men hade främst kommit städerna till del. Förbättringar i djurhälsan borde leda till ökad produktivitet och produktion i lantbruket, vilket skulle kunna bidra till att kanalisera det begynnande välfärdssamhället också till landsbygden.

Epizootilagstiftningen från år 1935 hade föregåtts av flera offentliga utredningar. En återkommande plåga för lantbruket var mul- och klövsjuka; ett omfattande utbrott hade ägt rum under åren 1924–1927. En statlig utredning utarbetade en bekämpningsstrategi. Parallellt hade tillsatts en utredning om möjligheten att med för-

säkringar täcka djurägarnas förluster vid sjukdomsutbrott. Intresset för hälsotillståndet bland lantbrukets djur var påtagligt hos de folkvalda. Flera initiativ till åtgärder till förbättringar kom också från riksdagen. Utbrotten följdes upp av gedigna utvärderingar som gav underlag för fortsatta insatser.

I och med 1935 års epizootilag reglerades samtliga de sjukdomar som lagen kunde tillämpas på i lag. Lagen omfattade 13 sjukdomar. Skälet till lagregleringen var att lagen gav staten långtgående befogenheter i förhållande till den enskilde och att som hittills ange tillämpningsområdet i kungörelser ansågs inte längre rimligt. Tidigare hade beslutats om att staten, förutom ersättning för avlivning av djur, också ska ersätta djurägaren för veterinära kostnader i samband med ett sjukdomsutbrott. I de fall som det blev frågan om att avliva en hel besättning – ”stamping out” – kunde ersättning betalas ut efter hemställan från djurägaren till Kungl. Maj:t. Nytt i lagen var att djurägaren blev skyldig att rapportera misstanke om epizooti hos djuren till en veterinär som också fick möjlighet att utfärda spärrförklaring för misstänkta smittade besättningar.

Medicinalstyrelsen hade tillsynen över lagstiftningen och länsstyrelsen svarade för den regionala tillsynen. Länsstyrelsernas beslutkompetens begränsades. De beslut som styrelserna tidigare hade kunna ta om bl.a. smittförklaring och att inrätta skyddszoner skulle nu tas i samråd med Medicinalstyrelsen.

Medicinalstyrelsen hade också ansvaret för det veterinära området och för de åtgärder som måste vidtas vid ett epizootiutbrott. Lantbruksstyrelsen hade ansvaret för att kontrollera en sjukdom, tuberkulos hos nötkreatur. Resultatet var dock nedslående och Lantbruksstyrelsen fick kritik för ovilja att införa regler som skulle störa den normala jordbruksproduktionen. Ansvaret flyttades över till Medicinalstyrelsen.

Tuberkulos är en allvarlig zoonos men bekämpningen var till att börja med främst motiverad av konsekvenserna för produktionen. När ansvaret gick över till Medicinalstyrelsen kom detta första stora kontrollprogram att drivas mer målmedvetet. Programmet pågick under många år. Först år 1958 blev hela landet fritt från tuberkulos och därmed kunde tuberkulos föras in epizootilagstiftningen. Arbetet avslutades under Kungl. veterinärstyrelsen som hade bildats år 1947 då den veterinära verksamheten bröts ut ur Medicinalstyrelsen.

Lagstiftningen kom emellertid att upplevas som alltmer svåröverskådlig. År 1969 fanns det 12 sjukdomar upptagna i lagen men lagstiftningen ägde giltighet också för en rad andra sjukdomar upp-

tagna i kungörelser. Veterinärstyrelsen föreslog, i syfte att öka flexibiliteten, att sjukdomarna skulle anges i en tillämpningsförordning, den s.k. epizootikungörelsen, och att de sjukdomar som listan skulle omfatta borde anpassas till internationell lagstiftning. Så blev också fallet.

Ur epizootisk synvinkel var åren från början på 1960-talet till början av 1990-talet lugna. Under 1950-talet slutfördes de stora kontrollprogrammen för tuberkulos och brucellos med följd att hälsotillståndet bland lantbrukets djur stadigt förbättrades. Under 1950-talet hade över 7 000 djurbesättningar drabbats av någon epizootisk sjukdom. Under de följande 30 åren var antalet djurbesättningar med utbrott av en epizootisk sjukdom färre än 100, varav häften inträffade under 1960-talets fem första år.

Lika länge som staten har påtagit sig ansvaret för bekämpning av vissa djursjukdomar har det förts en diskussion om hur långt statens ekonomiska ansvar sträcker sig för de beslut som staten fattar. Det har också återkommande diskuterats i vilken utsträckning som det finns en risk för att en djurägare skulle bli obenägen att anmäla misstänkta sjukdomsfall och kanske också mindre benägen att följa myndigheternas råd och anvisningar om stora kostnader läggs på denne. Från statens sida har det varit angeläget att försöka fördela de ekonomiska riskerna från den enskilde till ett större kollektiv. Efter omfattande utredning inrättades en statligt subventionerad frivillig försäkring år 1928. Vid den här tiden fanns det också flera försäkringsbolag som sålde försäkringar inom djurhälsoområdet.

Anslutningsgraden till den subventionerade försäkringen var dock låg och frågan var föremål för många debatter i riksdagen. Till exempel framförde i en motion år 1921 herr Pehrsson i Bramstorp ett förslag om att varje djurägare skulle betala en viss årlig avgift till statskassan, detta i förhållande till besättningens värde. Medlen skulle användas vid bekämpning av smittsamma djursjukdomar.

Eftersom många djurägare valde att stå utanför den statligt understödda försäkringen kom stod frågan upp om obligatorisk anslutning tillförsäkringen. En utredning tillsattes men den avvisade förslaget om obligatorium. Samtidigt hade staten tagit på sig ett allt större kostnadsansvar vid sjukdomsutbrott. Från början ersatte staten djurvärdet för de djur som hade avlivats under bekämpningen. År 1898 tog staten över kostnadsansvaret för de veterinära förrättningskostnaderna och omkring 40 år senare tog staten på sig det fulla kostnadsansvaret för smittrening som då lyftes ut från den statsunderstödda försäkringen.

Det som nu återstod av kostnader för djurägaren i samband med sjukdomsutbrott var, det som senare kom att kallas, intrång i näringsverksamhet eller produktionsförluster. Vid de stora utbrotten av mul- och klövsjuka åren 1951–1952 och svinbrucellos åren 1956–1957 hade djurägarna drabbats av stora förluster till följd av driftsavbrott och isolering. Följden blev att staten också tog på sig en del av de kostnader för det driftavbrott som uppkom efter att en besättning nedslaktats. Det belopp som utgick motsvarade en tjugondel av det värde som vid nedslaktning åsattes de slaktade djuren.

Mot slutet av 1970-talet gjordes en översyn av epizootilagen på initiativ av Lantbruksstyrelsen. Framställan ledde till 1980 års epizootilag(1980:369). I förhållande till 1935 års lag var den mest omfattande förändringen statens kostnadsansvar. Tidigare hade myndighets ingripande på grund av smittfara inneburit ingen eller en begränsad ersättningsrätt för den enskilde. Nu ändrades detta. Kostnader och förluster för den enskilde ersätts fullt ut. Därmed stängdes marknaden för försäkringslösningar och på en framställan av Lantbrukstyrelsen avskaffades den statsunderstödda försäkringen. Vidare beslöts att listan över epizootiska sjukdomar skulle omfatta samtliga sjukdomar på OIE:s s.k. A-lista.

Samtidigt diskuterades reglerna för införsel av levande djur från smittskyddssynpunkt vilket kopplades samman med införsel av levande djur över huvud taget. I 1980 års statsverksproposition anför jordbruksministern att införsel av levande djur alltid är en risk och att reglerna för införsel av djur bör skärpas. Propositionen går emellertid ett steg längre och konstaterar att skärpningen av lagstiftningen tar fasta på att begränsa ”sådan införsel som inte framstår som angelägen från allmän eller enskild synpunkt”[4] . I och med EU-inträdet 15 år senare kom situationen att ändras.

1980 års epizootilag var i kraft i nästan 20 år. Den översyn som gjordes i slutet av 1990-talet medförde inte några principiella ändringar i lagstiftningen. Statens ansvar för kontroll och bekämpning av epizootiska sjukdomar bekräftas än en gång i 1999 års epizootilag. Det politiska inflytandet minskar dock. Jordbruksverket får nu, utöver det operativa ansvaret vid sjukdomsutbrott, ansvaret att bestämma vilka sjukdomar som epizootilagens regler ska tillämpas på. Den enskildes rätt till ersättning kvarstod. På ett område blev det emellertid ett trendbrott. Ersättning för produktionsförlust eller intrång i näringsverksamhet sänktes till 50 procent från tidigare

[4] Prop. 1979/80:100, Bilaga 13, s. 84.

100 procent. För några allvarliga sjukdomar, som regeringen bestämmer, skulle dock även i fortsättningen utgå full ersättning för produktionsförluster.

Ett särskilt kapitel inom djurhälsoområdet intar bekämpning av salmonella i djurbesättningar. Upprinnelsen var ett även med internationella mått mätt, stort utbrott av salmonella hos människor. Utbrottet som inträffade i år Alvesta 1953 kom efter en rad olyckliga omständigheter att orsaka att 9 000 människor insjuknade och cirka 90 avled. Till skillnad från de smittsamma sjukdomar som omfattas av epizootilagen är det inte möjligt att utrota salmonellabakterien.

Inledningsvis tillämpades epizootilagens regler under Alvestautbrottet men det visade sig snart vara olämpligt. En särskild salmonellaförordningen kom 1961 som byggde på epizootilagens regelverk. Därmed startade ett program som är det mest långvariga, genomgripande och kostsamma i djursmittskyddets historia. Tidigt blev ersättningsreglerna en huvudfråga då statens kostnader snabbt ökade i en omfattning som inte var förutsedd.

För att komma till rätta med kostnaderna har ersättningsreglerna ändrats vid olika tillfällen. År 1984 togs beslutet att helt undanta vissa produktionsgrenar från ersättning vid utbrott av salmonella. Större slaktkycklingsbesättningar och specialiserad nötköttsproduktion stod för den övervägande delen av statens kostnader och de ställdes nu utanför möjlighet till ersättning från staten vid utbrott. De hänvisades till de privata försäkringar som erbjöds.

När den särskilda lagstiftningen om salmonella avskaffades år 1999 och ersattes med zoonoslagen ändrades ersättningsreglerna återigen. Nu blev ersättningen 50 procent av kostnaderna såvida besättningen inte var ansluten till ett kontrollprogram då ersättning utgår med 70 procent. De två närliggande lagstiftningarna, epizooti- respektive zoonoslagen, kom därmed att ha helt olika ersättningsregler trots att de för den enskilde djurägaren medför i stort sett likvärdiga konsekvenser vid ett utbrott. Vid epizootiutbrott har djurägaren rätt till ersättning medan utbrott som bekämpas enligt zoonoslagen gäller att i skälig omfattning mildra de ekonomiska konsekvenserna för djurägaren. Zoonoslagen, som ersatte den tidigare salmonellalagen, har tillkommit för att bekämpa sjukdomar som finns i landet och som i första hand utgör ett hot mot folkhälsan. Vilka zoonoser som lagstiftningen ska tillämpas på har överlämnats till Statens Jordbruksverk att besluta. Lagen omfattar dock endast salmonella hos djur.

I och med att Sverige beslöt att e ansöka om medlemskap i den Europeiska unionen kom smittskyddsfrågorna återigen upp på den politiska dagordningen. För att underlätta handeln med djur och livsmedel på den inre marknaden har EU regelverk för ett antal djursjukdomar. Den anläggning som vill sälja djur till ett annat medlemsland ska vara dokumenterat fri från ett antal djursjukdomar. Det var i och för sig inga problem för Sverige, problemet var i stället att det inte fanns för alla medlemsstater obligatoriska handelskrav för andra sjukdomar som Sverige framgångsrikt hade bekämpat. För att kunna tillämpa statlig kontroll för dessa andra sjukdomar vid införsel från andra medlemsländer fodrades ytterligare beslut från EU.

Lösningen blev att begära s.k. tilläggsgarantier för de sjukdomar som inte redan täcktes av EU:s krav på handeln med djur. Ansökningarna åtföljdes av dokumentation om frihet från sjukdomen i fråga, alternativt om bekämpningsprogram som syftade till att Sverige skulle uppnå frihet. De olika handelsdirektiven öppnade möjlighet för detta, se vidare del B, kapitel 3. För att övertyga kommissionen om att garantierna också skulle omfatta salmonella utarbetades ett heltäckande kontrollprogram. Efter långa förhandlingar kunde kommissionens tvekan undanröjas och Sverige beviljades tilläggsgarantier för salmonella.

Det statliga ansvaret för kontroll och bekämpning av djursjukdomar har legat på olika myndigheter. Från början övervakades och tillämpades epizootilagens regelverk av Medicinalstyrelsen som också hade den veterinära kompetensen. De veterinära frågornas placering har dock varit en ständigt pågående diskussion. Förslaget att flytta frågorna till Lantbruksstyrelsen under 1920-talet motsatte sig både Medicinalstyrelsen och Lantbruksstyrelsen. Lantbruksstyrelsen var orolig för att ansvaret för epizootilagens hårda regler skulle medföra att jordbrukarnas förtroende för myndigheten skulle minska och försvåra huvuduppgiften att främja jordbruksnäringen. Det dröjde till år 1947 innan frågan avgjordes genom att de veterinära frågorna fördes till en egen myndighet, Kungl. veterinärstyrelsen. Knappt 25 år senare var det dags för en omorganisation. Det problem med förtroendet hos jordbrukarna som tidigare utgjort ett hinder för att föra de veterinära frågorna till Lantbruksstyrelsen var nu undanröjt. År 1972 delades Veterinärstyrelsen mellan Lantbruksstyrelsen och det nybildade Livsmedelsverket. År 1991, i samband med avregleringen av jordbrukspolitiken,

ombildades Lantbruksstyrelsen till dagens Jordbruksverk med fortsatt ansvar för de veterinära frågorna inom djurproduktionen.

1.3 Utredningens kommentar till det statliga smittskyddet till år 2000

Staten har under lång tid lagt fast regler för att förhindra spridning av vissa smittsamma djursjukdomar. Det har å ena sidan handlat om att motverka att smittämnen kommer in i landet genom import av levande djur och å andra sidan att genom olika bekämpningsåtgärder förhindra att en smitta biter sig fast om den väl kommit in i landet. Denna principiella inriktning för det statliga åtagandet på smittskyddsområdet tillämpas alltjämt.

Under 1930-talet var åtgärder för att begränsa smittspridningen inom djurproduktionen en viktig politisk fråga. 1935 års epizootilag föregicks av flera statliga utredningar för att lägga fast vilka djursjukdomar som lagstiftningen skulle tillämpas på samt den bekämpningsstrategi som borde tillämpas beroende på sjukdom. I utredningarna deltog experter från såväl det medicinska som det veterinära området.

Efter framgångarna med bekämpningen av tuberkulos, klassisk svinpest och mul- och klövsjuka inträdde en drygt trettio år lång period från slutet av 1950-talet med mycket få sjukdomsutbrott. Den framgångsrika bekämpningen och möjligheten att i stort sett kontrollera all import av djur och djurprodukter var säkerligen en del av förklaringen till utvecklingen. Importkontrollens effektivitet kan förmodligen förklaras av att den motiverades både av djurhälsoskäl och jordbrukspolitiska överväganden.

Inträdet i EU år 1995 ändrade förutsättningarna för politiken. Det var i princip inte längre möjligt att kontrollera införsel från andra medlemsländer. I förhandlingarna inför medlemskapet beviljades dock Sverige – och övriga Nordiska länder – s.k. tilläggsgarantier som innebar fortsatt möjlighet att ställa krav på sjukdomsfrihet för olika sjukdomar vid införsel av djur och djurprodukter från andra medlemsländer. Sverige ansökte om tilläggsgarantier för ett stort antal djursjukdomar och beviljades garantier för ett mindre antal. Med motiveringen att kommissionen ännu inte har behandlat övriga ansökningar upprätthåller Jordbruksverket de införselregler som gällde vid tidpunkten för EU-inträdet.

Efter andra världskriget minskade det politiska engagemanget för smittskyddsfrågor i djurproduktionen. Styrningen kom allt mer att

övergå till de veterinära myndigheterna och de veterinära experterna.

Länge höll staten hårt i resurserna för kontroll och bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Staten tog emellertid med tiden på sig att i allt större omfattning betala ersättning till djurägare. I och med 1980 års epizootilag kom djurägare att fullt ut ersättas för samtliga kostnader inbegripet produktionsförluster – intrång i näringsverksamhet – och djurägaren fick dessutom en närmast ovillkorlig rätt till ersättning. Den ändringen kom efter två decennier med få utbrott av sjukdomar och med låga statliga kostnader för epizootibekämpning.

I 1999 års epizootilag ändras ersättningsreglerna återigen men denna gång gick utvecklingen i motsatt riktning. Sannolikt mot bakgrund av att antalet utbrott under 1990-talet ökat. Utbrotten medförde ökade statliga utgifter och ändringen av ersättningsreglerna innebar sänkt ersättning för produktionsförlust till 50 procent av kostnaderna för flertalet djursmittor.

De riktigt stora utgifterna för sjukdomsbekämpning för staten under de senaste 50 åren har dock sin bakgrund i salmonellautbrottet i Alvesta. Det medförde att staten tog på sig ett långsiktigt ansvar för kontroll och bekämpning av salmonella i djurhållningen och ersättning till berörda djurägare som saknar motstycke inom djursmittsområdet. Smittan som är omöjlig att utrota har inneburit statliga utgifter i en omfattning som förmodligen ingen räknat med när reglerna infördes. I början på 1980-talet kostade bekämpningen av salmonella inom djurproduktionen staten mellan 50 och 60 miljoner kronor årligen räknat i dagens penningvärde, nivåer som överskreds först mot slutet av 2000-talet.

De höga kostnaderna för bekämpningen av salmonella tvingade fram ändringar i ersättningsreglerna. Flera ändringar genomfördes under 1960- och 1970-talet som kulminerade i början på 1980-talet med den långtgående åtgärden att helt undanta vissa produktionsformer från ersättning. Ersättningsreglerna har komplicerats och blivit svårförståliga för många djurägare.

2 Djursjukdomar samt samhällskostnader för några sådana sjukdomar

2.1 Inledning

Djur kan drabbas av ett stort antal sjukdomar. Många sjukdomar finns allmänt förekommande (endemiskt) i landet hos vilda eller tama djur. En del av dessa sjukdomar kan drabba lantbrukets eller vattenbrukets djur och orsaka stora produktionsförluster. Sjukdomar och ohälsa bland djur är ett naturligt inslag i djurhållningen. Den enskilde djurhållaren har dock möjlighet att genom val av produktionsform, hygienregler och andra biosäkerhetsåtgärder påverka hälsotillståndet hos sin djurbesättning.

Vissa smittsamma sjukdomar kan, om de bryter ut, få stora konsekvenser för produktionen och i vissa fall för folkhälsan. Sådana sjukdomar omfattas i allmänhet av internationella regler där regelverket har kommit till för att underlätta och säkra handeln med levande djur och produkter från djur[1]. För ett antal av sjukdomarna har EU tvingande bekämpningsåtaganden för medlemsländerna vid utbrott. Sjukdomarnas internationella reglering möjliggör enklare jämförelser mellan olika länder i fråga om förekomst av sjukdomarna. Det är i allmänhet inte möjligt att göra sådana jämförelser för andra sjukdomar som drabbar djur eftersom det saknas ett internationellt accepterat system för sjukdomsindikatorer.

Sjukdomar som finns uppräknade på listor som innebär att de omfattas av statlig kontroll och bekämpningsåtgärder enligt landets regelverk brukar internationellt betecknas som listade sjukdomar. Vilka sjukdomar som är upptagna på en lista varierar mellan olika länder. Det förekommer att sjukdomarna på listan är kategoriserade

[1] Djurprodukter avser sperma, ägg, embryo, kött och liknande produkter samt även gödsel m.m. Vilka produkter som omfattas beror på smittämne eller sjukdom.

efter kriterier som farlighet, bekämpningsåtgärder m.m. I Sverige finns det tre lagar som reglerar bekämpningen av listade sjukdomar. En lista som omfattar 31 epizootiska sjukdomar, epizootilagen (1999:657), en lista som endast omfattar salmonella, zoonoslagen (1999:658)och en lista som omfattar tre bisjukdomar, bisjukdomslagen (1974:211). Den svenska lagstiftningen gör det emellertid också möjligt att med stöd av lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. bekämpa sjukdomar som inte omfattas av listorna.

I sambandet med beslutet om 1980 års epizootilag(1980:369) utökades lagens tillämpningsområde till att omfatta samtliga de djursjukdomar som fanns upptagna på den A-lista på sjukdomar som vid den tiden fanns hos Världsorganisationen för djurhälsa (OIE). Därefter har emellertid vissa sjukdomar tillförts och andra strukits från epizootilagstiftningens tillämpningsområde, bl.a. medförde EU-inträdet att vissa nya sjukdomar fördes in på listan.

OIE listar sjukdomar med betydelse för handeln med djur. Fram till år 2005 delades sjukdomarna in i en A- och en B-lista (det fanns också en uppräkning över sjukdomar som inte var med på dessa listor, ofta kallad C-listan). A-listan innehöll smittsamma sjukdomar med potential för mycket allvarlig och snabb spridning som kan få allvarliga samhällsekonomiska eller folkhälsokonsekvenser och där sjukdomen har stor betydelse i den internationella handeln med djur eller produkter av djur[2]. A-listan bestod av 15 sjukdomar hos djur. Dessa sjukdomar omfattas av reglering och bekämpas i de flesta länder. B-listan innehöll drygt 90 smittsamma djursjukdomar som ansågs ha betydelse för ett lands samhällsekonomi eller folkhälsa och där sjukdomen har betydelse för internationell handel med djur eller produkter av djur[3]. (Bland B-listesjukdomarna återfinns bl.a. de sjukdomar som regleras i olika handelsdirektiv från EU och som omfattas av möjliga tilläggsgarantier). Övergången år 2005 till *en* lista med sjukdomar gjordes för att få samstämmighet med WTO:s SPS-avtal, varefter varje sjukdom på den nu aktuella listan fick samma betydelse för internationell handel. Kriterierna för listning av en djursjukdom av OIE är numera följande[4]:

[2] Transmissible diseases that have the potential for very serious and rapid spread, irrespective of national borders, that are of serious socio-economic or public health consequence and that are of major importance in the international trade of animals and animal products.
[3] Transmissible diseases that are considered to be of socio-economic and/or public health importance within countries and that are significant in the international trade of animals and animal products.
[4] Terrestial Animal Health Code art 1.2.1.

- Har internationell spridning av djursjukdomen visats vid tre eller fler tillfällen?
- Är fler än tre länder med populationer av mottagliga djur fria från sjukdomen eller på väg att friförklaras från den?
- Indikerar OIE:s årliga rapporter att ett större antal länder med populationer av mottagliga djur rapporterat frånvaro av sjukdomen under flera år i följd?
- Har naturlig smittöverföring till människa visats och är infektion hos människor förenad med allvarliga konsekvenser (dödsfall eller långvarig sjukdom)?
- Orsakar sjukdomen betydande dödlighet (mortalitet) bland djur inom ett land eller område?
- Orsakar sjukdomen ett betydande antal sjukdomsfall (morbiditet)bland djur inom ett land eller ?
- Är det en ”emerging disease” som har tydliga/eller/visar tecken på zoonotiska egenskaper eller som sprider sig snabbt?

Baskriteriet för att föra upp en sjukdom på listan är uppfyllt om en av frågorna besvaras jakande. OIE:s aktuella lista (december 2009) omfattade 120 sjukdomar hos olika djurslag.

2.2 Djursmittor

Orsaken till infektiösa sjukdomar kan hänföras till bakterier (t.ex. salmonella och campylobakter), virus (t.ex. blåtunga och influensa), parasiter (t.ex. trikiner och echinococcus) samt prioner (t.ex. BSE [den s.k. galna kosjukan[och scrapie). Generellt går det att säga att virus innefattar de mest smittsamma sjukdomarna. Inom alla smitttyperna finns både allvarliga och mindre allvarliga sjukdomar.

Ett specialfall av smittor utgörs av det i dag tjugotalet bakterier som har utvecklat antibiotikaresistens. Spridningen av sådana bakterier varierar mellan djurslagen och återfinns i Sverige i dagsläget främst bland hund, katt och häst[5] även om fall under våren 2010 påvisades hos grisar och kycklingar. Sedan år 2008 gäller anmälningsplikt till Jordbruksverket för infektioner hos djur när det gäller två av dessa antibiotikaresistenta bakterier, meticillin-

[5] Tabell AP6 III, s. 58 i SVARM 2008.

resistenta Staphylococcus aureus (MRSA) och meticillinresistenta koagulapositiva stafylokocker utom Staphylococcus aureus (MRSP).

Vissa sjukdomar är mycket smittsamma och kan snabbt spridas över stora områden om inte åtgärder vidtas. Exempel på sådana sjukdomar är mul- och klövsjuka samt svinpest. Sådana smittsamma sjukdomar hos djur brukar benämnas epizootiska sjukdomar eller bara epizootier. En del av sjukdomarna hos djur kan också spridas på ett naturligt sätt mellan djur och människor. Dessa sjukdomar är zoonoser. En del av dessa zoonoser är också anmälningspliktiga enligt smittskyddslagen(2004:168) som behandlar smittskyddet för människor. De sjukdomar som – oavsett smittsamhet eller smittväg – är naturligt förekommande i ett område karaktäriseras som endemiska sjukdomar.

Det uppstår också nya sjukdomar eller sjukdomar som hittills inte varit kända. De senaste åren har mycket uppmärksamhet riktats mot sådana s.k. ”emerging diseases” vid diskussioner om framtida hot. ”Emerging diseases” kan vara av skilda slag och smitta mellan djur, enbart mellan människor eller vara zoonoser. Normalt dyker en eller flera nya infektionssjukdomar upp globalt varje år. Två exempel från senare tid är sjukdomen SARS som har sitt ursprung i djurvärlden men där smittspridning sker från människa till människa och BSE (galna ko-sjukan) som betraktades som mycket allvarlig när det slogs fast att den var en zoonos och en variant av den dödliga Creutzfelds-Jacobs sjukdom. Att spridningen av nya sjukdomar kan vara snabb exemplifierar fågelinfluensan, orsakad av influensaviruset H5N1 som snabbt spreds från Asien till Europa och Afrika under år 2006. En lagstiftning om smittsamma djursjukdomar måste ta hänsyn till risken för nya eller förändrade smittor.

Enligt OIE har omkring 60 procent av existerande humanpatogener[6] sitt ursprung från djur. För de patogener som tillkommit under de senaste två decennierna är andelen 75 procent.

2.2.1 Epizootier

Begreppet epizooti används främst om sjukdomar eller smittor som normalt inte finns inom ett visst område men som när de dyker upp kan smitta många djur inom loppet av en kort tid. Det förekommer också att begreppet används för att beskriva det som benämns epidemi bland människor (ung. klart fler fall än förväntat

[6] Humanpatogen = smittämne med förmåga att orsaka sjukdom hos människor.

i en definierad grupp eller i ett geografiskt område). I Sverige används begreppet dock oftast för att beskriva de sjukdomar som omfattas av epizootilagen.

För det område som utredningen omfattar innebär detta att begreppet epizooti har använts om vad som i epizootilagen (1999:657) kallas ”allmänfarliga djursjukdomar”. De allmänfarliga djursjukdomarna ska vara sådana som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället[7]. Sjukdomar av det slaget har under långt mer än 100 år omfattats av särskild lagstiftning. Vilka sjukdomar som lagstiftningen har omfattat har varierat över tiden och en sammanställning över denna variation finns i bilaga 6, ”Det svenska smittskyddets historia t.o.m. år 2000”. Vilka sjukdomar som anses vara ”epizootier” varierar också mellan olika länder men där de 15 sjukdomar som tidigare utgjorde OIE:s A-lista finns normalt med i uppräkning av ”epizootier”.

De 15 s.k. A-listesjukdomarna har likheter och skillnader. Mul- och klövsjuka, vesicular stomatit och Swine Vesicular Disease har samband därför att de två senare kliniskt har snarlika symtom med mul- och klövsjuka, även om de två sjukdomarna inte är lika allvarliga. Eftersom de tre vid misstanke kan vara likartade omfattas alla av hårda bekämpningsregler. Boskapspest och Peste des petits ruminants har också likartade symtom. Boskapspest bedöms vara utrotat i hela världen under år 2010 eller under inledningen av år 2011 enligt ett pressmeddelande från FAO.

Flera av sjukdomarna kan få snabba och våldsamma förlopp med mycket hög dödlighet bland djuren. Två av dessa är afrikansk svinpest och mjältbrand. Andra sjukdomar kan uppvisa allt från mycket milda symtom till akuta dödsfall. Några av dessa är aviär influensa och Newcastlesjuka hos fjäderfä. Vissa sjukdomar uppvisar variation mellan unga djur och äldre djur, där unga djur kan ha hög dödlighet medan vuxna djur kan få mycket lindriga symtom. Generellt drabbas yngre djur hårdare av sjukdom än äldre djur. Ett exempel på detta är Aujeszkys sjukdom hos gris. Sjukdomar som sprids via insektsbett kan etablera sig i nya områden om en infekterad insekt kommer dit och det finns mottagliga djur där. Samma gäller om ett infekterat djur kommer till en plats där det finns arter av insekter som där kan sprida smittan vidare. Det finns flera sådana sjukdomar, t.ex. blåtunga och afrikansk hästpest.

[7] I tidigare epizootilagstiftning var smittspridning ett uttalat kriterium för att omfattas av lagstiftningen.

De sjukdomar hos djur som för närvarande (år 2010) omfattas av epizootilagen är sammanlagt 31 sjukdomar hos fiskar och landlevande djur[8].

I tabell 2.1 finns en sammanställning över förekomsten av de epizootier som bekämpas med stöd av epizootilagen. De 15 första, som är markerade med kursiv stil, är de s.k. A-listesjukdomarna[9].

Tabell 2.1 2009-års listade epizootiska sjukdomar i Sverige och dess senaste förekomst i landet

Sjukdom	Förekom senast år
Mul- o klövsjuka	1966
Vesicular stomatit	aldrig
Swine Vesicular Disease	aldrig
Boskapspest	1700-talet
Peste des petits ruminants	aldrig
Elakartad lungsjuka	1856
Lumpy skin disease	aldrig
Rift Valley Fever	aldrig
Blåtunga	2008*
Får- och getkoppor	1934
Afrikansk hästpest	aldrig
Afrikansk svinpest	aldrig
Klassisk svinpest	1944
Aviär influensa[10]	2006
Newcastlesjuka	2009
Aujeszkys sjukdom	1996
Bovin brucellos	1957
IBR/IPV	1995
Mjältbrand	2008
Paratuberkulos	2005
PRRS	2007
Rabies	1886
Tuberkulos	1978 nötkreatur
TSE-sjukdomar (BSE, Scrapie, Nor98)	2006 (BSE), 1986 (Scrapie), aldrig (CWD), 2009 (Nor98)
Viral encefelit	aldrig
IHN fisk	aldrig

[8] Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:102) om epizootiska sjukdomar m.m.
[9] Den tidigare indelningen i A- och B-lista beskrivs i inledningen.
[10] Avser vildfågel för utsättning, enligt EU klassat som fjäderfä. Ytterligare 63 fall av fågelinfluensa H5N1 kunde konstateras på vilda fåglar och ett fall på en vild mink. Källa SVA:s årsredovisning 2007.

Sjukdom	Förekom senast år
ILA fisk	aldrig
IPN fisk	2007
VHS fisk	2002
SVC fisk	aldrig
filovirus hos primater	aldrig

* Bekräftade infektioner men vanligen utan kliniska symtom.

** Samtliga fall gäller tuberkulos hos elefant eller giraff.

Som framgår av tabellen har flera av sjukdomarna aldrig påvisats i Sverige. Under 2000-talet har det förekommit utbrott av 10 olika epizootiska sjukdomar. Fyra smittor, aviär influensa H5NI, PRRS, blåtunga och TSE, påvisades i landet för första gången. Mjältbrand konstaterades år 2008 för första gången sedan år 1980.

Tabell 2.2 Antal fall av epizootiska sjukdomar fördelade på år och sjukdom (djurslag)[11]

Sjukdom/år	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Tot
Paratuberkulos, nötkreatur	1	1				2	2					6
Tuberkulos, elefant			1	2	2	1						6
Tuberkulos, giraff				1			1	1				3
Newcastle--sjuka, fjäderfä		1			1	2	2	1	3	1	1	12
IPN, fisk						2	1		2			5
VHS, fisk		1		1								2
BSE, nötkreatur								1				1
Nor98, får					4	2	1	8	2		2	19
Aviär influensa								1				1
Blåtunga, nötkreatur										25		25
Blåtunga, får										3		3
PRRS, gris									7			7
Mjältbrand, nötkreatur										1		1
Summa	1	3	1	4	7	9	7	12	14	30	3	91

[11] Statens jordbruksverks årsredovisningar 2003-2008.

Uppgift om antalet fall avser antal besättningar i vilka berört smittämne har påvisats. Detta behöver dock inte innebära att djuren uppvisat kliniska symtom på sjukdomen.

Av tabellen framgår att det endast är två sjukdomar som återkommer med viss regelbundenhet, Newcastlesjuka hos fjäderfä och TSE-smittan Nor 98 hos får. Den senare smittan är en form av atypisk scrapie hos får som för första gången påvisades i Norge år 1998. Den fördes upp på listan över sjukdomar som omfattas av epizootilagen år 1999. Det första fallet i Sverige uppträdde 2003 och därefter har det förekommit fall nästan varje år. Övriga sjukdomar förekommer mer tillfälligt och endast ett fåtal ger upphov till större utbrott. Blåtunga har påvisats i flera besättningar men inte medfört behov av långtgående åtgärder i form av avlivning och sanering. Eftersom blåtunga sprids via vektorer (svidknott), bekämpas den inte genom ”stamping-out” utan genom vaccinering.

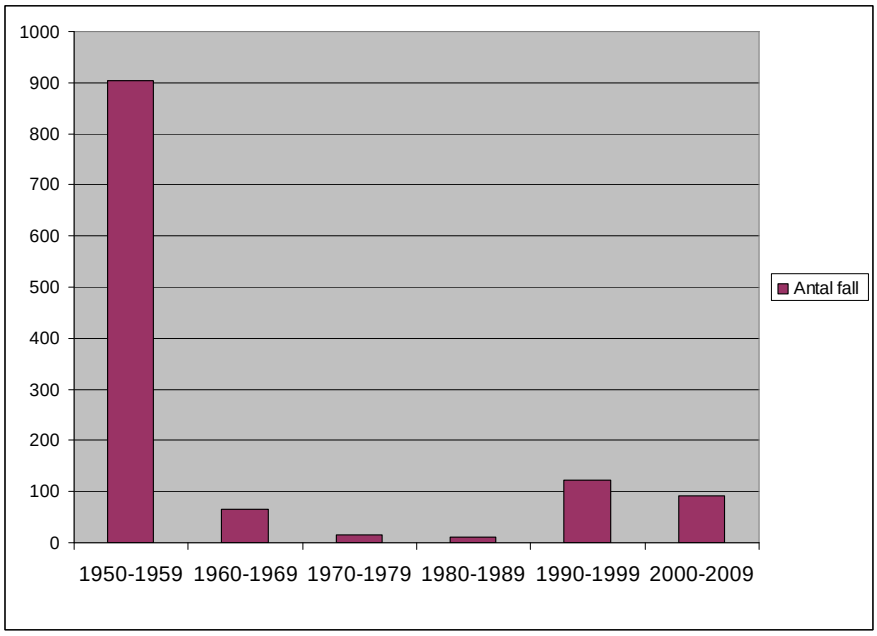
En översiktlig beskrivning av olika sjukdomar som omnämns i utredningen finns i del A, bilaga 5. Beskrivningar av olika sjukdomar finns också på SVA:s, SMI:s och Jordbruksverkets hemsidor. Beskrivningar av sjukdomar på engelska finns på flera webbplatser, bl.a. på OIE:s hemsida.

Epizootiska sjukdomar under 60 år

Under 1950-talet svarade mul- och klövsjuka och mjältbrand för närmare 90 procent av utbrotten. Efter ett större mul- och klövsjukeutbrott åren 1951-1952 följde några enstaka fall, det sista 1966. Mjältbrand hade minskat successivt under lång tid och åren 1956–1957 inträffade i Hallands län det sista större utbrottet. Nedgången fortgick under 1960-talet. Smittämnet har dock helt nyligen, år 2008, påvisats i en besättning i Halland.

Som framgår av figur 2.1 har antalet fall av epizootiska sjukdomsutbrott minskat kraftigt från 1950-talet som följdes av en ur epizootisk synvinkel mycket lugn period under 1970- och 1980-talen.

Figur 2.1 Antal fall av epizootisjukdomar varje tioårsperiod sedan år 1950



Under 1990-talet ökade återigen antalet bekräftade fall av epizootier. Ökningen var framförallt koncentrerad till de tre åren 1994-1996. Detta kan delvis sättas i samband med den ökade provtagning som genomfördes inför Sveriges EU-inträde. I förhandlingarna inför medlemskapet ansökte Sverige om tilläggsgarantier för 28 sjukdomar, se vidare del B, kapitel 3. Regelverket om tilläggsgarantier innebär att det ska finnas övervakning som säkerställer att förekomsten av sjukdomen i fråga är så låg att landet kan anses vara fritt från en viss smitta. Den systematiska övervakning som genomfördes för dessa olika sjukdomar innebar att smittade djur upptäcktes. Kontrollen visade på förekomst av IBR och paratuberkulos hos nötkreatur. Båda sjukdomarna ansågs utrotade men under treårsperioden upptäcktes 39 besättningar med paratuberkulos vid kontroll av importerade djur eller vid smittspårning och 19 besättningar med IBR. Paratuberkulos omfattades sedan länge av epizootilagen medan IBR först år 1994 fördes upp på listan över sjukdomar som omfattas av lagen. Även om man inte beaktar dessa två sjukdomar innebar emellertid 1990-talet ett trendbrott jämfört med 20-årsperioden innan.

De senaste 10 åren, 2000–2009, har varit lugnare även om sjukdomsläget inte har kommit tillbaka till läget som under åren 1970–1990.

Att göra en jämförelse baserat på antalet besättningar som har smittats av en epizootisk sjukdom är ett alltför trubbigt instrument för att kunna dra några mer långtgående slutsatser om sjukdomsläget under en tidsperiod. Mätinstrumenten förbättras liksom diagnostiken och det som observeras som en försämring kan likaväl vara ett uttryck för att tekniken har förbättrats. Nya sjukdomar uppträder också.

Förekomst av sjukdomar och smittor i Sverige och i andra länder

Kunskapsläget om smittor och sjukdomar i Sverige och i andra länder grundar sig på rapportering och övervakning av sjukdomar och smittor.

Rapportering kan grunda sig på anmälningsplikt för enskilda personer, djurägare, veterinärer, läkare, laboratorier eller andra beroende på typ av smitta, produktionsslag och om smittan avser människor eller djur. Övervakning kan vara återkommande eller tillfällig. Krav på rapportering finns från OIE, EU och nationella myndigheter. Utredningen vill understryka att jämförelser om *antalet* fall av sjukdomar mellan olika länder får göras med försiktighet. Huruvida en sjukdom förekommer eller inte i ett land är en säkrare jämförelse även om skillnader kan finnas beroende på om sjukdomen är anmälningspliktig eller inte, alternativt om den övervakas eller inte. Jämförelser mellan länderna inom EU av de sjukdomar som omfattas av EU:s bekämpningsdirektiv och OIE:s sjukdomslista borde dock kunna ge en acceptabel jämförbarhet.

I tabellen nedan redovisas senaste förekomst av sjukdomar som omfattas av direkta bekämpningsåtgärder i samtliga medlemsländer och andra sjukdomar som kan omfattas av särskilda EU-regler, exempelvis tilläggsgarantier.

Tabell 2.3 Senaste förekomst av några av de sjukdomar som rapporteras till OIE[12] (t.o.m. år 2008)

Sjukdom/Land och år	Sverige	Finland	Danmark	Tyskland	Stor-britannien	Irland	Spanien
Blåtunga	2008*	aldrig	2008	2008	2008	aldrig	2008
Bovin brucellos	1957	1960	1962	2004	2004	2005	2005
Klassisk svinpest	1944	1917	1933	2007	2002	1958	2002
Enzootisk bovin leukos	2007*	2008*	1990	2008*	1996	1999	2005
IBR/IPV	1995	1994	2005	2007	2008	i.u	2008
Maedi-Visna	2008	2006	2007	2008	2008	1986	2008
Mul- o klövsjuka	1966	1959	1983	1988	2007	2001	1986
Newcastlesjuka	2008	2008	2005	2008	2006	1997	1993
Rabies	1886	2007	2007	2007	2007**	1903	2008
Swine Vesic D.	aldrig	aldrig	aldrig	1985	1982	aldrig	1993
Vesikulär stom	aldrig	aldrig	aldrig	aldrig	aldrig	aldrig	aldrig
West Nile Fever	aldrig	aldrig	aldrig	aldrig	aldrig	aldrig	i.u

* Bekräftade infektioner men utan kliniska symtom.

** Fall i karantän.

i.u. ingen uppgift.

Utan att dra alltför långtgående slutsatser från sammanställningen visar tabellen att de tre nordiska länderna har en förhållandevis god situation. Exempelvis år 2008 har Finland och Sverige vardera rapporterat förekomst av två sjukdomar, Danmark en, medan Tyskland redovisat fyra och Storbritannien tre sjukdomar. Flera av länderna tycks också framgångsrikt ha bekämpat den allvarliga sjukdomen mul- och klövsjuka som sedan 1990-talet bara förekommit i Storbritannien och Irland av de sju länderna i tabellen.

Det finns saknas samlad statistik över utvecklingen av antalet utbrott av djursjukdomar inom EU. Kommissionen har dock tagit fram uppgifter om hur antalet utbrott av klassisk svinpest och antalet fall av rabies bland vilda respektive tama djur utvecklats fram till 2006 beträffande klassisk svinpest och till år 1999 för rabies. Utredningen har kompletterat med uppgifter från EFSA för fall av rabies för åren 2004-2008.

Redovisningen visar att samtidigt som antalet medlemsländer har fyrdubblats sedan 1960-talet uppgår antalet fall av utbrott av klassisk

[12] Uppgifterna kommer från OIE:s databas WAHID (World Animal Health Information Database).

svinpest för samtliga medlemsländer under åren 2000–2006 till knappt 0,4 procent av antalet fall för de dåvarande sex medlemsländerna åren 1960-1969.

Tabell 2.4 Antalet utbrott av klassisk svinpest inom EU åren 1960-2006[13]

År	Antalet utbrott
1960-1969 (EU-6)	32 710
1970-1979	12 033
1980-1989	3 381
1990-1999	1 373
2000-2006 (EU-25)	121

Ett förbättrat sjukdomsläge kännetecknar utvecklingen i de flesta västliga industriländer. Exempelvis har i USA inte ett enda fall av klassisk svinpest registrerats sedan år 1978[14].

Tabell 2.5 Antalet fall av rabies inom EU åren 1990-2008[15]

År	Vilda djur	Tamdjur
1990	9 537	1 729
1992	3 309	583
1994	1 630	299
1999	44	18
2004	1 339	123
2006	2 395	177
2008	256	22

År 2004 rapporterade 10 nya länder om sitt sjukdomsläge till EU. Det redovisade antalet fall av rabies steg därför markant det året. De åtgärder mot rabies som vidtagits i dessa 10 länder har snabbt gett goda resultat. En närmare redovisning av förekomst av rabies i de 10 nya medlemsländerna sedan år 2004 visar på en kraftig minskning.

[13] Föredrag av A.Laddomada vid Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd i Stockholm den 19 maj 2009.
[14] 2007 Animal Health report, Agriculture information Bulletin no. 803.
[15] Se not 13.

Tabell 2.6 Antal fall av rabies i de 10 nya medlemsländerna 2004-2008[16]

År	Vilda djur	Tamdjur*
2004	1 273	123
2005	235	222
2006	260	177
2007†	230	13
2008	219	22

* nötkreatur, svin, häst, får och get.

† 2007 redovisar EFSA positiva fall uttryckt i procent av redovisad provtagning (i tabellen har omräkning gjorts till antal).

Även om statistiken sannolikt är behäftad med mätproblem och har förändrats under åren samt enbart avser två sjukdomar är trenden tydlig. Djurhälsoläget förbättras successivt, liksom det har gjort i Sverige, och det har varit möjligt trots att antalet medlemsländer från år 1960 har fyrdubblats och sedan år 1990 fördubblats. Detta visar att det i alla EU-länder finns en ambition och förmåga att förbättra djurhälsoläget. Jämfört med många EU-länder har utvecklingen i Sverige legat före, t.ex. har inget fall av klassisk svinpest konstaterats i landet sedan 1944, men skillnaderna mellan Sverige och övriga EU inom djurhälsoområdet minskar.

2.2.2 Zoonoser

Det finns ett stort antal zoonoser, dvs. smittämnen som har den egenskapen att de kan spridas mellan djur och människor. Zoonoser orsakas av skilda typer av smittämnen som virus, bakterier, svampar och parasiter. Överföringen av smittämnen från djur till människor kan ske på olika sätt. Zoonoser sprids i vårt land oftast via livsmedel, t.ex. EHEC, campylobakter och salmonella, och kan leda till mer eller mindre allvarligt sjukdomstillstånd hos människor. Överföring genom direkt kontakt med smittbärande djur och indirekt genom t.ex. insektsbett förekommer också. Flera zoonoser orsakar inget sjukdomstillstånd hos djuren utan de är endast bärare av smittan.

Av de sjukdomar som omfattas av epizootilagen är nio zoonoser (virala encefaliter, TSE-sjukdomen BSE, tuberkulos, rabies, mjält-

[16] Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern

brand, aviär influensa, Rift Valley Fever, brucellos och filovirus). Därutöver har det förekommit några fall där Aujeszkys sjukdom har smittat människor[17]. Fall av dessa sjukdomar bland människor i Sverige är, med undantag av tuberkulos, ovanligt. Andra zoonoser har större betydelse för människors hälsa.

Djur

Tre zoonoser har under många år varit de mest uppmärksammade nämligen,salmonella, campylobakter och EHEC/VTEC. Årligen uppmärksammas också de fästingburna sjukdomarna TBE och borelia. I tabellen redovisas uppgifter om förekomst hos djur år 2008 för några av dessa zoonoser. I tabellen finns också tularemi (harpest) en bakteriesmitta som främst förekommer i Norrland och som medför att flera hundra personer varje år måste uppsöka sjukvården. Under senare år har även Q-feber uppmärksammats i Europa. Det förekommer också oro för echinococcer (dvärgbandmask).

Tabell 2.7. Förekomst av några zoonoser bland djur i Sverige år 2008[18]

Sjukdom/smittämne	Förekomst	Kommentar
Campylobakter	Smittan förekom i 12 % av de omgångar av fjäderfän som lämnades till slakt	
Salmonella	43 smittade besättningar	Avser fjäderfä, nötkreatur och svin
Tularemi	11 harar	
EHEC/VTEC	~3 % på individnivå (träckprover)	Avser undersökning utförd på slakterier 2005/2006
Echinicoccer *(Multilocularis)*	Ej påvisat	

Vad gäller Q-feber genomförde SVA 2008 en studie som visade att cirka 8 procent av prover från tankmjölk var positiva för antikroppar mot bakterien, *Coxiella burnetii*, som orsakar sjukdomen. Undersökningen visade också på stora regionala skillnader, med högst förekomst på Gotland och Öland. I en uppföljande studie

[17] SMI sjukdomsinformation på www.smittskyddsinstitutet
[18] Surveillance and control programs 2008, SVA, s. 35 (EHEC), s. 48 (campylobakter), s. 14f (salmonella), s. 67 (tularemi).

kunde konstateras att besättningar som är antikroppspositiva med förhållandevis stor sannolikhet också är positiva för smittämnet[19] .

Människor

Antalet fall av zoonoser hos människor är i stor utsträckning beroende av faktorer som klimat och växtzoner, hygien, animalieproduktionens inriktning och industriell utveckling, kostvanor, internationell handel och turism.

Under år 2009 riktades uppmärksamheten mot Q-feber som år 2008 orsakade 1 011 sjukdomsfall bland människor i Nederländerna. Bakterien som orsakar Q-feber finns också i Sverige. I en studie i Sverige från 1990-talet påvisades antikroppar mot Q-feber hos några olika yrkesgrupper. Hos personer som i sin yrkesutövning normalt hade kontakt med djur kunde man påvisa en högre andel antikroppar mot bakterien än i en kontrollgrupp. Smittämnet är zoonotiskt men i de få fall som sjukvården har konstaterat att någon insjuknat i Q-feber, har i stort sett samtliga smittats utomlands. Det finns sannolikt ett mörkertal eftersom symptombilden kan vara otydlig och svår att skilja från andra sjukdomar, t.ex. influensa.

Det saknas säkra uppgifter om antalet personer som smittats av zoonoser i olika länder. Detta beror bl.a. att sjukdomar rapporteras på olika sätt i olika länder. Oaktat detta rapporterar länder till OIE och ECDC om zoonoser i befolkningen. Antalet fall av en sjukdom ställs normalt i relation till befolkningens storlek och uttrycks som incidens, antal fall per visst antal personer, normalt 100 000.

I tabellen nedan görs en jämförelse mellan Sverige, Finland, Danmark, Österrike och Irland för olika zoonoser år 2008. Tabellen innehåller också uppgifter om förekomst per 100 000 innevånare.

[19] Sjukdomsrapportering 2009, SVA, s. 17 f.

Tabell 2.8 Rapporterade fall av människor smittade av vissa zoonoser år 2008 samt uppgift om förekomst av zoonoserna per 100 000 invånare[20]

Sjukdom/Land	Sverige		Finland		Danmark		Österrike		Irland	
	Antal	Antal/ 100'	Antal	Antal/ 100'	Antal	Antal/ 100'	Antal	Antal/ 100'	Antal	Antal/ 100'
Campylobakter	7 692	83,8	4 453	84,0	3 470	63,4	4 280	51,4	1 752	39,8
Salmonella	4 185	45,6	3 126	59,0	3 669	67,0	2 310	27,7	447	10,2
VTEC/EHEC	304	3,3	8	0,2	161	2,9	69	0,8	213	4,8
Listeria	60	0,7	40	0,8	51	0,9	31	0,4	13	0,3
Echinicoccer*	13	0,1	1	0	-	-	6	0,1	2	0
Brucella	8	< 0,1	0	0	-	-	5	0,1	2	< 0,1
Q-feber	7	0,1	2	< 0,1	-	-	-	-	10	0,2

* Rapporteringen avser både E. granulosus och E. multilocularis.

Med markeringen "–" avses att det inte finns något övervakningssystem för smittan.

Det finns stora skillnader i den internationella rapporteringen som redovisas i olika forum. Internationella jämförelser av salmonella är t.ex. inte helt tydliga och måste göras med en viss försiktighet. Som exempel kan nämnas redovisningen av situationen i Storbritannien där EFSA redovisar 11 511 fall år 2008 och incidens på 18,8 (antal fall/100 000 invånare)[21], medan OIE redovisar 118 fall och en incidens på 0,3[22].

Enligt SMI rapporterades 16 018 fall i en zoonos i Sverige år 2008. Av dessa är det enbart cirka en tredjedel som bedöms ha smittats i Sverige. Det är dock stora variationer mellan olika zoonoser i vilken utsträckning som smittan har ådragits i Sverige eller utomlands. Uppgifterna nedan visar antalet fall, incidens och procentuell andel av fallen som har hänförts till svenska fall enligt SMI:s redovisning.

[20] EFSA Journal; 2010 8(1):1496. Uppgifterna i rapporten bygger på material som har inrapporterats till ECDC.

[21] Uppgifterna kommer från OIE:s databas WAHID (World Animal Health Information Database) respektive EFSA Journal 2010–1496.

[22] OIE redovisar uppgifter om zoonoser bland människor som har rapporterats gemensamt till OIE, FAO och WHO.

Tabell 2.9 Antalet inhemska fall och incidens av ett urval av zoonoser i Sverige år 2008

Sjukdom/Sverige	Antal och incidens av inhemsk smitta/100' inv		Andel smittade i Sverige 2008 jfr med totala antalet fall
Campylobakter	2 216	24,0	29 %
Salmonella	681	7,4	16 %
Tularemi	377	4,1	99 %
TBE	213	2,3	95 %
EHEC	147	1,6	48 %
Listeria	55	0,6	92 %
Echinicoccer	0	0	0
Brucella	0	0	0
Q-feber	0	0	0

I olika sammanhang framförs att det är ett stort mörkertal[23] för olika sjukdomar, bl.a. för salmonella. Detta kan dels förklaras av att smittade personer inte har ansett sig behöva uppsöka sjukvården, dels att det sällan tas prover på personer som vänder sig till sjukvården för magåkommor (diarréer). För en zoonos, EHEC, kan en ytterligare jämförelse vara av intresse.

E.coli (Escherichia coli) är en vanlig tarmbakterie hos varmblodiga djur. Vissa stammar av E.coli kan producera giftet verotoxin. Dessa stammar kallas VTEC (verotoxinbildanden E.coli). En del VTEC kan om de infekterar människor ge upphov till enterohemorragisk E.coli infektion (EHEC). EHEC-serotypen O157 är den som främst orsakar utbrott hos människor i Sverige.

I Europa finns krav på kontroll av E.coli O157 i livsmedel genom de gränsvärden som finns i EU-förordningen om mikrobiologiska kriterier för livsmedel[24]. Årligen rapporterar medlemsländerna om konstaterade fall av EHEC/VTEC i befolkningen.

Inom sjukvården i Sverige kommer en frisk person som bär VTEC att anmälas som ett fall av EHEC . I de fallen anges inte om smittämnet var patogen för människa eller inte. Det är även tämligen vanligt att personer har dubbelinfektion av VTEC och campylo-

[23] Mörkertal används för att beskriva det påstådda antalet verkliga fall i relation till de fall som faktiskt har registrerats. Ibland har mörkertalet uppskattats med statistiska metoder, oftast är det endast en ren gissning.
[24] Kommissionens förordning (EG) nr 2073/2005 av den 15 november 2005 om mikro biologiska kriterier för livsmedel.

bakter. Om de då är sjuka av VTEC och/eller campylobakter vet man inte. I Sverige är samtliga redovisade fall av EHEC bland människor sådana där verotoxin har påvisats. I många länder utförs fortfarande diagnostiken av EHEC med klassik metodik utan påvisning av verotoxin och detekterar i princip enbart E. coli O157. Detta gör att det är svårt att jämföra incidenssiffror inom Europa.

Inom humansjukvården är dock uppfattningen att Sverige har högre andel fall av EHEC l bland människor än i många andra länder.

2.2.3 Sjukdomar hos bin och vattenbrukets djur

Sjukdomar och smittor hos vattenbrukets djur och bland bin har några markerade särdrag som skiljer dem från de sjukdomar och smittor som rör lantbrukets djur.

Vattenbruksdjur är ett samlingsbegrepp som omfattar helt olika djurslag: fiskar, kräftdjur och blötdjur. De olika djurslagen innefattar i sin tur flera olika arter som alla har sjukdomar eller smittor som kan drabba dem. Sjukdomar och smittor som i vissa fall kan drabba flera arter.

Gemensamt för vattenbruksdjur och bin är att de hålls i mycket nära kontakt med samma eller liknande arter i det vilda. En tydlig skillnad är att biodling är inriktad på omfattande kontakt med den omgivande naturen medan vattenbruket kan dela utrymme (vatten) med det vilda.

Ett annat gemensamt drag för sjukdomar och smittor hos vattenbruksdjur och bin är att rapportering av sjukdomar uppvisar brister samt att publicering av rapporterade uppgifter inte sker regelbundet. Några säkra uppgifter om antalet fall eller utbrott av sjukdomar hos dessa grupper finns inte och kan därför inte redovisas i utredningen. Av samma skäl är det inte meningsfullt att göra jämförelser med andra länder.

Vattenbruksdjurens sjukdomar

Några sjukdomar hos fiskar regleras i epizootilagstiftningen. Vidare reglerar EU åtgärder mot några sjukdomar hos fisk, blötdjur och kräftdjur[25].

Av dagens fem fisksjukdomar som omfattas av epizootilagstiftningen har tre, infektiös hematopoietisk nekros (IHN), infektiös laxanemi/infectious salmon anemia (ILA/ISA) och vårviremi hos karp/spring viraemia of carp (SVC), aldrig påträffats i landet. Samtliga tre är virussjukdomar där det saknas behandling eller vaccin. Sjukdomarna kan orsaka hög dödlighet i fiskodlingar. De två andra, infektiös pankreasnekros (IPN) och viral hemorrhagisk septikemi (VHS), förekommer vardera i två former, en allvarlig och en mildare. Den mildare formen av de två fisksjukdomarna förekommer i landet. Den allvarliga formen av IPN, benämnd serotyp Sp, förekommer vid enstaka tillfällen, medan den allvarliga formen av VHS, benämnd klassisk VHS, inte har påträffats i landet.

EU har tvingande åtgärder mot två exotiska fisksjukdomar, epizootiskt ulcerativt syndrom och (infektiös) epizootisk hematopoietisk nekros. Detta är sjukdomar som kan drabba flera arter av fisk.

En smitta som förekommer i de flesta länder, även i Sverige, och som i Sverige är föremål för obligatorisk övervakning i inlandet är bacterial kidney disease (BKD), en bakteriesjukdom som orsakar förluster i främst laxodlingen.

EU har tvingande åtgärder mot tre smittor hos ostron, parasitsjukdomarna Bonamios och Microsytos mackini samt Perkinsus marinus som orsakas av en encellig organism (protozo). Ingen av dem har påträffats i Sverige.

EU har också tvingande åtgärder mot två sjukdomarna hos kräftdjur, Taura syndrome och Yellowhead disease. Dessa sjukdomar har inte påträffats i Sverige.

Därutöver följer att en medlemsstat måste vidta vissa åtgärder för att förhindra smittspridning när det gäller de ovan nämnda fisksjukdomarna VHS, IHN, ILA/ISA. Detsamma gäller för fisksjukdomen koiherpesvirus (KHV), infektioner hos blötdjur orsakade av Marteilia refringens och Bonamia ostreae samt kräftsjukdomen White spot disease.

[25] Rådets direktiv 2006/88/EG av den 25 oktober 2006 om djurhälsokrav för djur och produkter från vattenbruk och om förebyggande och bekämpning av vissa sjukdomar hos vattenlevande djur.

Smittor och sjukdomar hos bin

Sjukdomar hos bin regleras i bisjukdomslagen(1974:211). De sjukdomar som lagen ska tillämpas på anges i bisjukdomsförordningen(1974:212). Enligt förordningen ska tre smittor bekämpas; amerikansk yngelröta, varroasjuka och trakékvalster. EU reglerar tre smittor i handeln inom unionen av bin och humlor: amerikansk yngelröta, lilla kupskalbaggen och tropilaelapskvalster. EU kan också lämna stöd till varroabekämpning.

Varroasjuka och amerikansk yngelröta förekommer i stora delar av landet. Jordbruksverket har förklarat[26] varroakvalstret, som orsakar varroasjuka, vara spritt från södra Sverige upp t.o.m. Värmland samt till delar av Dalarna och Gävleborg. Verket anger i beslutet att smittan också finns i Haparanda och delar av Övertorneå kommun. Den amerikanska yngelrötan är enligt Jordbruksverkets beslut allmänt förekommande i Götaland och Svealand men bara lokalt förekommande i Norrland.

De tre smittorna, lilla kupskalbaggen (Aethina tumida), trakékvalster och tropilaelapskvalster har inte påträffats i Sverige.

2.2.4 Utredningens kommentarer kring epizootier, zoonoser och andra sjukdomar

Det är svårt att dra några generella slutsatser om det allmänna hälsotillståndet hos lantbrukets och vattenbrukets djur. Däremot finns det bättre möjligheter att bedöma sjukdomsläget med avseende på förekomsten av de sjukdomar som omfattas av tvingande bekämpningsåtgärder.

De sjukdomar som omfattas av epizootilagstiftningens regler har varierat över åren. Sedan år 1980 har utgångspunkten för vilka sjukdomar som ska omfattas av lagstiftningen varit de sjukdomar som var upptagna på OIE:s A-lista över smittsamma djursjukdomar, även om inte alla dessa sjukdomar då var upptagna på den svenska sjukdomslistan. I anslutning till inträdet i EU infördes några sjukdomar där EU hade bekämpningsdirektiv, t.ex. vesikulär stomatit och lumpy skin disease, på listan över sjukdomar som omfattades av epizootilagen. Listan kom också att utökas med sjukdomar för vilka det i anslutning till EU-inträdet hade startats kontrollprogram

[26] Statens jordbruksverks beslut (SJVFS 2010:57) om smittförklaring med anledning av amerikansk yngelröta och varroasjuka hos bin.

med avsikt att ansöka om tilläggsgarantier, t.ex. IBR/IPV och vårviremi hos karp (SVC).

Det kan också konstateras att sjukdomarna som omfattas av den nu gällande epizootilagen är med några få undantag EU-reglerade eller är sådana som Sverige önskar få reglerade i EU. Djurhälsovillkoren vid handel mellan medlemsstater och import från tredje land är reglerade på EU-nivå och det är således enbart när EU-lagstiftningen tillåter det som ett medlemsland har möjlighet att tillämpa införselrestriktioner för att hindra ett smittämne från att komma in i landet. För andra smittämnen kan smittspridningen endast begränsas genom åtgärder i landet.

Diagrammet över antalet fall av epizootisjukdomar i Sverige under 60 år (figur 2.2) visar på ett förbättrat sjukdomsläge. Detta beror på en rad faktorer. Viktigt är de framgångsrika bekämpningsprogram som har genomförts när det gäller allvarliga sjukdomar som mul- och klövsjuka, tuberkulos och klassisk svinpest. Därtill kommer att övervakningssystemen har förbättrats både nationellt och internationellt, misstänkta fall rapporteras snabbare, den veterinärmedicinska vetenskapen har utvecklats med förbättrade och förenklade provtagningsmetoder samt förbättrad och snabbare diagnostik, jordbruket har moderniserats, jordbruksnäringens egna djurhälsoorganisationer har utvecklats etc. Kompetensen och kunskapen om hur smittspridning snabbt ska upptäckas, diagnostiseras och motverkas är i dag bättre än tidigare. Risken för att jordbruket skulle drabbas av stora och upprepade utbrott av smittsamma djursjukdomar som t.ex. mul- och klövsjuka får därmed bedömas vara väsentligt mindre i dag än för 50–60 år sedan.

Också inom EU har det skett en förbättring av djurhälsoläget. Orsaken är säkert densamma som i Sverige, förbättrade kunskaper, bättre teknologi m.m., men som också kan observeras är utvecklingen förskjuten i tiden i förhållande till utvecklingen här. Vad som är orsaken till att kontroll och bekämpning av djursjukdomar tycks ha kommit igång senare i många av de nuvarande EU-länderna kan ha många förklaringar Sannolikt är de två världskrigen en viktig del av förklaringen. Det råder dock inte någon tvekan om att om den nuvarande trenden håller i sig kommer djursjukdomsläget i Sverige och övriga EU inom en överblickbar tidsperiod vara ungefär detsamma.

Slutsatsen att sjukdomsläget i Sverige är gott i fråga om epizootiska smittor hindrar inte att det varje år sedan år 1999 har förekommit utbrott av ett smittämne som omfattas av epizootilagen.

Inte sedan början på 1980-talet har det funnits helt sjukdomsfria år. Det behöver dock inte betyda att sjukdomsläget har försämrats. Det speglar snarare att övervakning har förbättrats, provtagningen ökat samt att nya smittämnen förts upp på listan över sjukdomar som omfattas av epizootilagen. De utbrott som ägt rum under de senaste tio åren omfattar tio smittämnen och berör djurslagen, nöt, gris, fjäderfä, får, fisk, giraff och elefant. Utbrotten har också i allmänhet varit begränsade i fråga om antalet insjuknade djur.

Två smittämnen har dock återkommit flera gånget, Newcastlesjuka och NOR 98. Sedan år 2003 har Sverige haft fall av Newcastlesjuka varje år. Det är betydligt fler jämfört med t.ex. Finland, Danmark och Nederländerna som har haft ett, två respektive inget fall under samma period. Någon entydig förklaring finns inte. Uppfattningen tycks dock vara att spridningen har samband med flyttfåglar eller andra vilda fåglar. En annan förklaring kan vara att vissa länder tillämpar vaccinering, t.ex. Danmark. I en rapport från EFSA 2007[27] om Newcastlesjuka anges att biosäkerhetsåtgärder är det viktigaste skyddet för att förhindra introduktion, överföring och spridning av sjukdomen. Det anges att optimala vaccinationsprogram förväntas förhindra och reducera överföring och spridning. Det anges också att dagens vacciner är mycket effektiva och billiga att framställa. Det är i dag dock inte möjligt att i övervakningen särskilja om ett serologiskt positivt svar avser antikroppar med anledning av vaccinet eller smittan. EFSA förespråkar framtagning av vaccin där detta är möjligt, s.k. DIVA-vaccin (Differentiating Infected from Vaccinated Animals). EFSA konstaterar också att underlag och rapportering kring Newcastlesjuka inte är tillräckligt för att dra vetenskapliga slutsatser om effekten av vaccinationen. Sverige är ett av de få länder i EU som inte generellt tillåter vaccinering mot Newcastlesjuka.

Det andra smittämnet avser NOR 98, ett smittämne som tillhör gruppen TSE-sjukdomar. Den har konstateras i 18 olika besättningar under 2000-talet.

Det kan komma in nya eller tidigare inte förekommande sjukdomar i landet, och i EU. Förutsättningarna för att sådana sjukdomar också ska etableras förändras genom t.ex. klimatpåverkan, se del B, kapitel 13. År 2008 kunde blåtungevirus konstateras i landet för första gången, något som bara några år tidigare bedömdes som högst osannolikt. Motåtgärder vidtogs och mot slutet av år 2010

[27] The EFSA Journal (2007) 477, 1-25 "Review on Newcastle disease focussing on vaccination worldwide in order to determine its optimal use for disease control purposes".

kunde Sverige förklaras fritt från smittämnet. Exemplet blåtunga visar att Sveriges beredskap för hantering av snabbt uppdykande smittor i dag är stor.

De två bisjukdomarna amerikansk yngelröta och varroa har idag sådan spridning att de bör betraktas som endemiska sjukdomar i landet.

Sverige har ett gott läge när det gäller förekomsten av zoonotiska sjukdomar hos människor. De uppgifter som föreligger tyder emellertid på att förekomsten av EHEC är relativt hög. Det är oklart om den genomsnittliga treprocentiga förekomsten av VTEC hos nötkreatur är högre än i andra länder. Eftersom prevalensen för smittan varierar mellan olika delar av landet är förekomsten av smittan i vissa delar av Sverige betydligt högre. Även campylobakter hos människor har en relativt hög förekomst jämfört med andra länder, även om jämförbarheten, liksom när det gäller salmonella, är behäftad med stor osäkerhet. EHEC/VTEC och cambylobakter omfattas inte av zoonoslagen. Utredningen redovisar nedan en närmare analys av kostnader för de två smittorna i jämförelse med salmonella hos människor.

Djur ådrar sig sjukdomar under sin livstid. Vilka sjukdomar och i vilken omfattning beror på allmänt hälsotillstånd, kön, ålder, ras, produktionsform, utfodring m.m. Sådana sjukdomar eller smittämnen finns i större eller mindre utsträckning i djurbesättningarna. Ofta omtalas de som produktionssjukdomar. Vilka sjukdomar som räknas som produktionssjukdomar varierar mellan olika länder.

2.3 Särskilt om Salmonella

Salmonella är den enda zoonos som zoonoslagen tillämpas på. Bekämpningen av salmonella i djurbesättningarna är också den för staten över tiden mest resurskrävande insatsen – se del B, kapitel 7 – i fråga om sjukdomsbekämpningen inom djurpopulationen. Det motiverar att salmonellafrågan här ges en mer utförlig beskrivning.

Salmonella är en tarmbakterie som tillhör familjen Enterobacteriaceae. Det finns två arter av salmonella – *Salmonella enterica* och *Salmonella bongori*. De flesta salmonellabakterier tillhör arten *S. enterica* som i sin tur delas upp i sex underarter och bland dessa återfinns i sin tur över 2 500 s.k. serovarer (även kallat serotyper) av bakterien. Serotyperna *Salmonella Typhimurium* och *Salmonella Enteritidis* är de vanligaste och de delas in i ytterligare undergrupper

(s.k. fagtypning). De flesta serotyper kan infektera både djur och människor med undantag för *Salmonella* Typhi och *Salmonella* Paratyphi som bara infekterar människor. Några salmonellatyper är särskilt anpassade till vissa djurslag, exempelvis är *Salmonella* Derby anpassad till svin och *Salmonella* Dublin till nötkreatur.

Infektion med salmonella sker vanligen oralt. Bakterien kan föröka sig i tarmen och orsaka skador på tarmslemhinnan med bl.a. diarré som vanlig påföljd. Oavsett om en infekterad individ har symtom eller inte så kan bakterien utsöndras med avföringen. Nya individer kan smittas genom direktkontakt med smittad människa eller djur eller indirekt via t.ex. kontaminerade livsmedel eller kontaminerat vatten. Smittspridningen underlättas av att salmonella kan överleva länge i omgivningen och under gynnsamma betingelser även tillväxa.

Symptom vid salmonellainfektion varierar mycket för alla djurslag och i många fall uppvisar infekterade djur inga symptom alls. Skillnader i symptom beror bl.a. på serotyp, infektionsdos och immunstatus hos djuren som blir infekterade. Symptom som kan ses är diarré, kastningar, feber, nedsatt allmäntillstånd, sänkt foderlust, lunginflammation, ledinflammation och blodförgiftning. Det förekommer även att djur dör av infektionen.

Den svenska salmonellahanteringen har en lång bakgrund. Staten har sedan 1950-talet bedrivit ett omfattande arbete för att bekämpa salmonella på gårdsnivå och undanröja risker för att salmonella sprids vidare till livsmedel.

Startpunkten var ett stort livsmedelsbetingat salmonellautbrott år 1953. Vid utbrottet insjuknade 9 000 personer och 90 personer avled. Utbrottet orsakades av att *Salmonella* Typhimurium-smittat kött hade sänts ut från Alvesta kontrollslakteri. Anledningarna till att epidemin fick så stor omfattning var många. Det hade varit flera veckors uppehåll i slakten på grund av strejk och många djur stod på kö för slakt. När slakten återupptogs hade inte slakteriet tillräcklig kylkapacitet. Köttet blev dåligt kylt när det lastades på transportbilarna som saknade eller hade otillräckliga kylanordningar. Dessutom rådde högsommar med en temperatur på uppemot 30 grader. Tillväxtbetingelserna för salmonellabakterierna var mycket goda.

Alvesta slakteri distribuerade dessutom sina produkter förutom inom Kronobergs län även till Göteborgs, Stockholms och Västernorrlands län. Hur salmonellasmittan ursprungligen drabbade Alvestaslakteriet blev aldrig helt klarlagt.

Med stöd av zoonoslagen och livsmedelslagen (2006:804) övervakas och bekämpas salmonella i hela livsmedelskedjan. I samband med Sveriges EU-inträde utarbetade Jordbruksverket i samarbete med SVA och Livsmedelsverket ett dokument som beskriver den svenska salmonellakontrollen – Swedish Salmonella Control Programmes for Live Animals, Eggs and Meat (salmonellakontrollprogrammen). Målet med den svenska salmonellakontrollen anges i ansökan om tilläggsgarantier år 1995 vara att säkerställa att ”animal products delivered for human consumption are free from salmonella”[28].

Ett annat mål finns i det nationella kontrollprogram för salmonella i fjäderfä och ägg som gavs in i december 2005 med anledning av EU-förordningen om bekämpning av salmonella och andra zoonotiska smittämnen[29]. Där anges att målet är att minimera att människor utsätts för salmonella från fjäderfä och fjäderfäprodukter. Det kvantitativa målet är att hålla den årliga förekomsten av salmonella i fjäderfä mindre än en procent. I övrigt saknas dock kvantitativa mål för förekomsten av salmonella på gårdsnivå. I livsmedelskedjan tas prover på olika produkter där den provtagna mängden ska vara fri från salmonella. Reglerna för provtagning skärptes vid ingången av år 2010 för vissa köttprodukter[30].

Sverige är tillsammans med Finland de enda länder inom EU som bekämpar samtliga salmonella serotyper – drygt 2 500 stycken. EU:s reglering för salmonellabekämpning omfattar enbart de serotyper[31] som har betydelse för folkhälsan, dessa serotyper är de vanligast rapporterade. Dock innebär salmonellagarantierna[32] för Sverige och Finland att provtagningen som ska göras inför avsändande av djur eller köttprodukter ska vara negativt för salmonella utan begränsning till salmonellaserotyp. Utredningen återkommer till en djupare analys av innebörden av salmonellagarantierna i del B, avsnitt 3.7.

[28] The Swedish application to the European Community regarding Additional Guarantees for certain animal diseases, s. 192.
[29] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 2160/2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen.
[30] Se bilaga I till kommissionens förordning 2073/2005/EG om mikrobiologiska kriterier för livsmedel.
[31] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 2160/2003.
[32] Se vidare europaparlamentets och rådets förordning (EG) 853/2004.

2.3.1 Salmonellaläget i Sverige

Zoonoslagens regler innebär att salmonella i första hand ska bekämpas i djurhållningen. Salmonella finns dock endemiskt i landet och varje år redovisas nya fall, tabell 2.10.

Tabell 2.10 Antalet fall av salmonella i animalieproduktion åren 1999-2009 enligt uppgifter från Jordbruksverket och SVA

Djurslag	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fjäderfä	12	13	11	8	10	7	1	10	20	14	14
Nötkreatur	12	4	8	6	5	8	13	9	5	21	19
Gris	4	5	0	1	33	0	2	5	10	8	3
Häst	5	5	3	0	0	3	1	3	2	4	8
Får	2	1	0	0	0	0	0	2	0	0	5
Summa	**35**	**28**	**22**	**15**	**48**	**18**	**17**	**29**	**37**	**47**	**49**

I förhållande till antalet djurbesättningar är utbrotten av salmonella få. Det kan dock konstateras att antalet fall har ökat under de senaste fem åren, särskilt inom fjäderfä och nötköttsektorn. En orsak kan vara ökad provtagning eller förbättrad provtagningsteknik och som framgår av del B kapitel 7 har det ökade antalet fall inneburit ökande kostnader för salmonellabekämpning.

Sammanlagt har det under 10-årsperioden 2000–2009 ägt rum 310 utbrott av salmonella, vilket betyder i genomsnitt drygt 30 utbrott per år. Som jämförelse kan nämnas att under 10-årsperioden 1961–1970 var antalet utbrott per år i genomsnitt 110, dvs. mer än tre gånger så många. Antalet företag med djurbesättningar var då drygt sex gånger fler än år 2008. Av de 310 utbrotten sedan år 2000 svarar fjäderfä för 35 procent och nötköttssektorn för 32 procent. Över en tredjedel av utbrotten i fjäderfäsektorn har inträffat bland ankor, kalkoner och gäss.

Av de nötkreatursbesättningar som spärrades år 2008 på grund av påvisad salmonella var hälften mjölkgårdar och hälften renodlade nötköttsproducenter.

Salmonella påvisas också hos andra djurslag som människan har i sin vård än livsmedelsproducerande djur samt hos vilda djur. År 2008 upptäcktes salmonella t.ex. hos 51 katter, sex hundar och åtta vilda djur.

De åtgärder som vidtas i Sverige för att minska salmonellaförekomsten har till syfte att förhindra att människor smittas av salmon-

ella från livsmedel. I förarbetet till nuvarande zoonoslag angavs att samhällets åtgärder, med anledning av salmonella, ska syfta till att förebygga och begränsa förekomsten[33]. Någon utrotning av salmonella är det således inte fråga om.

För människor räknas salmonellainfektioner som en allmänfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen (2004:168), vilket innebär att varje nyupptäckt fall ska anmälas till landstingets smittskyddsläkare och till SMI. Att salmonellainfektioner klassas som allmänfarlig sjukdom medför att den person som har anledning att anta att han har smittats ska söka läkare och låta ta de prover som kan behövas. Läkaren och patienten är också skyldiga att medverka till att utreda smittvägarna. Enligt smittskyddslagen kan smittskyddsläkare ansöka hos länsrätten om att få en person tvångsisolerad. Om den enskilde beter sig så att andra utsätts för en omedelbar risk att smittas får smittskyddsläkaren besluta om tillfällig isolering[34]. Reglerna om isolering omfattar samtliga allmänfarliga sjukdomar, även campylobakterinfektioner och EHEC som alltså inte omfattas av zoonoslagen.

Salmonellabakterier, som finns i djurets tarm, kan komma i kontakt med livsmedel eller maträtter på olika sätt. Smittan kan ha hamnat på livsmedlet i produktionen, t.ex. att styckat kött har kontaminerats och smittats av tarmrester från slakten. Smittämnet kan också ha funnits i livsmedlet, t.ex. genom att en grönsak eller kryddväxt har bemängts med bakterien genom att vattnas med vatten som har innehållit salmonellabakterier. En annan, men mindre vanligt förekommande orsak, är att salmonellan introduceras av att en anställd i livsmedelsindustrin smittar ned de produkter som denne är med och framställer. Den som tillagar livsmedlet kan själv bära på salmonella och på egen hand ”smitta” det som tillagas. Det kan således finnas flera olika orsaker till att en människa drabbas av salmonella. Människor har genom tillagning av livsmedel ett extra skydd mot salmonella eftersom salmonellabakterien dör vid upphettning över cirka 70 grader.

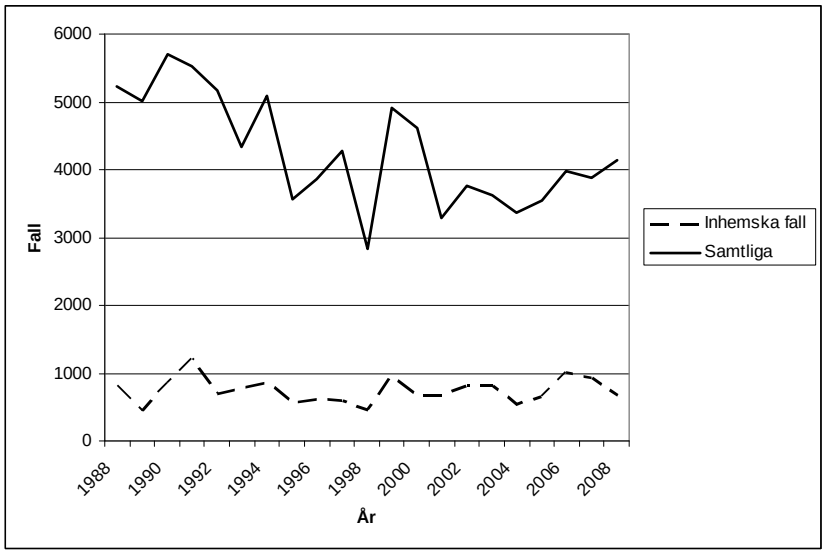
Under åren 1999–2008 har varje år mellan 500 och 1 000 inhemska fall av salmonella konstaterats i Sverige enligt Smittskyddsinstitutet. Under samma period har årligen mellan 2 800 och 3 900 fall av salmonella konstaterats hos svenskar som har smittats utomlands. År 2008 var siffrorna 681 respektive 3 467. Av samtliga personer som diagnostiseras med salmonella i Sverige är 80–85 procent av fallen personer

[33] Jfr prop. 1998/99:88, s. 31.
[34] 5 kap. 1–3 §§ smittskyddslagen (2004:168).

som har smittats utomlands. För närvarande smittas flest i Thailand. Av de återstående fallen som har smittats i landet kan cirka hälften hänföras till importerade livsmedel. Detta skulle innebära att mellan 300 och 500 fall om året av salmonella beror på inhemska orsaker. I del B, kapitel 12 redovisas närmare kring kontroller i anslutning till livsmedelsburna smittor. Ett antal inhemska fall har vidare sitt ursprung i salmonella från reptiler, ödlor och sköldpaddor – hos vilka salmonella naturligt ingår i tarmfloran.

I figur 2.2 redovisas utvecklingen av rapporterad salmonella för perioden 1988–2008. Antalet inhemska smittade fall är relativt konstant under denna 20-åriga period medan trenden för det totala antalet salmonellafall är nedåtgående.

Figur 2.2 Antalet humanfall av salmonella som rapporterats från läkare till SMI åren 1988-2008



Av de konstaterade salmonellafallen i Sverige bland människor kan inte källan till smittan alltid med säkerhet fastställas. Ofta härrör en stor andel av fallen till ett visst livsmedel eller ett besök i en viss restaurang[35].

[35] Smittskyddsinstitutet anger i kommentar till statistiken om konstaterade salmonellafall i Sverige att år 2007 misstänktes att 179 fall kom från importerad färsk babyspenat och att 51

I rapporteringen från fall på människor talas om utbrott, där ett utbrott innebär att fler än en person har drabbats av salmonella från ett tillfälle eller en produkt, medan övriga fall innebär att det inte finns någon känd gemensam smittkälla (sporadiska fall). År 2007 anmäldes 11 utbrott med sammanlagt 330 rapporterade fall av salmonella.

En helt korrekt jämförelse med EU eller enskilda länder är för närvarande inte möjligt eftersom rapporteringen till EFSA – där uppgifterna sammanställs – ännu inte är helt jämförbara mellan de olika länderna. En harmonisering av rapporteringen pågår genom det s.k. zoonosdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG) som lägger fast regler för rapportering om bl.a. salmonella. Salmonellaläget är dock, som redovisats tidigare, likartat i Sverige, Norge och Finland.

2.3.2 Utredningens kommentarer kring salmonella

Antalet djurbesättningar där salmonella har påvisats är få. igenomsnitt under 2000-talet inträffade drygt 30 utbrott av salmonella per år i djurbesättningar. Jämfört med det totala antalet djurbesättningar var det mindre än 1 promille som hade utbrott av salmonella. För 50 år sedan, när den särskilda lagstiftningen om salmonella infördes, var antalet utbrott i genomsnitt nästan fyra gånger fler. Samtidigt fanns det mer än sex gånger fler företag med djurbesättningar. Jämförelsen visar att andelen djurbesättningar som har utbrott av salmonella under ett år har i genomsnitt varit mycket låg under hela 50-årsperioden. Statistiken visar dock att andelen företag med salmonellautbrott tycks ha ökat men det har sannolikt flera förklaringar.

Den viktigaste är förmodligen att den teknologiska utvecklingen gör det möjligt att mäta prevalensen vid allt lägre nivåer. Den förbättrade mättekniken har dock inte gett några påtagliga effekter för folkhälsan de senaste 20 åren. I dag upptäcks salmonella i besättningar som tidigare skulle anses vara fria från smittan. Den ökning i antalet utbrott som har skett under de senaste åren kan förmodligen kopplas till att mätmetoderna har blivit enklare, billigare och bättre.

Antalet djurbesättningar med påvisad salmonella är således mycket få. Sannolikheten för att en given djurägare ska få in salmonella i sin

fall kom från böngroddar samt att året före kopplades 115 fall till ett restaurangbesök där misstankarna riktades mot mungobönor.

besättning är i det närmaste försumbar. I del C, bilaga 8 diskuteras samhällsekonomiska för- och nackdelar med att samhället vidtar åtgärder för att ytterligare minska förekomsten av salmonella inom djurhållningen. Det kan emellertid redan nu påpekas att dagens livsmedelskontroll i slakten i stor utsträckning bryter smittkedjan. Varje djur testas inte för salmonella – däremot försöker man slakta på ett sådan sätt att köttet inte blir kontaminerat. Det är också rimligt att anta att en ytterligare minskning av salmonellaförekomsten i djurbesättningarna inte skulle få annat än ytterst marginella effekter för antalet personer som drabbas av salmonella i Sverige.

En rapport från Livsmedelsverket, ”Matförgiftningar i Sverige – analys av rapporterade matförgiftningar 2003–2007”, visar att antalet rapporterade matförgiftningar orsakade av *Salmonella* är högst i juli månad. Någon direkt förklaring till detta redovisas inte i rapporten. Rapporten anger också bristande eller ej uppdaterade hygienkunskaper som den viktigaste rapporterade faktorn till utbrott. Utredningen återkommer till livsmedelskontrollen i del B, kapitel 12.

Sedan lång tid tillbaka är antalet inhemskt smittade fall av salmonella i befolkningen relativt konstant. Huvuddelen av de salmonellafall som har smittats i Sverige har inte sitt ursprung i svensk animalieproduktion utan beror på importerade livsmedel och brister i livsmedelshantering. Även sällskapsdjur bidrar till salmonellafall. Ur ett renodlat folkhälsoperspektiv kan det ses som ett större problem att fyra gånger så många årligen smittas av salmonella i utlandet än i Sverige.

De nu nämnda kommentarerna är inte nya. Frågan om sambandet mellan inhemska humanfall av salmonella och insatserna för att bekämpa salmonella i animalieproduktionen togs t.ex. upp i budgetpropositionen för 30 år sedan[36] I propositionen anförs att efter ikraftträdandet av förordningen (1961:309) om bekämpande av salmonellainfektioner hos djur har: ”ingrepp företagits inom olika delar av djurhållningen som internationellt sett är mycket omfattande. De vittgående myndighetsingripandena har i första hand varit inriktade på att förhindra smittöverföring till människa. Det kan inte hävdas att salmonellainfektioner hos människor utgör något stort hälso- och sjukvårdsproblem i Sverige. Den övervägande delen av rapporterade fallen har klart samband med utlandsvistelser. För de

[36] Prop. 1980/81:100, bilaga 13, s. 80.

människor som smittas inom landet är en olämplig hantering av livsmedel den mest sannolika smittkällan". Inlägget avslutas med konstaterandet att, antalet humanfall som, "direkt har kunnat relateras till levande djur är ringa".

Det sker också en positiv utveckling i andra medlemsländer, vilket för med sig att på sikt kommer Sveriges relativa andel av rapporterade humanfall av salmonella att öka. Ur EFSA:s zoonosrapporter framgår att Österrike har halverat antalet salmonellafall mellan åren 2004 och 2007 och att landet år 2008 hade färre fall än Sverige trots att båda länderna har ungefär samma andel av EU:s befolkning. I Österrike är dock andelen inhemskt smittade av salmonella cirka 80 procent jämfört med under 20 procent i Sverige. Att så många färre utlandssmittade salmonellafall dokumenteras i Österrike än i Sverige förklaras sannolikt av skillnader i diagnostik och rapportering. Detsamma gäller sannolikt för de inhemskt smittade.

En positiv utveckling äger också rum inom EU när det gäller bekämpning av salmonella inom djurhållningen. Inom EU finns lagstiftning på zoonosområdet bestående bl.a. av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 av den 17 november 2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen[37]. I förordningen slås fast att alla medlemsstater ska upprätta salmonellakontrollprogram för vissa former av fjäderfä- och svinhållning och hur de ska utformas. Zoonosförordningen genomförs successivt i medlemsstaterna och förbättringen av salmonellaläget kan redan påvisas inom fjäderfäsektorn. EFSA redovisar t.ex. att redan år 2007 uppnådde 15 medlemsländer målet att avelsflockar av hönsfåglar ska ha mindre än 1 procent salmonella, ett mål som skulle uppnås först år 2009 enligt kontrollprogrammet. EU-reglerna avser de fem serotyper som oftast förekommer: Enteritidis, Infantis, Hadar, Typhimurium och Virchow. För vissa djurslag är det möjligt att flera länder, inom överskådlig tid, kan närma sig ett salmonellasmittläge som är mer likt det svenska.

[37] EUT L 325, 12.12.2003, s. 1–15 (Celex 32003R2160).

2.4 Samhällskostnader för salmonella, campylobakter och EHEC

Djursmittsutredningen har gett Fil. Dr Kristian Sundström vid Agrifood Economics Centre i uppdrag att analysera de samhällsekonomiska kostnaderna för att människor insjuknar på grund av att de smittats av campylobakter, salmonella eller EHEC. Rapporten finns i sin helhet i del C, bilaga 9.

De tre bakterieburna sjukdomarna salmonella, campylobakter och EHEC är zoonoser och kan genom olika smittspridningsvägar föras över från djur till människor. Vanligast är att sjukdomarna uppkommer vid förtäring av otillräckligt upphettade livsmedel eller genom kontakt med smittade levande djur.

Hos människor yttrar sig sjukdomarna genom akut buksmärta, diarré (för EHEC ofta blodig), illamående, kräkningar och ibland feber (mindre vanligt för EHEC). I sällsynta fall kan även EHEC kopplas till mer eller mindre allvarliga följdsjukdomar. Sådana samband har t.ex. kunnat påvisas mellan campylobakter och nervsjukdomen GBS (Guillain-Barrés syndrom) samt mellan EHEC och HUS (hemolytiskt uremiskt syndrom).

Campylobakter, salmonella och EHEC räknas samtliga till kategorin allmänfarliga sjukdomar och är, enligt smittskyddslagen och smittskyddsförordningen (2004:255), både anmälningspliktiga och smittspårningspliktiga. Anmälan av bekräftade fall sker till smittskyddsläkaren i landstinget och till Smittskyddsinstitutet från både laboratorier och behandlande läkare. I tabell 2.11 framgår antalet inrapporterade fall till SmiNet (elektronisk anmälan av smittsamma djursjukdomar) för de tre sjukdomarna under åren 2005 till 2008. Det genomsnittliga antalet fall under dessa år utgör utgångspunkten för analysen[38].

Tabell 2.11 Antalet inrapporterade fall till SmiNet 2005-2008

Sjukdom	2005	2006	2007	2008	Genomsnitt
Campylobakteri	6 806	6 072	7 106	7 692	6 919
Salmonella	3 585	4 056	3 931	4 182	3 939
EHEC	385	264	261	304	303

[38] På SmiNet gör behandlande läkare en elektronisk anmälan av smittsamma sjukdomar enligt smittskyddslagen.

På humansidan medför sjukdomarna kostnader i form av direkta kostnader (mediciner, transporter, öppen- och slutenvård samt rehabilitering), indirekta kostnader (produktionsbortfall till följd av sjukdom eller förtida död) samt immateriella kostnader (nyttoförluster till följd av t.ex. illamående, smärta och sorg). Syftet med föreliggande analys är att beräkna direkta och indirekta kostnader (cost-of-illness) för de tre huvudsjukdomarna samt för de fall av GBS och HUS som kan associeras till campylobakter respektive EHEC.[39] Att beräkna immateriella kostnader kräver andra metoder och faller utanför analysen.

2.4.1 Metod

Analysen är uppdelad i två delar. Först fördelas sjukdomsfallen för var och en av sjukdomarna i ett ändligt antal utfall genom skapandet av s.k. utfallsträd. För att uppnå detta syfte krävs i princip tre delmoment. Först måste det verkliga antalet sjukdomsfall uppskattas. Då den registrerade sjukdomsincidensen för de flesta sjukdomar kraftigt avviker från den sanna incidensen är det nödvändigt att göra uppskattningar av detta informationsbortfall som gör att alla sjukdomsfall inte registreras. Genom att analysera bortfallsvariabler och konstruera antaganden om fördelningar för dessa variabler, baserat på vetenskapliga studier och expertbedömningar, går det att genom simuleringar beskriva den totala sjukdomsincidensen. För det andra konstrueras utfallen och beskrivs i ett utfallsträd, utifrån en analys av sjukdomssymptomen och en sjukdoms övriga konsekvenser. Ett utfallsträd består av ett ändligt antal generaliserade utfall, vilka måste vara kompletta (inget sjukdomsfall får hamna utanför utfallsträdet) och ömsesidigt uteslutande (ett sjukdomsfall får bara förekomma i en av utfallsklasserna). Som ett sista steg i denna första del fördelas de beräknade sjukdomsfallen i de definierade utfallsklasserna, vilket utgör grunden för den andra delen av analysen – de samhällsekonomiska konsekvensberäkningarna.

För att beräkna de direkta kostnaderna krävs dels kostnadsdata, dels en uppdelning av vilka kostnadsposter som ska associeras med vilka utfallsklasser (t.ex. ska inte slutenvårdskostnader beräknas för en person som endast har uppsökt öppenvården). De indirekta kostnaderna, som utgörs av produktionsbortfall vid egen sjukdom

[39] De icd-koder som har använts är: EHEC (A043), salmonellos (A020, A021, A022, A028, A029), campylobacterios (A045), HUS (D593) och GBS (G610).

och vid vård av sjukt barn, kräver uppgifter om sjukdomslängd för olika utfallsklasser, liksom uppdelning av antalet fall i köns- och ålderskategorier. Genom att applicera uppgifter om löne- och näringsinkomst på dessa uppdelningar kan de indirekta sjukdomskostnaderna för respektive sjukdom uppskattas.

2.4.2 Resultat från studien

I studien har direkta och indirekta kostnader beräknats för de livsmedelsrelaterade zoonoserna EHEC, salmonella och campylobakter samt för följdsjukdomarna GBS (följdsjukdom till campylobakter) och HUS (följdsjukdom till EHEC). Med en blandning av expertbedömningar och uppgifter i vetenskaplig litteratur har först antalet sjukdomsfall beräknats med hjälp av Monte Carlo-simuleringar, enligt en modell som baseras på bestämning av informationsbortfall i olika steg av rapporteringssystemet och som tidigare inte har använts för att uppskatta incidens i Sverige. I modellen har hänsyn tagits till andelen fall med blodig diarré, andelen sjukdomsfall som söker vård, andelen fall där prov tas, andelen prov som analyseras för respektive sjukdom, testens tillförlitlighet samt sannolikheten att rapportera ett fall givet att det är positivt. Dessutom har flera av dessa bortfallsfaktorer beräknats separat för öppenvård och slutenvård, vilket möjliggjort en uppdelning i utfallsklasser utifrån vilken typ av vård som har sökts.

Utifrån utfallsklasserna har direkta kostnader beräknats genom att kombinera antalet sjukdomsfall i händelseträdens utfallsklasser med kostnader per fall för medicin, transporter, öppenvård och slutenvård. Genom att kombinera antalet sjukdagar med antalet sjukdomsfall i varje utfallsklass, uppdelade i kön och ålderskategorier samt med uppgifter om löner, föräldrars genomsnittliga åldrar vid vård av barn och andra uppgifter har de indirekta kostnaderna beräknats. Motsvarande uträkningar har också gjorts för följdsjukdomarna GBS och HUS efter omfattande modifieringar av beräkningsmodellen till följd av sjukdomarnas art. I samtliga beräkningar har fördelningar av osäkra variabler gjorts och genom Monte Carlo-simuleringarna har osäkerheten fångats upp och beskrivits med hjälp av konfidensintervall.

De olika beräkningar av antalet sjukdomsfall och direkta och indirekta kostnader som har gjorts i denna studie sammanfattas i tabell 2.12 för huvudsjukdomarna och tabell 2.13 för följdsjukdomarna.

Av de båda följdsjukdomarna kostar EHEC-relaterade HUS-fall mest med drygt 21 (5–58) miljoner kronor, jämfört med campylobakter-relaterade GBS-fall som kostar ungefär 15 (7–26) miljoner kronor. Resultaten för huvudsjukdomarna och följdsjukdomarna visar att campylobakter inklusive GBS kostar mest av de tre sjukdomarna med 253 (179–352) miljoner kronor årligen, följt av salmonella med 125 (85–197) miljoner kronor och EHEC inklusive HUS med 39 (17–83) miljoner kronor.

De främsta anledningarna till att campylobakter är så kostsamt är att både antalet registrerade fall och multiplikatorn för sjukdomen är högre än för de övriga sjukdomarna, vilket leder till ett betydligt större antal sjukdomsfall i befolkningen. Räknas i stället kostnad *per sjukdomsfall* kostar EHEC mest med 16 700 kronor per fall, följt av salmonella med 5 209 kronor per fall och campylobakter med 4 047 kronor per fall (genomsnittsvärden med kostnader för både huvudsjukdomar och följdsjukdomar).

Tabell 2.12 Sammanställning av antalet fall och kostnader för EHEC, salmonellos och campylobakterios, resultat av 100 000 Monte Carlo-simuleringar (tkr)

	EHEC	Salmonellos	Campylobacterios
ANTAL FALL			
Registrerade fall	303	3 939	6 919
Multiplikator	7.69 (3.08 – 18.05)	6.11 (2.46 – 13.33)	9.02 (5.07 – 14.59)
Antal fall i befolkningen	2 330 (933 – 5 468)	24 081 (9 687 – 52 499)	62 402 (35 067 – 100 928)
DIREKTA KOSTNADER (TKR)			
Läkemedel	16 (6 – 37)	161 (65 – 346)	418 (235 – 675)
Transporter	124 (50 – 296)	1 275 (511 – 2 738)	3 304 (1 859 – 5 341)
Öppenvård	1 466 (831 – 2 555)	12 313 (10 410 – 14 333)	20 757 (18 360 – 23 183)
Slutenvård	3 986 (2 759 – 5 766)	17 318 (15 706 – 19 922)	12 189 (11 053 – 13 996)
Summa direkta kostnader	5 591 (4 010 – 7 689)	31 067 (27 594 – 35 434)	36 668 (32 556 – 41 376)

	EHEC	Salmonellos	Campylobacterios
INDIREKTA KOSTNADER (TKR)			
Egen sjukdom	6 189 (3 185 – 11 779)	77 993 (47 072 – 134 473)	179 591 (121 060 – 259 838)
Vård av barn	5 788 (2 977 – 11 023)	16 381 (9 873 – 28 274)	21 631 (14 508 – 31 392)
Summa indirekta kostnader	11 977 (6 187 – 22 747)	94 374 (56 942 – 162 760)	201 222 (135 567 – 291 232)
Summa följdsjukdomar (se Tabell 11)	20 882 (5 390 – 57 590)	-	14 637 (7 341 – 26 399)
Summa sjukdoms-kostnader	38 450 (17 224 – 82 551)	125 441 (85 119 – 197 251)	252 527 (178 720 – 351 552)

Tabell 2.13 Sammanställning av antalet fall och kostnader för Campylobakterrelaterad GBS och EHEC-relaterad HUS, resultat av 100 000 Monte Carlo-simuleringar (tkr)

Specifikation GBS	**Campylobakter-relaterad GBS**	**EHEC-relaterad HUS**	**Specifikation HUS**
Totalt antal fall	31 (16 – 55)	89 (23 – 238)	Antal fall
DIREKTA KOSTNADER (TKR)			DIREKTA KOSTNADER (TKR)
Öppenvård	102 (52 – 183)	298 (76 – 791)	Öppenvård
Slutenvård, innerfall	2 383 (1 210 – 10 230)	2 576 (655 – 6 893)	Slutenvård, innerfall
Slutenvård, ytterfall	5 533 (2 650 – 10 230)	16 517 (4 186 – 43 551)	Slutenvård, ytterfall
Rehabilitering	5 205 (2 653 – 9 388)	-	
Summa direkta kostnader	13 222 (6 664 – 23 899)	19 391 (5 082 – 50 293)	Summa direkta kostnader
INDIREKTA KOSTNADER (TKR)			INDIREKTA KOSTNADER (TKR)
Egen sjukdom	1 278 (644 – 2 298)	577 (148 – 1 543)	Egen sjukdom
Vård av barn	137 (69 – 247)	913 (234 – 2 441)	Vård av barn
Summa indirekta kostnader	1 415 (717 – 2 530)	1 491 (381 – 3 985)	Summa indirekta kostnader
Summa sjukdoms-kostnader	14 637 (7 341 – 26 399)	20 882 (5 390 – 57 590)	Summa sjukdoms-kostnader

2.4.3 Utredningens kommentarer kring samhällskostnaderna

De samhällsekonomiska kostnaderna för smittorna salmonella, campylobakter och EHEC skiljer sig kraftigt åt. Omsätts siffrorna till att endast avse inhemska fall,[40] där enligt SMI:s sjukdomsstatistik ca 60 procent av EHEC-fallen är inhemska fall, för campylobakter är motsvarande siffra cirka 30 procent och för salmonella ca 20 procent, skulle den samhällsekonomiska kostnaden uttryckt i miljoner kronor för de inhemska fallen bli följande: Campylobakter 71 miljoner kronor (238*0,3), EHEC 11 miljoner kronor (18*0,6) samt salmonella 25 miljoner kronor (125*0,2). Utredningen gör antagandet att mörkertalet – dvs. icke rapporterade fall – för de olika sjukdomarna är lika stort. Lägger man till de samhällsekonomiska kostnaderna för följdsjukdomarna GBS, för campylobakter och HUS, för EHEC, till de ovan redovisade kostnaderna blir de totala samhällsekonomiska kostnaderna för inhemska fall följande: Campylobakter 75 miljoner kronor (71+(14*0,3)), EHEC 23 miljoner kronor (11+(20*0,6)) samt salmonella 25 miljoner kronor.

Utredningens försiktiga bedömning av relationen mellan de samhällsekonomiska kostnaderna för de inhemska fallen är, att EHEC och salmonella har kostnader i samma storleksordning medan den samhällsekonomiska kostnaden för campylobakter är den dubbla. För denna bedömning har utredningen också antagit att det förhållandet att de inhemska salmonellafallen till hälften utgörs av smitta från importerade livsmedel också gäller för campylobakter och EHEC. Om antalet inhemska EHEC-fall till en mindre del härrör från importerade livsmedel skulle detta förändra relationen mellan de samhällsekonomiska kostnaderna för EHEC respektive salmonella.

Redovisningen av kostnaderna för de tre smittorna tyder på att fortsatta insatser för att minska antalet personer som insjuknar i något av de tre smittämnen borde lägga större vikt vi insatser för att minska antalet inhemska fall av campylobakter.

Som redovisas i det följande har Jordbruksverket föreskrifter om organiserad hälsokontroll avseende campylobakter hos slaktkyckling. Syftet är att de som producerar slaktkyckling frivilligt kan ansluta sig till ett kontrollprogram för att förebygga och bekämpa campylobakter i produktionen. Som utredningen återkommer till är incitamentet för slaktkycklingsproducenter att ansluta sig till programmet svagt eftersom inga särskilda marknadsfördelar eller andra fördelar vinns genom anslutning till programmet.

[40] SMI statistik avseende fem år 2004–2008.

Fortfarande är det många leverantörer som har förhållandevis hög andel kycklingar med campylobakter i produktionen. En möjlighet att lösa problemet är att slaktkycklingar från dessa leverantörer kyls- eller värmebehandlas, vilket sannolikt skulle ge betydande effekter för folkhälsan. Frågan har diskuterats inom branschen men bl.a. av kostnadsskäl inte lett till något resultat .

3 Regler kring sjukdomar, smittämnen och andra ämnen hos djur

3.1 Inledning

De internationella reglerna för djursjukdomar syftar till att ge harmoniserade spelregler för handel med djur. Det gäller både OIE:s och EU:s regelverk.

Regler kring krav på frihet från sjukdom vid handel med djur finns i WTO:s regelverk medan regler för diagnostik, sjukdomsfrihet och allmänt om sjukdomsbekämpning m.m. finns i OIE:s regelverk. FAO/WHO har regler för bland annat livsmedelsproduktion med animaliskt ursprung i Codex Alimentarius.

EU:s regelverk rörande ersättning vid sjukdomsutbrott är inte gemensamt för medlemsländerna på samma sätt som när det gäller regler om livsmedelsproduktion och hantering av smittämnen och sjukdomar hos djur.

Ersättningen som medlemslandet lämnar till enskilda måste vara förenliga med EU:s statsstödsregler men den praktiska utformningen i medlemsländerna följer huvudsakligen nationella regler. Denna fråga behandlas vidare i del B, avsnitt 3.9.

I det följande beskrivs de regler som främst styr hanteringen av smittsamma djursjukdomar, internationellt, inom EU och nationellt. Därefter redovisas de regler internationellt, inom EU och nationellt som styr ersättningen till djurägare vid utbrott av djursjukdomar.

3.2 Internationellt arbete kring djursjukdomar

Den viktigaste internationella samarbetsorganisationen för djursjukdomar är OIE[1], World organisation for animal health, i Paris. OIE bildades 1924 av 28 länder med Sverige som en av grundarna. I dag är 169 länder medlemmar i organisationen. EU är inte medlem i OIE utan EU:s ordförandeland för normalt talan för samtliga EU-länder i OIE.

OIE:s regelverk för hantering av olika djursjukdomar bidrar till att underlätta handeln med djur. Sjukdomar hos djur används ibland som handelshindrande åtgärder och FN:s världshandelsorganisation, WTO, har regler för vad som är godtagbara och inte godtagbara skyddsregler för djurhälsa. Reglerna finns i SPS-avtalet[2]. OIE:s regelverk erkänns av WTO som referensram för internationella djurhälsoregler.

OIE har tagit fram ett antal dokument som anger de metoder som medlemsländerna bör använda för att skydda sig mot att djursjukdomar och smittämnen kommer in i landet utan att sätta upp oberättigade sanitära gränsskydd. OIE har genom en överenskommelse med WTO rätt att officiellt friförklara ett land eller en region från fyra olika sjukdomar: boskapspest, CBPP[3], BSE samt mul- och klövsjuka. För inga andra sjukdomar kan länder ges officiell status som ”sjukdomsfri”.

OIE gör det också möjligt för ett medlemsland att ensidigt förklara sig fri från olika sjukdomar. I regelverket finns beskrivet för vissa sjukdomar vad som ska vara uppfyllt för att en besättning, en region, zon eller ett land ska anses vara fritt från sjukdomen.

OIE:s regelverk är uppdelat mellan land- och vattenlevande djur i form av ett större regelverk för landlevande djur – The Terrestial Code – och ett för vattenlevande djur – The Aquatic Code. Respektive regelverk kompletteras av var sin ”Manual” med standarder för diagnostik m.m.[4]

Genom regelverket har medlemsländerna åtagit sig att rapportera förekomst av för närvarande 120 sjukdomar bland landlevande djur, vattenlevande djur och amfibier.

Regelverket kan skilja sig mycket mellan olika sjukdomar, som exempel kan nämnas att för paratuberkulos anges bara att standarder

[1] Organisationen presenterades förr oftast under sitt franska namn, Office Internationale des Epizooties, varifrån förkortningen OIE har behållits.
[2] Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.
[3] Contagious Bovine PleuroPneumonia (tidigare benämnd elakartad lungsjuka).
[4] De två regelverken finns tillgängliga att läsa på OIE:s webbplats, www.oie.int.

för diagnostik och vaccinering finns i ”Terrestrial Manual”, medan det för Newcastlesjuka finns 26 artiklar (paragrafer) som beskriver allt från regler för friförklaring till strategier för övervakning.

I OIE:s regelverk finns allmänna beskrivningar av övervakning, diagnostik, djurvälfärd, folkhälsoaspekter för veterinärer m.m. Regelverket är också en standard för såväl åtgärder som begrepp.

Att OIE utvecklar regler för hur olika djursjukdomar kan kontrolleras och bekämpas betyder inte att OIE kan föreskriva att dessa regler ska tillämpas av medlemsländerna. Syftet är att ge medlemsländerna en indikation på under vilka villkor det är möjligt att handla tryggt med ett land där en djursjukdom brutit ut. Problem mellan länderna eller olika åsikter om vidtagna åtgärder ska lösas inom ramen för diskussion och förhandlingar innan det eventuellt blir en process i WTO:s system för att lösa handelstvister.

Codex Alimentarius är den stora samarbetsorganisationen för livsmedelsstandarder, riktlinjer och andra rekommendationer i the Joint FAO/WHO Food Standards Programme. Huvudsyftet med programmet är att skydda konsumenternas hälsa och att säkerställa redlighet i handeln med livsmedel. Codex har kommit att få stor betydelse för bland annat förädling och framställning av livsmedel samt förpackning och märkning. SPS-avtalet och avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet[5]) förespråkar harmonisering på detta område. Codex standarder har blivit riktmärke mot vilka nationella åtgärder som blir bedömda inom ramen för WTO-avtalet.

Codex är omfattande och 2006 fanns däri bland annat 186 standarder för olika varor, 3 rörande ”food safety risk assesment”, 15 om provtagning och analys, 8 om inspektion och certifieringsprocedurer, 1 112 om livsmedelstillsatser, 2 930 om gränsvärden för bekämpningsmedel och 441 om maximala värden för läkemedelsrester (veterinära) i livsmedel[6].

3.3 Inledande om EU:s regler

Flertalet av direktiven som rör handel med djur utformades inför skapandet av den inre marknaden. Medlemsstaternas användning av egna djurhälsokrav för att begränsa handeln skulle därmed upphöra och ersättas med ett harmoniserat regelverk.

[5] The Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement).
[6] Understanding the Codex Alimentarius, codexalimentarius.net.

Det är ett mycket stort antal regler som – direkt eller indirekt – rör sjukdomar, smittämnen och rester av andra ämnen hos djur som kan påverka djurs hälsotillstånd, människors hälsotillstånd eller kvaliteten på livsmedel. Området är i stor utsträckning harmoniserat inom EU även om det finns ett inte obetydligt handlingsutrymme för att anpassa reglerna utifrån förutsättningarna i det enskilda medlemslandet. Flera av EU:s regler som rör sjukdomar och smittämnen hos djur utgörs av direktiv eller beslut som ska genomföras i respektive lands lagstiftning. De regler som rör livsmedelshygien finns däremot huvudsakligen i EU-förordningar som gäller direkt i respektive medlemsland.

De regler som rör eller berör området kring smittsamma djursjukdomar har vuxit fram under lång tid och reglerna har beslutats för att hantera olika situationer. Det finns här enskilda regler som syftar till att begränsa eller utrota ett visst smittämne bland lantbrukets djur, som syftar till att skapa regler kring varans (djurets) skick vid saluföring, införsel eller utförsel eller som syftar till att förbättra produktionen i någon viss näringsverksamhet. Något enhetligt regelverk är det således inte fråga om.

Ett motiv för utredningen är att de svenska reglerna på området har blivit oöverskådliga och omoderna, ett motiv som också gäller för den översyn av EU-reglerna som görs inom kommissionen, Strategi för djurhälsa för Europeiska unionen (2007–2013): det är bättre att förebygga än att behandla.

3.3.1 EU-regler om åtgärder vid smittsamma djursjukdomar

Stora delar av lagstiftningen som berör djurhälsa är – som nämnts – harmoniserad på gemenskapsnivå. Inom EU finns rättsakter om nödåtgärder som ska vidtas vid utbrott bland djur av allvarliga sjukdomar som har stor potential att sprida sig. Bestämmelserna i EU:s rättsakter syftar till att utrota smittämnet. Smittade gårdar avspärras, djuren avlivas, rengöring och desinfektion sker, m.m.

De olika reglerna om bekämpningsåtgärder mot olika smittor och sjukdomar återfinns i flera EU-rättsakter. Det generella bekämpningsdirektivet (92/119/EEG)[7] som fastställer gemenskapens allmänna åtgärder som ska vidtas i händelse av ett utbrott av boskapspest, peste des petits ruminants; vesikulär svinsjuka; blå-

[7] Rådets direktiv 92/119/EEG om införande av allmänna gemenskapsåtgärder för bekämpning av vissa djursjukdomar och särskilda åtgärder mot vesikulär svinsjuka.

tunga; epizootisk hemorragisk sjukdom på hjort (EHD); får- och getkoppor; vesikulär stomatit, afrikansk svinpest, lumpy skin disease och Rift Valley-feber. Åtgärder mot mul- och klövsjuka, aviär influensa, Newcastlesjuka samt klassisk svinpest regleras genom särskilda direktiv för respektive sjukdom. TSE-sjukdomarna avviker genom att de regleras i en EU-förordning (EG) nr 999/2001. Förordningsregleringen innebär att de regler som anges i förordningen inte får regleras även i det nationella regelverket, utan det nationella regelverket ska komplettera i de delar som behövs för att kunna tilllämpa reglerna i förordningen. Direktivens regler ska däremot omsättas i nationella bestämmelser.

Utredningen gör en närmare redogörelse för direktiven. Redogörelsen inleds med det generella bekämpningsdirektivet.

I det generella bekämpningsdirektivet anges att om det misstänks att djur är smittade med en av de sjukdomar som direktivet omfattar, ska den officiella veterinären kontrollera förekomst av sjukdomen på anläggningen. För detta ändamål har denne att genomföra utredningsåtgärder som omfattar bland annat provtagning.

Dessutom ska den berörda anläggningen, liksom de andra anläggningar som kan ha berörts av sjukdomen, ställas under officiell övervakning. I detta avseende är det den behöriga myndigheten som har att besluta om ett antal åtgärder som ska vidtas, bland annat identifiering och isolering av alla kategorier av djur som är mottagliga för sjukdomen.

Så snart förekomsten av sjukdomen på anläggningen bekräftas har den behöriga myndigheten att vidta åtgärder som rör:

- slakt av alla djur av arter som är mottagliga för sjukdomen;
- omhändertagande av material som kan vara smittat;
- sanering av byggnader;

Dessutom ska den behöriga myndigheten, kring den smittade anläggningen, upprätta en skyddszon med en radie av minst 3 km och en övervakningszon med en radie av minst 10 km. Särskilda åtgärder ska tillämpas på djur och anläggningar i dessa zoner under en tid som motsvarar åtminstone inkubationstiden för sjukdomen i fråga. De som bor i dessa områden ska få information om de vidtagna åtgärderna.

Kommissionen får – i samarbetet med den berörda medlemsstaten – besluta att vaccinering ska komplettera bekämpnings-

åtgärderna. I detta fall ska vaccinerade djur identifieras med en synlig märkning och de får inte lämna vaccinationsområdet.

Det generella bekämpningsdirektivet anger att en nationell beredskapsplan ska upprättas av varje medlemsstat och planen ska bland annat ange vilka åtgärder som ska vidtas vid utbrott av en av de sjukdomar som omfattas av direktivet. Dessa planer godkänns av kommissionen och kan ändras med hänsyn till omständigheterna.

Det generella bekämpningsdirektivet innehåller också särskilda åtgärder mot vesikulär svinsjuka. Med stöd av en bestämmelse i direktivet anges att särskilda åtgärder kan beslutas för de i direktivet uppräknade sjukdomarna. Så har gjorts för blåtunga och afrikansk svinpest där bekämpningsåtgärderna har förtydligats.

I direktiv 2000/75/EG fastställs särskilda åtgärder för bekämpning och utrotning av blåtunga. Även här upprepas åtgärder som den officiella veterinären ska vidta vid misstanke men även för smittan särskilda åtgärder. För blåtunga kan detta innebära behandling av djur med insektsmedel.

Direktivets krav avseende zonindelning skiljer sig från det generella bekämpningsdirektivet. Skyddsområdet sträcker sig här över en radie av minst 100 km kring hela den smittade anläggningen. Inom denna zon ska alla jordbruksföretag med djur identifieras och djuren får inte lämna området. Den behöriga myndigheten ska fastställa ett epidemiologiskt övervakningsprogram. Ett vaccinationsprogram kan även inrättas inom skyddsområdet. Övervakningsområdet kommer att sträcka sig minst 50 km utanför skyddsområdet. Inom övervakningsområdet är det förbjudet att vaccinera djur mot blåtunga.

I direktiv 2002/60/EG fastställs särskilda åtgärder för bekämpning av afrikansk svinpest. Ett direktiv som bygger på direktivet om klassisk svinpest.

De andra särskilda bekämpningsdirektiven för mul- och klövsjuka, aviär influensa, Newcastlesjuka samt klassisk svinpest innehåller de åtgärder som respektive sjukdom erfordrar. Omfattningen på de olika direktiven skiljer sig åt.

Direktivet för mul- och klövsjuka (2003/85/EG) är mycket omfattande med nästan 100 artiklar som reglerar allt från anmälningsskyldighet till hantering av animaliska produkter framställda i zoner som läggs i enlighet med det direktivet.

I direktivet anges de minimiåtgärder för bekämpning och utrotning som ska vidtas i händelse av ett utbrott av mul- och klövsjuka, oavsett virustyp. Medlemsstaterna kan vidta strängare åtgärder än

de som anges i detta direktiv för att förebygga och bekämpa en mul- och klövsjukeepidemi.

Det direktivet anger att medlemsstaterna ska utforma en beredskapsplan där det anges vilka nationella åtgärder som behöver vidtas om mul- och klövsjuka skulle bryta ut. Syftet är att upprätthålla en hög grad av medvetenhet om sjukdomen och ett miljöskydd. Beredskapsplanen ska göra det möjligt att mobilisera den personal och utrustning som krävs och att samordna insatser med grannmedlemsstaterna. Europeiska kommissionen ska yttra sig om dessa planer, som omprövas vart femte år. Minst två gånger på fem år ska beredskapsövningar genomföras i realtid. De ska organiseras i nära samarbete med grannmedlemsstaternas behöriga myndigheter. Kommissionen ska informeras om resultaten av dessa övningar.

Om vilda djur antas ha smittats av mul- och klövsjuka ska medlemsstaten bekräfta förekomst eller frånvaro av smitta, framför allt genom laboratorietester. Så fort ett fall av mul- och klövsjuka hos ett vilt djur har bekräftats ska medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder för att hindra sjukdomens spridning och utarbeta en utrotningsplan. Eventuella ägare till djuren och jägare ska informeras om hur situationen utvecklas.

Medlemsstaterna ska bestämma de påföljder som ska tillämpas vid överträdelser av nationella bestämmelser. Påföljderna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Direktivet för aviär influensa (2005/94/EG) är också omfattande med likartade bestämmelser, men har t.ex. regler som ska tilllämpas kring högpatogen respektive lågpatogen aviär influensa. Det direktivet har också regler kring fjäderfä som inte hålls för produktion. Direktiven för Newcastlesjuka (92/66/EEG) och klassisk svinpest (2001/89/EG) innehåller sina respektive sjukdomsspecifika åtgärder. Direktivet om klassisk svinpest innehåller t.ex. krav att vidta åtgärder bland vildsvin om smittan påvisas där.

Vid sidan av dessa allmänna och särskilda åtgärder som har grund i bekämpningsdirektivet finns också regler för andra sjukdomar. Förebyggande, kontroll och utrotning av de olika TSE-sjukdomarna regleras i förordning (EG) nr 999/2001. Den ska tillämpas på framställning och avyttring, samt i vissa fall export, av levande djur och animaliska produkter. Förordningen har också krav på övervakningssystem för TSE där varje medlemsland ska genomföra ett årligt övervakningsprogram för BSE och scrapie. Kommissionen har i juni 2010 lagt fram TSE-färdplan 2 ”Ett strategidokument om

transmissibel spongiform encefalopati 2010–2015”[8]. I färdplanen diskuteras olika förändringar av hanteringen och övervakningen av TSE.

3.4 Svensk lagstiftning om smittsamma djursjukdomar

3.4.1 Inledning

Vilka åtgärder myndigheterna kan vidta för att förhindra introduktion av, för utrotning av och för att förhindra och förebygga smittspridning mellan djur, människor och livsmedel för att minska skadeverkningarna av smittämnen fastställs i några olika lagar: epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658), lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. (provtagningslagen) samt lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. samt i bisjukdomslagen (1974:211), smittskyddslagen (2004:168), livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa, lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor samt i miljöbalken.

Huvuddelen av den omfattande regleringen återfinns dock på föreskriftsnivå där EU:s direktiv och beslut på området har genomförts.

Nedan beskrivs bestämmelserna som syftar till att utrota smittor som har kommit in i landet samt till att förebygga eller förhindra fortsatt spridning av smittor som finns i landet. Bestämmelserna om djurhälsovillkor vid in- och utförsel av djur beskrivs i del B, avsnitt 3.7.

3.4.2 Att utrota smittor som har kommit in i landet

Bestämmelser om utrotning av smittor som har kommit in i landet finns i epizootilagen och epizootiförordningen (1999:659) (epizootilagstiftningen) samt provtagningslagen.

Vissa, men inte alla, smittor som har kommit in i landet utrotas med stöd av epizootilagen och epizootiförordningen (epizootilagstiftningen).

[8] KOM(2010)384 slutlig.

Epizootilagstiftningen är avsedd för de allvarligaste djursjukdomarna (de s.k epizootiska sjukdomarna). De befogenheter som myndigheterna får genom lagen är mycket långtgående och syftar till snabba och effektiva åtgärder. Sjukdomarna finns normalt inte i landet. Samhällets åtgärder med anledning av ett sjukdomsutbrott ska syfta till att befria landet från sjukdomen.[9] Jordbruksverket är ansvarig myndighet enligt epizootilagstiftningen och har det operativa ansvaret för bekämpning av utbrott av sjukdomar som omfattas av epizootilagen.

I motiven till nuvarande epizootilagen (prop. 1998/99:88) redovisas argumenten för att en djursjukdom ska omfattas av lagstiftningen. Sjukdomen ska vara allmänfarlig och begreppet ges en bredare innebörd än vad som dittills gällt i 1980 års epizootilag. Tidigare avsågs med allmänfarlig djursjukdom sådana sjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa och i begreppet ingick också ett moment av överraskning. Djursjukdomar som omfattas av lagen var allmänfarliga genom att de kunde få stor utbredning om de inte bekämpades i tid.

Begreppet allmänfarlig i den mening som redovisas i 1980 års lag ansågs alltför snävt. I förarbetet anges att utöver att sjukdomen kan få stor utbredning om den inte bekämpas i tid ska lagen i begreppet allmänfarliga sjukdomar också inbegripa sådana sjukdomar som kan medföra stora ekonomiska förluster för samhället och som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa. Utvidgningen innebär alltså att inte enbart sjukdomens förmåga till smittspridning bestämmer om den ska omfattas av lagstiftningen. Även sjukdomar som inte är direkt smittsamma kan omfattas av lagstiftningen om sjukdomen eller smittämnet ger upphov till allvarliga konsekvenser för samhällsekonomin, djurhälsa eller folkhälsa. I praktiken innebar det inga ändringar i listan över epizootiska sjukdomar. Ändringen innebar en anpassning till tidigare beslut att föra upp TSE-sjukdomar på listan, vilka sjukdomar har visat förmåga förorsaka stor skada för samhällsekonomin utan att vara särskilt smittsamma. Ett avgörande argument för att en sjukdom ska omfattas av epizootilagen är att sjukdomen faktiskt går att utrota. Om smittämnet lyckats få fäste i landet och bedömningen görs att smittämnet inte kan utrotas ska det lämnas utanför lagstiftningen enligt proposition 1998/99:88.

[9] Prop. 1998/99:88 s. 15.

För närvarande gäller att de sjukdomar som omfattas av lagstiftningen betecknas som allmänfarliga. Grundläggande är emellertid att det gäller sjukdomar som inte finns i landet och att, om en sådan kommer in, ska den vara möjlig att utrota. Till sjukdomarna på listan är följaktligen kopplat svenska regler om kontroll av införsel av djur och djurprodukter. Införseln av djur och djurprodukter styrs emellertid av EU:s regler och möjlighet för staten att ensidigt reglera införsel är liten.

Tidigare hade regeringen beslutat vilka epizootier som lagstiftningen skulle tillämpas på. Genom förslaget till epizootilagstiftning delegeras uppgiften till Jordbruksverket att i verkställighetsföreskrift ange vika djursjukdomar som lagen ska reglera.

Epizootilagen tillämpas på allmänfarliga sjukdomar hos tamdjur och vilda djur. Ett skäl att delegera rätten att föreskriva vilka sjukdomar som skulle omfattas av lagen var, enligt förarbetena, att även om flertalet sjukdomar som omfattas av epizootilagstiftningen är givna genom sin speciella karaktär kan behov finnas att med kort varsel föra en sjukdom från eller till lagens tillämpningsområde. Detta ansågs vara en förutsättning för att lagen ska vara effektiv och kunna fungera på det sätt som är nödvändigt för att undvika spridning av allvarliga sjukdomar[10]. De sjukdomar som anses som allmänfarliga och ska omfattas av lagstiftningen preciseras i propositionen;

- sjukdomar som omfattas av EU:s tvingande bekämpningslagstiftning
- övriga sjukdomar, än ovan, på OIE:s A-lista
- sjukdomar som Sverige har beviljats tilläggsgarantier för
- sjukdomar som Sverige av EG beviljats frihetsstatus för
- sjukdomar som Sverige ansökt om tilläggsgarantier för och som ännu inte beviljats

De sjukdomar som omfattas förtecknas i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:102) om epizootiska sjukdomar, m.m. Föreskrifterna omfattar 31 sjukdomar hos däggdjur, fåglar och fiskar. Sjukdomarna redovisas i avsnitt 3. Där framgår att den svenska epizootilagen omfattar fler sjukdomar än de som regleras av EU-lagstiftningen eller som Sverige beviljats tilläggsgarantier för eller status som fritt från sjukdomen. Listan omfattar också några sjuk-

[10] Prop. 1998/99:88 s. 19.

domar som Sverige ansökt om tilläggsgarantier för, en fråga som utredningen återkommer till i del B, avsnitt 3.7.

Epizootilagstiftningen är sådan att så fort en misstänkt smitta har anmälts inleder staten sitt arbete. Bekämpningen av dessa smittor är speciell. Vid ett utbrott av en epizootisk sjukdom syftar bekämpningen som nämnts till att utrota sjukdomen i landet. Avsikten är alltså att bekämpningen ska pågå till dess så har skett. Även EU:s lagstiftning har beträffande vissa sjukdomar samma inriktning. I de fallen kan självfallet en påbörjad bekämpning inte avbrytas, om inte beslut om ett sådant avbrott fattas inom EU. För de enbart nationellt reglerade sjukdomarna kan emellertid den situationen uppkomma, trots ambitiösa och omfattande bekämpningsåtgärder, att det bedöms uteslutet att utrota sjukdomen i landet. Under sådana omständigheter finns det delegerat en möjlighet för Jordbruksverket att avbryta bekämpningen. Ett sådant avbrott ska inte, enligt proposition 1998/99:88 komma i fråga i andra fall än när alla rimliga möjligheter till en effektiv bekämpning har uttömts.

I de fall den misstänkta sjukdomen är en zoonos underrättas humanmyndigheterna, däribland smittskyddsläkaren. Det operativa ansvaret för att hantera sjukdomsutbrottet är dock fortsatt Jordbruksverkets.

Den metod som tillämpats normalt för samtliga sjukdomar oavsett hur smittsamma de är har varit isolering och utslaktning – stamping-out. Som redovisats i föregående kapitel bekämpas blåtunga inte genom ”stamping-out” utan genom vaccinering eftersom blåtunga sprids via vektorer (svidknott). Det är således först i och med utbrottet av blåtunga år 2008 som vaccinering tillämpats i större skala. Blåtunga omfattas av EU:s bekämpningsdirektiv men det krav som ställs på medlemslandet är att om en besättning misstänks vara bärare av viruset ska en restriktionszon inrättas. Medlemslandet kan dock välja att vaccinera djuren och då ersätter EU en del av kostnaderna. Andra sjukdomar som omfattas av EU-direktivet innehåller tvingande bekämpningsregler, t.ex. direktivet om mul- och klövsjuka och där alltså medlemslandet måste vidta åtgärder för att utrota smittan.

Provtagningslagen innehåller också bestämmelser som möjliggör bekämpning av andra sjukdomar än de som omfattas av epizooti- och zoonoslagen. När bestämmelsen ursprungligen infördes, prop. 1994/95:175, anförde regeringen bland annat följande (a.a. s. 14). Regeringen konstaterade att det fanns tvingande regler för att bekämpa epizootiska sjukdomar och salmonella, men att Sverige

saknade tvingande bestämmelser om bekämpning av andra smittsamma djursjukdomar. ”Utan sådana bestämmelser kan Sverige inte beviljas de tilläggsgarantier som Sverige ansökt om. Ett bemyndigande till stöd för bestämmelserna kan lämpligen tas in i lagen om provtagning på djur, m.m. Lagens tillämpningsområde bör därför vidgas till att avse även åtgärder för att hindra spridning av smittsamma djursjukdomar.”

I flera länder kategoriseras de epizootiska sjukdomarna efter vilka åtgärder som krävs för att bekämpa ett utbrott. I t.ex. Danmark är sjukdomarna indelade i fyra kategorier varav endast utbrott i kategori 3 sjukdomar leder till att bekämpningsåtgärder automatiskt sätts igång. Den frågan har också diskuterats i Sverige. I en av de utredningar som ledde fram till 1935 års epizootilag förordades en indelning av de epizootiska sjukdomarna i två avdelningar. I avdelning II togs sådana sjukdomar upp där det endast krävdes anmälningsplikt och isolering för misstänkta smittade djur. Till avdelning I fördes sjukdomar som var mer allvarliga och som krävde mer omfattande bekämpningsåtgärder. Det ursprungliga förslaget kom emellertid aldrig att genomföras.

Några sjukdomar är reglerade i tilläggsgarantier från ESA/EU men omfattas inte av epizootilagens regler. Det gäller fjäderfäsjukdomarna SHS/TRT och EDS-76. I fråga om SHS/TRT har frågan varit uppe om att placera sjukdomen på listan men de är fortfarande utanför. Utbrott av dessa sjukdomar bekämpas med stöd av provtagningslagen. Sverige har ansökt om tilläggsgarantier för två serotyper av Leptospiros som inte är upptagna på listan, se del B, avsnitt 3.7.

3.4.3 Att förebygga eller förhindra spridning av sjukdomar

Bestämmelser som syftar till att förebygga eller förhindra spridning av sjukdomar som redan finns i landet finns i zoonoslagen (1999:658) och zoonosförordningen (1999:660) som avser kontroll och bekämpning av salmonella, lag (2006:806) och förordning (2006:815) om provtagning på djur som innehåller stödjande funktioner till området, lag (2006:807) och förordning (2006:816) om kontroll av husdjur reglerar samarbetet med näringens organisationer. Till denna grupp kan också läggas livsmedels-, foder- och smittskyddslagstiftningen samt regler i miljöbalken om miljöfarlig verksamhet (viss djurhållning och fiskodling, slakterier m.fl.).

Flera av de epizootiska sjukdomarna är också zoonoser och bekämpas enligt epizootilagens regler. Dessa zoonoser betecknas i ovannämnda proposition (1998/99:88) som allmänfarliga. I samma proposition konstateras att det också förekommer andra allvarliga zoonoser i Sverige som t.ex. salmonella, campylobakter och EHEC. De smittämnen som, enligt samma proposition, ger upphov till dessa sjukdomar innebär inte någon sjukdom hos djuret men väl hos människan. I propositionen föreslås en ny zoonoslag som ersätter lagen om salmonella.

Zoonoslagen (1999:658) gäller sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas naturligt från djur till människa (zoonoser) och som inte omfattas av epizootilagen. Vid lagens tillkomst ansåg regeringen att kontroll och bekämpning av salmonella och andra framtida zoonoser är en statlig angelägenhet[11]. De smittämnen som avses behöver inte ge upphov till sjukdom hos djur, men väl hos människa. Sjukdomarna eller smittämnena finns i Sverige och det saknas i princip realistiska möjligheter till utrotning. Endast de sjukdomar eller smittämnen om vilka det finns tillräckliga kunskaper för en effektiv kontroll och bekämpning omfattas av lagen. Samhällets åtgärder med anledning av sjukdomen eller smittämnet ska syfta till att förebygga och begränsa förekomsten av de sjukdomar eller smittämnen som omfattas av lagen.[12]

Bekämpningen av salmonella har många gemensamma drag med epizootibekämpningen. Även zoonoslagstiftningen är sådan att så fort en misstänkt smitta har anmälts inleder staten sitt arbete. Vid ett utbrott av en salmonella bedrivs bekämpningen till dess att sjukdomen är utrotad från besättningen och anläggningen, dvs. den blir friförklarad från salmonella. Vid misstanke om smitta underrättas också humanmyndigheterna.

Salmonella som är en allvarlig humansjukdom hanteras på olika sätt i många andra länder. Målet att de livsmedel som når konsumenten ska vara fritt från salmonella kan uppnås på olika sätt. Sverige har valt att bekämpa salmonella i djurbesättningarna med syftet att de djur som går till slakt ska vara fria från salmonella. I andra länder tillämpas andra metoder längre upp i livsmedelskedjan som värmebehandling av det slaktade köttet, kemisk behandling eller andra åtgärder för att försäkra sig om att slutprodukten är fri från salmonellabakterier.

[11] Prop. 1998/99:88 s. 39.
[12] Prop. 1998/99:88 s. 31.

Orsaken till att Sverige valt bekämpning av salmonella i djurbesättningen som metod får sannolikt föras tillbaka till Alvestautbrottet. Den kris utbrottet innebar för folkhälsan krävde snabba och kraftfulla åtgärder och det instrument man då hade var epizootilagen. Det är än i dag oklart hur smittan introducerades i slakteriet men den metod som epizootilagen anvisade var utslaktning av misstänkt infekterade djur.

Tidigare försökte slakterierna ta tillvara smittade djur. Om t.ex. i en flock kycklingar en mindre andel var positiva vid provtagning slaktades flocken sist i veckan under speciellt strikta hygieniska förhållanden, ibland efter kemisk behandling, innan kropparna gick till konsumtion. Enligt utredningens information upphörde slakterierna med denna slaktform i slutet av 1980-talet då antalet positiva flockar var få och metoden blev då både krånglig och dyrbar. I t.ex. Finland tillämpas dock värmebehandling av salmonellainfekterat kött för att sedan gå in i livsmedelskedjan. En metod som är tillåten enligt EU:s gemensamma livsmedelslagstiftning.

I dag destrueras samtliga smittade djur vid påvisad salmonella i en slaktkycklingbesättning. I andra produktionsgrenar, t.ex. nöt- och svinuppfödning avlivas inte samtliga djur, utan gården åläggs restriktioner och saneringsåtgärder sätts in. När provtagning visar att de smittade djuren inte längre utsöndrar salmonella får de skickas till slakt. I dag slaktas således inga salmonellasmittade djur i Sverige.

De framtida zoonoser som regeringen angav skulle kunna bli aktuella, enligt propositionen 1998/99:88, att omfattas av lagen var bland annat EHEC. Målsättningen var att EHEC så snart som möjligt också skulle omfattas av lagens tillämpningsområde. Det angavs emellertid att det då (1999) saknades tillräcklig kunskap om smittans epidemiologi för att effektivt kunna bekämpa den på besättningsnivå. I dag är det alltjämt enbart salmonella som omfattas av zoonoslagstiftningen[13].

Lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. (provtagningslagen) innehåller bl.a. bestämmelser om kartläggning och kontroll av smittsamma djursjukdomar, åtgärder för att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar samt om märkning och registrering av djur. Enligt lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om provtagning, avlivning, isolering och andra villkor gällande hantering av

[13] Utredningen har informerats om att ett EHEC-program planeras starta 2010.

djur. Lagen kan således användas såväl för övervakning som bekämpning av smittsamma djursjukdomar.

Med stöd av förordningen om provtagning på djur (2006:815) har Jordbruksverket meddelat föreskrifter om övervakning av vissa smittsamma djursjukdomar. Jordbruksverket har även meddelat föreskrifter och allmänna råd för att förebygga spridning av zoonoser som EHEC för anläggningar med eller utan besöksverksamhet. Provtagningslagen ger, som nämnts, möjlighet att besluta om åtgärder för bekämpning av sjukdomar som inte omfattas av epizootilagen eller zoonoslagen. Provtagningslagen innehåller inte några begränsningar för vilka djursjukdomar och zoonoser som får övervakas och bekämpas annat än att djursjukdomen är smittsam. I likhet med epizootilagen innehåller provtagningslagen bestämmelser om att åtgärder får utföras utan samtycke av djurens ägare.

Bekämpningen av övriga smittsamma djursjukdomar är i första hand en angelägenhet för näringen. Staten kan ändå välja att bidra med ekonomiskt stöd till bekämpningsåtgärder för sjukdomar som inte omfattas av epizootilagen. Detta sker i huvudsak med stöd av lagen (2006:807) om kontroll av husdjur som medger att näringen kan bedriva organiserad hälsokontroll. Sådan hälsokontroll omfattar både hälsokontroll av sjukdomar som omfattas av epizooti- eller zoonoslagen och hälsokontroll för andra djursjukdomar.

Lagstiftningen om kontroll av husdjur, m.m. anger att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om kontroll av husdjur och av andra djur som människan har i sin vård och ge organisationer på jordbruksnäringens område eller andra sammanslutningar rätt att anordna sådan kontroll[14]. Jordbruksverket kan meddela föreskrifter om kontroll inom följande områden:

1. Främja animalieproduktionen och djurs lämplighet för avel i näringsverksamhet.
2. Förebygga sjukdomar hos djur.
3. Främja en långsiktig förvaltning av husdjursgenetiska resurser.

Jordbruksverket kan också föreskriva om villkoren för att djur som omfattas av kontrollen ska få säljas under särskild beteckning. Om det finns hälsokontroll anordnad för slaktsvin eller nötkreatur får Jordbruksverket dessutom:

[14] 3 § förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur, m.m. jfr med 3 § lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m.

1. meddela föreskrifter om att en avgift får tas ut vid slakt av svin eller nötkreatur som inte omfattas av hälsokontrollen och i vilka sjukdomar i särskilt hög grad förekommer och
2. överlämna åt innehavare av slakteri att ta ut avgiften av den som lämnar svinen eller nötkreatur till slakt.

Lagen stadgar att en djurhållare som har djur i ett område inom vilket det bedrivs kontroll har rätt att få sin besättning ansluten till kontrollen. Om djurhållaren sedan inte följer reglerna för kontrollen kan besättningen uteslutas.

I förarbetena till lagen kommenterades den då gällande lagen (1985:342) om kontroll av husdjur. Det angavs att 1985 års lag var utformad med utgångspunkten att statens medverkan i princip borde inskränka sig till att vissa ramar och riktlinjer anges i föreskrifter för verksamheten och att denna ställs under viss tillsyn. Denna fråga behandlar utredningen utförligare i del B, kapitel 11.

Livmedelslagen (2006:804) vilar som nämnts till stor del på EU-bestämmelser som delvis är gemensamma. Detsamma gäller även lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Grundläggande principer för livsmedelsområdet – motsvarande gäller i tillämpliga delar för foderområdet – är att företagaren har ansvar för de produkter som tillverkas, att de mest grundläggande kraven är likartade och att de gäller både för livsmedel av animaliskt ursprung och av icke animaliskt ursprung. Ett generellt krav på företag är att de ska tillämpa HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points, faroanalys och kritiska styrpunkter). Reglerna är utformade så att det ska finnas utrymme för flexibilitet i tillämpningen av reglerna under förutsättning att livsmedelssäkerheten inte äventyras. Statens roll är – i allt väsentligt – begränsad till tillståndsgivning, tillsyn och kontroll.

3.4.4 Anmälningsskyldighet

För de smittämnen som omfattas av epizootilagen har flera personer anmälningsplikt[15]. Den som har djur i sin vård och som misstänker att något djur drabbats av en epizootisk sjukdom är skyldig att anmäla misstanken till en veterinär. En veterinär eller någon annan som i sitt yrke kommer i kontakt med djur eller produkter av djur och som har anledning misstänka ett fall av en epizooti-

[15] 2 och 3 a §§ epizootilagen (1999:657).

sjukdom är skyldig att skyndsamt anmäla detta till Jordbruksverket och till länsstyrelsen. Anmälningsskyldigheten gäller även den som är ansvarig för ett laboratorium där en epizootisk sjukdom har konstaterats eller där det finns anledning att misstänka ett fall av en sådan sjukdom.

När det gäller salmonella är anmälningsskyldigheten lite annorlunda. En veterinär som misstänker ett fall av salmonella ska skyndsamt underrätta Jordbruksverket och länsstyrelsen. Den ansvarige vid ett laboratorium där ett fall av salmonella har konstaterats ska också skyndsamt anmäla detta till Jordbruksverket och länsstyrelsen. För salmonella finns således inte i den lag eller förordning som direkt reglerar salmonella någon anmälningsskyldighet eller krav på att tillkalla veterinär för en djurhållare.

För andra smittämnen än salmonella och de som omfattas av epizootilagen vilade fram till år 2010 en veterinärs anmälningsskyldighet för djursjukdomar på Allmänna veterinärinstruktionen (1971:810). Veterinärer och personer ansvariga för ett laboratorium var skyldiga att anmäla misstänkta eller konstaterade fall av dels de smittsamma djursjukdomar som anges i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2002:16) om anmälningspliktiga djursjukdomar, dels för alla de andra smittsamma eller misstänkt smittsamma djursjukdomar som normalt inte förekommer i landet. Författningsstödet för den anmälningsskyldigheten finns numera i provtagningsförordningen.

För djurhållare gäller i övrigt anmälningsskyldighet endast när detta är särskilt föreskrivit. Provtagningslagen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om vad den som håller djur ska iaktta i fråga om skyldighet att anmäla misstanke om djursjukdom till veterinär. I förordningen (2006:815) om provtagning på djur, m.m. har regeringen bemyndigat Jordbruksverket att meddela föreskrifter om sådan anmälningsskyldighet. Anmälningsskyldighet för djurhållare är föreskriven i några fall för bovin virus diarré (BVD)[16] och för enzootisk bovin leukos (EBL)[17]. För sjukdomar hos blötdjur har musselodlare anmälningsplikt[18].

[16] 12 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:31) om obligatorisk hälsoövervakning avseende sjukdomen bovin virus diarré (BVD) i nötkreatursbesättningar.
[17] 11 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:145) om obligatorisk hälsoövervakning avseende sjukdomen enzootisk bovin leukos (EBL) i nötkreatursbesättningar.
[18] 5 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:98) om kontroll av vissa sjukdomar hos musslor.

Beträffande foder gäller att[19] när salmonella påvisats i miljö- och foderprov ska den som ansvarar för foderanläggningen informera Jordbruksverket. En foderföretagare ska omedelbart anmäla till den behöriga myndigheten om företagaren anser eller har skäl att anta att ett foder har släppts ut på marknaden som inte uppfyller kraven på fodersäkerhet[20]. Foderföretagaren ska följa ett i föreskrift angivet åtgärdsprogram beroende på var salmonella har konstaterats. Den som ansvarar för foderanläggningen ansvarar också för att positiva prov skickas för konfirmering och serotypning till SVA.

Lagen (2006:807) om kontroll av husdjur innehåller inte något direkt bemyndigande att meddela föreskrifter om anmälningsplikt. I Jordbruksverkets föreskrifter, som bygger på lagen, om hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur[21] och svin samt om hälsokontroll för maedivisna hos får[22] anges under rubriken Djurhållarens åliggande att djurhållaren omgående ska kontakta veterinär vid misstanke om salmonella, respektive omedelbart kontakta kontrollsektionen när det gäller maedi-visna. Det anges också i föreskrifterna för den frivilliga och förebyggande hälsokontrollen avseende salmonella hos fjäderfä att hälsokontrollens plan- och riktlinjer ska innehålla ett krav på rapportering för djurhållaren vid misstanke om salmonella.

Vid epizootimisstanke ska länsstyrelsen underrätta SVA, distriktsveterinären och kommunen samt då det gäller zoonotiska sjukdomar som omfattas av epizootilagen ska även Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet och landstingets smittskyddsläkare underrättas. Gäller misstanken sjukdom hos fisk ska länsstyrelsen underrätta Fiskeriverket. Vid misstanke om salmonellautbrott ska länsstyrelsen bara informera landstingets smittskyddsläkare. Först när salmonella har konstaterats ska länsstyrelsen underrätta SVA, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, smittskyddsläkaren, kommunen samt distriktsveterinären.

[19] 4 kap. 17 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2006:81) om foder.
[20] Art 20 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.
[21] 16 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:20) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur (motsvarande bestämmelse i SJVFS 2002:21 avseende svin).
[22] 16 § Statens jordbruksverks förordning (SJVFS 1995:126) om organiserad hälsokontroll avseende maedivisna hos får.

3.4.5 Regelverket kring sjukdomar hos bin

Bekämpning av bisjukdomar regleras i en egen lag, bisjukdomslagen (1974:211). Enligt ett bemyndigande i bisjukdomslagen får regeringen föreskriva vilka bisjukdomar som ska bekämpas. Endast sjukdomar som sprids genom smitta och som allvarligt kan skada biodling får omfattas. Enligt bisjukdomsförordningen (1974:212) ska lagen omfatta sjukdomarna amerikansk yngelröta, kvalstersjuka och varroasjuka. Såväl amerikansk yngelröta som varroasjuka är i dag spridda i stora delar av landet medan kvalstersjuka aldrig har påvisats i Sverige.

Bisjukdomslagen anger att för de sjukdomar som omfattas av lagen får regeringen eller tillsynsman eller annan myndighet som regeringen bestämmer vidta ingripande åtgärder mot enskild. Det kan vara föreläggande för innehavare av bisamhälle att vidta åtgärd för bekämpning av sjukdom hos bisamhället. Lagen medger att beslut kan fattas om att förinta bisamhälle. Lagen ger också möjlighet att förbjuda eller föreskriva bland annat om villkor för införsel och utförsel av levande bin. Det finns också ett generellt bemyndigande i lagen att vidta eller föreskriva annan åtgärd i fråga om enskilds egendom som finnes oundgängligen påkallad.

Jordbruksverket har, enligt bisjukdomsförordningen, ansvaret för att bekämpa bisjukdomar. Förordningen anger även att länsstyrelsen ska utse bitillsynsmän i länet efter samråd med biodlarföreningar. Bitillsynsmännen ska verka för att sjukdomar som omfattas av lagen bekämpas inom tillsynsdistriktet. Konstaterar eller misstänker bitillsynsmannen en sådan bisjukdom ska denne vidta nödvändiga åtgärder för bekämpning av sjukdomen. Bitillsynsmännen har befogenheter att förelägga biodlare att vidta bekämpningsåtgärder och kan förbjuda eller föreskriva villkor för införsel, utförsel eller bortförande av levande bin, m.m. Bitillsynsmännen får även besluta om att bisamhällen ska destrueras. Bisjukdomsförordningen anger också att undersökning och behandling av bisamhälle som utförs av tillsynsman är utan kostnad för innehavaren. Förordningen anger att bitillsynsmannen får ersättning av statsmedel enligt taxa som ska fastställas av Jordbruksverket.

Sjukdomar hos bin omfattas inom EU inte av något bekämpningsdirektiv eller någon motsvarande förordning. I ett direktiv som avser handel inom gemenskapen med andra djur än de

traditionella lantbruksdjuren regleras handel med bin[23]. Direktivet anger i artikel 8 att bin som säljs inte får komma från ett område som är föremål för förbud avseende amerikansk yngelröta. Bestämmelser med motsvarande innebörd finns för de flesta djurslag. Direktivets artikel 8 innehåller emellertid också fler detaljer om förbudet. ”Förbudet ska gälla i minst 30 dagar efter det senast registrerade fallet och den dag då alla kupor inom en radie av tre kilometer har kontrollerats av den behöriga myndigheten och alla smittade kupor har bränts upp eller behandlats och inspekterats till den behöriga myndighetens belåtenhet”.

Genom ett kommissionsbeslut (2007/265/EG)[24] kom handelsreglerna att utvidgas men inte genom en ändring av artikel 8 utan genom en ändring i de intyg som upprättas vid handel. I intyget lades till att bin och humlor: ”kommer från ett område med en radie av minst 100 km som inte omfattas av restriktioner i samband med misstanke om eller bekräftad förekomst av skalbaggar av typen *Aethina tumida* eller tropilaelapskvalster (*Tropilaelaps spp*.) och där det inte förekommer angrepp av dessa.

Bisjukdomar berörs också av EU-förordning 1234/2007[25] som reglerar stöd till biodlingssektorn. Medlemsstaterna kan enligt förordningen upprätta treåriga nationella program för vissa nationella stöd till biodlingssektorn. Stöd får bland annat ges till bekämpning av varroasjuka samt att utöka bibeståndet. Ett av villkoren för att EU ska medfinansiera sådana åtgärder är att medlemsstaterna utför en studie över strukturen inom biodlingssektorn på sina respektive territorier såväl på produktionsnivå som på saluföringsnivå. Ett biodlingsprogram ska utarbetas i nära samarbete med branschorganisationer och kooperativ inom biodlingen. Det ska överlämnas till kommissionen för godkännande. Det nuvarande programmet ”nationella honungsprogrammet” löper ut 2010 och förslag till nytt program för åren 2011–2013 har tagits fram. Programmet innehåller bland annat förslag till stöd med totalt 2,5 miljoner kronor per år till en grupp av åtgärder vari ingår tekniskt stöd till biodlare och grupper av biodlare, bekämpning av varroakvalster, rationalisering vid flytt-

[23] Rådets direktiv (92/65/EEG) om fastställande av djurhälsokrav i handeln inom och importen till gemenskapen av djur, sperma, ägg (ova) och embryon som inte faller under de krav som fastställs i de specifika gemenskapsregler som avses i bilaga A.I till direktiv 90/425/EEG.
[24] Kommissionens beslut (2007/265/EG) om ändring av bilaga E till rådets direktiv 92/65/EEG avseende införande av ytterligare hälsoåtgärder för handeln med levande bin och uppdatering av förlagorna till hälsointyg.
[25] Rådets förordning (EU) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (”enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden”) art 105-110.

ning av bisamhällen, stödåtgärder för utökningen av de minskande bibestånden i gemenskapen och tillämpad forskning inom biodlingssektorn.

3.4.6 Regelverket kring vattenbruket

Regleringen av vattenbruket bygger på ett EU-direktiv[26] som har genomförts genom några av de tidigare nämnda lagarna och en föreskrift hos Jordbruksverket[27]. Utredningen har valt att beskriva reglerna utifrån direktivet.

Direktivet 2006/88/EG är det mest moderna av de som reglerar djurhållning och smittor. Direktivet lägger fast de djurhälsokrav som gäller för utsläpp på marknaden samt minimiåtgärder för kunskap om vattenbrukets sjukdomar och beredskapen för sådana sjukdomar. Det anges också minimiåtgärder för sjukdomsbekämpning.

Direktivet innehåller också regler kring godkännande av verksamhet, registrering, offentliga kontroller m.m. För vattenbruksföretag gäller att de ska tillämpa en god hygienpraxis med beaktande av verksamheten i fråga, för att förhindra att sjukdomar förs in och sprids.

Beträffande sjukdomar grupperar direktivet sjukdomar i två grupper ”exotiska sjukdomar” och ”andra än exotiska sjukdomar”. Båda grupperna innehåller vardera sju sjukdomar. Sjukdomar utöver dessa rubriceras inte.

Vid misstanke om utbrott av någon av de sju ”exotiska sjukdomar” – epizootisk hematopoietisk nekros och Epizootiskt ulcerativt syndrom hos fisk, infektioner av *Bonamia exicosa*, *Perkinsus marinus* och *Microcytos mackini* hos olika ostronarter, Taura-syndrom och Yellowhead disease hos olika räkarter ska den behöriga myndigheten se till att anläggningen spärras och att epizootologiska undersökningar påbörjas. Det nu sagda gäller också för sjukdomar som landet har friförklarats från. Bekräftas misstanken ska vissa minimibekämpningsåtgärder vidtas. Minimibekämpningsåtgärder ska också vidtas vid bekräftad förekomst av någon av ”andra än exotiska sjukdomar”. De sistnämnda utgör sju sjukdomar hos fisk, blötdjur

[26] 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.
[27] Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2008:25) om djurhälsokrav för djur och produkter från vattenbruket och om förebyggande och bekämpning av vissa sjukdomar hos vattenlevande djur.

och kräftdjur: Viral hemorragisk septikemi (VHS), Infektiös hematopoetisk nekros (IHN), Koiherpesvirus (KHV) och Infektiös laxanemi (ISA) hos fisk, infektion orsakad av Marteilia refringens och infektion orsakad av Bonamia ostreae hos blötdjur och White spot disease hos kräftdjur.

Sverige har genom kommissionens beslut 2009/975/EU förklarats fritt från Viral hemorragisk septikemi (VHS), Infektiös hematopoietisk nekros (IHN), Infektiös laxanemi (ISA).

Minimibekämpningsåtgärderna varierar beroende på om det rör sig om en exotisk sjukdom eller någon av de andra.

För ”exotiska sjukdomar” gäller bland annat följande. Anläggningen ska officiellt förklaras smittad. Ett adekvat kontrollområde ska fastställas omkring den smittade anläggningen. Vattenbruksdjuren ska hanteras under den behöriga myndighetens tillsyn. Den smittade anläggningen ska göra ett driftsuppehåll efter sanering. Medlemsstaten ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att sjukdomar sprids till andra vattenlevande djur.

För ”andra än exotiska sjukdomar” gäller bland annat följande. Vill medlemsstaten återfå sjukdomsfrihet ska samma åtgärder vidtas som för de exotiska sjukdomarna. Om medlemsstaten inte vill återfå sjukdomsfri status ska åtgärder vidtas för att motverka sjukdomsspridning. En anläggning ska förklaras smittad och kontrollområden ska fastställas samt att det gäller begränsningar för flyttning av vattenbruksdjur.

Om vildlevande vattendjur smittats eller misstänks vara smittade med exotiska eller andra än exotiska sjukdomar ska medlemsstaten vidta åtgärder för att minska och i möjligaste mån förhindra en vidare spridning av sjukdomen.

Om en sjukdom som regleras direkt i direktivet utgör en avsevärd risk för vattenbruksdjur eller vilda vattenlevande djurs hälsosituation i ett medlemsland får medlemslandet vidta åtgärder för att förebygga införandet av sjukdomen eller för att bekämpa den. Bekämpningsåtgärder får inte gå ut över vad som är adekvat och nödvändigt för att förebygga införandet av sjukdomen eller för att bekämpa den. Ett medlemsland ska anmäla sådana åtgärder till kommissionen. Kommissionen ska godkänna åtgärderna endast om det är nödvändigt att införa handelshinder för att förebygga införandet av sjukdomen eller att bekämpa den.

Kommissionen har dessutom godkänt Sveriges program för utrotning av IPN i kustområdena och renibakterios (BKD) i inlandet (kommissionens beslut 2010/221/EU av den 15 april 2010 om god-

kännande av nationella åtgärder för att begränsa följderna av vissa sjukdomar hos vattenbruksdjur i enlighet med artikel 43 i rådets direktiv 2006/88/EG).

3.4.7 Regelverket för andra djur än lantbrukets och vattenbrukets djur

Epizooti- och zoonoslagen omfattar båda även andra djur än lantbrukets och vattenbrukets djur. Likaså omfattar djurskyddslagens grundläggande bestämmelse att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom alla husdjur. I miljöbalken 9 kap. 15 § finns emellertid en bestämmelse som tar sikte på sjukdom hos sällskapsdjur.

En kommun kan vidta åtgärder med stöd av miljöbalken 9 kap. 15 § vid misstanke om att ett sällskapsdjur som innehas av privatperson eller ett objekt bär på en allvarlig smittsam sjukdom som kan föras över till människor. Vid en sådan misstanke ska kommunen omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att spåra smittan och undanröja risken för smittspridning. Om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen får kommunen låta förstöra föremål av personlig natur och låta avliva sällskapsdjur som innehas av privatpersoner. Den bestämmelsen gäller däremot inte om åtgärder har vidtagits med stöd av epizooti- eller zoonoslagen.

Fråga har vid några tillfällen uppstått vad som ska räknas till sällskapsdjur, när det förekommer att personer har lantbruksdjur inte för livsmedelsproduktion utan för trivsel.

Miljöbalken 9 kap. 11 § innehåller också en möjlighet att begränsa eller ha villkor för viss djurhållning i syfte att skydda människors hälsa. I förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har detta getts följande innehåll varvid en kommun, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer, får föreskriva att nötkreatur, häst, get, får eller svin, pälsdjur eller fjäderfä som inte är sällskapsdjur eller orm inte får hållas inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser utan särskilt tillstånd av den kommunala nämnden. Kommunen får också förena ett sådant tillstånd med särskilda villkor. Inget hindrar att denna lista på djurslag utökas om något visst djur med tydlig risk att sprida zoonoser skulle bli ett problem som sällskapsdjur.

Mot bakgrund av de befintliga reglerna och att de – vid behov – kan utökas att avse andra djurslag – bedömer utredningen att det nu inte finns behov av att närmare reglera hur risker i djurhållning av sällskapsdjur ska hanteras. De bestämmelser som också omfattar sällskapsdjur anges särskilt.

Beträffande djur som inte är i människans vård så ger som nämnts lagen om tillsyn över hundar och katter möjlighet att ingripa mot förvildade katter. Djur i det vilda skyddas också genom artskyddsförordningen (2007:845). Ett exempel är förbudet att införa levande kräftor till landet. I övrigt föreslår utredningen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer övervakar sjukdomsläget bland djur som inte är i människans vård. Utredningen återkommer till frågan om övervakning nedan.

3.4.8 Smittskyddslagen

Bestämmelser om åtgärder vid zoonoser finns även i smittskyddslagen (2004:168) som reglerar åtgärder riktade till människor. I smittskyddslagen regleras bl.a. individers skyldigheter och rättigheter samt behandlande läkares och smittskyddsläkares uppgifter. Lagen avser smittskyddsåtgärder riktade till människor.

Lagen omfattar alla smittsamma sjukdomar som kan överföras till eller mellan människor och som kan innebära ett inte ringa hot mot människors hälsa. Sjukdomarna benämns allmänfarliga sjukdomar eller samhällsfarliga sjukdomar. De allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomarna beslutas i lag och anges i en bilaga till smittskyddslagen.

De allmänfarliga sjukdomarna är sådana sjukdomar som är livshotande, innebär långvarig sjukdom och svårt lidande eller är på annat sätt allvarliga konsekvenser. Cirka hälften av de allmänfarliga sjukdomarna är zoonoser. Två av de allmänfarliga sjukdomarna betecknas som samhällsfarliga och som skulle kunna få förödande konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner vid en spridning.

Möjligheter till tvångsåtgärder finns för att begränsa spridningen av de allmänfarliga sjukdomarna[28] bl.a. zoonoserna; campylobakter, fågelinfluensa (H5N1), EHEC, salmonella, tuberkulos och rabies.

[28] Campylobakterinfektion – difteri – fågelinfluensa (H5N1) – infektion med enterohemorragisk E.coli (EHEC) – giardiainfektion – gonorré – hepatit A-E – hivinfektion – infektion med HTLV I eller II –.

I smittskyddsförordningen (2004:255) anges utöver de allmänfarliga ytterligare 30 sjukdomar som är anmälningspliktiga. Varje misstanke eller konstaterat fall av allmänfarlig sjukdom eller annan anmälningspliktig sjukdom ska utan dröjsmål anmälas av behandlande läkare till landstingets smittskyddsläkare och Smittskyddsinstitutet (5 § smittskyddslagen (2004:168)). Från 2010 innehåller smittskyddslagen skyldighet för veterinär att anmäla misstankar om sjukdom av betydelse för smittskyddet hos människor till smittskyddsläkaren (tidigare i veterinärinstruktionen). Epizootilagen och zoonoslagen innehåller bestämmelser om veterinärs skyldighet att anmäla misstanke om sjukdomar som omfattas av de två lagarna och har betydelse för smittskyddet hos människor till smittskyddsläkare och Smittskyddsinstitutet.

3.5 Utredningens kommentarer till regelverken

Den internationella samverkan inom djurhälsoområdet har sitt ursprung i behovet att förhindra sjukdomsspridning via handeln. Bildandet av OIE var en direkt följd av att boskapspest kom in i Belgien genom transithandel. Ländernas ansträngningar att hindra att smittsamma sjukdomar förs in via handeln med djur eller produkter av djur kan leda till handelsbegränsande åtgärder. Både OIE och Codex Alimentarius har därför viktiga uppgifter för att underlätta handeln och ger WTO underlag för att avgöra handelstvister när sådana uppstår mellan länder inom djur- och livsmedelsområdena.

EU:s regelverk inom djurhälsoområdet har i princip samma syfte på den inre marknaden som OIE:s respektive Codex regelverk har på den globala marknaden, nämligen att underlätta handeln med djur respektive livsmedel. Den gemensamma jordbrukspolitiken utvecklades för att skapa en inre marknad för jordbruksprodukter och redan tidigt stod det klart att inte bara olika jordbrukspolitiska system utgjorde ett hinder för ett fritt varuutbyte utan också olikheter i frågan om förekomst av smittsamma djursjukdomar kunde verka handelsbegränsande. EU:s djurhälsopolitik hade således en viktig roll för den inre marknadens funktionssätt och det är fortfarande ambitionen att stärka den inre marknaden som är grunden för den lagstiftning som EU utarbetar inom djurhälsområdet. Målsättningen är att uppnå ett gott och likvärdigt djurhälsoläge i samtliga medlemsländer vilket skulle innebära att flera i dag handels-

begränsande regler och åtgärder skulle kunna avvecklas. I den process som nu inletts inom EU, att ta fram en ny djurhälsolagstiftning till 2013 är också syftet att underlätta och stärka handelsutbytet på den inre marknaden. Nya aspekter har tillkommit som att handeln med djur ska ske med hänsyn till djurens välfärd. Syftet med den nya lagstiftningen är dock starkt knutet till EU:s åtagande mot SPS-avtalet men också för handeln med djur på den inre marknaden. Härigenom ges också förutsättningar för en hög nivå på livsmedelssäkerhet och folkhälsa.

I direktivet för vattenbruk riktas generella djurhälsokrav på den vattenbrukare som avser att sälja produktionen på marknaden. En viss standard måste uppnås när det gäller kunskap och beredskap om fisksjukdomar, god hygien etc. Fördelen för den vattenbrukare som uppnår direktivets krav är att försäljningen på den inre marknaden förenklas. En utvidgad tillämpning av modellen från vattenbruket skulle kunna innebära att en stor del av den provtagning som i dag utförs vid handel mellan medlemsländerna skulle kunna avvecklas. Tankegångarna ligger nära de överväganden som görs inom kommissionen om förstärkt biosäkerhet, en fråga som utredningen återkommer till i del B, kapitel 13. En övergång till ett generellt godkännande för djurproducenter om att vissa villkor ska vara uppfyllda för att denna ska få släppa ut sina produkter på marknaden kan t.ex. komma att ifrågasätta det nuvarande systemet med tilläggsgarantier.

Både OIE och EU ställer krav på att respektive medlemsländer rapporterar förekomst av olika djursjukdomar. Den övervakning av sjukdomsläget globalt och inom EU som därigenom uppnås är av stor betydelse för beredskapen inför spridningen av olika djursjukdomar. Som utredningen redovisar i del B, kapitel 2 gör olika mätmetoder i länderna samt bristen på veterinärkapacitet i många länder att jämförbarheten mellan länder försvåras och det blir brister i rapporteringen. Utredningen anser att ökade insatser måste göras såväl globalt som inom EU för att förbättra övervakningen av sjukdomsläget och att det från svensk sida bör ges ökad vikt i det internationella samarbetet.

Också det svenska regelverket kring smittsamma djursjukdomar kan härleda ursprunget till handeln med djur. De första utbrotten av boskapspest inträffade till följd av djurimport – se del C, bilaga 6. Redan tidigt insåg statsmakterna riskerna med införsel av levande djur och Sverige tillhörde också de länder som bildade OIE. Den reglerade jordbrukspolitiken som började utvecklas från 1930-talet

innebar dock att import av djur och livsmedel överhuvudtaget begränsades och reglerades och det blev mot den bakgrunden förhållandevis lätt att också övervaka att inga sjuka djur fördes in i landet. Det var dock fortfarande av handelsskäl angeläget att upprätthålla ett gott smittskyddsläge i landet då politiken medförde en överskottsproduktion som avsattes på exportmarknaden.

Som framgår av del B, kapitel 2 fanns det också andra skäl för statsmakterna att förbättra djurhälsoläget i landet. Redan 1935 kom en epizootilag som kan sägas vara den första moderna lagstiftningen på området och vars principiella innehåll är i allt väsentligt oförändrat. De förändringar som gjorts innebär, som redovisats tidigare, att staten har tagit på sig ett allt större ekonomiskt ansvar för utgifter i samband med bekämpning. I övrigt är det mest en fråga om anpassning till en språklig och organisatorisk utveckling. Statens ansvar för kontroll och bekämpning av de epizootiska sjukdomarna och smittorna är detsamma och det är också staten som genom sina myndigheter har det operativa ansvaret vid utbrottsbekämpning. Den enskilde jordbrukaren ansvar är reducerat till en anmälningsplikt till berörd veterinär vid misstanke om att en epizootisk sjukdom kan finnas i besättningen och har i övrigt att rätta sig efter myndigheternas anvisningar.

Epizootilagen omfattar djursjukdomar som är allmänfarliga. Tidigare avsågs med allmänfarliga sjukdomar, sjukdomar som kunde få stor utbredning genom en mycket hög grad av smittsamhet. I nuvarande epizootilag har begreppet allmänfarlig vidgats till att också omfatta sjukdomar som kan ge stora konsekvenser för samhällsekonomin, djurhälsan eller folkhälsan utan att behöva vara mycket smittsamma. När det i proposition 1998/99:88 närmare utvecklas vilka sjukdomar som bör omfattas av epizootilagens regler blir det i praktiken de sjukdomar som på ett eller annat sätt är internationellt reglerade eller sådana sjukdomar som Sverige önskar få reglerade inom EU. Det är enligt utredningens bedömning rimligt att valet av de exotiska sjukdomar som epizootilagen avses att tillämpas på bestäms inom ramen för internationella överenskommelser, där de sjukdomar som EU har krav på tvingande bekämpning självklart måste omfattas av lagstiftningen.

Den svenska smittskyddspolitiken på djurområdet bygger således på två åtgärder. Den ena och viktigaste åtgärden har varit kontroll av importen av levande djur för att förhindra att ett smittämne kommer in i landet. Epizootilagen svarar för den andra delen, att utrota smittan om importkontrollen misslyckats. Båda delarna

är väsentliga och måste ses i ett sammanhang. Det är också i det perspektivet Sveriges krav på tilläggsgarantier i samband med EU-inträdet ska ses.

Sverige bekämpar nämligen fler sjukdomar än vad som följer av EU:s bekämpningsdirektiv. Inom EU finns flera djursjukdomar spridda som inte omfattas av bekämpningsdirektiv men som inte finns i landet. Sverige har ansökt och beviljats tilläggsgarantier för en rad sjukdomar vilket innebär att dessa sjukdomar i princip inte ska kunna komma in i landet genom införsel av djur. Dessa sjukdomar omfattas också i allmänhet av epizootilagstiftningen, dock inte alla. Några smittor bekämpas med provtagningslagen. Skälet till detta är inte tydligt uttalat. Sverige har ansökt om ytterligare tilläggsgarantier för några sjukdomar, t.ex. PRRS och paratuberkulos, som främst har betydelse som produktionsnedsättande sjukdomar som också omfattas av epizootilagen. Det har ovan redovisats att Sverige kontrollerar dessa sjukdomar vid införsel av djur i strid med EU:s regler. Utredningen utvecklar frågeställningarna nedan i del B, avsnitt 3.6.

Provtagningslagen som ursprungligen kom till för att hantera den provtagning som erfordrades vid anslutningen till EES-avtalet utökades 1995 att också kunna avse bekämpning av de sjukdomar som omfattades av Sverige ansökan om tilläggsgarantier. Den lagen har sedan använts för att utrota BVD. En sjukdom som inte berörs av tilläggsgarantierna.

Den lag om salmonella som omvandlades till en lag om zoonoser 1999 bygger på epizootilagstiftningen. Staten har ansvaret för kontroll och bekämpning av de zoonoser som lagstiftningen omfattar även om de zoonoser som omfattas av lagstiftningen, enligt propositionen, inte kan anses vara allmänfarliga.

Zoonoslagens tillämpningsområde omfattar sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas från djur till människa och som inte är sådana epizootiska sjukdomar som omfattas av epizootilagen. Det är enbart frågan om sjukdomar som har en direkt påverkan på folkhälsan. Sjukdomarna kan också ha betydelse för produktionen men behöver inte ha det. Lagen syftar i första hand på sjukdomar som kan föras vidare till människor. Lagen har emellertid aldrig kommit att omfattat någon annan smitta än salmonella. De allmänfarliga zoonoserna omfattas, enligt proposition 1998/99:88 av epizootilagstiftningen.

För både epizooti- och zoonoslagen har riksdag och regering delegerat till en myndighet att bestämma vilka sjukdomar som ska

vara statens ansvar. Detta avviker från vad som gäller för smittskyddslagen där det är riksdag och regering som bestämmer vilka sjukdomar hos människor där det offentliga tar ett särskilt ansvar.

Epizootilagen och zoonoslagen riktar sig mot åtgärder hos djur. Smittskyddslagstiftningen avser åtgärder riktade mot människor. Flera sjukdomar finns i båda lagstiftningarna och ett stort antal andra sjukdomar som är allmänfarliga enligt smittskyddslagen är zoonoser.

I förarbetet till epizootilagen konstateras att lagens omfattning gäller allmänfarliga djursjukdomar som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället. Uttrycket allvarligt hot preciseras inte närmare. I smittskyddslagen ges däremot en mer utförlig beskrivning vad som ska menas med en allmänfarlig humansmitta. Den ska vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande. Men det ska också vara möjligt att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade.

De sjukdomar som enligt smittskyddslagstiftningen är allmänfarliga och samhällsfarliga anges i lag. Begreppet allmänfarlig finns också inom djurområdet. Smittor hos djur som kan ge upphov till sjukdomar hos människor som campylobakter och EHEC omfattas varken av epizootilagen eller zoonoslagen men är enligt smittskyddslagstiftningen allmänfarliga. Zoonoslagstiftningen beaktar inte sjukdomens farlighet för människor som ett kriterium för att den ska omfattas av lagstiftningen. Som utredningen visar i det följande orsakar emellertid både campylobakter och EHEC sjukdom och lidande hos många människor varje år. För att framgångsrikt bekämpa sjukdomarna krävs kunskap och en bekämpningsstrategi. Det förutsätter att när en ny sjukdom ska bekämpas måste denna fråga också prioriteras inom forskningen. I proposition 1998/99:88 förutsåg föredragande statsråd att EHEC stod i tur att omfattas av den nya zoonoslagen. Det har dock inte infriats. Under 2008 utarbetade SVA, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, SMI och Socialstyrelsen en handlingspolicy avseende kontroll av EHEC. I dokumentet angavs att ett kontrollprogram skulle utvecklas för EHEC. Jordbruksverket har under 2010 sökt medfinansiering för Sveriges kontrollprogram för VTEC O157:H7. Programmet är tänkt att löpa under fem år, 2011–2015, se vidare del B, kapitel 11.

Att permanent eller tillfälligt ha krav på anmälning av olika sjukdomar är också av stor betydelse för övervakningen av smittläget i landet.

Dagens regelverk innehåller också ett flertal regler om hur information ska spridas, där länsstyrelsen fungerar som vidarerapportör. I propositionen till epizooti- och zoonoslagen angav departementschefen bland annat följande skäl till länsstyrelsens roll som vidarerapportör ” länsstyrelsen har bättre möjligheter än en enskild veterinär att sköta den nödvändiga informationen till berörda myndigheter.”[29] Det anfördes längre fram också följande om att rapporteringen kring sjukdomar som skulle omfattas av zoonoslagen (dvs. salmonella) bara gäller konstaterade fall. ”Att information förs vidare till en större krets endast i de fall där smitta påvisats, har till syfte att undvika att misstankar som visar sig obefogade får stor spridning. Det är viktigt att en kontakt etableras mellan länsveterinären och smittskyddsläkaren på ett tidigt stadium, eftersom dessa tillsammans med Jordbruksverket har en central och betydelsefull roll vid bekämpning av zoonoser.”[30] Det kan här upprepas att i de fall zoonosen omfattas av epizootilagen så ska länsstyrelsen även rapportera misstänkta fall.

Utredningen anser att detta system inte är anpassat till dagens möjligheter att elektroniskt hålla information tillgänglig för de som kan behöva vidta åtgärder med hänsyn till det aktuella smittämnet. Utredningen anser också att misstänkta smittutbrott har stor betydelse inte bara för hur myndigheter ska agera för att begränsa eller bekämpa smittan utan även för agerandet hos andra företag eller organisationer som har kontakter med den misstänkt drabbade anläggningen.

Utredningen bedömer att utveckling av analysmetoder är angeläget för staten att följa. Utredningen visar också att misstankar om en smitta normalt endast gäller dagar och att kostnaderna förknippade med detta är små för den enskilde och staten. Utredningen återkommer till den närmare utformningen av förslaget i denna del.

Utredningen kan konstatera att det råder samstämmighet om betydelsen av att påbörja arbetet med att begränsa eller bekämpa ett smittämne så fort som möjligt för att minska risken för spridning. En förutsättning för detta är att misstänkta eller konstaterade fall av utbrott av en smitta blir kända för den eller de myndigheter som ska vidta åtgärder för att begränsa eller bekämpa smittämnet.

Utredningen noterar att regelverket inte innehåller någon beskrivning eller uppräkning av vilka förhållanden som ger anledning att

[29] Prop. 1998/99:88 s. 20.
[30] Prop. 1998/99:88 s. 37.

misstänka en viss sjukdom. Detta förekommer däremot i dansk lagstiftning, där det i myndighetsföreskrifter anges vilka symtom som ska föranleda anmälningsskyldighet för en viss sjukdom.

Dagens regelverk stadgar att en djurägare som med flit eller efter allvarligt slarv inte anmäler ett misstänkt fall av epizooti kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Om en veterinär däremot inte anmäler ett misstänkt fall av epizooti så är denna underlåtenhet inte förenat med något straff enligt epizootilagstiftningen. För de fall den enskilde ska ha anmälningsplikt ska det klart framgå vilka förutsättningar som ska uppfyllas. Vidare bör samma förutsättningar gälla för djurägare, veterinärer eller andra som åläggs anmälningsplikt vid underlåtenhet att anmäla.

3.6 EU:s regelverk för handel med djur m.m. med tredje land

Import av djur får inte ske fritt till unionen. Import av djur till ett medlemsland får generellt bara ske från tredjeländer som godkänts av EU.

Produkter eller djur från tredjeland ska föras in i unionen vid någon av unionens gränskontrollstationer. Gränskontrollstationerna är belägna i medlemsstaterna men de utgör en del i unionens kontroll mot tredje land.

I Sverige finns sex gränskontrollstationer: Göteborg, Göteborg-Landvetter, Helsingborg, Norrköping, Stockholm och Stockholm-Arlanda. Ansvaret i stort för dessa gränskontrollstationer är delat mellan flera myndigheter beroende bland annat på transportmedel eller produkt som ska kontrolleras. Livsmedelsverket har det formella ansvaret för ”gränskontrollstationen”[31] och allmän utrustning där. Tullen ansvarar för att produkterna inte förs in över annan ort än där det finns godkänd gränskontrollstation. Jordbruksverket å sin sida ansvarar för att det finns utrustning för att kontrollera djur och vissa produkter av djur[32], medan Livsmedelsverket ansvarar för att det finns möjlighet att kontrollera t.ex. livsmedel. Praktisk skötsel kan ha uppdragits åt annan t.ex. är det Luftfartsverket som har drifts- och underhållsansvaret för stationen (byggnaden) som finns på Arlandas flygplatsområde.

[31] 5 § förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från tredje land jfr kommissionens beslut 2001/812/EG.
[32] FVO rapport om bl.a. gränskontrollstation i Norrköping år 2006 (DG(SANCO)/8330/2006).

Vid EU:s gränskontrollstationer ska varje sändning av produkter eller djur kontrolleras. De dokument som ska åtfölja sändningen ska kontrolleras och djur eller produkter ska kontrolleras fysiskt, bland annat ska nödvändiga laboratorieundersökningar genomföras. Har en sändning av produkter eller djur förts in till gemenskapens territorium utan att ha underkastats veterinärkontroll eller om det vid kontrollen av sändningen visas att den inte uppfyller importkrav ska sändningen hanteras. En sändning av produkter ska beslagtas och den behöriga myndigheten ska besluta att sändningen förstörs eller återsänds. Gäller det en sändning av djur ska den behöriga myndigheten efter samråd med importören besluta att antingen hysa, utfordra, vattna och om nödvändigt, behandla djuren, sätta djuren i karantän eller återsända dem. Den behöriga myndigheten kan besluta att djuren får gå till slakt, eventuellt med restriktioner för hur slaktkroppen får användas. De kostnader som åtgärderna, destruktion eller utnyttjande av kött för annat ändamål orsakar ska betalas av importören. Intäkter från försäljning av produkterna ska tillfalla ägaren av djuren. På ett motsvarande sätt ska importör eller den som för in sändning stå för kostnader som uppstår kring kontroller av produkter.

Veterinärkontroller av djur sker enligt direktiv 91/496/EEG vid import till EU. För produkter av djur gäller direktiv 97/78/EG, för veterinärkontroller vid import.

De specifika krav som ställs på en viss produkt från djur eller ett visst djur framgår av reglerna för respektive djur eller djurprodukt.

De två direktiv som berörs i det följande anger hur veterinärkontroller ska göras och vilka åtgärder som kan vidtas dels om regler inte följs, dels om det vid veterinärkontrollerna konstateras att en sändning kan innebära en allvarlig risk.

3.6.1 Kontroller vid import

Som nämnts ska djur eller produkter av djur från tredjeland föras in i unionen vid någon av unionens gränskontrollstationer där sändningen ska kontrolleras i enlighet med direktiv 91/496/EEG avseende djur respektive direktiv 97/78/EG avseende produkter av djur.

Båda direktiven föreskriver också om vilka skyddsåtgärder som en medlemsstat kan få vidta om en allvarlig risk upptäcks. Import till EU faller helt under unionens beslutanderätt. Detta gör att det i första hand ankommer på kommissionen att vidta skyddsåtgärder.

De skäl som kan utlösa skyddsåtgärderna är att det på tredje lands territorium uppträder eller sprids sådana sjukdomar som är anmälningspliktiga enligt direktiv 82/894/EEG, zoonos eller sjukdom eller varje annan företeelse eller orsak som kan utgöra en allvarlig fara för människors eller djurs hälsa eller om några andra allvarliga orsaker som rör djurhälsa eller skydd för människors hälsa. I dessa fall är det kommissionen som agerar mot tredje land eller utformar särskilda kontrollkrav. Om det vid en kontroll framgår att en sändning av produkter eller djur kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs hälsa ska den behöriga veterinärmyndigheten i respektive land omhänderta och destruera sändningen. Det finns också bestämmelser som ger möjlighet för medlemsstaten att själv agera om kommissionen, underrättad om behovet att vidta skyddsåtgärder, avstår från att vidta åtgärder mot tredje land eller avstår från att hänskjuta frågan till Ständiga veterinärkommittén.

När ett djur eller en produkt av djur har kontrollerats i enlighet med regelverket och införseln till unionen har godkänts lämnar djuret eller produkten gränskontrollstationen och i förekommande fall karantänen. I och med detta övergår produkten eller djuret till att omfattas av samma regler som gäller för handel inom gemenskapen (jfr artikel 7.3 direktiv 91/496/EEG som stadgar detta för ett djur som anländer till Unionen via ett annat land än sitt destinationsland).

Sändningar av produkter som har förts in från tredje land utan att ha underkastats veterinärkontroller ska beslagtas. Den behöriga myndigheten ska besluta att aningen förstöra produkten eller återsända denna (artikel 17 direktiv 97/78/EG).)

Produkter eller djur som ska föras in från tredje land ska uppfylla de hygienkrav eller djurhälsokrav som anges för det aktuella djuret eller produkten. Grundkraven motsvarar normalt de som gäller för handel inom unionen men det förekommer utökade krav för handel med vissa djurslag eller produkter, samt när handel sker med vissa länder. Vilka krav som gäller för en viss produkt och ett visst land framgår av de förteckningar som upprättas över godkända tredje länder, jfr förordning (EU) nr 206/2010 om fastställande av förteckningar över tredje länder, områden eller delar därav från vilket det är tillåtet att föra in vissa djur och färskt kött till Europeiska unionen samt krav för veterinärintyg. En avgift ska tas ut i enlighet med direktiv 96/23/EG för veterinär- och hygienkontroller som görs enligt direktiv 91/496/EEG.

Utredningen illustrerar systemet med några exempel.

Import av hov- och klövdjur

Efter att sändningar av hov- och klövdjur förts in till unionen ska sändningar avsedda för avel eller produktion utan dröjsmål föras till bestämmelseanläggningen där djuren ska vistas under minst 30 dagar (artikel 11 förordning (EU) nr 206/2010).

Import av fjäderfä och fåglar

För fjäderfä gäller de grundläggande dokument- och stickprovskontrollerna (direktiv 2009/158/EG). Efter import ska vissa arter av avels- eller bruksfjäderfä och dagsgamla kycklingar hållas i bestämmelseanläggningen i minst sex veckor (jfr II 1. bilaga VIII till förordning (EG) nr 798/2008.

För andra fåglar än fjäderfä gäller krav på 30 dagars karantän efter att djuren har passerat gränskontrollen. I karantänen provtas fåglarna för aviär influensa och Newcastlesjuka. Konstateras någon av dessa smittor ska – med vissa undantag – samtliga fåglar avlivas och destrueras samt karantänen rengöras och desinficeras. Om det under karantänstiden misstänks eller konstateras att papegojfåglar i karantänen kan vara smittade av Chlamydophila psittaci (smittämnet till papegojsjuka) ska karantänen förlängas med minst två månader. Samtliga kostnader för karantänen till följd av att regelverket tillämpats ska bäras av importören (förordning (EG) nr 318/2007).

Beträffande fjäderfä så har Sverige och Finland rätt att även vid import tillämpa kraven på salmonella (se t.ex. beaktandesats 8 till kommissionens beslut 2003/644/EG rörande tilläggsgarantier för avelsfjäderfä och daggamla kycklingar).

Bin och humlor

För bin och humlor gäller att sändning utan dröjsmål ska föras till sin bestämmelseort där kuporna ska ställas under den behöriga myndighetens tillsyn. Drottningarna ska flyttas till nya burar. Burarna, arbetsbina och övrigt material som åtföljt drottningen från ursprungstredjelandet ska skickas till laboratorium som den behöriga myndigheten utsett och där undersökas för förekomst av den lilla kupskal-

baggen och tropilaelapskvalster. Efter undersökningen ska burarna, arbetsbina och materialet destrueras (jfr artikel 7 och 13 i förordning (EU) nr 206/2010).

3.7 EU:s regler för handel med djur m.m. på den inre marknaden

3.7.1 EU:s regler om införselkontroller och kontroller i handeln

Djurhälsobestämmelser om in- och utförsel av djur och andra varor är harmoniserade inom EU. Utgångspunkten på den inre marknaden är att det inte ska finnas några handelshinder, som t.ex. kontroller vid inre gränser. Handeln med djur m.m. inom gemenskapen skulle hindras om varje medlemsland fritt kunde välja vilka djurhälsobestämmelser som det skulle tillämpa vid införsel.

I syfte att undanröja sådana hinder för handeln har EU beslutat om ett system för veterinärkontroller av djur och djurprodukter som är föremål för handel mellan medlemsländerna. Kontroller av djur, sperma, ägg och embryon sker enligt rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden. Kontroller vid handel inom EU av vissa djurprodukter ska utföras i enlighet med rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden.

De specifika krav som ställs på ett visst djur eller en viss produkt från djur framgår av de direktiv eller EU-förordningar som reglerar djurhälsovillkoren för respektive djur eller djurprodukt. När det gäller handel med levande djur, sperma m.m. finns bestämmelserna i ett större antal direktiv[33]. Direktiven anger att djuren m.m. ska vara fria från vissa sjukdomar för att de ska få säljas

[33] Som exempel kan nämnas rådets direktiv 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen, rådets direktiv 91/68/EEG av den 28 januari 1991 om djurhälsovillkor för handeln med får och getter inom gemenskapen, rådets direktiv 2009/158/EG av den 30 november 2009 om djurhälsovillkor för handel inom gemenskapen med och för import från tredjeland av fjäderfä och kläckägg och rådets direktiv 92/65/EEG av den 13 juli 1992 om fastställande av djurhälsokrav i handeln inom och importen till gemenskapen av djur, sperma, ägg (ova) och embryon som inte faller under de krav som fastställs i de specifika gemenskapsregler som avses i bilaga A.I till direktiv 90/425/EEG.

från ett land till ett annat. Vilka sjukdomar som avses varierar mellan de olika djurslagen – även för ett och samma djurslag kan kravet på sjukdomsfrihet vara beroende på djurets ålder eller användningsområde dvs. avel, slakt eller uppfödning. Direktiven ställer också krav på transportörer och handlare. Djur för avel eller försäljning av sperma har de hårdaste kraven och där ställs krav på frihet från fler sjukdomar än vad som gäller djur för andra ändamål.

För att säkerställa att djuren uppfyller djurhälsokraven kontrolleras djuren före det att de lämnar ursprungsbesättningen. På ankomstorten genomförs sedan dokument- och stickprovskontroller.

Systemet medför trygghet för både köpare och säljare. För köparen av djur innebär detta t.ex. en säkerhet att de nötkreatur som har köpts från ett annat medlemsland kommer från besättningar, regioner eller land som är fria från tuberkulos, brucellos och enzootisk bovin leukos (leukos) eftersom nötkreatur som säljs ska vara fria från dessa sjukdomar[34]. Köparen kan också känna trygghet med att handlare och transportörer står under kontroll från avsändande medlemsstat. För säljaren av djuren innebär intyget en trygghet att de sålda djuren inte ”stoppas” i mottagarlandet utan kommer fram till köparen.

3.7.2 Kontroller vid handel mellan medlemsstaterna

Kontroller i ursprungsbesättningen

Den som avser att sälja djur till en köpare i ett annat medlemsland ska låta få sina djur kontrollerade innan de transporteras till köparen. Kontrollen ska utföras av en officiell veterinär och djuren ska ha kliniskt undersökts normalt senast 24 timmar[35] innan djuren lastas. Vid inspektion får djuren inte visa kliniska tecken på sjukdom. Djuren ska vara identifierade och registrerade i enlighet med unionens lagstiftning. Djuren får inte härröra från en anläggning eller ett område som i enlighet med EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning står under djurhälsorestriktioner för djurslaget i fråga. Den officiella veterinären ska också säkerställa att eventuella tilläggsgarantier enligt EU-lagstiftningen följs. Djuren ska under transporten åtföl-

[34] En viss skillnad i krav på sjukdomsfrihet gäller beroende på djurets ålder. Sverige är officiellt friförklarat från dessa sjukdomar.
[35] För kläckägg ska flocken ha kontrollerats inom 72 timmar före avsändandet, för avelsfjäderfä och fjäderfä för produktion gäller tidsgränsen 48 timmar.

jas av ett hälsointyg som överensstämmer med de förlagor som finns i EU-lagstiftningen. I anslutning till kontrollerna utfärdas inte bara intyget utan det ska även göras en registrering i TRACES-systemet (ett veterinärdatasystem som används inom EU). Genom registreringen får det mottagande landet eller transitlandet kännedom om djurtransporter inom det kommande dygnet och kan förbereda eventuella kontroller.

De prover och undersökningar som ska göras innan djuren kan lämna säljaren är relativt omfattande och innebär en kostnad för försäljningen. För att underlätta försäljning av nötkreatur, får och getter till andra länder kan medlemslandet ansöka om sjukdomsfrihet. Beviljas medlemsstaten detta slipper säljaren viss provtagning för att få intyg att dennes besättning är fri från den aktuella sjukdomen. I direktiven anges vad medlemsstaten ska uppfylla för att bli friförklarat från de sjukdomar som inte ska förekomma i handeln. För att upprätthålla sjukdomsfriheten måste medlemsstaten vidare åta sig att ha ett system som säkerställer att sjukdomsfriheten upprätthålls.

En medlemsstat kan i viss utsträckning ha införselbegränsande regler för andra sjukdomar än de sjukdomar som inte får förekomma i handeln. Medlemsstaterna kan inte fritt ställa upp sådana ytterligare krav utan det anges vanligen i respektive direktiv vilka sjukdomar som kan omfattas av sådana krav.

Önskar ett medlemsland bekämpa någon av de ytterligare sjukdomar som anges i respektive direktiv kan det lägga fram ett bekämpningsprogram för kommissionen som efter granskning och godkännande ska anta de ytterligare garantier, allmänna eller begränsade, som får krävas av medlemsstaten för handel inom gemenskapen. Garantierna får inte gå utöver vad medlemsstaten tillämpar nationellt. Är medlemsstaten fri från någon av sjukdomarna kan den också lägga fram bevis om detta för kommissionen. Kommissionen kan efter granskning av bevisen lägga fast de garantier som får krävas av medlemsstaten för handel inom gemenskapen. Även här gäller att garantierna inte får gå utöver vad medlemsstaten kräver nationellt. Det är dessa av kommissionen fastlagda villkor för handeln som brukar benämnas tilläggsgarantier.

För att ett land ska beviljas tilläggsgarantier krävs att landet har kontrollprogram eller bekämpningsprogram för aktuell sjukdom. Har ett land beviljats status som fritt från viss djursjukdom krävs vidare hög beredskap för kontroll- och bekämpningsåtgärder för

att denna status inte ska upphöra vid isolerade utbrott av sjukdomen.

Kontroller i införsellandet

På destinationsorten får den behöriga myndigheten göra stickprovskontroller för att kontrollera att införselkraven för djuret eller produkten är uppfyllda. Vid stickprovskontrollen får provtagning göras. Om det finns misstanke om att djur är sjuka eller att de på annat sätt inte uppfyller införselvillkoren får den behöriga myndigheten kontrollera transporten under färd. Uppfyller ett djur eller en vara inte EU-kraven ska den behöriga myndigheten, om det inte riskerar människors eller djurs hälsa, låta avsändaren välja hur djuret eller varan ska hanteras. För varor kan avsändaren eller dennes ombud välja mellan att förstöra varan eller använda den för annat ändamål, vilket inbegriper att varan skickas tillbaka till ursprungslandet. För djur kan avsändaren välja att slakta djuret, att låta djuret bli kvar under övervakning för att visa att gällande bestämmelser har följts eller skicka tillbaka djuret till ursprungslandet. Ska djuret eller varan skickas tillbaka ska detta godkännas av den behöriga myndigheten i ursprungslandet. Båda direktiven anger att kostnaden för att returnera sändningen, hålla kvar eller isolera djuren, lagra varan, slakta eller avliva djur eller förstöra varan samt föra varan till annan användning ska betalas av mottagaren, avsändaren eller dennes representant eller den person som har ansvaret för djuret eller varan. Vem som ska stå för kostnaden för en specifik produkt eller ett specifikt djur framgår av respektive direktiv.

Båda direktiven föreskriver också om vilka skyddsåtgärder som en medlemsstat kan få vidta om en allvarlig risk upptäcks.

Skyddsåtgärder kring införsel

Om den behöriga myndigheten vid en kontroll på destinationsorten eller under transport konstaterar att det finns bärare av eller förekommer smittämnen som kan orsaka sjukdomar som är anmälningspliktiga enligt rådets direktiv 82/894/EEG av den 21 december 1982 om anmälan av djursjukdomar inom gemenskapen, någon zoonos eller sjukdom eller något annat som kan tänkas orsaka allvarlig fara för djur och människor ska åtgärder vidtas.

En produkt får förstöras, om den inte kan behandlas på särskilt sätt. Ett djur eller en sändning med djur ska sättas i karantän på närmaste karantänsstation eller slaktas eller avlivas.

Medlemsstaten ska också underrätta övriga medlemsstater, utöver vad som gäller för de anmälningspliktiga sjukdomarna, om utbrott inom sitt territorium av någon zoonos, sjukdom eller annat som kan tänkas orsaka ett allvarligt hot mot djurs eller människors hälsa. Avsändande och mottagande medlemsstaten ska vidta åtgärder i enlighet med EU-lagstiftningen eller ”vidta varje annan åtgärd som den finner lämplig”. Vidtagna åtgärder ska anmälas till kommissionen samt övriga medlemsstater.

Om EU:s regler kräver att levande djur sätts i karantän, ska detta normalt ske på mottagande anläggning (artikel 6 i rådets direktiv 90/425/EEG).

Utsläppande på marknaden av djur och produkter från vattenbruket

Djurhälsobestämmelser för vattenbruksdjur, dvs. odlad fisk och odlade blötdjur och kräftdjur, och produkter från vattenbruket finns i 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 direktivet finns bestämmelser om vad som ska gälla för att sådana djur och produkter ska få släppas ut på marknaden. Direktivet skiljer sig sålunda från de andra direktiven som reglerar djurhälsokrav för djur genom att det inte enbart reglerar vad som ska gälla vid handel mellan medlemsstater utan också för utsläppande på den inhemska marknaden. I den delen motsvarar bestämmelserna vad som gäller för livsmedel.

Av direktivet följer bl.a. att alla vattenbruksanläggningar ska vara godkända samt uppfylla vissa hygienkrav. För att produkter ska få släppas ut på marknaden ställs vidare upp vissa ytterligare krav.

Vattenbruksdjur för odling eller utplantering som släpps ut på marknaden ska vara kliniska friska och får inte komma från en anläggning där det förekommer ökad dödlighet som inte har kunnat förklarats. För att sådana arter av vattenbruksdjur som är mottagliga för en viss smitta ska få föras in för odling eller utsättning i medlemsländer, zoner eller delområden som har förklarats

fria från sjukdomen enligt beslut från EU ska de komma från andra medlemsländer, zoner eller delområden som också har förklarats fria från sjukdomen.

Vattenbruksdjur som släpps ut på marknaden ska ha ett hälsointyg när de förs in i ett EU-land, en zon eller ett delområde som av EU har förklarats fri från en smitta eller som omfattas av ett av EU godkänt övervaknings- eller utrotningsprogram. Detsamma gäller djur som kommer från ett område som omfattas av bekämpningsåtgärder mot en djursjukdom hos vattenbruksdjur.

Vid förflyttningar mellan medlemsstater av djur och produkter från vattenbruket ska anmälan göras genom veterinärdatasystemet TRACES om det krävs djurhälsointyg för flyttningen eller om flyttningen avser levande vattenbruksdjur för odling eller utsättning.

3.7.3 Svenska bestämmelser om införsel och utförsel

Bestämmelser om smittskyddskrav vid in- och utförsel av djur m.m. meddelas med stöd av lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor, förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. (införselförordningen), förordningen (1994:542) om utförsel av levande djur m.m. Bisjukdomslagen (1974:211) innehåller också bemyndigande att föreskriva om villkor för in och utförsel av levande bin, i övrigt är regler om införsel av djur, embryo, ägg eller sperma till Sverige samt avel och insemination reglerat genom föreskrifter som anpassar och genomför EU-regler.

Riksdagen har genom lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor bemyndigat regeringen att meddela sådan föreskrifter i några olika fall. Detta gäller om det är påkallat av hänsyn till risk för störning inom samhällsekonomin eller folkförsörjningen, av särskilda handelspolitiska skäl eller av hänsyn till behov att trygga kvaliteten hos produkter av visst slag, till hälsovården, miljövården, växtskyddet, skyddet mot djursjukdomar eller till kontrollen av materiel som kan få militär användning.

Regeringen har meddelat föreskrifter om införsel av levande djur som syftar till bland annat att förebygga att smittsamma eller ärftliga djursjukdomar kommer in i landet och får ytterligare spridning här genom införselförordningen.

Införselförordningen avser bl.a. att förebygga att smittsamma eller ärftliga djursjukdomar kommer in i landet och får ytterligare spridning. Förordningen innehåller bemyndigande för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om andra villkor för införsel av djur, produkter av djur, sjukdomsalstrande organismer, hö, halm och annat material som används vid hantering av djur. Verket får vidare meddela föreskrifter om införselförbud för sådana djur och produkter av djur, som för att hindra spridning av smittsamma djursjukdomar inte får förflyttas enligt särskilda beslut inom EU. I november 2009 fanns mer än tjugo föreskrifter som hämtar bemyndigande från den förordningen. Det finns föreskrifter om såväl införsel som import, andra gäller rena skyddsåtgärder som genomför EU-direktiv med anledning av sjukdomsutbrott, t.ex. aviär influensa, Newcastlesjuka.

Vidare får Jordbruksverket meddela föreskrifter om registreringsskyldighet för den som för in djur och djurprodukter i landet.

Registrering krävs för den som handlar med djur eller som är transportör. Regler om detta finns i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:1) om djurhälsovillkor för handlare, uppsamlingsplatser och transportörer i samband med förflyttningar av får, getter, nötkreatur och svin mellan Sverige och andra länder inom Europeiska unionen (EU) samt Norge, som genomför direktiven för de nämnda djurslagen.

Gränskontroller i Sverige

Enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inre gränslagen) ska anmälan göras till tullen av den som till Sverige för in

– hundar och katter, för annat ändamål än handel, och
– nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfä, fisk eller reptiler.

Detsamma gäller den som för ut sådana djur i strid med gällande införselbestämmelser eller den som för in eller ut andra djur och produkter av djur om de finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer eller att sådana djur eller produkter utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur.

Reglerna om Tullens kontroll av djur har sin grund i att Sverige vid anslutningen till EU ansökte om olika tilläggsgarantier för djur

och att Sverige medgavs att upprätthålla de nationella reglerna medan ansökningarna prövades. Se mer om detta nedan. Införselförordningen anger, att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om hur kontrollen ska genomföras vid införsel av djur och varor. Förordningen innehåller en bestämmelse att Tullverket ska övervaka, att införsel sker enligt denna förordning och de föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen samt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003 om djurhälsovillkor som ska tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om ändring av rådets direktiv 92/65/EEG.

Anmälan beträffande införsel av nötkreatur, svin, får, getter och fjäderfän ska göras till Jordbruksverket senast en arbetsdag före sändningens ankomst. Anmälan ska även göras till Tullverket vid närmaste gränskontroll, när djuren ankommer till Sverige. Enligt Tullverkets föreskrifter (TFS 1996:21) ska inresa ske till ort som är tullplats. Där ska varorna anmälas för närmaste tulltjänsteman.

I Jordbruksverkets föreskrifter rörande djur som förs in i Sverige finns det krav på karantän i alla fall avseende: nötkreatur och svin[36], får och getter[37], fjäderfä och kläckägg[38]. Kravet på karantän gäller i vissa fall inte nötkreatur och svin som är födda i och sedan födseln befunnit sig i Danmark, Finland eller Norge. I karantänen undersöks sedan djuren för de sjukdomar som Sverige ansökt om tilläggsgarantier för men inte fått beviljade. Ett nötkreatur ska t.ex. undersökas tidigast efter tre veckor för leptospiros och ska provtagning ske för paratuberkulos ska detta göras tidigast efter fyra månader. Beträffande paratuberkulos finns möjligheter till alternativ med vissa intyg från avsändarlandet.

3.7.4 Särskilt om sjukdomsfrihet

Som nämnts kan en medlemsstat underlätta försäljning av djur till andra medlemsstater genom att visa sjukdomsfrihet från någon av de sjukdomar som aldrig får förekomma i handeln mellan medlemsländerna. I direktiven anges vad medlemsstaten ska uppfylla för att bli friförklarat samt för att upprätthålla friförklaringen.

---

[36] 15 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:70) om införsel av nötkreatur och svin, senast ändrad (SJVFS 2009:40).
[37] Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:224) om införsel av får och getter, senast ändrad genom (SJVFS 2009:39).
[38] Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:223) om införsel av fjäderfä och kläckägg, senast ändrad (SJVFS 2006:79).

Sverige har sjukdomsfrihet från följande sjukdomar hos landlevande djur, för nötkreatur[39] avseende brucellos, tuberkulos och leukos och för får och getter avseende brucellos (brucella melitensis)[40]. Vidare har Sverige status som vaccinationsfritt land vad gäller Newcastlesjuka hos fjäderfä[41].

För brucellos hos nötkreatur gäller att villkoren i punkt 8 bilaga A II till rådets direktiv 64/432/EEG ska upprätthållas. Ett av dessa villkor är obligatorisk anmälan av alla misstänkta fall av kastning hos nötkreatur som skulle kunna bero på brucellos. Dessa fall ska undersökas av den behöriga myndigheten[42].

Frihet från tuberkulos hos nötkreatur innebär att villkoren i punkten 4 a–d bilaga A I till rådets direktiv 64/432/EEG ska upprätthållas. Ett av dessa villkor är att alla slaktade nötkreatur underkastas en officiell obduktion – vilket innebär en kontroll av varje slaktkropp.

För leukosfriheten hos nötkreatur ska villkoren i kapitel I, punkten F, i bilaga D till rådets direktiv 64/432/EEG upprätthållas. Ett av dessa villkor är även här att alla slaktade nötkreatur lämnas in för officiell obduktion – vilket innebär en kontroll av varje slaktkropp. Vidare ska provtagning göras i besättningar. Omfattningen av provtagningen beror på hur länge landet varit fritt från leukos.

Brucellos (B. melitensis) avseende får och getter ska enligt kapitel 1 II punkten 2 i bilaga A till rådets direktiv 91/68/EG bl.a. övervakas genom stickprovskontroller på antingen slakteriet eller anläggningen alternativt kan minst 5 procent av fåren och getterna ha undersökts och inte visat prov på smittan.

I slakten görs okulärbesiktning av slaktkroppar av nötkreatur och av får, getter och svin samt av lungorna av hos nötkreatur får, getter och svin. För det fall det finns misstanke om brucellos eller tuberkulos, vilka sjukdomar är zoonoser, ska särskilda försiktighetsåtgärder vidtas, allt enligt bestämmelserna i avsnitt IV kapitel IX i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

Misstänks ett fall av någon av de ovan nämnda sjukdomarna ska statusen som officiellt fri, på den anläggning som djuret kommer

[39] Kommissionens beslut 2003/467/EG.
[40] Kommissionens beslut 1993/52/EEG.
[41] Kommissionens beslut 95/98/EEG.
[42] Jordbruksverket har uppgivit att numera sker provtagning av foster vid obduktion.

ifrån, dras in eller upphävas tillfälligt. Alla misstänkta fall ska underkastas en officiell epidemiologisk utredning. Vid utbrott av brucellos som har spridit sig ska nötkreatur slaktas. Vid konstaterat fall av leukos ska besättningen omfattas av restriktioner och det infekterade djuret föras till slakt. Provtagning ska göras i besättningen.

3.7.5 Tilläggsgarantier

Som nämnts medger direktiven också att ett land i vissa fall kan ställa högre krav på djur som ska föras in till landet än vad som följer av direktivens grundbestämmelser. Det är dock inte fritt att ställa upp sådana ytterligare krav, utan det anges i respektive direktiv vilka sjukdomar som kan omfattas av sådana krav.

Sverige har av kommissionen fått godkänt tilläggsgarantier för infektiös bovin rhinotracheit (IBR) hos nötkreatur[43] och Aujeszkys sjukdom hos svin[44]. Sverige har vidare fått tilläggsgarantier för TSE-sjukdomen scrapie hos får och getter[45]. Genom beslutet godkänns det svenska kontrollprogrammet för scrapie. Detta innebär provtagning och bortforsling (kadavertransport) av samtliga får som avlider samt att Sverige undantas från ett krav i TSE-förordningen att inrätta särskilda avelsprogram för får och getter.

Sverige har även de s.k. salmonellagarantierna, som innebär att färskt eller fruset obearbetat kött från nötkreatur, svin och fjäderfä samt ägg ska vara fritt från salmonella när det säljs till Sverige. Garantierna omfattar inte bearbetade produkter[46]. Sverige har därutöver tilläggsgarantier för salmonella vid handel med fjäderfä[47].

Tilläggsgarantier kontrolleras i enlighet med det system som har godkänts av kommissionen. För Sveriges del innebär detta t.ex. att provtagning görs för IBR dels i mjölk dels i utvalda slaktbesättningar.

---

[43] Kommissionens beslut 2004/558/EG (ursprungligen Kommissionens beslut 95/109/EEG).
[44] Kommissionens beslut 2008/185/EG (ursprungligen Kommissionens beslut 96/725/EG).
[45] Kommissionens förordning (EG) 546/2006 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 vad gäller nationella program för kontroll av skrapie och kompletterande garantier, om undantag från vissa krav i beslut 2003/100/EG och om upphävande av förordning (EG) nr 1874/2003.
[46] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.
[47] Kommissionens beslut 2004/235/EG avseende tilläggsgarantier vid försändelse av värphöns till Sverige eller Finland samt kommissionens beslut 2003/644/EG om fastställande av tilläggsgarantier avseende salmonella för försändelser av avelsfjäderfä och daggamla kycklingar till Finland och Sverige som är avsedda att ingå i flockar av avelsfjäderfä eller fjäderfä för produktion.

För Aujeszkys sjukdom undersöks 4 000 prover från slaktade grisar årligen.

Särskilt om frihet från sjukdomar hos vattenbruket

Även för fisk och andra vattenbruksdjur finns det regler om sjukdomsfrihet enligt rådets direktivet 2006/88/EG. Sverige har genom kommissionens beslut 2009/975/EU av den 14 december 2009 om ändring av beslut 2009/177/EG vad gäller utrotningsprogram och sjukdomsfri status i vissa medlemsstater, zoner och delområden när det gäller vissa sjukdomar hos vattenlevande djur förklarats fritt från viral hemorragisk septikemi (VHS), infektiös hematopoietisk nekros (IHN) och infektiös laxanemi (ISA). Genom kommissionens beslut 2010/221/EU av den 15 april 2010 om godkännande av nationella åtgärder för att begränsa följderna av vissa sjukdomar hos vattenruksdjur i enlighet med artikel 43 i rådets direktiv 2006/88/EG har vidare kommissionen förklarat att Sverige ska betraktas som fri från vårviremi hos karp (SVC) och infektiös pankreasnekros (IPN) (inlandet) samt godkänt svenska regler för att förhindra att dessa sjukdomar förs in i landet. I samma beslut har kommissionen dessutom godkänt Sveriges program för utrotning av IPN i kustområdena och renibakterios (BKD) i inlandet.

Skulle en sjukdom som ett medlemsland, en region eller en zon har förklarats fritt från uppträda så har medlemslandet att vidta vissa bekämpningsåtgärder om man vill att landet, regionen eller zonen ska återfå sin frihetsförklaring.

Om medlemsstaten inte vill återfå sjukdomsfri status ska vissa åtgärder vidtas för att motverka sjukdomsspridning. Den smittade anläggningen ska förklaras smittad och kontrollområden ska fastställas. Därutöver kommer gälla vissa begränsningar för flyttning av vattenbruksdjur.

Särskilda bestämmelser om införsel av hundar, katter m.m.

Enligt artikel 3 i rådets direktiv 92/65/EEG av den 13 juli 1992 om fastställande av djurhälsokrav i handeln inom och importen till gemenskapen av djur, sperma, ägg (ova) och embryon som inte faller under de krav som fastställs i de specifika EU-regler som avses i bilaga A.I till direktiv 90/425/EEG har Sverige rätt att i

avvaktan på EU-bestämmelser om ormar och andra reptiler behålla nationella bestämmelser om leveranser till Sverige av sådana djur.

Bestämmelser om icke-kommersiella transporter av sällskapsdjur finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003 av den 26 maj 2003 om djurhälsovillkor som skall tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om ändring av rådets direktiv 92/65/EEG. Enligt denna förordning ska hundar och katter och illrar som förflyttas mellan medlemsstaterna vara märkta samt åtföljas av ett pass. I passet ska framgå att djuren är vaccinerade mot rabies. Av förordningen följer att vid icke-kommersiella transporter till Sverige med hund eller katt vissa särskilda regler gälla rörande rabiesvaccineringen. Reglerna innebär att det ska tas blodprov på djuren efter det att de har vaccinerats för rabies. Vidare har Sverige enligt artikel 16 samma förordning rätt att behålla nationella bestämmelser rörande krav på avmaskning för eckinokockos. Bestämmelserna i EU-förordningen är tidsbegränsade och de löper ut den 31 december 2011. Enligt artikel 10.3 i rådets direktiv 92/65/EEG gäller dessa särkrav även vid införsel av sådana hundar och katter som inte omfattas av EU-förordningen.

3.7.6 Sveriges utestående ansökningar om tilläggsgarantier

Sverige har ett antal ansökningar om tilläggsgarantier och godkännande av kontrollprogram för olika sjukdomar där kommissionen inte har fattat något formellt beslut direkt riktat mot Sverige. Rörande flertalet av sjukdomarna ansökte Sverige om att bli friförklarad från dem och därmed erhålla tilläggsgarantier i samband med anslutningen till EU.

Utredningen har haft stora problem att få fullständigt material om de svenska ansökningarna och om den vidare handläggningen. Detta gäller i synnerhet ansökningar som gjordes vid Sveriges anslutning till EU. Det har till exempel inte gått att få klarhet i vilka handlingar som lämnades inför anslutningen eller när inlämnandet skedde. Detta belyses av att i det omfattande dokument på 200 sidor betecknat ”The Swedish application to the European Community regarding Additional Guarantees for certain animal diseases” som utredning fått kopia av finns upptaget en ansökan för får och getter avseende sjukdomen pulmonary adenomatosis, men att i anslutningsfördraget finns sjukdomen inte upptagen som kommis-

sionen skulle granska, se nedan. Utredningen har upplysts av en företrädare för Jordbruksverket att den sjukdomen inte togs med i de slutliga förhandlingarna med EU inför tillträdet. Någon dokumentation kring detta har utredningen inte kunnat finna.

Sverige erhöll i samband med anslutningen till EU, genom ändringar i de direktiv som reglerar handeln med djur mellan medlemsstater och importen till EU rätten att tillämpa vissa övergångsbestämmelser vid införsel av djur till Sverige. För ett större antal sjukdomar föreskrevs att kommissionen snarast skulle granska de svenska ansökningarna om godkännande av kontrollprogram eller om friförklaring från sjukdomen. Det infördes även en rätt för Sverige att, i väntan på att kommissionen skulle granska de av Sverige inlämnade kontrollprogrammen respektive skälen för ansökan om friförklaring, under ett års tid tillämpa de nationella bestämmelser avseende sjukdomarna som var i kraft före anslutningen till EU.

Som anförts ovan har kommissionen ännu inte fattat vissa beslut och i avvaktan på detta har Sverige i ett flertal fall behållit de införselregler som gällde före inträdet i EU. För följande sjukdomar tillämpas Sverige alltjämt nationella införselbestämmelser.

- Nötkreatur: paratatuberkulos, leptospira hardjo, campylobacter foetus och trichomonas,
- Svin: PRRS, TGE, PED och leptospira pomona,
- Får och getter: paratatuberkulos och mycoplasma agalacie (smittsam juverinflammation),
- Fjäderfän: ILT, IB, TRT/SHS och EDS-76,
- Hjort: tuberkulos.

Nedan finns en närmare beskrivning av dessa ansökningar samt för ytterligare några djursjukdomar för vilka Sverige ansökt om tilläggsgarantier. Sverige har också ansökt om – och fått godkänt – salmonellakontrollprogram för nötkreatur och svin. Kontrollprogrammen är dock inte förenade med några tilläggsgarantier, vilket utredningen även redogör för nedan

Ansökningar om tilläggsgarantier avseende nötkreatur och svin

Handel inom unionen med nötkreatur och svin regleras i rådets direktiv 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen. Vid tiden för Sveriges medlemskap i EU medgav bestämmelserna i

direktivet att ett medlemsland som ansåg att hela eller delar av landet var fritt från någon sjukdom som nötkreatur eller svin var mottagliga för eller som avsåg att införa ett bekämpningsprogram för en sådan sjukdom, kunde bli friförklarad från sjukdomen respektive få bekämpningsprogrammet godkänt och därmed även få tilläggsgarantier vid handel inom EU för en sådan sjukdom. I medlemsförhandlingarna 1994 var det således formellt möjligt att få beviljat ansökningar om tilläggsgarantier för samtliga sjukdomar som kunde drabba dessa två djurslag.

Den svenska ansökan om friförklaring från vissa sjukdomar – som det anges i dokumentet The Swedish application to the European Community regarding Additional Guarantees for certain animal diseases – avsåg följande sjukdomar för nötkreatur: paratuberkulos, leptospiros hardjo, campylobakter foetus och Trichomonas foetus samt för svin: TGE, leptospira pomona och PED. Vidare ansökte Sverige om rätt att få upprätthålla särskilda bestämmelser av avseende grissjukdomen porcine respiratory and reproductive syndrome (PRRS) och salmonella. Utredningen återkommer nedan till två sistnämnda sjukdomarna.

Direktivet för handel med nötkreatur och svin hade sedan 1964 ändrats vid flera tillfällen inte minst gällde detta regler kring olika sjukdomar. I januari 1994 hade kommissionen lämnat ett förlag till ändring och uppdatering (konsolidering) av direktivet i dokument KOM (93) 698. I förslaget finns möjligheten att söka om tilläggsgarantier kvar men det anges att detta bara skulle gälla för någon av de tre sjukdomar som angavs i bilaga E (II): Aujeszkys sjukdom, IBR och brucellos hos svin. Denna föreslagna ändring i direktivet var tillgänglig vid förhandlingarna för inträdet i unionen. De föreslagna ändringarna behandlades inom EU:s institutioner och något beslut hade inte fattats när Sverige anslöt sig till EU.

Genom anslutningsfördraget infördes i den befintliga lydelsen av direktivet en ny punkt 4 till artikel 10 som rörde tilläggsgarantier baserade på frihet från en sjukdom.

> 4. Kommissionen skall så snart som möjligt granska de skäl som Sverige redovisar rörande paratuberkulos, leptospiros (Leptospira hardjo), Campylobakter foetus infektion (genital form) och Trichomonas foetus infektion hos nötkreatur och TGE (transmissible gastroenteritis), leptospiros (Leptospira pomona) och PED (porcine epidemic diarrhoea) hos svin. Efter den granskningen får bestämmelserna i punkt 2 tillämpas om det är berättigat. Ändamålsenliga beslut enligt punkt 2 skall antas så snart som möjligt. I väntan på de besluten får Sverige under ett år från dagen för anslutningsfördragets ikraftträ-

dande tillämpa de nationella bestämmelser avseende de ovannämnda sjukdomarna som var i kraft före den dagen. Ettårsperioden får om det är nödvändigt förlängas i enlighet med förfarandet i artikel 12.

Den angivna ettårsperioden löpte ut 31 december 1995. Något beslut om tilläggsgarantier eller om förlängning enligt artikel 12 har inte fattats förutom för svinsjukdomen TGE[48], för vilken tidsperioden förlängdes till den 31 december 1996.

Direktiv 64/432/EEG ändrades 1997[49]. Direktivet hade då varit föremål för förhandlingar i rådet under flera år. Ändringen innebar att enbart särskilt uppräknade sjukdomar kunde komma i fråga för tilläggsgarantier. I det då beslutade direktivet var det inte längre möjligt att få tilläggsgarantier för nötkreatur avseende paratuberkulos, leptospira hadjo, campylobacter foetus och trichomonos samt för svin avseende PRRS, PED och leptospira pomona. Genom direktivet upphävdes vidare de bestämmelserna om särskilda regler för Sverige. Den nya lydelsen skulle börja tillämpas den 1 juli 1998. Detta datum ändrades dock senare till den 1 juli 1999.

Enligt 15 § och bilagan till Statens jordbruksverks (SJVFS 1998:70) om införsel av nötkreatur och svin ställer Sverige alltjämt krav på provtagning i karantän vid införsel av nötkreatur för Leptospiros, Campylobacterios, Trichomoniasis samt Paratuberkulos och vid införsel av svin för Leptospiros, PED, PRRS och TGE.

Kommissionens skrivelser till Sverige rörande svenska införselkrav för nötkreatur

Under 2009 och 2010 har det ägt rum en skriftväxling mellan kommissionen och den svenska regeringen om de svenska djurhälsokraven vid införsel av nötkreatur[50]. Kommissionen har anfört att sedan 1 januari 1996 är inte de svenska reglerna rörande införselkrav på nötkreatur avseende leptospira, campylobakter foetus, trichomonas foetus och mycobacterium paratuberculosis inte i överensstämmelse med unionsrätten. Kommissionen skriver att Sverige under ett år från anslutningen till EU fick tillämpa nationella regler

[48] Kommissionens beslut 96/95/EG av den 12 januari 1996 om bemyndigande för Sverige att bibehålla sina nationella åtgärder beträffande överförbar gastroenteritis enligt artikel 10.4 i rådets direktiv 64/432/EEG.
[49] Rådets direktiv 97/12/EG av den 17 mars 1997 om ändring och uppdatering av direktiv 64/432/EEG om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen.
[50] Jordbruksdepartementets dnr Jo2009/2687, Jo2010/990, Jo2010/1872 och Jo2010/3681.

rörande införsel av nötkreatur avseende de nämnda smittorna. Under det året skulle kommissionen bedöma de skäl som Sverige anfört i ansökan om att få tilläggsgarantier för de nämnda smittorna. När året gått till ända vare sig föreslog eller antog kommissionen sådana tilläggsgarantier, inte heller förlängdes den ettåriga tidsfristen. Kommissionen redogör också för processen med att revidera direktivet 64/432/EEG, se ovan, och konstaterar att den lista på sjukdomar som beslutades efter revisionen och som kan berättiga till tilläggsgarantier inte längre omfattar de fyra berörda sjukdomarna. Kommissionen anför också att sedan Sverige inträtt i EU har direktivet 64/432/EEG ändrats vid flera tillfällen utan att återinsätta möjligheten till tilläggsgarantier för de sjukdomar som ansökan avsåg. Slutligen anför kommissionen att när det gäller *Campylobacter foetus* och *Trichomonas foetus* har tester för dessa smittor begränsats till semintjurar vid vissa avelsanläggningar rörande handel med semin från nötkreatur inom gemenskapen. Ett förfarande som är i överensstämmelse med OIE:s rekommendationer i the Terrestial Animal Health Code. Kommissionen hänvisar också till två rapporter dels från the Scientific committee on Animal Health and Animal Welfare från 200 rörande ”Possible links between Chrone´s disease and Paratuberculosis”, dels från EFSA rörande risken att överföra Mycobacterium paratuberculosis via semin och mjölk, där rapporterna pekar på begränsningarna i tester som diagnostiserar paratuberkulos. Kommissionen anför att detta ytterligare styrker ställningstagandet att inte ge möjlighet för tilläggsgarantier för denna smitta.

Den svenska regeringen har anfört att det rättsliga läget är oklart. När Sverige ansökte om tilläggsgarantier förutsatte regeringen att varje ansökan skulle prövas. Det framgår också av anslutningsfördraget att kommissionen så snart som möjligt skulle pröva ansökningarna och ta ändamålsenliga beslut, vilket ännu inte har skett. Regeringen hänvisar vidare till att man har tillsatt en utredning för att göra en översyn av den svenska djurhälsolagstiftningen (Djursmittsutredningen).

PRRS

Beträffande ansökan om tilläggsgarantier för PRRS så fördes den inte upp bland de andra ansökningarna. Utredningen har inte funnit någon dokumentation om och varför Sverige inte fullföljde ansökan i denna

del. Jordbruksverket har uppgivit att det då inte var möjligt eftersom regleringen av sjukdomen i Sverige var begränsad. I stället kom PRRS att tas in som en särskild undantagsbestämmelse i direktivet i en egen artikel 8a med följande lydelse.

> Artikel 8a
> Vad gäller PRRS (porcine respiratory and reproductive syndrome) och under en övergångstid på tre år från dagen för anslutningsfördragets ikraftträdande, skall ett serologiskt prov med negativt resultat utföras på alla levande svindjur, inbegripet vildsvin, som skall levereras till Sverige från en sådan region som definieras i artikel 2 o och i vilken PRRS har konstaterats officiellt. Detta prov kommer att krävas under tolv månader efter det senaste sjukdomsfallet i den regionen. Regler för tillämpningen av detta stycke skall beslutas enligt förfarandet i artikel 12.

Den särskilda övergångstiden löpte ut vid årsskiftet 1997/98. I mars 1997 hade rådet som nämnts ovan fattat beslutet om ändring av direktivet 64/432/EEG som skulle tillämpas från och med 1 juli 1998 (senare ändrat till 1 juli 1999, jfr ovan). I det ändrade direktivet fanns inte heller artikel 8a längre med. Direktivet offentliggjordes den 24 april 1997 då det publicerades i Europeiska gemenskapens tidning (EGT).

Utredningen har fått del av kopior av skrivelser kring ansökningarna. Av dessa framgår bl.a. att regeringen beslutade den 17 juni 1998[51] att uppdra åt Jordbruksverket att ansöka om att Sverige ska erhålla tilläggsgarantier för PRRS. I beslutet anges att Sverige vid inträdet till EU under en övergångstid på tre år fick tillämpa införselregler för PRRS och att övergångstiden hade löpt ut vid årsskiftet 1997/1998.

Jordbruksverkets föreskrifter om införsel av nötkreatur och svin omfattar alltjämt krav på provtagning i karantän för kontroll av PRRS vid införsel av svin.

Salmonella

Sverige erhöll genom anslutningsfördraget vissa tilläggsgarantier med avseende på salmonella. Garantierna innebär bl.a. att Sverige skulle ha rätt att kräva provtagning avseende salmonella vid införsel till landet av nötkreatur och svin.

[51] Jo98/171.

När det gäller nötkreatur och svin, gjordes genom anslutningsfördraget en ändring i rådets direktiv 64/432/EEG. I direktivet infördes följande nya artikel:

> Artikel 10a
> 1. I väntan på att de ändringar som skall göras i detta direktiv skall träda i kraft, skall, på bestämmelseorten, bestämmelserna om salmonella i det kontrollprogram som tillämpas av Finland, Norge och Sverige tillämpas på sådana nötkreatur och svin för avel, produktion eller slakt som är avsedda för de medlemsstaterna. Om det konstateras att djuren är positiva, skall samma bestämmelser tillämpas på dem som på djur med ursprung i de medlemsstaterna. Dessa bestämmelser skall inte tillämpas på djur från anläggningar som är underkastade ett program som erkänts som likvärdigt i enlighet med förfarandet i artikel 12.
>
> 2. De garantier som fastställs i punkt 1 är inte tillämpliga förrän kommissionen har godkänt de kontrollprogram som Finland, Norge och Sverige skall lämna in. Kommissionen skall fatta sitt beslut innan anslutningsfördraget träder i kraft, så att de handlingsprogram och garantier som avses i punkt 1 är tillämpliga när anslutningsfördraget träder i kraft."

Kommissionen prövade de i punkten 2 ovan nämnda kontrollprogrammen och beslutade att godkänna dem genom kommissionens beslut 95/50/EG av den 23 februari 1995 om godkännande av det handlingsprogram för den salmonellakontroll för vissa levande djur och djurprodukter som lagts fram av Sverige. I beslutet anges bl.a. att de åtgärder som gäller nötkreatur och svin för avel, produktion eller slakt och som ingår i det svenska programmet, ska godkännas. Genom detta beslut fick således Sverige rätt att tillämpa de garantier som föreskrivs i artikel 10a i det ovan nämnda direktivet.

Rådets direktiv 64/432/EEG ändrades dock, som anförts ovan, genom rådets direktiv 97/12/EG. Genom ändringen upphävdes artikel 10a och därmed den legala grunden för Sveriges rätt att kräva provtagning avseende salmonella vid införsel av levande nötkreatur och svin till Sverige. Direktiv 97/12/EG började tillämpas den 1 juli 1999.

Sverige kräver i dag[52] att nötkreatur och svin som förs in från ett land som inte har ett salmonellakontrollprogram som är godkänt av kommissionen och som är likvärdigt det svenska salmonellakontrollprogrammet ska undersökas avseende förekomst av salmonella före insättning i mottagarbesättningen. Undersökningen ska ske

[52] 8 b § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:70) om införsel av nötkreatur och svin.

genom provtagning och analys. Djuren ska före insättningen isoleras av djurhållaren i nära anslutning till mottagarbesättningen på ett sådant sätt att överföring av smitta inte kan ske till djuren i mottagarbesättningen eller några andra nötkreatur eller svin. Kravet på isolering gäller inte om provtagning och analys skett i avsändarlandet.

Ansökningar om tilläggsgarantier för sjukdomar hos får och getter

Rådets direktiv 91/68/EEG av den 28 januari 1991 om djurhälsovillkor för handeln med får och getter inom gemenskapen reglerar frågan om tilläggsgarantier för får och getter. Enligt artikel 8 kan ett medlemsland som anser att hela eller delar av landet var fritt från någon av de sjukdomar som räknas upp i avdelning III i bilaga B få tilläggsgarantier för en sådan sjukdom. I bilagan anges följande sjukdomar: smittsam agalakti, paratuberkulos, kaseös lymfadenit, lungadenomatos och maedi-visna samt viral artrit/encefalit hos get

Sverige ansökte i förhandlingarna 1994 inför EU-inträdet om tilläggsgarantier för ovin paratuberkulos och smittsam juverinflammation (smittsam agalakti). I anslutningsfördraget gjordes också tillägg i direktivet 91/68/EEG[53] vari artikel 8 utökades med en ny punkt 4 av följande lydelse.

> 4. Kommissionen skall så snart som möjligt granska de skäl som Sverige redovisar rörande ovin paratuberkulos och smittsam juverinflammation hos får. Efter den granskningen får bestämmelserna i punkt 2 tillämpas om det är berättigat. Ändamålsenliga beslut enligt punkt 2 skall antas så snart som möjligt. I väntan på de besluten får Sverige under ett år från dagen för anslutningsfördragets ikraftträdande tillämpa de nationella bestämmelser om de ovannämnda sjukdomarna som var i kraft före den dagen. Ettårsperioden får om det är nödvändigt förlängas i enlighet med förfarandet i artikel 15.

Ettårsfristen löpte ut den 31 december 1995. Något beslut om tilläggsgarantier eller om förlängning av tidsfristen har inte fattats.

Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1994:224) om införsel av får och getter omfattar krav på karantän för kontroll av paratuberkulos och mycoplasma agalactie. Djur från Danmark och Finland omfattas av vissa lättnader.

[53] SFS 1994:1501 s. 2277 f.

Beträffande får och getter är det fortfarande möjligt att få tilläggsgarantier för de aktuella sjukdomarna Därutöver är det möjligt att få tilläggsgarantier för bl.a. maedi-visna. Beträffande den sistnämnda smittan genomförs ett program i Svenska Djurhälsovårdens regi, se vidare del B, kapitel 12.

Ansökningar avseende fjäderfä

Djurhälsovillkoren för handel med fjäderfän finns i rådets direktiv 2009/158/EG av den 30 november 2009 om djurhälsovillkor för handel inom gemenskapen med och för import från tredjeland av fjäderfä och kläckägg. Direktivet är en konsolidering av rådets direktiv 90/539/EEG av den 15 oktober 1990 om djurhälsovillkor för handel inom gemenskapen med och för import från tredje land av fjäderfä och kläckningsägg.

Enligt artikel 13 i direktivet kan en medlemsstat som har utarbetat ett bekämpningsprogram för en sjukdom som kan drabba fjäderfä få det godkänt av kommissionen samt erhålla tilläggsgarantier för sjukdomen ifråga. Vid Sveriges anslutning lades en ny punkt 4 till artikel 13 i rådets direktiv 90/539/EEG.

> 4. Kommissionen skall så snart som möjligt granska de program som Sverige lämnar in för infektiös bronkit (IB). Efter den granskningen får bestämmelserna i punkt 2 tillämpas om det är berättigat. Ändamålsenliga beslut enligt punkt 2 skall antas så snart som möjligt. I väntan på de besluten får Sverige under ett år från dagen för anslutningsfördragets ikraftträdande tillämpa de nationella bestämmelser avseende den ovannämnda sjukdomen som var i kraft före den dagen. Ettårsperioden får om det är nödvändigt förlängas i enlighet med förfarandet i artikel 32."

Enligt artikel 14 i direktivet kan en medlemsstat som anser att dess territorium eller delar därav är fritt från någon av de sjukdomar som kan angripa fjäderfä ansöka hos kommissionen om tilläggsgarantier. Vid Sveriges anslutning lades en ny punkt 4 till artikel 14 i rådets direktiv 90/539/EEG.

> 4. Kommissionen skall så snart som möjligt granska de skäl som Sverige redovisar för TRT/SHS (turkey rhinotracheitis/swollen-head syndrome), ILT (infektiös laryngotrakeit), EDS-76 (egg drop syndrome) och hönskoppor. Efter den granskningen får bestämmelserna i punkt 2 tillämpas om det är berättigat. Ändamålsenliga beslut enligt punkt 2 skall antas så snart som möjligt. I väntan på de besluten får Sverige under ett år från dagen för anslutningsfördragets ikraftträ-

dande tillämpa de nationella bestämmelser avseende de ovannämnda sjukdomarna som var i kraft före den dagen. Ettårsperioden får om det är nödvändigt förlängas i enlighet med förfarandet i artikel 32.

Ettårsfristen löpte ut den 31 december 1995. Den 12 januari 1996 beslutade kommissionen, såsom det får förstås, att förlänga tidsfristen för TRT/SHS med ett år, dvs. till den 31 december 1996[54]. Något beslut om förlängning därefter har inte fattats.

Beträffande EDS-76 och TRT/SHS hade Sverige också ansökt om tilläggsgarantier inom ramen för EES-avtalet till EFTA:s övervakningsmyndighet (ESA). ESA beslutade den 30 november 1994 om tilläggsgarantier för Sverige för EDS-76 (196/94/COL) och TRT/SHS (195/94/COL). Av besluten framgår att fjäderfän som förs in i Sverige, med undantag för slaktdjur, inte får vara vaccinerade mot EDS-76 respektive TRT/SHS samt att de ska ha testats med negativt resultat avseende smittan innan de lämnar ursprungslandet. Slaktdjur ska omedelbart föras till slakt.

I artikel 172.7 i det svenska anslutningsfördraget föreskrivs att de beslut som ESA har fattat ska fortsätta att gälla efter anslutningen, om inte kommissionen bestämmer något annat genom ett motiverat beslut i överensstämmelse med gemenskapens bestämmelser. Enligt vad utredningen känner till har kommissionen inte meddelat något beslut som innebär att ESA:s beslut upphävs.

I december 1999 inlämnade Sverige en uppdatering av ansökningarna till kommissionen[55]. I detta dokument anges aktuell status för övervakningen av sjukdomarna. Det anges där beträffande fjäderfäsjukdomen IB att efter en rad utbrott av sjukdomen tillämpas nu vaccination och att kontrollprogrammet inte längre är aktuellt. Utredningen uppfattar skrivning från 1999 såsom ett återtagande av ansökan. För fjäderfäsjukdomen ILT anges att den har strukits från epizootilagen och landet är fritt från ILT i kommersiella anläggningar men att den är spridd i hobbybesättningar.

Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1994:223) om införsel av fjäderfä och kläckägg omfattar krav på provtagning i karantän av salmonella, EDS-76, TRT/SHS, IB och ILT.

---

[54] Det finns ingen tryckt version av detta beslut i EGT. (Däremot finns det två likalydande beslut rörande förlängningen av tidsfristen för fisksjukdomarna infektiös pankreatisk nekros och bakteriell njursjukdom (96/93/EEG och 96/94/EEG). Medlemsländerna har dock röstat för en förlängning av beslutet i Ständiga veterinärkommittén i december 1995. Vidare har kommissionär Fischler i en skrivelse till Sverige i januari 1996 framhållit att TRT/SHS är en av de fyra sjukdomar som kommissionen vid sin bedömning kommit fram till kan komma i fråga för tilläggsgarantier.

[55] Jordbruksverkets dnr 33-6821/99.

Ansökningar om tilläggsgarantier avseende bin

Rådets direktiv 92/65/EEG omfattar bl.a. bin. I artikel 15 anges att om en medlemsstat anser att dess territorium eller en del av dess territorium är fritt från några av de sjukdomar som räknas upp i bilaga B och för vilka djuren som omfattas av detta direktiv är mottagliga, ska medlemsstaten förelägga kommissionen tillräcklig dokumentation till stöd för detta. Kommissionen ska undersöka den dokumentation som avses i punkt 1 och förelägga Ständiga veterinärkommittén ett beslut som godkänner eller avvisar den plan som medlemsstaten har lagt fram. Om planen godkänns ska omfattningen av de ytterligare allmänna eller särskilda garantier som kan krävas i handeln fastställas enligt förfarandet i artikel 26. Dessa får inte gå utöver de garantier som medlemsstaten tillämpar nationellt. I avvaktan på ett beslut får den berörda medlemsstaten i sina handelsförbindelser ha kvar de krav som är nödvändiga för att upprätthålla dess status.

I bilaga B anges beträffande bin att direktivet omfattar europeisk yngelröta samt varronos och akarinos (besvär orsakade av kvalster) hos bin.

Regeringen beslutade 1995 att Sverige hos kommissionen skulle begära tilläggsgarantier för akarinos (trakekvalster [Acarapis woodi]) och för varronos[56].

Utredningen har varken anträffat något bifall eller avslag på ansökan. Detta innebär att Sverige i enlighet med skrivningen i artikel 15 i avvaktan på beslut kan ha kvar de krav som anses nödvändiga för att upprätthålla status. Emellertid har, genom ändringar år 2008 i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1996:24) om införsel av djur, sperma, ägg och embryon, de nationella reglerna anpassats till EU:s grundläggande regler. Sverige uppställer således inte längre några särskilda handelskrav för varroa- eller trakékvalster. Beträffande bisjukdomarna kan nämnas att varroakvalster förekommer i stort sätt i hela Sverige medan trakékvalster, så vitt känt för utredningen, inte har påträffats i Sverige.

[56] Jordbruksdepartementets dnr Jo95/232.

Ansökan om tilläggsgarantier för tuberkulos hos hjort

Rådets direktiv 92/65/EEG omfattar sådana idisslare som inte omfattas av andra handelsdirektiv. Hjortar är idisslare som faller under direktivet.

Enligt artikel 14 i direktivet får en medlemsstat ansöka om godkännande av bekämpningsprogram för vissa angivna sjukdomar. Programmen får godkännas av kommissionen tillsammans med de ytterligare allmänna eller begränsade garantier som kan krävas i handeln. Medlemsstater som anser att dess territorium är fritt från en sådan sjukdom kan ansöka om friförklaring avseende sjukdomen i enlighet med artikel 15. Kommissionen ska undersöka den dokumentation som läggs fram till stöd för friförklaringen. Om ansökan godkänns ska även omfattningen av de ytterligare allmänna eller särskilda garantier som kan krävas i handeln fastställas av kommissionen. I avvaktan på ett beslut får den berörda medlemsstaten i sina handelsförbindelser ha kvar de krav som är nödvändiga för att upprätthålla dess status.

I bilaga B till direktivet anges att beträffande idisslare (t.ex. hjort) är det möjligt att få tilläggsgarantier för tuberkulos.

Sverige anordnade ett kontrollprogram avseende tuberkulos hos hjort 1994 och upprätthöll efter medlemskapet krav på provtagning i karantän för idisslare. Kommissionen inledde 2003 ett överträdelseärende mot Sverige[57]. Enligt kommissionen stred de svenska kraven på provtagning i karantän mot bestämmelserna i rådets direktiv 92/65/EEG. Den svenska regeringen svarade att Sverige skulle ändra på sina föreskrifter, utom vad gäller kravet på kontroll för tuberkulos. För denna sjukdom hade Sverige för avsikt att lämna in program om att Sverige är fri från tuberkulos hos idisslare med undantag från hjortar. Vad gäller hjortar hade Sverige för avsikt att ansöka om att det pågående kontrollprogrammet skulle godkännas i enlighet med artikel 14 i direktivet. Sverige lämnade därefter in ansökan om friförklaring respektive om godkännande av bekämpningsprogram.

Programmet om bekämpning av tuberkulos hos hjort lades fram för kommissionen 2004 och har kompletterats med ytterligare uppgifter på begäran av kommissionen, bl.a. år 2007. Enligt 14 § Statens jordbruksverks föreskrifter om införsel av djur, sperma, ägg och embryon upprätthålls alltjämt krav på provtagning i karantän för tuberkulos hos hjortar.

[57] Jordbruksdepartementets diarienummer Jo2003/2263, Jo2005/1029 och Jo2006/3392.

Sverige har återkallat sin ansökan om friförklaring avseende tuberkulos för andra idisslare samt anpassat de svenska införselbestämmelserna efter direktivets krav.

3.7.7 Utredningens kommentarer till handel inom EU och ansökningar om tilläggsgarantier m.m.

En fråga i utredningen har rört de införselkontroller som Sverige upprätthåller beträffande icke beviljade ansökningar om tilläggsgarantier.

Som ovan redovisats uppställs det i Sverige krav på provtagning i karantän vid införsel av nötkreatur och svin[58], får och getter[59], fjäderfän och kläckägg[60] samt hjortar[61]. Kravet på karantän gäller i vissa fall inte djur som är födda i och sedan födseln befunnit sig i Danmark, Finland eller Norge.

Något stöd för ett generellt krav på anmälan till tullen vid införsel av djur finns inte. Enligt rådets direktiv 90/425/EEG ska kontroller av djur göras i avsändarlandet och det ska då upprättas ett intyg att djuret uppfyller gemenkapens krav på handel för det aktuella djuret. I samband med att intyget ges ska uppgifter registreras i det gemensamma veterinärdatasystemet, TRACES, varigenom mottagarlandet får kännedom om de djurtransporter som kommer till landet, inom normalt 24 timmar. I den mån kontroller ska utföras är det vid ankomst till sin destination och det är således inte tullen som ska kontrollera något vid gränsen. Undantag från denna regel får enbart göras om det förekommer särskild anledning till att misstänka att djuren inte uppfyller införselvillkoren.

Det måste dock framhållas att enligt artikel 4 i rådets direktiv 92/65/EEG har Sverige rätt att behålla sina nationella regler avseende införsel av ormar och reptiler i avvaktan på EU-bestämmelser om sådana djur samt att rådets direktiv 90/425/EEG inte är tillämpligt på icke-kommersiella transporter av sällskapsdjur.

I betänkandet *Kontroll av varor vid inre gräns* SOU 2006:9 s. 213 f. och 216 ff. anfördes bl.a. att reptiler som hålls som säll-

[58] 15 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:70) om införsel av nötkreatur och svin, senast ändrad (SJVFS 2009:40).
[59] Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:224) om införsel av får och getter, senast ändrad genom (SJVFS 2009:39).
[60] Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:223) om införsel av fjäderfä och kläckägg, senast ändrad (SJVFS 2006:79).
[61] Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1996:24) om införsel av djur, sperma, ägg och embryon.

skapsdjur samt nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk är varor som inte ska omfattas av inregränslagen. Utredningen ansåg emellertid att samtliga hundar och katter samt illrar borde omfattas av inregränslagen. Detta med anledning av de bestämmelser om pass, som finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003 samt av rådets direktiv 92/65/EEG. Syftet med denna kontroll är att skydda Sverige mot bl.a. rabies och dvärgbandmask.

Djursmittsutredningen finner att frågan om vilken kontroll som ska utövas av sällskapsdjur som förs in i Sverige i enlighet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003 bör bli föremål för fortsatta överväganden.

Lojalitetsprincipen

En grundläggande princip i EU-rätten är den s.k. lojalitetsprincipen. Den finns stadgad i artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt bestämmelsen ska unionen och medlemsstaterna, enligt principen om lojalt samarbete, respektera och bistå varandra när de fullgör uppgifter som följer av fördragen. Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Medlemsstaterna ska vidare hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

Lojalitetsprincipen har behandlats av EU-domstolen i ett flertal mål, däribland mål C-319/97, det s.k. Kortas-målet. Antoine Kortas var vid Landskrona tingrätt åtalad för att ha sålt konfektyrer som importerats från Tyskland och som innehöll ett färgämne som betecknas E 124 eller ”koschenillrött”. Enligt den vid tiden gällande livsmedelslagen (1971:511) fick som livsmedelstillsats endast användas tillsatser som godkänts för livsmedlet ifråga. E 124 var inte godkänt som livsmedelstillsats. Färgämnet fick dock enligt EU-lagstiftningen användas i konfektyrer (Europaparlamentets och rådets direktiv 94/64/EG av den 30 juni 1994 om färgämnen för användning i livsmedel). Direktivet hade antagits med stöd av artikel 100a i fördraget.

I artikel 100a.4 i fördraget föreskrevs att om en medlemsstat, efter det att rådet med kvalificerad majoritet har beslutat om en harmoniseringsåtgärd, anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser som grundar sig på bl.a. människors hälsa och liv ska

den anmäla dessa bestämmelser till kommissionen. Kommissionen ska bekräfta de nationella bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

Den svenska regeringen hade i november 1995 anmält en begäran om undantag till kommissionen, med stöd av artikel 100a.4 i fördraget och meddelat att Sverige hade för avsikt att fortsätta tillämpa gällande nationella bestämmelser om ifrågavarande färgämne. Regeringen menade att färgämnena kunde ge upphov till överkänslighetsreaktioner såsom nässelfeber och astma. Kommissionen svarade inte på den svenska anmälan. I en skrivelse i till domstolen i juli 1998 uppgav kommissionen att den snart skulle fatta beslut i frågan.

Den huvudsakliga frågan i målet rörde hur det faktum att kommissionen inte svarat på en anmälan påverkade det anmälande medlemslandets möjlighet att tillämpa nationella bestämmelser.

Domstolen fann att det vid tiden för den svenska anmälan inte fanns någon tidsfrist i artikel 100a.4[62] inom vilken kommissionen skulle ta ställning till anmälda nationella bestämmelser. Det förhållandet att det inte fanns någon frist innebar inte att kommissionen var befriad från skyldigheten att handla med erforderlig omsorg inom sina ansvarsområden. Artikel 100a.4 avser nationella bestämmelser som en medlemsstat anser är grundade på väsentliga behov. Under dessa omständigheter förutsätter genomförandet av systemet med anmälan i artikel 100a.4 att kommissionen och medlemsstaterna samarbetar lojalt. Domstolen fann att kommissionen så fort som möjligt ska granska anmälda nationella bestämmelser och att det var uppenbart att så inte hade skett i det aktuella ärendet.

Domstolen fann dock vidare att även om kommissionens visat bristande omsorg kan det inte påverka tillämpningen fullt ut av det ifrågavarande direktivet. Om en medlemsstat anser att kommissionen åsidosätter sina skyldigheter kan den med stöd av fördragets bestämmelser, väcka talan vid domstolen för att få fastställt att kommissionen har åsidosatt sina skyldigheter och i förekommande fall ansöka om nödvändiga interimistiska åtgärder.

[62] Bestämmelsen i fråga är numera reglerad i artikel 114 i EUF-fördraget. Vidare har beträffande sådana anmälningar införts en bestämmelse som anger att om kommissionen inte reagerar inom sex månader ska de nationala bestämmelserna anses godkända.

Sveriges utestående ansökningar om tilläggsgarantier

Frågan om Sveriges utestående ansökningar om tilläggsgarantier har diskuterats under lång tid, det främsta skälet är att Sverige uppges tillämpa införselregler för dessa sjukdomar så som om ansökningarna hade bifallits. Av redovisningen ovan framgår att så är fallet.

Det synes följa av den ovan nämnda skrivelsen från kommissionen till den svenska regeringen om Sveriges krav på provtagning avseende vissa sjukdomar hos nötkreatur, att kommissionen anser att det inte finns några utestående ansökningar att pröva. Utredningen finner att, oavsett om så är fallet eller inte, att för de sjukdomar som Sverige upprätthåller krav på provtagning i karantän, med undantag för PRRS och tuberkulos, fick Sverige en tidsbegränsad rätt att behålla sina nationella införselbestämmelser. Tiden gick för merparten av smittorna ut den 31 december 1995. För några smittor förlängdes den till den 31 december 1996. Därefter har inga nya tidsfrister beslutats.

Frågan om de svenska kraven kring införsel av djur har varit föremål för domstolsprövning i svensk domstol, se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom 1999-08-18 i mål 1767-1999. Målet meddelades inte prövningstillstånd i Regeringsrätten.

Utredningen bedömer att EU-domstolens avgörande i Kortasmålet har betydelse även för den ifrågavarande situationen. Sveriges rätt att behålla nationella bestämmelser var tidsbegränsad. När tidsfristen löpte ut var Sverige skyldig att anpassa sitt regelverk till de ifrågavarande direktiven. För att undvika detta skulle Sverige ha väckt talan mot kommissionen för att den inte fattat beslut inom en rimlig tid samt begärt att domstolen interimistiskt beslutade att Sverige fick behålla kraven på provtagning. Det är således inte förenligt med EU-lagstiftningen att fortsatt kräva provtagning beträffande flertalet av de ifrågavarande smittorna. I den mån de utestående ansökningarna inte kan anses ha förfallit till följd av ändrad EU-rättslig lagstiftning har Sverige emellertid möjlighet att stämma kommissionen och begära att EU-domstolen fattar ett interimistiskt beslut rörande provtagning avseende sjukdomarna.

Beträffande två av de smittor som Sverige upprätthåller krav på provtagning i karantän, TRT/SHS och EDS-76, har Sverige erhållit tilläggsgarantier av ESA. Enligt anslutningsfördraget ska ESA:s beslut ”fortsatt gälla efter anslutningen, om inte kommissionen bestämmer något annat genom ett motiverat beslut”. Enligt vad

utredningen känner till har kommissionen inte meddelat något beslut som innebär att ESA:s beslut upphävs. Utredningen finner således att Sverige alltjämt ska ha rätt att kräva provning avseende fjäderfäsmittorna TRT/SHS, EDS-76. Provtagningen ska dock i enlighet med de beviljade tilläggsgarantierna äga rum i ursprungsbesättningen.

PRRS

Sverige ansökte om friförklaring från PRRS jämte tilläggsgarantier för denna sjukdom först efter att rådets direktiv 64/432/EEG hade ändrats på ett sådant sätt att det inte längre skulle vara möjligt att erhålla tilläggsgarantier för sjukdomen i fråga. Sveriges bestämmelser är inte förenliga med direktivet och det finns inget i direktivets nu gällande lydelse som ger Sverige rätt att upprätthålla kravet på provtagning avseende PRRS. Vidare kan det framhållas att det inte heller enligt direktivets äldre lydelse fanns någon bestämmelse som skulle ha gett Sverige rätt att upprätthålla kravet provtagning avseende smittan utan ett föregående beslut från kommissionen. Det finns således inget rättsligt stöd för Sverige att i avvaktan på en prövning av ansökan upprätthålla kravet på provtagning avseende PRRS.

Tuberkulos hos hjort

Sverige anordnade kontrollprogram avseende tuberkulos hos hjort redan 1994 Kontrollprogrammen har inte avslutats och formellt sett är Sverige ännu inte fri från smittan hos hjort. Programmet är dock inne i sitt slutskede och smittan har inte påträffats hos hjort sedan 1997. Enligt svenska myndigheter bedöms inte heller smittan förekomma bland hjortar i Sverige.

Som anförts ovan inledde kommissionen ett överträdelseärende mot Sverige avseende Sveriges bestämmelser om införsel av vissa idisslare, bl.a. hjort. Efter att ha mottagit den svenska ansökan om godkännande av kontrollprogrammen för tuberkulos hos hjort samt vissa kompletteringar till ansökan har kommissionen avslutat överträdelseärendet. Kommissionen har dock ännu inte fattat något beslut om den svenska ansökan.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser utredningen att det finns fog för att hävda att Sverige i praktiken är fritt från tuberkulos hos hjort. Utredningen finner därför att Sverige med en analog tillämpning av artikel 15 i rådets direktiv 92/65/EEG får anses ha rätt att behålla de nationella kraven på provtagning för tuberkulos hos hjort.

Salmonellagarantierna för nötkreatur och svin

Den bestämmelse i rådets direktiv 64/432/EEG som gav Sverige rätt att tillämpa särskilda garantier vid införsel av nötkreatur och svin har, som anförts ovan, upphävts genom rådets direktiv 97/12/EG. Utredningen har inte identifierat någon annan EU-rättsakt enligt vilken Sverige ges rätt att upprätthålla tilläggsgarantier avseende dessa djur. I artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 av den 17 november 2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen finns en bestämmelse om att en medlemsstat som är mottagare av en sändning av levande fjäderfän och svin eller kläckägg får av kommissionen bemyndigas att kräva att resultaten av de salmonellatester som måste göras inför att djuren lämnar ursprungsbesättningen uppfyller samma kriterier för salmonella som fastställts i den mottagande medlemsstatens godkända nationella program. I artikeln anges vidare att de särskilda åtgärder avseende salmonella som gällde för levande djur vid transport till Sverige och Finland före ikraftträdandet av denna förordning, ska fortsätta att gälla som om de hade fastställts i enlighet med bestämmelserna i artikeln.

Utredningen anser inte att det kan sägas att Sverige, eller för den delen Finland, vid tiden för ikraftträdandet av Europaarlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 hade några av EU-rätten erkända särskilda åtgärder avseende nötkreatur och svin. I sammanhanget kan nämnas att Finland, som erhöll samma tilläggsgarantier som Sverige vid anslutningen till EU, numera inte uppställer något krav på provtagning avseende salmonella vid införsel av nötkreatur och svin.

Det är utredningens sammantagna slutsats att Sverige i dag inte har rätt att upprätthålla kravet på provtagning avseende salmonella för nötkreatur och svin.

3.8 Rättsliga principer för ersättning

Staten har med anledning av smittsamma djursjukdomar lämnat ersättning för olika former av ingrepp i enskildas verksamheter under lång tid och med skiftande inställning till de principiella grunder varpå ersättning lämnas. En viktig utgångspunkt för att diskutera ersättning till enskilda är egendomsskyddet i grundlagen.

Riksdagen beslutade slutligt i november 2010 att ändra regeringsformen. Den ändrade regeringsformen träder i kraft den 1 januari 2011. Propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80) grundar sig på en översyn av en parlamentarisk utredning – Grundlagsutredningen – som lämnade sitt betänkande i december 2008. I betänkandet *En reformerad grundlag* del 1, s. 443 ff. redovisar utredningen sina överväganden kring expropriation och rådighetsinskränkningar. Den föreslår att det bör tydliggöras i regeringsformen att huvudprincipen ska vara att full ersättning lämnas vid expropriation eller annat sådant förfogande. I 2 kap. 15 § regeringsformen i dess nya lydelse stadgas:

> Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.
>
> Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.
>
> Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.
>
> Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Ett grundläggande drag i expropriationsbegreppet är att en egendoms värde förs från en enskild till det allmänna eller annan enskild, värdeöverföring. En sådan värdeöverföring förekommer inte vid ingrepp för att hindra spridning av smittsamma djursjukdomar. Bland annat på grund av detta har grundlagens egendomsskydd inte ansetts omfatta de fall då det allmänna vidtar åtgärder mot farlig

egendom t.ex. smittsamma djur (jfr Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, s. 132 ff.). I motiven till epizootilagen delar också Lagrådet regeringens uppfattning att ersättningsbestämmelserna i epizootilagen inte innebär ett tvångsövertagande som faller under 2 kap 18 § regeringsformen (i dess äldre lydelse), det var annan tvångsavhändelse, t.ex. förstörelse av egendom på grund av smitta (prop. 1998/99:88 s 69 f.).

I propositionen 2009/10:80 anger regeringen att enligt gällande svensk rätt gäller principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inte medför rätt till ersättning (prop. s. 168 f, se även Bengtsson s. 132 ff.). Regeringen tar också upp principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle, PPP) som bland annat återfinns i artikel 191 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Regeringen framhåller emellertid att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Frågan aktualiseras vid ingripanden som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt. I en sådan situation anger utredningen att en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen skulle kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning. Regeringen anger att en grundläggande förutsättning för ersättning bör vara att den enskilde ska vara utan skuld till att ingripandet görs. Ersättning bör inte vara aktuell om inskränkningen sker med anledning av att verksamheten bedrivits i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvillkor. En ytterligare förutsättning bör vara att det vid avvägningen mellan det allmännas och den enskildes intressen inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska bördan som ingreppet orsakar. I vilka fall ersättning ska lämnas ska anges i lag när den nya lagen medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Regeringen framhåller att begreppen hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl också omfattar djurskyddshänsyn (jfr SOU 2003:86 s. 123).

Regeringen anger i propositionen att en utredning ska ges i uppdrag att gå igenom den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar rörande fast egendom av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

3.8.1 Utredningens bedömning om principer för ersättning

Epizootilagstiftningen uppges ibland vila på skadeståndsrättsliga principer. Utredningen anser att ersättningsprinciperna i praktiken för nu gällande epizootilagstiftningen närmast kan liknas vid de som tillämpas vid expropriation. Zoonoslagstiftningen grundar sig däremot på att det ska lämnas en skälig eller rättmätig ersättning, s.k. billighet. Bengtsson, s. 132 ff., lämnar en utförlig beskrivning av olika grunder som ersättning har lämnats på.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anges att ersättning för ingrepp bör vara rättmätiga, dvs. grunda sig på vad som är skäligt. Smittsamma djursjukdomar föranleder också bestämmelser som kan innebära en inskränkning i användning av mark och byggnader. Ersättning för sådana inskränkningar kan ske enligt regeringsformen 2 kap. 15 §. Utredningen har, i enlighet med regeringens uttalande i propositionen, att överväga ersättningsmöjligheten. Utredningen bedömer att det kan förekomma situationer där beslut kan innebära annat än tillfälliga inskränkningar i användning av mark eller byggnad där det inte är rimligt att den enskilde ska bära hela den ekonomiska bördan som beslutet medför. De situationer där detta kan uppstå torde dock vara sällan förekommande och föranledda av speciella förutsättningar i det enskilda fallet. Utredningen föreslår därför i del A, avsnitt 3.12.1 att möjligheten till ersättning tas in i en bestämmelse om ersättning vid särskilda skäl i lagen.

Beträffande ersättning i övrigt anser utredningen att den ersättning som kan bli aktuell ska vara rättmätig och skälig för de smittor och sjukdomar som ska omfattas av regelverket. Frågan om vad som är rättmätig och skälig ersättning måste vila på några grundprinciper.

Utredningen vill framhålla att sjukdomar och smittor är en bland alla risker som en företagare som ägnar sig åt djurhållning har att beakta i sin verksamhet. Risker kan hanteras i utformningen av verksamheten, genom de rutiner för skötsel och hygien som används i verksamheten och genom löpande affärskontakter. I de fall de kostnader som uppstår till följd av en sjukdom eller smitta hade kunnat omfattas av försäkring, men den drabbade avstått från att teckna en sådan, så ska ersättningen sättas ned eller helt bortfalla. Det samma gäller de fall där den enskilde inte har iakttagit vad som föreskrivits för verksamheten eller genom vårdslöshet, försummelse eller passivitet medverkat till skadan.

Frågan om vad som är en rättmätig ersättning beror också på sjukdomen eller smittan. Indelningen av sjukdomar och smittor i kategorier är ett led i att bedöma vad som är rättmätig, skälig, ersättning för en sjukdom eller smitta.

3.9 Ersättningsformer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar

I det följande redovisas dagens svenska regler för ersättning till djurhållare för kostnader och förluster som uppstår till följd av att en djursmitta bekämpas. Vidare ges en kort översikt över internationella regler och EU:s regler för statsstöd. Avslutningsvis redovisas också översiktligt dagens marknad för djurförsäkringar.

3.9.1 Ersättning vid sjukdomar hos djur i Sverige

Frågan om statens ersättning vid bekämpning av epizootiska utbrott har diskuterats under lång tid. Om statens åtgärder medförde stora kostnader för enskilda djurägare var risken stor att denne skulle undvika att anmäla misstänkta sjukdomsfall och i övrigt vara mindre benägen att följa myndigheternas råd och föreskrifter vid en bekämpning. Det har varit ett av de viktigare motiven för staten att betala ersättning till djurägaren för kostnader som denne förorsakas av statens beslut.

Ersättning lämnas enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer. Den nuvarande lagstiftningen innehåller samma principiella inställning som tidigare lagstiftning nämligen att ersättning lämnas enbart för kostnader och förluster som uppstår till följd av en myndighets beslut enligt lagen. Kostnader till följd av att ett djur dör eller produktionsförluster som uppstår på grund av sjukdomen ersätts inte. Endast den som direkt och primärt drabbas av en myndighets beslut har rätt till ersättning. Följdskador som kan uppstå för tredje man ersätts inte.

Ersättning till djurägare när staten griper in och bekämpar en smittsam djursjukdom har förekommit under lång tid – se del C, bilaga 6. Successivt har statens åtagande blivit alltmer omfattande. Tidigt var det möjligt för djurägaren att ansöka om ersättning för avlivade djur. Därefter tog staten på sig kostnaderna för den veterinära förrättningen. Frågan om ersättning för smittrening blev

föremål för en femtioårig diskussion innan staten slutligen tog på sig det fulla kostnadsansvaret 1941. Djurägare som var föremål för utredning avseende epizootiska sjukdomar kunde tvingas till långa isoleringstider utan ersättning. Det aktualiserade frågan om ersättning för produktionsförluster som diskuterades under lång tid fram tills frågan fick en lösning 1980. Enligt 1980 års epizootilag skulle 100 procent ersättning lämnas för:

1. kostnad eller förlust genom intrång i näringsverksamhet,
2. kostnad eller förlust i annat fall genom att husdjur avlivas eller dör till följd av skyddsympning eller annan behandling och
3. inkomstförlust.

Därmed hade ersättningen till djurägaren vid sjukdomsbekämpning nått sin maximala nivå. Samtliga smittämnen uppsatta på epizootilistan omfattades också av identiska ersättningsregler. Som tidigare bar staten vidare alla kostnader för veterinärer, provtagning, analys av prover m.m. i anslutning till utbrottsbekämpning.

Enligt 1999 års epizootilag ska ersättning vid epizootiutbrott lämnas till djurägare för:

1. förlust på grund av att husdjur eller andra än vilt levande djur avlivas eller dör till följd av biverkningar av vaccination eller annan behandling,
2. kostnader på grund av sanering,
3. produktionsbortfall,
4. annan inkomstförlust än produktionsbortfall.

Förändringen i förhållande till texten i 1980 års epizootilag innebar inga praktiska konsekvenser för vad som skulle vara ersättningsberättigat. Förändringen är i princip endast en fråga om modernisering av språkbruket. Ersättning för intrång i näringsverksamhet ersätts med ersättning för kostnader på grund av sanering. I proposition 1998/99:88 sidan 49 framhåller föredraganden att någon ändring ”i sak är inte avsedd”.

Även om den principiella grunden för vad som ska ersättas vid ett sjukdomsutbrott liksom rätten till ersättning behölls ograverad i 1999 års epizootilag ändrades nivå på det ersättningsberättigade beloppet. För huvuddelen av epizootilistans sjukdomar sänktes ersättningen från 100 procent till 50 procent, för den del som avser produktionsförluster medan övriga poster fortsatt ersattes med 100 procent. För vissa epizootiska sjukdomar, som fastställs av regeringen i

förordning, kan fortsatta 100 procent ersättning utgå för produktionsförlust. Regeringen har beslutat att full ersättning ska utgå för sjukdomarna mul- och klövsjuka, klassisk svinpest, afrikansk svinpest, vesikulär svinsjuka (SVD) och TSE-sjukdomarna (BSE/galna ko-sjukan, scrapie och NOR 98).

Under de senaste 50 åren har mycket få fall påvisats av dessa djursmittor; ett fall av BSE (ett djur) och 19 fall av NOR 98 hos får. Sänkningen av ersättningen vid produktionsförlust har således fått ett reellt genomslag då nästan samtliga utbrott av epizootier under de senaste 10 åren avser andra än de ovan nämnda sjukdomarna.

Vid utbrottet av salmonella i Alvesta 1953 fanns ingen lagstiftning avseende salmonella hos djur. Veterinärstyrelsen begärde och fick Kungl. Maj:t förordande att tillämpa epizootilagen. Det visade sig dock att epizootilagens regelverk inte ”gav den rörlighet och anpassning av bekämpandet som erfordrades vid salmonellainfektion” och 1962 kom förordningen om bekämpande av salmonellainfektion hos djur.

1962 års förordning omfattade samtliga djurslag. Ersättning skulle utgå för djurvärde, smittrening och laboratorieundersökning. Djurvärdet skulle ersättas med 75 procent och övriga poster till 100 procent. Att ersättningen för djurvärde sattes lägre än epizootilagens 100 procent förklarades med att det skulle kunna uppmuntra djurägarna att själva vara verksamma med att hindra smittspridning. Annan ersättning kunde lämnas om det förelåg särskilda skäl.

Bedömningen att salmonellaförordningen inte skulle medföra några större utgifter för statskassan visade sig vara förhastad. Särskilt slaktkycklingar kom att förorsaka stora utgifter under många år. År 1970 kom det första frivilliga kontrollprogrammet för slaktfjäderfä med veterinärstyrelsen som huvudman. Ersättningssystemet ändrades också 1970 då ersättningen för djurvärden vid ett utbrott höjdes till 90 procent av djurvärdet för dem som anslöt sig till det frivilliga kontrollprogrammet medan för andra sänktes ersättningen till 60 procent av djurvärdet. Under 1970-talet medförde ett stort antal salmonellautbrott en ökning i de statliga utgifterna.

Ersättningsreglerna kom att ändras genom Lantbruksstyrelsens tillämpning av förordningen. Med stöd av bestämmelserna om ”särskilda skäl” ersatte Lantbruksstyrelsen regelmässigt produktionsförluster i samband med spärrförklaring. Dessutom tillämpade

styrelsen en egen modell med graderad ersättning vid reglering av ersättning av produktionsförluster för slaktnötbesättningar.

Reglerna hade därmed blivit relativt komplicerade men en formell ändring kom först 1984. De nya reglerna innebar att alla ersättningsberättigade kostnader skulle ersättas med en gemensam procentsats. Den nya nivån var 70 procent av kostnaderna vilket innebar en sänkning från tidigare 90 och 100 procent. För två typer av djurhållning, slaktfjäderfä och specialiserad nötköttsproduktion, avskaffades möjligheten till ersättning från staten. Dessa produktionsformer ansågs vara mer riskfyllda och ersättningsutbetalningar hade orsakat stora kostnader. Dessa kategorier av djurhållning hänvisades till försäkringslösningar.

I samband med att lagen om salmonella avvecklades och ersattes av 1999 års zoonoslag kom ersättningsreglerna återigen att ändras. En ändring hade skett tidigare då större grisbesättningar helt undantogs från möjligheten till ersättning i samband med ett salmonellautbrott såvida de inte var anslutna till det frivilliga kontrollprogrammet. Regeringen gick vidare på modellen att differentiera ersättningen beroende på anslutning till ett frivilligt kontrollprogram. Ersättningsnivåerna kan utgå från 0 till maximalt 70 procent av de ersättningsgilla kostnaderna och förlusterna.

Enligt zoonosförordningen kan ersättning av statsmedel lämnas till den som på grund av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av zoonoslagen drabbas av:

1. kostnad eller förlust genom att djur avlivas eller att djur och djurprodukter samt avfall och annat material oskadliggörs,
2. kostnader på grund av smittrening utöver normal rengöring,
3. kostnader för särskilda åtgärder i samband med slakt,
4. produktionsbortfall,
5. kostnad eller förlust i annat fall om Jordbruksverket finner att det finns särskilda skäl.

Som framgår är reglerna inte exakt lika utformade för epizootiska sjukdomar som för sjukdomar som ska bekämpas enligt zoonoslagen. Särskilt kan noteras att epizootilagens regel att ersättning ska lämnas för annan inkomst än produktionsbortfall har ersatts med att Jordbruksverket kan lämna sådan ersättning om det finns särskilda skäl. Det har inte varit möjligt att konstatera i vilken utsträckning denna skillnad återspeglas i den praktiska tillämpningen.

Vid utbrott av salmonella i en djurbesättning lämnas ersättning enligt huvudregeln med högst 50 procent av djurägarens kostnader. Om djurhållaren är ansluten till ett frivilligt salmonellakontrollprogram enligt lagen om kontroll av husdjur, m.m. lämnas ersättning med högst 70 procent. Enligt förordningen lämnas inte ersättning:

1. vid produktion av fler än 5 000 slaktkycklingar per år eller vid avel i olika led för produktion av slaktkycklingar,
2. vid produktion som bygger på inköp av sammanlagt fler än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolvmånaders period omedelbart före den tidpunkt då sjukdom konstaterats eller smitta påvisats,
3. vid annan produktion än som avses under 1 av fler än 50 000 daggamla fjäderfän per år eller vid avel i olika led för produktion av fjäderfä,
4. vid produktion som bygger på inköp av sammanlagt fler än 150 gyltor eller gyltämnen eller sammanlagt fler än 1 500 smågrisar eller tillväxtgrisar, allt från fler än fem besättningar, under en tolvmånadersperiod omedelbart före den tidpunkt då sjukdom konstaterats eller smitta påvisats,
5. vid produktion av smågrisar i suggpoolsystem med fler än fem satellitbesättningar.

Om en besättning som avses i 3–5 är ansluten till ett frivilligt kontrollprogram lämnas ersättning med högst 70 procent. Det innebär t.ex. att slaktkycklinguppfödning hanteras annorlunda än uppfödning av värphöns.

Vid utbrott i besättningar som inte omfattas av de statliga ersättningsreglerna är djurägarna hänvisade till privata försäkringslösningar.

Bekämpning av djursmittor sker också med stöd av provtagningslagen. Provtagningslagen har inte några bestämmelser om ersättning till djurägare. Av förordningen (2006:815) om provtagning på djur, m.m. framgår dock att ersättning av statsmedel kan lämnas för kostnad eller förlust som föranletts av beslut enligt provtagningslagen om det finns särskilda skäl. Jordbruksverket prövar frågor om sådan ersättning. Ersättning för åtgärder som staten vidtar i förhållande till enskild djurägare som provtagning, avlivning av djur m.m. ersätts normalt inte. Enligt bisjukdomslagen kan tvingande åtgärder riktas mot enskilda innehavare av

bisamhällen för bekämpning av vissa bisjukdomar. Som framgår av del B, avsnitt 3.4.5 beslutar regeringen om vilka bisjukdomar som omfattas av lagen.

Innehavare av bisamhälle kan få ersättning från staten för de kostnader eller förluster som bekämpningen kan medföra. Det gäller för kostnader eller förluster till följd av beslut av myndighet eller tillsynsman om att förinta bisamhällen. Ersättningen kan lämnas med 100 kronor för varje bisamhälle om minst fyra bisamhällen har förintats. En självrisk på 300 kronor ska räknas av från den utgående ersättningen. I övrigt kan ersättning också utgå till den som på grund av beslut av myndighet eller tillsynsman får kostnader eller förlust till följd av att vildbisamhälle förintas.

Om ett beslut att förinta ett bisamhälle genomförs för att bekämpa eller förhindra spridning av varroakvalster kan ersättning lämnas med 900 kronor för varje bisamhälle. I övrigt gäller att undersökning och behandling av bisamhälle utförs utan kostnad för innehavaren.

3.9.2 WTO:s regler för statstöd

WTO har ett särskilt avtalsområde som reglerar handeln med jordbruksprodukter. En viktig del i avtalet är villkoren för medlemsländernas stöd till jordbruksproduktionen. WTO-reglerna anger två ersättningsformer som kan tillämpas vid utbetalning av ersättning till djurägare vid djursjukdom. De finns i en bilaga till The Agreement on Agriculture[63]

Den första medger att stöd lämnas för olika åtgärder vid kontroll, övervakning och utrotning av djursjukdomar. De stöd som kan lämnas här får inte betalas direkt till jordbrukaren utan stöden ska innebära att jordbrukaren inte behöver betala för olika kostnader i anslutning till att djursjukdomar bekämpas, t.ex. kostnader för analys av prover. Vidare ska stödet komma via ”a publicly-funded government programme”. EU rapporterar till WTO stöd som utgår enligt rådets beslut 2009/470/EG (den s.k. veterinärfonden) under rubriken Pest and disease contol.

Den andra möjligheten att ge stöd rör ”Payments for relief from natural disasters”. Här tillåts stöd direkt till djurägaren men bara om produktionsförlusten överstiger 30 procent av den

[63] WTO, The Agreement on Agriculture, Annex 2, point 2, (b) och point 8.

genomsnittliga produktionen under en närmare angiven period[64]. Här kan staten ersätta kostnaden för att skaffa nya djur men också ersättning intill dess de återanskaffade djuren faktiskt är på plats. EU rapporterar stöd enligt Gemenskapsriktlinjerna för statligt stöd till jordbruket under denna rubrik.

3.9.3 EU:s regler för statsstöd och för ersättning vid djursjukdomar

För att hindra snedvridning av konkurrensen på den gemensamma marknaden finns bestämmelser om statsstöd i Fördraget om EU:s funktionssätt.

Medlemsstaterna är skyldiga att anmäla nya stöd liksom förändringar av villkoren för befintliga stöd.[65] I kommissionens förordning (EG) nr 1857/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag som är verksamma inom produktion av jordbruksprodukter och om ändring av förordning (EG) nr 70/2001 anger vilka kostnader som staten får ersätta i samband med bekämpning av djursjukdomar. Det framgår att staten under vissa förutsättningar får kompensera jordbrukare för förluster orsakade av djursjukdomar i form av ersättning för marknadsvärdet för djur som har dött av sjukdomen eller som har avlivats enligt myndighetsbeslut som en del av ett obligatoriskt program.

Förordningen innehåller även regler om vilka kostnader som får ersättas i samband med förebyggande eller utrotning av en viss sjukdom. Statsstöd får endast ges för bekämpning av sjukdomar som finns upptagna på den lista över anmälningspliktiga djursjukdomar som har tagits fram av Världsorganisationen för djurhälsa (OIE).

De begränsningar som finns inom unionen att utforma eller tillåta stöd kommer i EU:s regler till uttryck på i princip tre olika sätt. I EUF-fördraget artiklarna 107–109[66] finns de grundläggande

[64] Det finns ett förslag till ändring i Annex 2 som innebär at i de fall djur avlivas eller växter förstörs för att kontrollera eller förhindra smittspridning så kan ersättning vara tillåten även om den genomsnittliga produktionsförlusten är lägre än 30 procent (WTO dok TN/AG/W/4/rev.4).

[65] I kommissionens förordning (EG) nr 1857/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag som är verksamma inom produktion av jordbruksprodukter och om ändring av förordning (EG) nr 70/2001 anges undantag från anmälningsskyldighet för stöd som uppfyller vissa villkor.

[66] Bestämmelserna fanns i artiklarna 87–89 i EG-fördraget.

bestämmelserna om statsstöd. Utgångspunkten för statsstöd uttrycks i artikel 107 punkten 1 på följande sätt:

> Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Det anges i artikel 42 i fördraget att de nyss nämnda artiklarna bara ska tillämpas på jordbruksområdet om rådet beslutar detta. Och rådet har genom ett nätverk av regler genererat de mer detaljerade statsstödsregler som gäller för produktion av jordbruksprodukter. Detta kommer till uttryck på de två kvarvarande principiella sätten. I EU-rättsakter på jordbruksområdet anges numera normalt att stöd enligt en viss artikel är förenliga med reglerna om statsstöd i EUF-fördraget. Som exempel kan nämnas förordningen (EG) nr 73/2009 som reglerar EU-stödet till lantbrukare (direktstöd), där det i artikel 139 anges att reglerna för statligt stöd inte ska tillämpas på olika stöd som regleras i den förordningen.

För de fall en medlemsstat i övrigt avser att besluta om subventioner inom jordbruksområdet anges i kommissionens förordning (EG) nr 1857/2006 de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att vissa nationella stöd ska vara godtagbara. Det finns därutöver Gemenskapens riktlinjer för andra statliga stöd till jordbruket som medlemsstaterna ska iaktta[67]. Förordningen och riktlinjerna är tidsbegränsade och de gäller för åren 2007–2013.

I EU regleras de ersättningsformer som WTO-reglerna medger i kommissionens förordning 1857/2006 om tillämpning av artiklarna 87 och 88 i fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag som är verksamma inom produktion av jordbruksprodukter och i Gemenskapsriktlinjerna.

I förordningen regleras stödet i artikel 10 med rubriken Stöd för bekämpning av djur- och växtsjukdomar samt skadedjursangrepp. Artikeln beskriver två stödformer.

Den första beskrivs i punkt 1. Här anges att stöd för att kompensera jordbrukare för kostnader i samband med förebyggande och utrotning av djursjukdomar i form av kostnader för hälsokontroller, tester och andra undersökningsåtgärder, inköp och

[67] Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruk och skogsbruk 2007-2013 (2006/C 319/01).

insättande av vaccin och mediciner, slakt- och destruktionskostnader är förenliga med reglerna för statsstöd i fördraget. Sådant stöd ska beviljas som naturaförmån och får inte medföra direkta penningutbetalningar till producenter.

Den andra beskrivs i punkt 2. Här anges att stöd för att kompensera jordbrukare för förluster orsakade av djursjukdomar ska anses förenliga med reglerna om statsstöd om de uppfyller vissa villkor. Den kompensation som ges ska endast beräknas i förhållande till

a) marknadsvärdet för djur som dödats av sjukdomen eller för djur som dödats på myndigheternas order som en del i ett obligatoriskt program för förebyggande och utrotning,
b) inkomstförluster till följd av karantänstvång och svårigheter när det gäller att förnya lagret.

För båda dessa stödformer krävs att villkoren i punkterna 4–8 i artikeln också uppfylls. Detta innebär att stöd bara lämnas när den aktuella sjukdomen som drabbat djuren finns med på OIE:s lista över djursjukdomar eller i bilagan till rådets beslut 2009/470/EG (veterinärfonden)[68] och att det finns ett program för att bekämpa den aktuella sjukdomen i landet. Vidare ska stödet i båda fallen minskas med eventuellt belopp som erhållits via försäkringssystem och med kostnader som till följd av sjukdomen inte uppstått, men som i normala fall skulle ha uppstått.

EU kan bidra till att finansiera medlemsstaternas nödåtgärder i händelse av utbrott av några olika sjukdomar, t.ex. för bekämpning av mul- och klövsjuka. Finansiering kan också ske av informationsprogram, tekniska och vetenskapliga åtgärder. Stöd kan också lämnas till nationella program för bekämpning av vissa sjukdomar. Vilka kostnader som kan ersättas framgår av det ovan nämnda rådsbeslutet 90/424/EEG.

Möjligheten för staten att ersätta den som drabbas av kostnader som kan hänföras till en smittsam djursjukdom är alltså inte obegränsad. Principen om den inre marknaden innebär att ersättningar från staten till en bransch eller ett företag inte ska snedvrida konkurrensen mellan företag i Sverige och i andra EU-länder.

[68] Beslutet har kodifierats. Dess äldre beteckning var 90/424/EEG.

3.9.4 Försäkringsmarknaden

Parallellt med det statliga systemet med ersättning till djurägare vid utbrottsbekämpning har det sedan länge funnits möjlighet för djurägare att teckna försäkringar till skydd mot olika djursjukdomar. Redan 1890 grundades det Skandinaviska kreatursförsäkringsbolaget (SKFB) vilket så småningom blev ett rikstäckande bolag (i dag som Agria). Några år senare förekom en ökning av antalet bolag och vid sekelskiftet fanns 244 aktiva försäkringsbolag som erbjöd försäkringar på lantbruksområdet. En majoritet av bolagen försäkrade dock enbart hästar. Från sekelskiftet och framåt inleddes en självsanering där bolagen fusionerades till större enheter. Drivande i denna utveckling var SKFB.

Historiskt har försäkringsmarknaden för smittsamma djursjukdomar trängts tillbaka allt eftersom det statliga ersättningsansvaret har ökat. Ett sätt att åstadkomma en ansvarsdelning i smittskyddsarbetet mellan stat och djurägare har varit en statligt garanterad och subventionerad smittförsäkring. En frivillig sådan försäkring fanns redan 1926. Allt eftersom staten har påtagit sig ett större ansvar för ersättningen har intresset för försäkringsformen avtagit. När staten 1980 tog på sig hela kostnadsansvaret för beslut som staten fattar sammanfattade föredragande statsråd frågan på följande sätt i prop. 1979/80:61 ”Vidare bör ersättning utgå för intrång i näringsverksamhet när intrånget orsakas av fattade beslut. I det hänseendet bör staten åta sig ett något vidare ersättningsansvar än det som för närvarande gäller. Full ersättning bör utgå och rätten till ersättning bör inte längre göras beroende av att försäkring med bidrag av statsmedel kunna erhållas för att täcka förlusten.” Därmed upphörde förutsättningar för den frivilliga statsunderstödda försäkringen och Lantbruksstyrelsen begärde i en skrivelse till Jordbruksdepartementet att kungörelsen från 1926 som reglerade försäkringen skulle upphöra att gälla.

I Sverige finns i dagsläget några försäkringsbolag som erbjuder djurförsäkringar. En stor del av denna marknad består av försäkringar för djur som hålls av privatpersoner för sällskap eller sport, till exempel hundar, katter och hästar. Försäkringsbolaget Agria dominerar i princip den svenska marknaden för försäkringar mot smittsamma djursjukdomar hos animalieproduktionen. Utöver Agria finns även två mindre företag som erbjuder vissa försäkringslösningar.

Agria erbjuder försäkringar för enskilda djur och för hela djurbesättningar. Enskilda försäkringar finns för till exempel särskilt värdefulla avelsdjur. Det finns även specialförsäkringar vid mässor, utställningar export och embryoförsäkring. Särskilda slaktförsäkringar erbjuds för att ersätta skador i samband med slakt. Försäkringar gäller för djur som plötsligt självdör, insjuknar eller skadas så svårt att de måste avlivas, djur som kommer bort, kasseras vid slakt samt för smittskydd.

Det finns två olika typer av smittskydd i försäkringarna dels ett grundläggande smittskydd som gäller alla smittor vid akut klinisk sjukdom, dels ett särskilt smittskydd som gäller särskilda sjukdomar, till exempel sjukdomar som omfattas av möjligheter till ersättning från staten.

Det grundläggande smittskyddet gäller för olycksfall och sjukdom orsakade av alla typer av smittämnen men omfattar inte sanering. Ersättningen baseras på försäkringsbeloppet och försäkringen innehåller ingen självrisk om djurförlusten överstiger fem procent av det samlade djurvärdet inom tio dagar.

Det särskilda smittskyddet gäller mot specifika sjukdomar, bland annat olika epizootiska och zoonotiska sjukdomar. Försäkringsskydd mot epizootisjukdomar och zoonoser kan tecknas för hela besättningar och skyddet täcks inte i enskilda djur- och specialförsäkringar. Vilka sjukdomar som omfattas varierar mellan djurslag och produkter och skyddet kan omfatta saneringsslakt av kliniskt friska smittbärare. Ersättningsbeloppet baseras i huvudsak på en viss procent av den statliga ersättningen.

Särskilda besättningsförsäkringar som innehåller skydd mot salmonella finns för mjölk-, nötkött-, svin-, får- och äggproducenter. Försäkringarna räknar upp Jordbruksverkets ersättning med ett visst antal procentenheter. Ersättningen utgår för den primära djurproduktionen. Ersättning betalas för djurvärde, saneringskostnader och produktionsbortfall i högst 18 månader. En viss självriskreducering finns om djurägaren är ansluten till frivillig salmonellakontroll.

För slaktkycklingsuppfödning och nötköttsuppfödning som inte omfattas av de statliga ersättningsreglerna kan tecknas särskilda försäkringar. Nötköttsproducenter som köper in mer än 150 djur från fler än 5 besättningar kan teckna en speciell försäkring som kan ge ersättning för mellan 50–75 procent av skadan vid ett salmonellautbrott. En förutsättning för att få teckna försäkringen är deltagande i frivillig salmonellakontroll. Slaktkycklingproducenter

som är anslutna till branschorganisationen Svensk Fågel (slaktkycklingproducenter) har möjlighet att teckna en salmonellaförsäkring i Agria. En förutsättning är anslutning till frivillig salmonellakontroll. Försäkringen ger 95 procents ersättning för kostnaderna vid utbrott.

I tabell 3.1 beskrivs ersättningsfördelningen vid salmonellautbrott.

Tabell 3.1 Ersättning vid salmonellautbrott

Djurslag	Jordbruksverket	Agria	Totalt
Suggor, hälsovårdsansluten	70 (50)	21 (15)	91 (65)
Slaktgris, hälsovårdsansluten	70 (50)	21 (15)	91 (65)
Värphöns	70 (50)	21 (20)	91 (70)
Slaktkyckling	0	95 (0)	95 (0)
Kalkon	70 (50)	21 (15)	91 (65)
Får/get	50	40	90
Nöt/mjölk	70 (50)	21 (15)	91 (65)
Nöt/kött, inköp av mer än 150 från fler än 5 besättningar	0	50-75 (0)	50-75 (0)

Värden inom parentes gäller besättningar som inte är anslutna till den frivilliga salmonellakontrollen.

Agria erbjuder besättningsförsäkringar där det ingår smittskydd för tuberkulos och paratuberkulos. Försäkringarna ger ett utökat skydd för produktionsförluster med upp till 40 procent under 24 månader (80 procent av statens ersättning om 50 procent). Den sammanlagda ersättningen för produktionsförlusten från Jordbruksverket och Agria kan bli högst 90 procent. Besättningsförsäkringarna ersätter också djur som dör innan myndigheterna spärrar gården för epizootisjukdom, statens ersättning gäller först då gården spärrats. För blåtunga finns också en besättningsförsäkring som fungerar som den för tuberkulos och paratuberkulos. Försäkringen gäller enbart spärrade besättningar och gäller inte för kostnader som kan uppstå till följd av att djur inte får transporteras in eller ut ur restriktionszoner.

I försäkringsutbudet finns visst skydd mot allvarliga epizootier. Agrias besättningsförsäkringar för Mjölk, Kött, Får och Gris innehåller skydd mot mul- och klövsjuka, boskapspest, elakartad lung-

sjuka och mjältbrand. Besättningsförsäkringen för gris- och slaktgris omfattar skydd mot mul- och klövsjuka, svinpest och mjältbrand. Försäkring för smågrisproduktion innehåller skydd mot nyssjuka, svininfluensa, SEP, APP, AD, svindysenteri och PRRS. För PRRS ersätts 60 procent av det produktionsbortfall som Jordbruksverket ersätter. För de andra sjukdomarna varierar beloppet med ålder, vikt, aktuellt pris och vilken sjukdom det är. För slaktkyckling och kalkon ersätts alla sjukdomar som lyder under epizootilagen med 40 procent av det Jordbruksverket betalar.

Fjäderfäbesättningar som är anslutna till branschorganisationen Svensk Fågel (slaktkycklingproducenter) har möjlighet att teckna försäkring i Agria. Försäkringen täcker en del av den produktionsförlust som staten inte ersätter vid epizootiutbrott, till exempel fågelinfluensa, den högsta ersättningen från Jordbruksverket och Agria är 70 procent av produktionsförlusten.

3.9.5 Utredningens kommentar till svenska och internationella regler för ersättning vid sjukdomsbekämpning

Bekämpning av smittsamma djursjukdomar sker med stöd av olika lagstiftningar. Den ersättning som utgår till djurägaren för kostnader och förluster i samband med bekämpning är beroende av vilket lagrum som tillämpas. Genomförs bekämpningen med stöd av epizootilagen har djurägaren rätt till full täckning för kostnader och förluster förutom för produktionsförluster där för vissa smittor ersättningen endast kan uppgå till 50 procent. För smittämnen som bekämpas med stöd av zoonoslagen, i dag bara tillämpbar på salmonella, är den möjliga ersättningen i normaltfallet 50 procent för kostnader och förluster till följd av bekämpningen. Skillnaderna i ersättningen är dock stora beroende på djurslag och produktionsförhållanden och kan variera mellan 0 och 70 procent för de uppkomna kostnaderna och förlusterna.

Bekämpning av smittsamma djursjukdomar sker också med stöd av provtagningslagen. De bekämpningsåtgärder som kan bli aktuella är i princip desamma som vid bekämpning med stöd av epizootilagen. Normalt utgår emellertid ingen ersättning till djurägare när bekämpning sker med stöd av provtagningslagen.

Bekämpning kan också ske med stöd av bisjukdomslagen. Ersättning kan utgå då sådana smittämnen bekämpas som regeringen har beslutat ska omfattas av lagen.

Det är alltså inte oväsentligt för en djurägare med vilket lagstöd ett smittämne som kommit in i besättningen bekämpas. Som framgått av tidigare avsnitt ska epizootilagen respektive zoonoslagen tillämpas på vissa bestämda djursmittor.

Som också har framgått från det föregående kan olika smittämnen som bekämpas i samma syfte, t.ex. av handelsskäl, bekämpas med stöd av olika lagstiftningar. Bekämpas smittämnet med stöd av epizootilagen har producenten rätt till ersättning. Sker bekämpningen med stöd av provtagningslagen kan ekonomisk ersättning utgå endast i undantagsfall.

Den ersättning som utgår vid bekämpning av en djursmitta som är uppförd på epizootilistan har successivt ökat. Ersättningsnivåerna nådde sin maximala nivå 1980 då i princip alla kostnader som den enskilde kunde drabbas av i samband med bekämpningen av ett sjukdomsutbrott ersattes.

Utvecklingen bröts 1999. Då sänktes ersättningen för produktionsförluster för huvuddelen av epizootilistans sjukdomar från 100 procent till 50 procent medan övriga poster fortsatt ersätts med 100 procent.

I förarbetet till 1999 års epizootilag anges att det finns skäl som talar för att producenterna och näringen finansiellt ska bidra till bekämpningen av de epizootiska sjukdomarna och föredragande fortsätter; ”Den ökade risken för introduktion av sjukdomar genom införsel av djur från andra EU-länder och den storleksmässigt och geografiskt alltmer koncentrerade produktionen talar också för att dessa grupper bör ta ett större ekonomiskt ansvar”. Det var således näringens kommersiella och strukturella utveckling samt den ökade risk som EU-anslutningen kunde medföra som motiverade en ändrad kostnadsdelning mellan stat och näring vid epizootibekämpning. Frågan om ersättningsvillkoren därmed också borde utformas för att stödja incitament till förebyggande arbete utvecklas inte i propositionen. Däremot uttrycktes oro för att den sänkta ersättningsnivån skulle påverka djurägares benägenhet att anmäla misstanke om epizootisk sjukdom i besättningen. Sanktionerna för utebliven anmälan om misstanke skärptes. Om djurägaren önskade skydd också mot produktionsförluster hänvisades i propositionen till försäkringsmarknaden.

De ekonomiska styrmedel som tillämpats inom djurhälsopolitiken avsåg redan från början ersättning för vissa kostnader som drabbade djurägaren i samband med bekämpningen av ett utbrott av en smittsam sjukdom. Ett viktigt skäl var att mildra de ekonomiska konsekvenserna för djurägaren av att staten grep in med bekämpningsåtgärder som ofta innebar avlivning av djur. Den ekonomiska kompensationen var också viktig för att en djurägare inte skulle avstå från att anmäla misstanke om sjukdom på grund av de ekonomiska konsekvenserna. Det motivet har följt med som ett argument för att motivera ersättningen till djurägaren från det att en djurägare endast kunde ansöka om ersättning för nödslaktade djur till att ersättningen blev en rättighet och omfattade 100 procent av samtliga kostnader.

Om argumentet också gäller för dagens animalieproduktion har egentligen aldrig prövats. Varje år rapporteras mellan 50 och 60 misstänkta fall av epizootier. Anmälning om misstanke görs av veterinär till myndigheterna. Det utesluter inte att det är djurägaren som misstänker att djuren har fått en epizootisk sjukdom och tar kontakt med sin veterinär. Det är dock sannolikt inte det normala. En djurägare som inte har tidigare erfarenhet av en epizootisk sjukdom, vilket gäller nästan alla djurägare, har små möjligheter att känna igen en epizooti.

Det som inträffar är att om ett eller flera djur insjuknar och djurägaren inte känner igen symptombilden ringer denne sin veterinär. Det var t.ex. det som inträffade vid det senaste utbrottet av mjältbrand där inte heller veterinären omedelbart kunde avgöra vilken sjukdom det var frågan om. Inte heller vid de två andra kostnadskrävande utbrotten under de senaste åren – PRRS år 2007 och blåtunga år 2008 – upptäcktes smittämnet av djurägaren. PRRS upptäcktes av ansvarig veterinär vid ett rutinbesök inom ramen för övervakningsprogrammet. På motsvarande sätt upptäcktes blåtunga inom det intensifierade övervakningsprogram, som Jordbruksverket startade när det stod klart att risken var överhängande att de smittbärande vektorerna skulle kunna komma in i landet. Smittan konstaterades för övrigt ha nått landet när man i ett tankmjölksprov från en mjölkkobesättning påvisade förekomst av antikroppar mot viruset.

I början av seklet när allvarliga sjukdomar var vanligt förekommande bland lantbrukets djur var snabb rapportering viktigt och det kan inte uteslutas att den möjlighet till ersättning som fanns påverkade benägenheten att rapportera. Det fanns en stor

mängd små gårdar men där gårdens inkomst var avgörande för familjens levnadsförhållande. Erfarenheterna från kampanjen mot aviär influensa i Asien och Afrika ger många exempel på hur små producenter försökt dölja sina fjäderfä för att undvika att de avlivades i bekämpningen. Ersättning utgick inte och för familjen kunde avlivning av djuren innebära stora umbäranden. Det är rimligt att anta att om djurägarna ersatts för de avlivade djuren hade fler valt att samarbeta med myndigheterna i bekämpningen.

För djurägaren utgör djuren produktionskapitalet vars allmänna tillstånd har en direkt återverkan på produktion och lönsamhet. Att djurägare medvetet avstår från att tillkalla veterinär vid misstanke om att en smittsam sjukdom kommit in besättningen förefaller inte rimligt. Om sjukdomen har symptom som aldrig tidigare uppträtt bland djuren ökar förmodligen sannolikheten för att veterinär tillkallas.

Anmälan om misstanke om en epizootisk smitta i besättningen är särskilt viktig under pågående utbrottsbekämpning och det påstås att om ersättningen är låg eller inte alls utgår kan det minska djurägarens benägenhet att anmäla misstanke. Inte heller ett sådant beteende förefaller i dag rimligt eller sannolikt. Förr eller senare upptäcks smittan av den för bekämpningen ansvariga myndigheten och med risk för allvarliga konsekvenser för djurägaren. Det kan tilläggas att i dag är det stor medial uppmärksamhet kring produktionen av livsmedel och djurhållning. Om en producent avsiktligt avstått från att rapportera om misstänkt sjukdom som kan innebära allvarliga följder för folkhälsan eller andra djurägare riskerar denne att långsiktig skada sin verksamhet.

Utredningens slutsats är att dagens utformning av ersättningssystemet vid utbrott av epizootiska sjukdomar inte kan motiveras av att djurägarna annars avstår från att rapportera misstanke sjukdom. Utredningen har inte, i avsaknad av vetenskapligt arbete, hittat några belägg vare sig i det material utredningen gått igenom eller i kontakter med enskilda djurägare att så skulle vara fallet. Det utesluter inte att lagstiftningen understryker djurägarens ansvar att rapportera misstanke om smittsamma djursjukdomar.

I zoonoslagen, som endast omfattar salmonella, har möjligheten till ersättning en annan motivering än i epizootilagen. Ersättningens omfattning och ersättningens nivå regleras i zoonosförordningen. Till skillnad från epizootilagen har en djurägare som får kostnader och förluster till följd av att ett salmonellautbrott bekämpas inte rätt till ersättning.

Den allmänna principen för ersättning vid utbrott av salmonella är att i skälig omfattning mildra de ekonomiska konsekvenser som en salmonellainfektion kan innebära för den enskilde djurägaren. De sjukdomar som omfattas av zoonoslagen är sådana som normalt finns i landet, det vill säga de utgör en av alla risker som en näringsidkare på animalieområdet har att förhålla sig till. Den diskussion som fördes i propositionen ledde till att regeringen ansåg att staten, den enskilde djurägaren och jordbruksnäringen borde dela på det ekonomiska ansvaret för kontroll och bekämpning enligt zoonoslagen.

Den ersättning som kan utgå är lägre än ersättningen vid epizootiutbrott. Den lägre ersättningen till djurägaren vid salmonellautbrott motiverades med att varje djurägare genom olika förebyggande åtgärder påtagligt kan minska risken för salmonellainfektion i sin besättning. Eftersom förebyggande åtgärder kan vidtas utgör en lägre ersättning för salmonella dessutom ett ekonomiskt incitament för den enskilde djurägaren att vidta sådana förebyggande åtgärder.[69]

Bedömningen av hur stor andel av de ersättningsgilla kostnaderna och förlusterna som skulle ersättas borde enligt propositionen vara beroende av den risk för salmonella som djurägaren tar i sin produktion. Om produktionen innebär att risken är stor för att smitta förs in i besättningen eller att introducerad smitta sprids till många djurenheter, bör ersättningen vara låg. Även det förhållandet att en produktionsform typiskt sett kan medföra särskilt stora kostnader för staten med anledning av ett salmonellautbrott bör återverka på ersättningsnivån.

Storleken på den ersättning som lämnas har således gjorts beroende av produktionsform och produktionens omfattning. Ersättningsreglerna tycks således i första hand ha utformats för att påverka djurhållarnas beteende och i andra hand för att mildra de ekonomiska konsekvenserna av utbrottsbekämpning. Flera produktionsformer är också helt undantagna från möjligheten till ersättning. Beroende på produktionsform och anslutning till kontrollprogram varierar ersättningen mellan 0 och 70 procent av kostnader och förluster till följd av utbrottsbekämpning.

Beslutet att ta bort ersättningen för större slaktkyckling- och nötköttproducenter, som var de två mest kostnadskrävande produktionsformerna, motiverades av att regeringen informerats om

[69] Prop. 1998/99:88 s. 40.

att det fanns möjlighet att teckna försäkring mot förluster i samband med salmonellabekämpning. Det utvecklades inte närmare i den proposition där ändringen föreslogs hur förändringen skulle kunna påverka djurägarnas incitament till förebyggande åtgärder.

Det förhållandet att en försäkringslösning kunde anordnas för de två mest kostnadskrävande produktionsformerna har inte utvecklats vidare. Möjligheten att tillämpa samma lösning för samtliga produktionsgrenar har inte varit föremål för överväganden i t.ex. proposition 1998/99:88 då frågan om ersättning vid salmonellautbrott behandlades utförligt. Inte heller senare har frågan prövats närmare.

Utredningen har försökt bedöma konsekvenserna av att tak för ersättning vid salmonellautbrott införts för nötköttproduktionen eller slaktfjäderfäproduktionen utan att komma till någon bestämd slutsats. Uppfattningen inom branschen varierar. En del menar att taken haft en hämmande inverkan på strukturutvecklingen medan andra menar att betydelsen är försumbar och pekar hellre på tillgången på mark som den viktigaste faktorn för att t.ex. nötköttsproduktionen fortfarande huvudsakligen bedrivs i liten skala.

Efterhand som staten har minskat ersättningen vid utbrott av salmonella och epizootier har det blivit möjligt för djurägare att teckna försäkringar som komplement till de statliga ersättningarna och att teckna försäkringar för produktionsformer som statlig ersättning inte täcker.

De försäkringar som finns visar att försäkringsbolagen har större möjligheter att skräddarsy lösningar och fastställa premier efter den individuella försäkringstagarens situation än vad som är möjligt i det statliga ersättningssystemet. Incitamenten till en bättre djurhållning och ökad hänsyn till smittskyddsfrågor blir därigenom tydligare för den enskilde djurägaren som kan se resultatet av ett bättre djurhälsoläge i bl.a. lägre försäkringspremier. Det statliga ersättningssystemet – det är bara i samband med salmonella det är rimligt att tala om incitaments påverkan – är inte anpassat efter den enskildes förutsättningar och ambitioner. Huvudregeln att 50 procent betalas ut vid ett utbrott och 70 procent om djurägaren är ansluten till ett frivilligt kontrollprogram ger fördelar endast om ett utbrott inträffar. Sannolikheten för ett utbrott är, som framgått av det tidigare, mycket liten vilket innebär att systemet ger svagt incitament inom vissa produktionsformer till bättre djurhållning och bättre smittskydd på gårdsnivå – se vidare del B, kapitel 14.

EU:s stöd över Veterinärfonden förefaller vara rimligt anpassade efter WTO:s regler. De svenska ersättningarna täcker fler kostnadsposter än EU:s och fler smittor. Ersättningssystemen som tillämpas av medlemsländerna är långt ifrån enhetliga. Det finns också ett missnöje hos medlemsländerna över att de olika ersättningssystemen riskerar att snedvrida konkurrensen på den inre marknaden.

Ekonomiskt stöd direkt till en djurägare ska vara förenligt med statsstödsreglerna. I de fall sådan ersättning är reglerad av EU har EU bedömt frågan om förenlighet. För rent svenska stöd måste dessa utformas i enlighet med statstödsreglerna. Ersättning för djurvärden kan som redovisats inte ske för alla sjukdomar, utan är begränsad till sjukdomar som omfattas av OIE:s lista eller anges i bilagan till veterinärfonden. Direkt ekonomisk ersättning kan lämnas för djurvärden medan ersättning för inkomstförluster är begränsat till vad som följer av karantänstvång eller svårigheter att förnya lagret.

Utredningen kan redan här konstatera att statsstödsreglerna inte medger direkt ekonomisk ersättning för kostnader som avser smittrening. Också beträffande produktionsförluster finns begränsningar i vad som direkt kan ersättas av staten. Vad som skulle kunna avses med ”svårigheter att förnya lagret” är inte beskrivet i förordningens ingress eller i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruket. Inköp av djur till en besättning kan i många fall vara förenat med väntetider eftersom djurägaren vill ha djur med viss härstamning, viss ras och inte minst ett visst antal djur. Den som vill köpa sju nötkreatur för att det finns plats till maximalt just sju djur kan inte köpa djur från någon som vill sälja minst tio djur. Denna typ av ”svårigheter bör inte inbegripas i begreppet ”svårigheter att förnya lagret”, utan det kan vara rimligt att dit hänföra situationer när bekämpningsinsatserna mot djursjukdomar har varit så omfattande att marknaden för handel med livdjur i stor utsträckning satts ur spel.

4 Produktionsformer och strukturer inom animalieproduktionen

4.1 Inledning

Djurhållning bedrivs med många olika syften, för produktion av jordbruksprodukter, för sällskap och rekreation, för tävlingsändamål och i avelssyfte. Alla djur omfattas av utredningens förslag men i det följande redovisas främst utvecklingen inom animalieproduktionen, dvs. djurhållning för produktion av livsmedel och i avelssyfte inom jord- eller vattenbruket. Hit hör nötkreatur för mjölk- och köttproduktion, grisar, får, getter, fjäderfä, ren och hägnat vilt. Även hästar ingår i jordbruksstatistiken men i dag finns den övervägande delen av hästarna utanför jordbrukssektorn.

Det är två skäl till att framställningen är koncentrerad till djur inom animalieproduktionen. För det första är det smittskyddsarbete som bedrivs inom ramen för det statliga regelverket knutet i huvudsak till kontroll och bekämpning av smittsamma djursjukdomar inom jordbrukssektorn. För det andra ger det statistiska underlaget när det gäller andra djurslag som sällskapsdjur eller vilda djur inte möjlighet till mer genomarbetade framställningar eller analyser. Detsamma gäller vattenbruk där det statistiska underlaget för att bedöma vattenbrukets utveckling, fördelning på olika storleksklasser m.m. är bristfälligt eller saknas.

Avsikten med framställningen i det följande är att få underlag för att bedöma förutsättningarna för ett effektivt smittskyddsarbete inom animalieproduktionen. Som utredningen redovisar på annat håll har den nuvarande epizootilagen rötter i 1930-talets djurhälsopolitik och de förhållanden som då rådde inom jordbruket och animalieproduktionen. Att jordbruket sedan dess har genomgått en dramatisk strukturell förändring är känt. Frågan är om och i

så fall på vilket sätt som förutsättningarna för smittskyddspolitiken har ändrats?

Landsbygdsföretagandet är ofta diversifierat genom att jordbruksdelen bedrivs i kombination med andra verksamheter, t.ex. skogsbruk eller vattenbruk och även i kombination med verksamheter utanför de areella näringarna. En animalieproducent kan därför vara mångsysslare där djurhållning kan vara en del av den totala verksamheten.

I utredningen beskrivs i första hand djurhållning med avseende på uppfödning av svin, nöt, får och fjäderfä. Produktionen av dessa djurslag sker under olika produktionsformer och förutsättningar.

Förutsättningarna för djurhållning är olika för olika regioner i Sverige. Variationen beror på skilda förutsättningar beträffande bl.a. transportavstånd, markförhållanden, tillgång på mark, klimatförhållanden och topografi.

4.2 Jordbrukets betydelse i Sveriges ekonomi

Som framgår av tidigare kapitel har jordbrukets roll i samhällsekonomin minskat kontinuerligt sedan sekelskiftet 1800–1900. I nationalräkenskapstermer svarar jordbruket i dag för en liten del av den samlade bruttonationalprodukten.

Det totala produktionsvärdet, inklusive tjänster, uppgick år 2008 till cirka 50 miljarder kronor. Av produktionsvärdet kommer knappt 20 miljarder kronor från vegetabilieprodukter och ungefär 23,5 miljarder kronor kr från animalieprodukter. Resterande del kommer från tjänsteproduktion.

Insatsförbrukningen uppgick till 36 miljarder kronor vilket ger ett förädlingsvärde på cirka 14 miljarder kronor. Under de senaste åren har förädlingsvärdet legat stabilt omkring 13–15 miljarder kronor.

Jordbrukets bidrag till BNP uppgick år 2008 till cirka 0,4 procent. Fördelat på olika produktionsgrenar ger det ett bidrag från animaliesektorn på cirka 0,2 procent.

Tabell 4.1 Jordbruket i nationalräkenskaperna år 2008

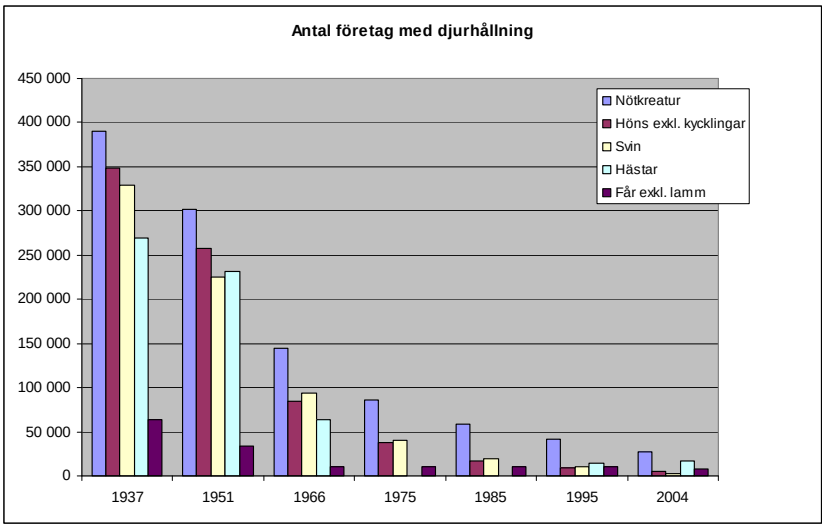
	Mdkr
Värdet av vegetabilieproduktion	20
Värdet av animalieproduktion	23,5
Övrigt	6,5
Summa värde	50
Kostnader för insatsvaror	36
Förädlingsvärde brutto	14
Jordbrukets subventioner	9
Jordbrukets bidrag till BNP	0,4 procent
Animaliesektorns bidrag till BNP	0,2 procent

Källa: Statens jordbruksverk.

4.3 Den strukturella utvecklingen i animalieproduktionen

Parallellt med att jordbrukets betydelse minskat i samhällsekonomin har jordbruket genomgått en kraftfull strukturell omvandling. Som framgår av figur 4.1har antalet företag med djurhållning under de senaste 70 åren minskat inom alla djurslag. Diagrammet ger inte en exakt bild av utvecklingen eftersom många företag i början av perioden hade många djurslag medan det mot periodens slut har skett en påtaglig specialisering. Diagrammet illustrerar dock den dramatiska förändring som har skett inom jordbruksnäringen under perioden och bekräftar den bild som utredningen har berört tidigare nämligen att strukturomvandlingen tog fart efter andra världskriget.

Figur 4.1 Antal företag med djurhållning 1937–2004



Källa: Jordbruksverkets statistikrapport 2005:6.

Sammanfattar man huvuddragen i jordbrukets strukturutveckling framträder några tendenser. Utvecklingen har gått mot:

- Större företag
- Färre företag
- Mer specialiserade företag
- Ökad koncentration till vissa delar av landet
- Små hobbyföretag, ofta med hästar eller köttdjur
- Mer kapitalintensiv produktion

Utvecklingen beror på en rad faktorer där orsakssambandet har både enkla och mer komplicerade förklaringar. Det ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag att analysera och förklara jordbrukets strukturutveckling. Det som är angeläget för utredningen är att få en bild av dagens djurhållning och de förändringar som har skett och om detta har ändrat förutsättningarna för en effektiv smittskyddspolitik. Det finns dock skäl att påpeka att den konkurrenssituation för jordbruket som gäller inom landet och på den inre marknaden i EU kräver att jordbruksföretagen utvecklas.

Jordbruk kännetecknas av höga kapitalkostnader, vilket gör att produktion i större skala ofta är lönsammare än en mer småskalig drift då kostnaderna går att fördela på en större produktionsvolym. Stigande arbetskraftskostnader och svårigheter att rekrytera arbetskraften har också ytterligare drivit på kapitalanvändningen och användningen av ny teknologi.

Det finns inte några exakta mått på vad som är ett heltidsföretag och vad som är deltids- eller hobbyföretag inom jordbrukssektorn. På en del företag finns det dessutom flera produktionsgrenar som drivs parallellt även om utvecklingen under lång tid gått mot ökad specialisering. I nedanstående tabell görs ett försök till en bestämning av gränsen för heltidsföretag i olika produktionsgrenar samt hur stor del av produktionen som dessa står för. Uppgifterna bygger på Jordbruksverkets jordbruksstatistik samt kalkylberäkningar från Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Uppgifterna är således inte exakta men de experter inom området som utredningen diskuterat beräkningarna med anser att uppgifterna i tabell 4.2 ger en rimlig bild av de verkliga förhållandena. För att markera att det är fråga om bedömningar redovisas avrundade siffror. I andra sammanhang i utredningen används mer exakta uppgifter som alltså inte är jämförbara med uppgifterna i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Företag i animalieproduktionen år 2008

Produktionsgren	Totalt företag	Djurantal för heltidsföretag	Antal företag över denna gräns	Andel av produktionn %
Mjölk	6 000	50	2 500	75
Ko för uppfödning av kalv	12 000	100	130	9
Tjurar och stutar*	14 000	200	150	**
Får (tackor)	8 000	200	130	20
Suggor	2 000	100	400	80
Slaktsvin	1 800	1 500	400	80
Värphöns	3 300	5 000	200	95
Slaktkyckling***	>200		150	98

* Totalt antal företag som får handjursbidrag.

** På grund av att en stor del av nötköttsproduktionen sker i kombination med mjölkproduktion går denna andel inte att beräkna.

*** Uppgift från Svensk Fågel, det saknas uppgifter över antalet djur fördelade på storleksgrupp.

Det totala antalet jordbruksföretag som har animalieproduktion som huvudinriktning uppgår till knappt 50 000. Mer än en produktionsgren kan förekomma på ett och samma jordbruksföretag, detta gäller främst för nötkreatur varför det totala antalet företag är färre än 50 000. Av tabellen med produktionsgrenar och företag kan utläsas att drygt 4 000 företag kan bedömas vara heltidsföretag, dvs. det krävs en resurs motsvarande minst en heltidsarbetande för att upprätthålla verksamheten. Dessa företag svarar för en betydande andel av produktionen inom respektive sektor. För sektorerna mjölk, grisproduktion samt fjäderfä ligger den andel av produktionen som heltidsföretagen svarar för av den totala produktionen från 75 procent och upp till 98 procent för produktion av slaktkyckling. De mindre företagen finns således främst inom den renodlade nötköttsproduktionen och inom fårsektorn. Ett inte obetydligt antal mindre företag finns också inom produktionsgrenen värphöns där närmare 70 procent av företagen sammantaget svarar för endast 5 procent av den totala äggproduktionen.

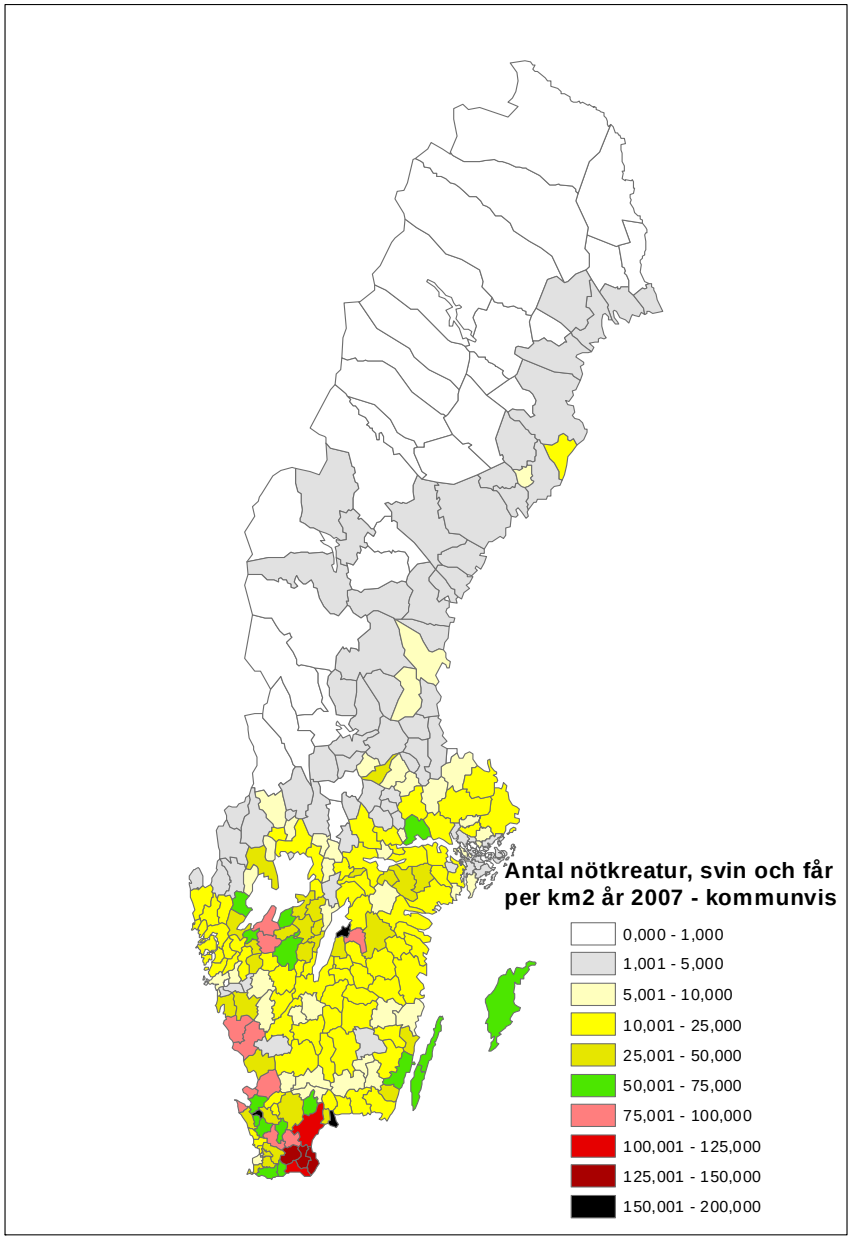
Många av företagen som, enligt utredningens beräkningar, inte kategoriseras som animalieproducerande heltidsföretag kan naturligtvis mycket väl vara heltidsföretag. Animalieproduktionen kan kompletteras med annan verksamhet, vilket innebär att företaget har flera inkomstkällor som också kan höra till jordbrukssektorn. Andra företag med djurhållning får huvuddelen av sin inkomst utanför jordbrukssektorn.

Nya tekniska lösningar har lett till en språngvis utveckling i animalieproduktionen. Produktion av kyckling, ägg och slaktsvin har sedan åtskilliga år präglats av en kraftig specialisering och större produktionsenheter utan motsvarande ökning av arbetsförbrukningen. Smågris- och mjölkproduktionen har under senare år också fått tillgång till nya produktionsmetoder som har bidragit till en snabb strukturrationalisering. Som exempel kan nämnas metoder med s.k. omgångsgrisning och mjölkning med robot. Den produktionsgren som fortfarande karakteriseras av småskalighet är produktionen av kor för uppfödning av kalv. En viktig orsak till detta är att den bygger på betesdrift, vilket gör att det ofta är svårt att finna tillräckligt arealunderlag för stora enheter. Ett annat skäl är att produktionen av kor för uppfödning av kalv ofta bedrivs som hobbyjordbruk och kravet på lönsamhet kan då sättas lägre.

Parallellt med en ökad specialisering och koncentration av produktionen till större företag har det också skett en geografisk koncentration av animalieproduktionen, se figur 4.2. Kon-

centrationen till vissa delar av landet beror främst på skillnader i de naturliga förutsättningarna. Den spannmålsbaserade animalieproduktionen finns oftast lokaliserad i närheten av områden med stor spannmålsodling och där det finns möjlighet att importera fodermedel. Mjölkproduktionen har hittills varit spridd över större delen av landet men även för denna produktionsgren har det skett en koncentration mot områden där det går att finna tillräckligt stort arealunderlag för en rationell drift. Det har inneburit att produktionen har minskat i norra Sverige och i skogsbygderna. I de rena slättbygderna har höga markvärden gjort att animalieproduktionen, som kräver stort arealunderlag, inte har kunnat konkurrera med främst spannmålsodling. Nötköttsproduktionen har blivit koncentrerad till Götalands skogs- och mellanbygder. Jämfört med mjölkproduktionen bedrivs den produktionen i områden med något sämre naturliga förutsättningar och där andelen betesmark är stor i förhållande till åkermarken.

Figur 4.2 **Antalet grisar, nötkreatur och får per km² redovisat kommunvis för år 2007**



Källa: Jordbruksverkets rapport 2009:9.

4.4 Vattenbruk

År 2006 fanns det 219 företag som bedrev vattenbrukverksamhet på 300 aktiva driftställen[1]. Det samlade produktionsvärdet uppskattas till 305 miljoner kronor och antalet anställda på helårsbasis till cirka 400. Som tidigare redovisats är statistiken på området bristfällig. Enligt betänkandet, ”Det växande vattenbrukslandet”, (SOU 2009:26) producerade de sex största företagen hälften av det totala värdet av den svenska vattenbruksproduktionen år 2006. Utredningen påpekar att det under det senaste decenniet har pågått en koncentration till färre och större företag. Samtidigt har det skett en expansion och förflyttning av produktionen till sötvatten och till norra ostkusten. Vattenbruk är i stor utsträckning lokaliserat till glesbygd.

Odling av fisk har två inriktningar, den ena odlar fisk för konsumtion, den andra odlar fisk som ska släppas ut i det fria (sättfisk). I dag bedöms att två fiskarter regnbågslax och röding är etablerade arter för odling för konsumtion och att ytterligare två arter kommer att etableras för konsumtionsodling, abborre och ål. De arter som är etablerade i näringen för odling som sättfisk är lax, öring, regnbågslax och röding. Ytterligare fem arter är på väg att etableras som sättfiskodling nämligen, sik, gös, karp, gräskarp och ål. Det uppges förekomma begränsad odling av gädda för sättfisk.

Vattenbruket omfattar också odling av blötdjur och kräftdjur som också har sina egna sjukdomar beroende på art.

Vattenbruket har en speciell kontakt med andra vilda djur genom att verksamheten normalt sker i samma vatten. Detta gör att risken för spridning av smittor eller parasiter kan öka beroende på förekomst av mottagliga arter i det vilda. Vidare blir frågan om åtgärder som kan förhindra eller begränsa risken för introduktion eller spridning av smittämnen (biosäkerhetsåtgärder) en del i produktionens förutsättningar.

4.5 Hästhållning

Enligt den senaste statistiken fanns det 283 000 hästar på 56 000 anläggningar med hästhållning i Sverige år 2004. Det totala antalet hästar i landet har uppskattas en gång tidigare, år 2000, då antalet hästar uppgick till cirka 285 000. I genomsnitt finns det fem hästar

[1] Det växande vattenbrukslandet (SOU 2009:26), s. 74.

per anläggning. Antalet hästar inom jordbruket redovisas regelbundet inom jordbruksstatistiken och i dag kan endast omkring 30 procent av hästarna kopplas till ett jordbruksföretag. Hästarnas geografiska fördelning följer väl befolkningens. Omkring tvåtredjedelar av alla anläggningar med hästar finns inom tätorter eller tätortsnära landsbygd.

4.6 Biodling

Det bedöms finnas 75 000–150 000 bisamhällen i Sverige fördelade på cirka 10 000–15 000 biodlare[2]. Biodlare kan vara anslutna till Sveriges Biodlares Riksförbund, Biodlingsföretagarna eller vara rena hobbybiodlare. Storleksfördelningen styrs sannolikt delvis av skattereglerna. En biodlare, som inte har jordbruksfastighet, kan ha upp till 15 samhällen och som då normalt kan beskattas enligt regler för hobbyverksamhet[3]. Cirka 80 procent av alla biodlare har 15 eller färre samhällen. Livsmedelsverket har i en vägledning till kontrollmyndigheter m.fl., ”Honung och producenters leveranser av små mängder honung”, bedömt att antalet biodlare med 20–60 samhällen uppgår till cirka 500 och de som har fler än 61 samhällen är cirka 200 biodlare[4]. I vägledningen har Livsmedelsverket preciserat begreppet ”leverans av små mängder” att avse en genomsnittlig årsvolym på 1 000 kg honung och andra primärprodukter från egen biodling. Volymen 1 000 kg honung motsvarar ungefär 30 bisamhällen.

Livsmedelsverkets kontroll omfattar mindre än 5 procent av biodlarna. Alla biodlare kan i dag kontrolleras av bitillsynsmännen.

Merparten av dem som driver biodling som företag uppges vara med i Biodlingsföretagarna medan de som driver biodling som komplement till annan verksamhet uppges vara med i Sveriges Biodlares Riksförbund. Den generella utvecklingen i biodlingsbranschen är att det blir fler större yrkesodlare och färre biodlare med ett fåtal samhällen.

Biodling innebär inte endast produktion av honung utan även tillhandahållande av pollineringstjänster. Den tjänsten innebär att bisamhällen tillfälligt flyttas t.ex. till en raps- eller fruktodlare, där bina kan pollinera grödan. För köparen av tjänsten kan det innebära

[2] Det saknas tillförlitliga uppgifter om antalet bisamhällen och antalet biodlare.
[3] Skatteverkets Handledning för beskattning av inkomst vid 2009 års taxering, s. 415.
[4] Vägledningen, s. 12, fastställd av Livsmedelsverket 2009-11-24.

bättre skörd. Köp av pollineringstjänster förekommer främst i frukt- och bärodlingar. Det saknas uppgifter för att mer detaljerat kunna ange var biodlingen förekommer i landet. I Jordbruksverkets rapport 2009:24, ”Massdöd av bin”, finns uppgifter som tyder på att biodling finns inte där den skulle göra störst nytta för pollineringen.

Den genomsnittliga avkastningen (medelskörd) är 30–35 kg per år. Priset på honung varierar beroende på om honungen säljs till butik och ska konkurrera med honung från andra länder eller om den säljs direkt från odlaren. Genomsnittspris anges till cirka 30 kronor per kilo honung men med stora variationer. För de 200 största företagen med mer än 60 bisamhällen skulle detta innebär att bruttointäkten för varje företag uppgår till cirka 60 000 kronor eller mer. Det betyder också att nästan all biodling kan betraktas som hobbyverksamhet, utom i de fall som biodlingen kan utgöra komplement till annan näringsverksamhet.

I Jordbruksverkets rapport 2009:24 ”Massdöd av bin” uppskattas den totala produktionen av honung till cirka 3 600 ton vilket motsvarar ett marknadsvärde på mellan 117 och 130 miljoner kronor årligen. I Livsmedelsverkets vägledning har produktionens storlek bedömts vara mellan 2 000 och 3 500 ton. Jordbruksverkets rapport har uppskattat värdet av binas pollinering till mellan 189 och 325 miljoner kronor årligen. I rapporten framhålls att ett av de största hoten mot bisamhällen utgör varroakvalstret som bedöms finnas i 90 procent av bisamhällena.

4.7 Sällskapsdjur

Antalet sällskapsdjur har, enligt djurägarorganisationerna, ökat betydligt i Sverige sedan 1990-talet. I slutet av år 2006 genomförde Statistiska centralbyrån (SCB) en inventering av antalet hundar och katter. Resultaten visade att det fanns cirka 1,3 miljoner katter och cirka 730 000 hundar i Sverige. Enligt den s.k. Manimalisrapporten[5] fanns det år 2004 cirka 500 000 gnagare, cirka 340 000 fåglar och cirka 6,5 miljoner fiskar som sällskapsdjur.

Av Sveriges cirka 730 000 hundar är omkring 80 procent rasrena och övriga är av blandras. I omkring 20 procent av hundhushållen

[5] Manimalis är en ideell organisation vars syfte är att öka kännedomen om sällskapsdjurens positiva ekonomiska, psykologiska, fysiologiska och sociala effekter på den enskilda människan och samhället i stort. Se vidare på organisationens webbplats manimalis.se.

finns mer än en hund. De flesta hundägare 56 procent bor i villa eller radhus, 33 procent bor i lägenhet och 10 procent har jordbruk och bor på lantgård.

Hushållens utgifter för inköp av sällskapsdjur, djurmat och djurtillbehör har ökat med cirka 50 procent mellan åren 1993 och 2004. År 2004 köpte hushållen sällskapsdjur, djurmat och djurtillbehör för drygt 4 miljarder kronor. Hushållens inköp av veterinärtjänster har ökat. År 2004 köpte hushållen veterinärtjänster för cirka 1,2 miljarder kronor. Det innebär att hushållens konsumtion av veterinärtjänster har mer än tredubblats i löpande priser sedan år 1993. Däremot minskade konsumtionen av djurläkemedel under samma period med omkring 24 procent.

4.8 Utredningens kommentar till djurhållning och struktur i djurhållningen

När den moderna smittskyddspolitiken inom djurområdet tog form under 1930-talet var det ett annat jordbruk än i dag. Det var i stor utsträckning ett småbrukarjordbruk där gårdens uppgift i första hand var att försörja jordbrukaren och dennes familj och först i andra hand, om överskott uppstod, söka avsättningen för produktionen utanför gården. Parallellt fanns det också stora gårdar med många anställda men huvuddelen av sysselsättningen fanns på de mindre enheterna. Fattigdomen på landsbygden var utbredd och t.ex. ett sjukdomsutbrott bland djuren kunde leda till katastrof i form av undernäring och svält. Förutsättningarna för dessa jordbrukare att ta ett eget ansvar för att kontrollera och bekämpa smittsamma djursjukdomar var begränsade. Skulle en smittsam djursjukdom kontrolleras och bekämpas var det endast staten som hade kapacitet att genomföra sådana åtgärder.

Jordbrukets roll för samhällsekonomin var också betydande i fråga om andel av sysselsättningen och bidraget till bruttonationalprodukten. Den andel som ägnar sig åt animalieproduktion är i dag mycket mindre mätt i termer av sysselsättning och bidrag till det samlade förädlingsvärdet. Det utesluter inte att dess betydelse för andra näringar inom vissa landsbygdsområden fortfarande kan vara av stor och för att kunna bibehålla sysselsättning, samhällsservice m.m.

Som har framgått finns det fortfarande många små företag inom animalieproduktionen, framför allt inom renodlad nötköttspro-

duktion och i fårproduktion, men för många av dessa företagare är försörjningsmotivet svagt eller till och med obefintligt. Produktionen upprätthålls av andra skäl och den huvudsakliga inkomsten kommer från annat håll. Den produktionen utgör en mindre del av den sammanlagda köttproduktionen. Huvuddelen av nötköttet på marknaden kommer från mjölkproduktionen.

Det tydligaste draget i animalieproduktionens strukturutveckling är att företagen inom alla produktionsgrenar blir större, räknat i antalet djur per företag. Samtidigt pågår en specialisering till ett djurslag eller till olika delar inom produktionskedjan som t.ex. inom svinproduktionen. Den produktion som innebär att kor hålls för produktion av kalvar skiljer sig från mönstret. Det är emellertid en relativt ny produktionsform i Sverige där statistiken inte ger möjlighet att bedöma utvecklingstendenser. Den produktionsformen är också nära kopplad till de olika stödsystem som finns inom landsbygdsprogrammet, främst stöd till betesmark och vallodling.

Animalieproduktionen bärs i dag upp av ett mindre antal större företag som man kan utgå från drivs affärsmässigt och producerar för marknaden. Företagen, som sammanlagt uppgår till drygt 4 000, svarar för den absoluta merparten av animalieproduktionen i landet och i vissa fall för nästan all produktion inom sina respektive sektorer.

Geografiskt är animalieproduktion koncentrerad till södra Sverige. Både produktionen av svin och nötkreatur är koncentrerad till Skåne och Västra Götaland men förekomsten av nötkreatur är mer spridd och finns också i betydande utsträckning i Götalands skogs- och mellanbygder. Jämfört med mjölkproduktionen bedrivs den produktionen i områden med något sämre naturliga förutsättningar och där andelen betesmark är stor i förhållande till åkermarken.

Utvecklingen mot färre men större företag har pågått under flera år och det finns inget som tyder på den utvecklingen avtar eller skulle upphöra.

Innebär utvecklingen mot färre men större, mer specialiserade produktionsenheter att risken för smittspridningen förändras? Ofta påpekas att om en smitta kommer in i en stor besättning kan de ekonomiska konsekvenserna av ett bekämpningprogram bli betydande. I den meningen har risken ökat för att en smitta i besättningen får större konsekvenser än tidigare. Å andra sidan är utredningens erfarenhet från studier av förhållandena i andra länder och också av förhållandena i Sverige att större kommersiella enheter har en medveten smittskyddsstrategi. Det finns också studier i Sverige

som ger stöd för en sådan slutsats – se del B,kapitel 6. Stora kommersiella enheter har normalt rutiner och program för att hindra att smitta kommer in i besättningen och produktionen är ofta organiserad på ett sådant sätt att ett utbrott i en del av besättningen kan isoleras från den övriga besättningen. Produktionen anpassas så att riskerna för introduktion av smitta och smittspridning minimeras, det finns alltså stora möjligheter för medvetna företagare att påverka riskerna.

En annan utvecklingstendens är en koncentration av animalieproduktionen till vissa delar av landet. Den ökade geografiska koncentrationen ger företagen ökade möjligheter till samverkan som både gynnar en teknisk utveckling och sannolikt, som inom andra näringsgrenar med klusterbildning, underlättar rekryteringen av arbetskraft. Samtidigt innebär närheten mellan företag med samma produktionsinriktning att risken ökar för att en smitta sprids vid ett utbrott. En smitta som kommer in i en besättning kan lättare få spridning om det på kort avstånd finns andra djur som är mottagliga för smittämnet.

Den fråga som kan ställas är, om de större företagen, den ökade specialiseringen och den ökade geografiska koncentrationen också har inneburit ökad risk för smittspridning av djursjukdomar. De faktiska förhållandena tycks dock tyda på motsatsen. I början av förra seklet förekom många, stora utbrott av smittsamma djursjukdomar som mobiliserade stora bekämpningsinsatser. Som visats tidigare har antalet utbrott av epizootiska sjukdomar sedan slutet av 1960-talet varit mycket lägre och de fall som inträffar får i allmänhet begränsad spridning. Orsaken till detta beror på en rad olika faktorer. Till de viktigare faktorerna måste hänföras den organisation som samhället byggt upp för övervakning och bekämpning av smittsamma djursjukdomar, utvecklingen inom det veterinära området och den veterinärtekniska utvecklingen. Men det förhållandet att en allt större andel av produktionen äger rum i ett mindre antal stora företag kan också ha medfört att en större andel av produktionen sker hos företag med höga krav på ett gott smittskydd.

Som framgår av tidigare avsnitt har staten inte ansett att frågan om epizootiska sjukdomars spridning har något samband med företagets storlek eller produktionsinriktning. När riksdag och regering beslöt att sänka ersättningen vid produktionsförluster i samband med epizootiska utbrott hänvisades till den strukturella utvecklingen inom näringen. Företagen hade blivit större och pro-

duktionen mer koncentrerad och det var därför rimligt att man tog på sig en större andel av kostnaderna för bekämpningen. Förändringen motiverades inte av att riskerna hade ökat genom den strukturella förändringen. Sänkningen kom också att omfatta alla företag dvs. även de mindre köttproducenterna.

I fråga om salmonella har staten intagit ett annat synsätt, nämligen att det finns ett samband mellan risk för salmonella, produktionsinriktning och företagsstorlek. Mot den bakgrunden har regler införts som begränsar eller helt undantar rätten till ersättning för vissa företag vid bekämpning av utbrott av salmonella. För några produktionsgrenar är det överhuvudtaget inte möjligt för stora producenter att få ersättning vid ett salmonellautbrott medan inom andra produktionsgrenar kan större företag få den maximala ersättningen vid anslutning till ett frivilligt kontrollprogram. Produktionsgrenarna behandlas olika, vilket kan bidra till att konkurrensen snedvrids mellan producenter inom animaliesektorn.

Någon mer ingående riskanalys som beslutet grundar sig på har utredningen inte funnit. Det är dock rimligt att anta att större enheter kan leda till att fler djur smittas om en smitta väl kommer in i besättningen. Kostnaderna för bekämpning kan bli stora, vilket sannolikt är motivet för att vissa produktionsformer och större företag är undantagna från de generella ersättningsreglerna. Mot detta ska, som påpekas ovan, vägas att större företag ofta har åtgärder som förhindrar att smittan kommer in i besättningen samt har produktionen organiserad på ett sätt som begränsar spridningen. Det har t.ex. heller inte varit svårt att hitta försäkringslösningar för de produktionsformer som har ställts utanför ersättningssystemet vid salmonellautbrott.

Det är rimligt att anta att om staten tar på sig ett betydande finansiellt ansvar vid epizootiska utbrott står den enskilde producenten en mindre finansiell risk än denne annars skull göra. Det borde innebära, allt annat lika, att producenten är beredd att ta större risker på smittskyddsområdet än om denne själv hade att stå för hela kostnaden för ett utbrott. Också det förhållandet att staten genom olika åtgärder står som garant för att olika smittsamma sjukdomar inte förs in i landet kan innebära att den enskildes riskbeteende påverkas. Handeln inom landet mellan djurägare kan antas vara förenad med liten risk, vilket kan uppmuntra produktionssystem som bygger mer på handel än på integrerade produktionskedjor, suggpoolsystemet är ett exempel på det. Riskerna bärs således inte fullt ut av den som har ansvaret för

produktionen och återspeglas följaktligen inte i kostnaderna för produktionen. I vilken utsträckning som det kan förklara att företagen blir större och lokaliseringen mer koncentrerad är svårt att bedöma. Sannolikt väger skalfördelar i produktionen tyngre, åtminstone inom vissa produktionsformer.

Man kan fråga sig om de storleksbegränsningar som finns i reglerna för ersättning vid salmonellautbrott har haft betydelse för att åstadkomma ett större riskmedvetande. Empiriskt kan man konstatera att avvecklingen av ersättningen för slaktfjäderfäproduktion har inneburit både större produktionsenheter och ett bättre smittskyddsarbete. Det skulle kunna tyda på att om producenterna också få ta de ekonomiska konsekvenserna av sitt riskbeteende kan det leda till både bättre smittskydd och effektivare produktion. Samtidigt kan konstateras att nötköttssektorn kännetecknas av småskalighet, vilket skulle kunna tolkas som att ersättningsreglerna verkat i motsats riktning. Det saknas emellertid underlag för att bedöma vilken roll ersättningsreglerna vid salmonella har haft för strukturutveckling och smittskyddet på anläggningsnivå. Det faktum att nötköttsproduktion fortfarande bedrivs i småskaliga former beror sannolikt mer på att tillgången på mark är en begränsande faktor än på ersättningsreglerna vid salmonellautbrott.

4.9 Handel och transport med livdjur i Sverige

Det sker en omfattande handel med livkalvar från mjölkkobesättningar och från besättningar med kor för uppfödning av kalvar till uppfödare av slaktdjur.

Totalt uppskattas att 80 000–100 000 mjölkraskalvar säljs till liv varje år. Det motsvarar knappt 20–30 procent av det totala antalet kalvar. Omkring 120 000 kvigkalvar behövs för rekrytering i mjölkbesättningar. Återstående del, cirka 150 000 kalvar föds upp till slakt på den gård där de föds.

Av de cirka 180 000 kalvar som föds av köttras förmedlas cirka 50 000 varje år. Fördelningen mellan tjur- och kvigkalvar är betydligt jämnare jämfört med mjölkraskalvarna. Under hösten säljs tjurkalvarna och uppskattningsvis hälften av kvigkalvarna. Under våren, när djuren är ett år gamla, säljs resterande kvigor som betesdjur. Dessa slaktas oftast i samband med att betesperioden tar slut.

Totalt kan det uppskattas att cirka 150 000 livkalvar förmedlas varje år.

Köpare av kalvarna är specialiserade uppfödare som har kalvarna allt ifrån några månader (mellankalvsuppfödning) till mer än två år (stutuppfödning). Den vanligaste uppfödningsformen är ungtjur på stall där djuren slaktas 16–18 månader efter födseln. Oftast köper uppfödarna djur i partier om 25–50 djur per omgång. Stora uppfödare tar en sådan omgång varje månad. Antalet djur som köps in varje gång styrs ofta av hur stora boxar som uppfödarna har. Nya uppfödare som tillkommer är ofta mjölkproducenter som upphör med mjölkkorna och som går över till köttproduktion.

Enligt salmonellalagstiftningen ställs djurhållning med nötkreatur utanför ersättningssystemet om de köper in mer än 150 djur från mer än 5 produktionsplatser. Ur CDB-registret har hämtats uppgiften att för perioden augusti 2009 till augusti 2010 var det 265 registrerade anläggningar som köpte djur i den omfattningen. I denna grupp finns livdjurshandlare. Hos Jordbruksverket fanns 106 registrerade livsdjursförmedlare vid den perioden. Det skulle tyda på att det finns cirka 150 nötköttsproducenter som till följd av sina handelsmönster faller utan för den statliga ersättningen vid salmonellautbrott.

Av förmedlingskalvarna säljs en del genom avtal direkt mellan gårdar utan att förmedlare deltar, s.k. mellangårdsavtal. Resterande del av handeln sköts via förmedlare som på uppdrag av säljare eller köpare förser marknaden med livdjur. Förmedlarna kan erbjuda krediter, vilket ger en konkurrensfördel jämfört med mellangårdshandeln. Småskaligheten i uppfödningen av kor för uppfödning av kalvar gör det också svårt för dessa producenter att sälja direkt till de specialiserade slaktdjursuppfödarna. Enligt branschen har handeln via förmedlare ökat de senaste åren.

Mellangårdsavtal förekommer främst mellan stora mjölkkobesättningar och de allra största slaktdjursuppfödarna. Hos de uppfödare som har mer än 300 djur är mellangårdsavtal mycket vanligt.

De största aktörerna bland förmedlarna är slakteriföretag som har denna verksamhet som komplement till slaktverksamheten. Marknadsledande är numera Svenska Livdjur och Service AB (SLS), ett dotterbolag till Scan AB, som år 2010 tog över förmedlingsverksamheten från Swedish Meat (numera namnändrat till Sveriges Djurbönder ek.för.). Det finns även fristående livsdjurförmedlare som inte är kopplade till slakterierna.

Livsdjurshandeln med grisar omfattar i första hand gyltor och smågrisar.

Smågrisarna säljs vid en vikt på cirka 25 kilo från suggbesättningarna till slaktsvinsuppfödare. Omkring 60 procent av alla smågrisar säljs vidare medan resten stannar kvar på den gård där de föds. Det innebär att cirka 1,5 miljoner smågrisar säljs varje år. Av de grisar som säljs går 65–70 procent via s.k. mellangårdsavtal. Det innebär att det är samma gårdar som levererar respektive tar emot grisar. Resten av grisarna säljs på marknaden. Mellangårdsavtalen har ökat i omfattning under senare år. En orsak till att alla inte väljer denna form kan bero på att leveranserna inte alltid passar med stallets storlek, uppfödningstidens längd etc.

Drygt hälften av alla gyltor köps in från andra besättningar av suggbesättningarna. Andelen inköpta djur minskar medan den egna rekryteringen ökar. Stora besättningar har som regel en större andel egen rekrytering. I suggringar förekommer det att det finns någon besättning som specialiserar sig på gyltuppfödning. Handeln med gyltor är noga reglerad. En suggbesättning får alltid djur från samma besättningar.

I Jordbruksverkets rapport 2009:9, *”Konsekvenser av långtgående restriktioner vid epizootiutbrott,”* (KLURA) genomförs en bearbetning av olika djurregister i syfte att uppskatta djurtransporternas omfattning. Uppgifterna i tabell 4.3 avser endast transporter av livdjur i samband med försäljning dvs. djur som transporteras direkt till slakt respektive till och från beten ingår inte. Rapporten visar på mer omfattande transporter än man har väntat sig.

Tabell 4.3 Antalet transporterade livdjur enligt KLURA

Djurslag	Antal	Period
Nöt	100 000	sept-nov 2007
Gris	390 000	-”-
Får	18 000	1/1 2008 – 15/9 2008
Get	490	-”-

Transporter av djur varierar under året. Huvuddelen av nötkreaturen transporteras under hösten medan transporten av grisar sker mer jämnt under året. Det tyder på att betydligt mer än en miljon livdjur kan transporteras under ett år mellan olika gårdar och

uppfödare. I KLURA påpekas att transporter är mindre kontrollerat och mer komplext när det gäller nötkreatur, jämfört med gris.

Det finns flera faktorer som stimulerar en ökad handel. En viktig faktor är att hitta säljare och köpare av samma storlek. Uppfödare av slaktdjur strävar efter att fylla ett stall eller del av stall med djur från så få besättningar som möjligt för att minska smittrycket. Det finns sedan länge även en obalans mellan olika produktionsgrenar i landet. Det finns fler smågrisar i Skåne än det finns slaktsvinsplatser vilket ger ett flöde av djur norrut. På nötsidan finns det flera livkalvar i skogsbygderna jämfört med efterfrågan i dessa områden.

4.10 Utrikeshandel med levande djur

Statistik över Sveriges utrikeshandel tas fram av SCB. Den handel som sker med länder utanför EU är heltäckande medan det kan finnas brister i den statistik som finns för handeln på den inre marknaden. Dessa uppgifter bygger på att företagen lämnar underlag till SCB.

Utrikeshandeln med livdjur till och från Sverige är av liten omfattning. Som framgår av tabellen är handeln till Sverige av levande djur marginell. Fjäderfä avser avelsdjur och handeln till Sverige sker under strikt smittskyddskontroll.

Tabell 4.4 Handel med levande djur till Sverige, införsel

Djurslag	2006	2007	2008
Import	*Antal*	*Antal*	*Antal*
Nötkreatur	24	0	2
Svin	8 706	4 277	158
Får o get	70	422	328
Fjäderfä	166 305	745 476	374 484
Hästar, åsnor	1 210	1 145	1 844

Värdet av de levande djur som förs in till landet uppgår till mellan 200 och 300 miljoner kronor per år. Mellan 50 och 60 procent av värdet avser hästar. Värdet av handeln till Sverige av livsmedelsproducerande djur i övrigt är litet.

Slaktkycklingproduktion är den del av den svenska djurproduktion som är mest standardiserad och som bedrivs med högst

smittskyddsnivå. Uppfödning sker genom s.k. omgångsuppfödning i alla led och innebär att lokalerna rengörs och desinficeras noga mellan varje ny omgång. Man tillämpar ett system med en avelspyramid där en avelskärna förser underliggande led med önskat antal kycklingar. Produktionen styrs genom planering av dagar för insättning, slakt och rengöring. Den svenska pyramiden förses i toppen med importerade kycklingar som har genomgått karantän och provtagning. Det bedrivs, i egentlig mening, inte avel i Sverige utan det är främst fråga om uppförökning av importerat material. Produktionspyramiden omtalas dock vanligtvis som en avelspyramid.

Försäljningen av djur från Sverige är begränsad. Som framgår av tabell 4.5 är det endast försäljningen av fjäderfä som har någon större omfattning och avser sannolikt främst slaktkycklingar. Den slutsatsen kan dras av det förhållandet att värdet av de djur som fördes in i Sverige år 2008 i stort sett var det samma som värdet av de djur som lämnade landet trots utförseln omfattade sju gånger fler fjäderfän. Importen av fjärdefä består också nästan uteslutande av fjärdefä för avel.

Tabell 4.5 Handel med levande djur från Sverige, utförsel

Export/År	2006	2007	2008
	Antal	Antal	Antal
Nötkreatur	412	1 348	1 946
Svin	11 022	11 552	13 295
Får o get	10	0	0
Fjäderfä	5 340 697	1 870 654	2 608 072
Hästar, åsnor	3 136	799	1 053

Den försäljning av djur till andra länder som förekommer består till största delen av nötkreatur som används för avel. Under 2008 såldes knappt 2 000 nötkreatur från Sverige. De flesta djuren såldes till det forna Jugoslavien. Det förekommer också varje år försäljning av några hundra djur till närliggande länder som Danmark och Holland.

Det förs också grisar till Tyskland varje år. Denna handel utgörs av slaktdjur, främst utslagssuggor. Omfattningen kan variera. Utöver försäljningen till Tyskland förekommer knappast någon handel. Värdet av handeln med djur från Sverige uppgår till omkring

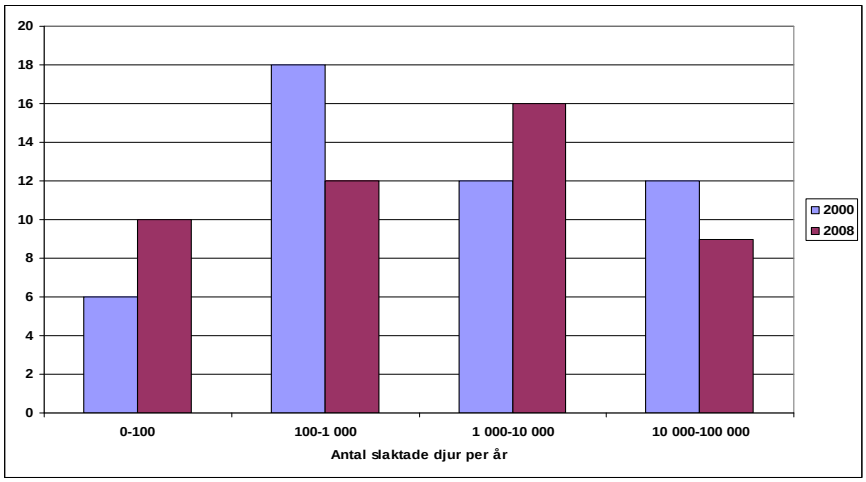
200 miljoner kronor årligen där hästar svarar för strax under 50 procent.

4.11 Slakterier

Mängden slaktat kött på svenska slakterier har minskat från år 1995 till år 2008 för alla djurslag utom lamm och får. Inom slakterinäringen sker en utveckling mot specialisering och stordrift. Allt färre slakterier står för merparten av slakten. Antal anställda i slakterier och köttvaruindustrin var 14 668 år 1997 och minskade till 12 606 år 2006.

Jordbruksverkets statistik över slaktverksamheten visar att det under 2008 slaktades nötkreatur vid knappt 50 slakterier i Sverige. Flertalet av slakterierna är dock mycket små. Det fanns färre än 10 slakterier som under år 2008 slaktade fler än 10 000 storboskap. Dessa stod dock för cirka 70 procent av den totala storboskapsslakten. De flesta av företagen låg i södra Sverige. Under den senaste tioårsperioden har det totala antalet nötslakterier i Sverige varit oförändrat. Det har tillkommit några små slakterier, medan det har lagts ner några av de större.

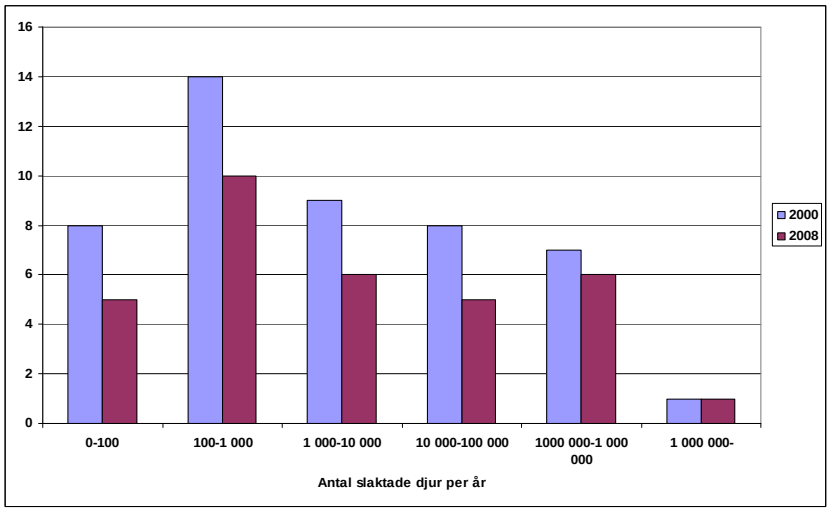
Figur 4.3 Antal nötboskapsslakterier



Källa: Jordbruksverket.

Sedan år 2000 har antalet slakterier som slaktar svin minskat med en tredjedel. År 2008 fanns det 33 svinslakterier. Det är både bland de mindre och större slakterierna som nedgången har skett. Det finns sju slakterier som har en årlig svinslakt på över 100 000 djur varav ett slaktar mer än 1 miljon djur. Dessa sju slakterier svarade för cirka 90 procent av den totala svinslakten. De stora slakterierna är också till övervägande delen belägna i södra Sverige.

Figur 4.4 Antal svinslakterier



Källa: Jordbruksverket.

4.12 Mejerier

Inom mejeribranschen har det skett en omfattande strukturomvandling och rationalisering. Antalet produktionsplatser har minskat från drygt 1 600 år 1934 till 92 platser år 1985. År 2008 fanns det 35 produktionsplatser med produktion av mjölk, ost, matfett och mjölkpulver.

Antalet företag i mejerisektorn har varit relativt konstant sedan år1995. År 2008 fanns 17 företag i mejerisektorn.

4.13 Livsmedelshandel med andra länder

Livsmedelsproduktionen i Sverige omsätter sammanlagt 120–130 miljarder kronor per år och de samlade förädlingsvärdena i produktionskedjan är cirka 75 miljarder kronor, exklusive livsmedelshandeln.

Sverige köpte från utlandet jordbruksvaror och livsmedel för omkring 87 miljarder kronor under år 2008. Kött och köttvaror svarade för cirka 9,7 miljarder kronor och mejeriprodukter för cirka 6,2 miljarder kronor.

Jordbruksvaror och livsmedel kom under år 2008 i huvudsak från övriga EU-länder. De viktigaste avsändarländerna var Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna.

Tabell 4.6 Import av kött och beredda köttprodukter i miljoner kronor

	2006 milj kr	2007 milj kr	2008 milj kr
Inköp			
Totalt	7 631	8 303	9 732
från EU	6 680	7 242	8 629

Under 2008 fördes ut från Sverige jordbruksvaror och livsmedel för drygt 47 miljarder kronor. De mest betydande produktgrupperna var fisk, kräft- och blötdjur m.m. huvudsakligen reexport med ursprung i Norge.

Försäljningen till andra länder av kött och köttvaror uppgick till knappt 2,4 miljarder kronor. Mejeriprodukter såldes till utlandet för ett belopp på cirka 3,5 miljarder kronor.

Tabell 4.7 Försäljning till andra länder av kött och beredda köttprodukter i miljoner kronor

Försäljning	2006 milj kr	2007 milj kr	2008 milj kr
Totalt	1 595	1 843	2 360
till EU	1 157	1 332	1 730

Som framgår av tabell 4.7 är försäljningen till andra länder av kött och beredda köttprodukter av begränsad omfattning.

Sverige är inte självförsörjande med köttprodukter, vilket innebär att en ökad försäljning till andra länder med viss automatik leder till ett ökat inflöde av sådana varor vid givna konsumentpreferenser. Ett sätt att mäta beroendet av handel med andra länder inom animaliesektorn är att uppskatta värdet av försäljningen till andra länder i förhållande till produktionen inom köttsektorn. Uppskattning i volym ger en bättre bild av djurproduktionens storlek i förhållande till varor som förs ut från landet, varor som förs till landet och i förhållande till konsumtionen då förädlade livsmedel inte ingår. Som framgår av tabell 4.8 är en förhållandevis liten andel av produktionen som säljs till andra länder.

Tabell 4.8 Förhållande mellan försäljning till andra länder och produktion i ton för kött och köttprodukter från nöt, svin och fjäderfä, 2008

År	Andel av försäljning till andra länder		
	Nötkött	Gris	Fjäderfä
2007	12 %	14 %	15 %
2008	14 %	19 %	14 %
2009	13 %	14 %	10 %

Källa: Jordbrukssatstik och egna beräkningar.

Som framgår av tabell 4.9 köper Sverige en stor del av sin köttkonsumtion från andra länder. Det gäller framförallt nötkött.

Tabell 4.9 Inköp från andra länder i ton av kött och köttprodukter från nöt, svin och fjäderfä i förhållande till motsvarande konsumtion i ton, 2008

År	Andel av inköp från andra länder		
	Nötkött	Griskött	Fjäderfä
2007	50 %	30 %	36 %
2008	53 %	34 %	36 %
2009	48 %	32 %	37 %

Källa: Jordbrukstatistik och egna beräkningar.

4.14 Utredningens bedömning av handel med djur

En central del i smittskyddspolitiken på djurområdet är möjligheten att kontrollera införseln av levande djur och produkter av djur. Import- eller införselkontroll har alltid varit ett centralt element för staten och dess myndigheter för att begränsa risken för smittspridning i djurhållningen. Inköp från andra länder av levande djur för avel, uppfödning eller livsmedelsproduktion är också mycket begränsad. Det gäller i princip alla djurslag. Endast inom fjäderfäsektorn har inköpen en viss omfattning. Det handlar då om avelsdjur som förs in i landet under mycket strikta smittskyddsregler.

Ett utbrott av en smittsam djursjukdom kan påverka försäljningen till andra länder av levande djur, kött och köttprodukter. Konsekvenserna för ett land med starkt exportberoende inom sektorn blir betydligt allvarligare än för ett land där försäljningen till andra länder är av mindre omfattning i förhållande till produktionen. Om försäljning till andra länder avbryts kan det leda till ett ökat utbud av köttprodukter på den inhemska marknaden, vilket kan medföra sänkta priser. Om köttet över huvud taget inte kan användas på grund av risk för folkhälsan kan de ekonomiska konsekvenserna för samhällsekonomin bli betydande. För ett land där exporten är av mindre betydelse blir effekterna av ett handelsstopp inte lika allvarlig.

Sveriges begränsade export i förhållande till produktionen innebär att ett sjukdomsutbrott i Sverige skulle stoppa exporten skulle av den anledningen ge små effekter för samhällsekonomin. Under förutsättning att sjukdomen inte gör livsmedlen otjänliga eller resulterar i starka negativa konsumentreaktioner skulle den bortfallna exporten sannolikt kunna ersättas med avsättning på den inhemska marknaden. Ett avbräck i exporten på grund av ett sjukdomsutbrott i Sverige får begränsade konsekvenser för köttproduktionen i landet även om det kan leda till att priserna sjunker.

Ett land som för sin livsmedelsförsörjning är starkt beroende av import av kött och köttprodukter kan påverkas av sjukdomsutbrott i andra länder. Ofta kan dock följderna mildras genom att växla över importen till andra producentländer.

Sveriges handeln med levande djur med andra länder är som framgår av marginell omfattning. Inom EU pågår däremot en omfattande handel med levande djur inom och mellan medlemsländerna. Det kan finnas flera skäl till den begränsade handeln med levande djur

med omvärlden. De sanitära införselreglerna är sannolikt en del av förklaringen. Branschen själv verkar i samma riktning. T.ex. siktar SDS:s rekommendationer, slakteriföretagens och mejeriernas leveransvillkor på att undvika import av levande djur med de risker det kan medföra för att smitta förs in i landet och i en besättning. Istället för att importera livdjur verkar man för att djurägare ska importera sperma och embryon. Redan år 1994 förde t.ex. mejeriföretagen in kravet i leveransavtalen att företagen inte fick köpa in levande djur från utlandet samt att företagen vid handel med sperma och embryon måste följa SDS regler.

Antalet djur som förs in till landet från andra länder är mycket litet och de epizootiska utbrott som har förekommit under de senaste 10 åren kan endast i fåtal fall med säkerhet knytas till införsel av levande djur och det har då varit fråga om exotiska djur som elefanter och kameler. Införsel av levande djur har som framgått tidigare liten omfattning.

Salmonellagarantin omfattar inte bara införsel av levande djur, se dock vidare i del B, kapitel 3, utan obearbetade köttprodukter ska också testas för salmonella i avsändarlandet innan transport till Sverige. Obearbetade köttvaror omfattar färskt och fryst kött och köttblandningar. Garantin omfattar inte bearbetade köttprodukter som kan föras in i landet utan krav på test. Det händer att ett utbrott av salmonella kan härledas till införsel av kött men det är sällsynt. Från den synpunkten tycks således salmonellagarantin fungera effektivt.

Sannolikt påverkar salmonellagarantin också handelsmönstren. Den EU-exportör som avser att sälja köttprodukter på den svenska marknaden ställs inför ett val. Antingen säljer denne obearbetade köttprodukter till den svenska marknaden med de krav på provtagningen som detta innebär eller så väljer exportören att sälja beredda produkter utan krav på särskild provtagning och under samma villkor som försäljningen till övriga medlemsländer. Exempel på detta finns inom handeln med produkter av kyckling men de generella effekterna för den svenska varumarknaden av salmonellagarantin för köttprodukter är inte utredd. De samhällsekonomiska effekterna av de särskilda införselregler som gäller för smittskyddet kan således inte enbart mätas i antalet humanfall av salmonella. Följderna för varuutbudet och konsumentnyttan bör också vägas in.

Transporterna av djur mellan Sverige och andra länder har således en begränsad omfattning. Däremot sker det en omfattande transport av levande djur inom landet vid sidan om transporten till slakt. Över en miljon djur transporteras varje år mellan olika

produktionsplatser. Transporter av djur mellan olika produktionsanläggningar anses vara en av de största riskerna för att en smitta ska komma in i en anläggning. I KLURA-rapporten anges att det inom suggpoolsystemen transporterades 23 000 djur under den undersökta perioden. Inom ett suggpoolsystem kan avståndet mellan ett s.k. nav och satellit variera från några kilometer till 100 km eller mer. Rapporten anger att jämfört med integrerade system där smågrisuppfödning och vidare uppfödning till slakt sker i samma besättning kan suggpoolssystemet vara mer riskfyllt från smittskyddssynpunkt då det kräver mer transporter. Slutsatsen kan i och för sig vara riktig men det är också frågan om hur riskerna hanteras. Inom en suggpool är samtliga aktörer beroende av varandra och en introduktion av smitta i en anläggning kan drabba övriga producenter inom poolsystemet. Mer talar därför för att smittmedvetenheten inom dessa system är högre än i mindre utsatta produktionsformer vilket kan mer än väl uppväga riskerna med det större transportberoendet.

Djurhälsoorganisationerna försöker också på olika sätt uppmuntra och stödja att handeln med djur endast ska förekomma mellan produktionsanläggningar som är förklarade fria från sjukdomar. Djurägares medverkan i organiserade hälsoprogram ger rätt till att sälja djur under särskild beteckning. Vilken roll detta spelar för handeln med djur och i vilken utsträckning som handeln inom landet sker med djur som säljs under viss beteckning är okänt, utredningen återkommer till frågan i del B, kapitel 11.

Det finns inga lagstadgade krav på att transporterna från smittskyddssynpunkt ska upprätthålla en viss standard. Inom djurskyddslagstiftning finns regler om transporter av levande djur från djurskyddssynpunkt men ingen nationell lagstiftning om vad som ska iakttas ur smittskyddssynpunkt. Inom EU finns dock regler för transporter.

En effektiv smittskyddskontroll vid införsel av levande djur till landet minskar risken för att smittor kommer in och sprids. Handeln inom landet med levande djur kan ske under mindre strikta smittskyddsregler. Särskilda regler för transporter av levande djur från smittskyddssynpunkt finns i princip heller inte. För djurhållaren kan det följaktligen i dagens system med införselrestriktioner för levande djur vara rationellt att tillmäta djurtransporter låg risk från smittskyddssynpunkt. I det perspektivet hade det varit av intresse med uppgifter om hur stor del av djurägarna som lägger vikt vid att handla med djur som har intyg eller är märkta med att de kommer från en besättning som omfattas av organiserad hälsokontroll.

5 Myndigheter och organisationer inom smittskyddsområdet

Regelsystemet för att övervaka, bekämpa och spåra smittor från djur i djurhållningen och i livsmedelskedjan samt när människor blivit smittade berör flera myndigheter på central, regional och lokal nivå. Utöver myndigheterna har även olika privata organisationer, t.ex. branschorganisationer och enskilda företag viktiga roller.

Utredningen beskriver i det följande de statliga myndigheter som har uppgifter på djursmittsområdet. Även andra viktigare organisationer inom smittskyddsområdet redovisas översiktligt. Beskrivningen av olika myndigheters verksamheter begränsas till deras uppgifter och verksamhet inom djurhälsoområdet. Mera övergripande och heltäckande beskrivningar av myndigheterna har gjorts i bl.a. ”Trygg med vad du äter” SOU 2009:8,”Veterinär fältverksamhet i nya former” (SOU 2007:24), ”Ett effektivare smittskydd” (SOU 2009:55) samt i myndigheternas årsrapporter.

5.1 Statens jordbruksverk

Statens jordbruksverk är enligt förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk förvaltningsmyndighet inom jordbrukets område. Jordbruksverket har till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna (1 §). För att fullfölja uppgiften ska verket, enligt instruktionen, genomföra ett antal olika åtgärder. På djurhälsoområdet ska myndigheten enligt 3 § 1 och 2 ”säkerställa ett gott djurhälsotillstånd hos djur i människans vård samt förebygga spridning av och bekämpa smittor hos djur i människans vård”. Verket har vidare att för sin del av livsmedelskedjan verka

för säkra livsmedel och konsumenthänsyn (3 § 5). Som särskild uppgift finns att vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar (10 §). Enligt 26 § ska det finnas en veterinärchef vid myndigheten. Veterinärchefen ska vara Sveriges ombud vid Världsorganisationen för djurhälsa (OIE) och vid den europeiska mul- och klövsjukekommissionen (EUFMD) inom FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). Veterinärchefen ska också vara Sveriges officielle chefsveterinär (CVO) inom EU. Veterinärchefen utses av Jordbruksverket. I instruktionen anges vidare att verket ska utföra de uppgifter som ankommer på en medlemsstat enligt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (13 §).

Jordbruksverket har det övergripande och operativa ansvaret att leda och samordna förebyggande åtgärder och bekämpning av epizootier och zoonoser enligt epizootilagen (1999:657) respektive zoonoslagen (1999:658). Verket anger också sedan år 1999, i verkställighetsföreskrifter, vilka smittsamma sjukdomar som ska omfattas av epizootilagens respektive zoonoslagens regler. Verket utfärdar föreskrifter för att förebygga spridning av och för att bekämpa smittsamma djursjukdomar. Verket disponerar också det statliga anslaget för bekämpningsåtgärder och beredskap mot smittsamma djursjukdomar. Från anslaget betalas bl.a. djurägare som kompensation för bekämpningsåtgärder i smittade besättningar. Totalt förbrukade detta anslag 288 miljoner kronor år 2008.

I 3 § epizootiförordningen (1999:659) föreskrivs att Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) och länsstyrelserna ska, i samråd med Jordbruksverket, upprätta beredskapsplaner som anger vilka åtgärder myndigheterna ska vidta för att bekämpa de sjukdomar som omfattas av epizootilagen.

Lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. (provtagningslagen) och lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. ger Jordbruksverket befogenheter att meddela föreskrifter om provtagning, övervakning och bekämpning av sjukdomar som inte omfattas av epizootilagen eller zoonoslagen. Verket disponerar medel för övervaknings- och bekämpningsprogram för flera djurslag och också för sjukdomar som inte omfattas av epizootilagen och zoonoslagen. Anslag för att övervaka och bekämpa smittor betalas också ut efter ansökningar från näringen och SVA. Därutöver sker utbe-

talningar från Jordbruksverket till SVA för diagnostik av olika sjukdomar.

Inom Jordbruksverket finns Distriktsveterinärerna. Distriktsveterinärerna ska ansvara för att det finns en rikstäckande akut djursjukvård och har uppgifter inom den förebyggande djurhälsovården och epizootiberedskapen och är basen i smittskyddsorganisationen vid större epizootiutbrott. I hela landet fanns 316 distriktsveterinärer år 2008. Kostnaden för distriktsveterinärorganisationen var cirka 475 miljoner kronor år 2008[1]. Distriktsveterinärorganisationen finansieras huvudsakligen av de avgifter som djurägarna betalar. År 2008 bestod finansieringen till 79 procent av djurägarnas avgifter och till 21 procent av skattemedel. Det statliga anslaget år 2008 var 98,5 miljoner kronor[2].

Utredningen har efterfrågat uppgifter från Jordbruksverket om hur mycket av de totala resurserna för distriktsveterinärorganisationen som används för beredskap mot smittsamma djursjukdomar men dessa har inte gått att särredovisa. Enligt uppgifter från Jordbruksverket, som redovisas i propositionen 2008/09:211 En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, var det statliga stödet till distriktsveterinärerna 91 miljoner kronor år 2007. Av stödet användes, enligt Jordbruksverket, 53 miljoner kronor för att uppnå målet om jourberedskap, 28 miljoner kronor för att uppnå en rikstäckande djursjukvård, 10 miljoner kronor för beredskap vid utbrott av smittsamma djursjukdomar och 1 miljon kronor för förebyggande djurhälsovård[3].

Jordbruksverket ansvarar för att administrera anslagen om att övervaka, kontrollera och bekämpa smittsamma djursjukdomar. Olika delar av organisationen ansvarar för dessa uppgifter och delar av myndighetsanslaget ingår därför i statens utgifter för smittsamma djursjukdomar. Jordbruksverket uppger att myndigheten avsätter totalt 52 årsarbetskrafter för det reguljära smittskyddsarbetet.[4] Verket har totalt cirka 1 100 anställda, inklusive distriktsveterinärerna. Under antagandet om att en årsarbetskraft vid Jordbruksverket kostar 1 miljon kronor, inklusive påslag, skulle det innebära en kostnad på 52 miljoner kronor.

Jordbruksverket ansvarar också för flera olika register rörande djurhållning. Register som till viss del motiveras utifrån smitt-

[1] Exklusive insatserna mot blåtunga. Blåtungevaccinering tog ca 13 årsarbetskrafter i anspråk under år 2008.
[2] Prop. 2008/09:211, s. 31.
[3] Prop. 2008/09:211 s. 48.
[4] SOU 2009:8, s. 232.

skyddsskäl. Det centrala nötkreatursregistret, CDB, är ett sådant register.

Jordbruksverket har kontrollansvar för tillverkning, import och hantering av foder hos kommersiella fodertillverkare.[5] Kontrollen är avgiftsfinansierad[6] och verket avsätter cirka fyra årsarbetskrafter för foderkontroll. Jordbruksverket utövar även kontrollansvar för hantering av animaliska biprodukter. Kontrollen är avgiftsfinansierad och verket avsätter 1,7 årsarbetskrafter för kontrollen.

Vid införsel av djur finns karantänskrav. Vistelsen vid karantän betalas av den som köper in djur.

Ansvaret för kontroll av införsel av levande djur, animaliska produkter samt livsmedel från tredje land är uppdelad mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Kontrollen bedrivs vid fem gränskontrollstationer (Arlanda flygplats, Landvetter flygplats, Göteborgs hamn, Helsingborgs hamn och Norrköpings flygplats). Jordbruksverket ansvarar för gränskontroll av levande djur och animaliska produkter som inte är livsmedel, samt animaliska livsmedel för personligt bruk.

5.2 Statens veterinärmedicinska anstalt

SVA har enligt förordningen (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt till uppgift att vara veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda (1 §). Uppgiften innebär att myndigheten ska utreda smittsamma djursjukdomar samt medverka i att förebygga och bekämpa dessa, utföra diagnoser, utreda spridning av smittämnen och kemiska risksubstanser i foder, bedriva forsknings- och utvecklingsarbete inom sitt verksamhetsområde, följa och analysera utvecklingen av sjukdomstillståndet hos domesticerade djur (och sedan år 2010 även bland vilda djur), följa och analysera utvecklingen av resistens mot antibiotika samt vara nationellt veterinärmedicinskt laboratorium och nationellt referenslaboratorium (2 §). SVA har också vaccinationsberedskap (2 § 2). Vid myndigheten finns också statsepizootologen, en befattning som funnits sedan mitten av 1960-talet. SVA:s instruktion anger att statsepizootologen ska ansvara för frågor som rör epizootiska och andra allvarliga infektionssjukdomar (8 §).

[5] 11 § förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.
[6] Förordningen (2006:1165) om avgifter om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

Anställning som statsepizootolog beslutas av regeringen efter förslag av myndigheten (9 §). I ett ärende om anställning som statsepizootolog ska myndigheten hämta in yttrande från tre sakkunniga samt samråda med Jordbruksverket (10 §). Instruktionen anger vilka kvalifikationer som statsepizootologen ska uppfylla (11 §). Inom SVA har generaldirektören delegerat till statsepizootologen att ansvara för samordning av SVA:s epizooti- och zoonosarbete vid ett utbrott.

SVA har också verksamhetsuppgifter i några andra lagar och förordningar. I 2 § förordningen (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel anges att det är Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA som ansvarar för övervakning av de zoonoser och zoonotiska smittämnen som anges i bilaga 1 till det EU-direktiv som genomförs genom förordningen[7]. Enligt samma förordning är Livsmedelsverket och Jordbruksverket skyldiga att upprätta en sammanfattande rapport kring utredningar om livsmedelsburna utbrott (8 §). Myndigheterna ska lämna rapporten till SVA som, enligt 10 §, ansvarar för sammanställningen och inskickandet av den årliga rapport som Sverige ska lämna till Europeiska kommissionen (zoonosrapporten[8]). Enligt epizootilagen ska en veterinär som har anledning att misstänka förekomst av en epizootisk sjukdom underrätta Jordbruksverket och länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska underrätta SVA. Enligt epizootiförordningen ska SVA, Livsmedelsverket och länsstyrelserna i samråd med Jordbruksverket upprätta beredskapsplaner som anger vilka åtgärder som myndigheterna ska vidta för bekämpa inträffade epizootiska sjukdomar. SVA:s uppgifter i epizootiberedskapen finns närmare preciserade i beredskapsplanen. I zoonoslagen anges att SVA ska underrättas om en zoonos har konstaterats (3 §).

I övrigt styrs SVA främst av att myndigheten, enligt förordningen med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt, ska utföra de undersökningar och utredningar som Jordbruksverket begär (3 §). Undersökningar ska planeras och genomföras efter samråd med Jordbruksverket. SVA:s verksamhet, är i övriga delar, endast i begränsad utsträckning styrt av regelverket. SVA har

[7] 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.
[8] Egentligen ”Sweden – Trends and Sources of Zoonoses and Zoonotic agents in foodstuffs, animals and feedingstuffs – including information on foodborne outbreaks and antimicrobial resistence in zoonotic agents”.

således inte något operativt mandat utan är i första hand ett expert- och serviceorgan till Jordbruksverket inom området djursjukdomar och fodersäkerhet.

Enligt tidigare regleringsbrev hade SVA årligen i uppdrag att till regeringen rapportera om sjukdomssituationen i Sverige avseende domesticerade och vilda djurpopulationer och därvid göra lämpliga jämförelser. Enligt den ändring som har genomförts i instruktionen fr.o.m. år 2010 har uppgiften att följa och analysera utvecklingen av sjukdomstillstånd hos, inte bara domesticerade djur, utan också vilda djur permanentats.

Övervakningen av antibiotikaresistensläget hos bakterier från djur sker inom programmet Svensk veterinär antibiotikaresistens monitorering (Svarm). Resultaten från övervakningen och statistik över förbrukningen av antibiotika till djur presenteras i en årlig rapport från SVA. Rapporten utgör ett underlag för rekommendationer om lämpliga antibiotika att använda vid behandling av djur i Sverige.[9]

SVA har sedan länge huvudansvaret för diagnostik av epizootisjukdomar[10] och all diagnostik av indexfall av en epizootisjukdom sköts i praktiken av SVA. SVA är vidare nationellt referenslaboratorium för ett 30-tal olika analyser och är EU:s referenslaboratorium för campylobakter. SVA är också Collaborating Centre för Världsorganisationen för djurhälsa (OIE) inom området molekylärbiologisk diagnostik samt referenslaboratorium för två djursjukdomar: elakartad lungsjuka hos get och harpest.

SVA är Sveriges största veterinärmedicinska laboratorium. Utrustning och kompetens finns för diagnostik av flertalet förekommande smittor hos djur och i foder samt för obduktion av flertalet djurslag. SVA tillhandahåller också analyser inom den offentliga foderkontrollen som Jordbruksverket ansvarar för. Vid SVA finns även säkerhetslaboratorier för diagnostik av mycket smittsamma virus och bakterier.

SVA sågs länge som en integrerad del i lantbruksstyrelsen smittskyddsarbete. Efter ett utredningsförslag åren 1980–1982 fick SVA möjlighet att ta betalt för sina uppdrag, inklusive uppdrag från lantbruksstyrelsen och i dag Jordbruksverket. Jordbruksverket är SVA:s största kund men verket avgör själv från vilka laboratorier man upp-

[9] www.sva.se, Antibiotikaresistens, Övervakning.
[10] SVA:s roll, ansvar och uppgifter inom smittskyddsorganisationen framgår av förordningen med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt och av epizootiförordningen.

handlar diagnoser eller hur olika övervakningsprogram ska genomföras.

SVA utför diagnostik av smittsamma djursjukdomar på uppdrag av myndigheter och andra. Andra kunder än Jordbruksverket är Svenska Djurhälsovården AB, Svensk Mjölk, Svensk Fågel, Nationella stiftelsen för hästhållningens främjande m.fl. Även enskilda veterinärer, djursjukhus, djurkliniker och enskilda djurägare är kunder till SVA. En betydande del av intäkterna som genereras inom diagnostiken kommer när Jordbruksverket och även djurhälsoorganisationerna är beställare. SVA ansöker även om medel och utför övervakningsprogram på uppdrag av Jordbruksverket.

SVA inrättade år 1997 ett Zoonoscenter. Centret är en integrerad del i SVA och finansieras över SVA:s budget. SVA har angett att centrets uppgifter är att skapa en samlad bild av zoonosläget i hela kedjan från jord till bord. Det kan initiera eller medverka i epidemiologiska och andra vetenskapliga studier med målet att öka vår kunskap om zoonoser samt informera om zoonoser. Centret kan även medverka eller initiera kontroll och bekämpning av zoonoser. Tillsammans med StramaVL och SVA:s antibiotikasektion följer de antibiotikaresistensläget. SVA har ansvaret för den zoonosrapport som årligen ska sändas till EU. En förkortad version ges också ut på svenska.[11] Rapporterna görs i samarbete mellan SVA, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet och näringen. Informationen bygger på obligatorisk och frivillig rapportering. När det gäller humanmedicin ingår bl.a. anmälningar från behandlande läkare och diagnostiserande laboratorium, information från kommunerna samt särskilda undersökningar[12].

Andra uppgifter är att initiera eller medverka i epidemiologiska och andra vetenskapliga studier med målet att öka kunskapen om zoonoser, följa antibiotikaresistensläget, informera om zoonoser samt initiera eller medverka till kontroll och bekämpning av zoonoser. Zoonoscenter ansvarar för att samordna det interna arbetet vid SVA om zoonoser. Det förekommer även internationell samverkan dels med andra zoonoscentra i Norden, dels med olika EU-organ, bl.a. Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet(EFSA).

[11] Se t.ex.: Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (2007), Zoonoses Monitoring, Sweden: Trends and sources of zoonoses and zoonitic agents in humans, foodstuffs, animals and feedingsstuffs. Statens veterinärmedicinska anstalt (2007).
[12] Se www.sva.se, Zoonoscenter, Zoonosrapporter.

I samband med att Zoonoscenter bildades skapade SVA också ett informellt samverkans organ – Zoonosrådet – som rådgivande organ till Zoonoscenter. SVA beskriver att Zoonosrådet arbetar för ömsesidig förståelse och en gemensam bas för myndighetsutövande inom zoonosområdet. Rådet ska verka för att uppmärksamma aktuella frågeställningar rörande zoonoser, underlätta samordningen av olika myndigheters och organisationers insatser och för att relevant information sprids. Det ska även identifiera viktiga forskningsområden när det gäller zoonoser. Zoonosrådet består av representanter för Arbetsmiljöverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och SVA samt Smittskyddsläkarföreningen, Länsveterinärföreningen och Yrkesföreningen Miljö och Hälsa. Ordförandeskapet för rådet roterar mellan myndigheterna, medan sekretariatet ständigt är vid SVA.

SVA har en komplicerad finansieringsstruktur med tre finansieringskällor: anslag, bidrag och avgifter. Myndighetens olika verksamheter kan finansieras av såväl anslag som av bidrag och avgifter. Utredningen har fått följande uppgifter av SVA som avser verksamhetsår 2008. Av förvaltningsanslaget disponeras cirka 23,8 miljoner kronor för sjukdomsövervakning och beredskap, 27,7 miljoner kronor för analyser samt uppskattningsvis cirka 10 miljoner kronor för riskanalyser av smittsamma sjukdomar. Den andel av diagnostikintäkterna som avser epizootier och zoonoser utgör cirka 60 miljoner kronor av de totala diagnostikintäkterna på 104,8 miljoner kronor. Totalt skulle det innebära att SVA:s kostnader för beredskap, analyser och diagnostik kring smittsamma djursjukdomar uppgick till cirka 121,5 miljoner kronor.

5.3 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har enligt sin instruktion[13] som förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor till uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor. Verkets uppdrag har en klar inriktning mot folkhälsan.

Verkets uppgift är att utarbeta regler inom livsmedelsområdet, utöva kontroll enligt livsmedelslagen (2006:804), leda och samordna livsmedelskontrollen samt verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet. En annan uppgift är att verka för

[13] Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

att exporterande livsmedelsföretag uppfyller sådana särskilda krav som mottagarlandet kan ställa. Verket är nationellt referenslaboratorium inom sitt verksamhetsområde och utför undersökningar om livsmedel och matvanor. Verket utför analyser, utvecklar metoder och utför riskvärderingar på livsmedelsområdet.

Livsmedelsverket är Sveriges kontaktmyndighet till EFSA och ansvarar för samordningen med övriga berörda svenska myndigheter i kontakter med EFSA.

Livsmedelskontrollen är i huvudsak avgiftsfinansierad. Avgifterna utgörs av avgifter för särskilda kontrollprogram samt avgifter för import och exportkontroll vid handel med tredje land. En särskild avgift utgår för bemanning med officiell veterinär enligt EU:s förordning (EG) nr 854/2004[14].

Den kontroll som utförs i slakterier är organiserad i sex regioner och den operativa kontrollen utförs till stor del av personal som är utplacerad på anläggningarna. Livsmedelsverkets kostnader för kontrollen uppgick år 2009 till totalt cirka 149 miljoner kronor. Verkets kostnader finansieras av slakterierna som för detta tar ut avgifter i slakten.

Livsmedelsverket ansvarar för importkontroll av livsmedel av animaliskt ursprung från tredje land. Gränskontrollen bedrivs vid fem gränskontrollstationer och intäkterna från gränskontroll av livsmedel uppgick år 2009 till 6,5 miljoner kronor som finansieras genom avgifter av dem som importerar varorna.

Enligt epizootiförordningen ska SVA, Livsmedelsverket och länsstyrelserna i samråd med Jordbruksverket upprätta beredskapsplaner som anger vilka åtgärder som myndigheterna ska vidta för att bekämpa inträffade epizootiska sjukdomar. Livsmedelsverkets uppgifter i epizootiberedskapen finns närmare preciserade i beredskapsplanen. Livsmedelsverkets uppgifter i epizootiberedskapen är begränsade och nedlagda resurser utgör en liten andel av Livsmedelsverkets totala anslag, totalt cirka 40 000 kronor per år. Beredskap mor zoonoser är verksamhetsmässigt större. Smittskyddssamordning för zoonoser kostar cirka 250 000 kronor per år.

Riskanalyser, riskprofiler, kartläggningar, utveckling av analysmetoder, utgör cirka 60 procent av anslagsbudgeten för Livsmedelsverkets mikrobiologiska enhet, 8 300 000 kronor år 2008[15].

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

[15] Zoonotiska agens utgör ca 60 procent av verksamheten och 40 procent utgörs av arbete med andra bakterier samt mögel och mikrosvampar.

5.4 Fiskeriverket

Fiskeriverket är enligt sin instruktion[16] förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna och bedriver verksamhet inom politikområdet livsmedelspolitik. I denna uppgift ingår ansvar för fiskekontrollen. Fiskeriverket främjar och bedriver även forskning och utvecklingsverksamhet på fiskeområdet. För övervakning och bekämpning av fisksjukdomar är Jordbruksverket ansvarig myndighet.

I ”En sammanhållen svensk havspolitik” (prop. 2008/09:170) uttalades behovet av en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor. I utredningen ”En ny myndighet för havs- och vattenmiljö”, SOU 2010:8 föreslås att den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor bildas genom att delar av Naturvårdsverket och Fiskeriverket slås samman. De frågor som inte föreslås övergå till den nya myndigheten är de frågor som rör främjandet av fiskerinäringen, allmänhetens fiske och fritidsfiske, vattenbruk samt förvaltningen av det operativa fiskeprogrammet.

I betänkande ”En framtida administration av vissa fiskefrågor”, (SOU2010:9) föreslår utredaren bl.a.att de verksamheter som inte har föreslagits ingå i den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor inordnas i Jordbruksverket, som härigenom blir ansvarig myndighet också för de frågor som rör främjandet av fiskerinäringen, vattenbruket och fritidsfisket. Jordbruksverket blir också enligt förslaget förvaltningsmyndighet för det svenska operativa fiskeprogrammet.

5.5 Socialstyrelsen

Socialstyrelsens uppgifter inom smittskyddet för människor styrs främst genom smittskyddslagen (2004:168). Socialstyrelsens uppgift är att samordna smittskyddet på nationell nivå och ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Vidare ska myndigheten ansvara för tillsynen av smittskyddet i landet samt följa och vidareutveckla skyddet. Lagen reglerar smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor. Lagens syfte är att begränsa förekomsten av smittsamma sjukdomar inom landet genom att försöka förhindra vidare spridning från personer som bär på det

[16] Förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket.

aktuella smittämnet och att smittade personer ska hittas för att erbjudas behandling eller på annat sätt begränsa fortsatt spridning.

Till Socialstyrelsens uppgifter hör att svara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling samt att följa, analysera och rapportera om hälsoutvecklingen i landet samt belysa epidemiologiska konsekvenser av olika åtgärder. Man ska också följa forsknings- och utvecklingsarbete av betydelse inom ansvarsområdet och verka för att sådant arbete kommer till stånd.

Eftersom flera myndigheters ansvar berörs vid utbrott av en zoonotisk sjukdom har Socialstyrelsen, tillsammans med berörda myndigheter utarbetat, en strategi för myndighetssamverkan vid utbrott av ett zoonotiskt smittämne. I strategin beskrivs de olika myndigheternas ansvarsområden, samverkansgruppens uppdrag samt kriterier för hur och när gruppen ska sammankallas. I samverkansgruppen ingår Arbetsmiljöverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Statens veterinärmedicinska anstalt.

Samverkansgruppens huvuduppgifter är att samordna information till andra myndigheter, media och allmänhet. I samband med utbrott av en zoonotisk sjukdom ska gruppen analysera och bedöma tillgänglig information, informera om vidtagna och planerade åtgärder och att föreslå ytterligare åtgärder och strategier när behov föreligger samt att utbyta erfarenheter och information.

5.6 Smittskyddsinstitutet

Smittskyddsinstitutet(SMI) har enligt sin instruktion[17] till uppgift att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar och främja skyddet mot smittsamma sjukdomar bland människor. SMI:s ansvar för smittskyddet regleras även i smittskyddslagen (2004:168). Enligt 1 kap. 7 § andra stycket ska SMI, som expertmyndighet, följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt. Myndigheten ska föreslå åtgärder för att landets smittskydd ska fungera effektivt.

Institutet ska till Socialstyrelsen och andra berörda lämna information om det epidemiologiska läget och föreslå åtgärder samt ta initiativ till åtgärder som medför ett gott skydd i landet mot smittsamma sjukdomar. Till detta kommer att upprätthålla ett för landets smittskydd relevant förråd av bakterier, virus och andra ämnen. Insti-

[17] Förordning (2010:604) med instruktion för Smittskyddsinstitutet.

tutet ska upprätthålla kompetens att utföra diagnostiska undersökningar av unik karaktär som ett led i landets smittskydd samt svara för kvalitetsstöd till landets mikrobiologiska och infektionsimmunologiska diagnostik. Härtill kommer att bedriva forskning, metodutveckling och utbildning inom smittskyddsområdet.

Några andra uppgifter är att följa och analysera immunitetsläget i utvalda befolkningsgrupper efter genomförda vaccinationsprogram och föreslå vaccinationsåtgärder. Institutet ska också följa och analysera utvecklingen i fråga om vårdrelaterade sjukdomar, antibiotikaresistens och annan antimikrobiell resistens samt till Socialstyrelsen och andra berörda lämna information om utvecklingen och föreslå åtgärder som denna kan föranleda.

Enligt SMI:s instruktion ska det vid myndigheten finnas en strategigrupp för rationell antibiotikaanvändning och minskad antibiotikaresistens (Strama). Strategigruppen ska bistå SMI i frågor om antibiotikaanvändning och antibiotikaresistens. Det är ett samverkansorgan med syfte att verka för sektorsövergripande samordning av frågor som rör förutsättningar att bevara möjligheten att effektivt använda antibiotika vid bakteriella infektioner hos människor och djur samt att ta initiativ till åtgärder som i första hand rör människors hälsa. I strategigruppen får ingå högst tolv ledamöter. I den tidigare formen av Strama fanns en styrgrupp med representanter för Apoteket AB, Läkemedelsverket, Referensgruppen för antibiotikafrågor, Smittskyddsinstitutet, Smittskyddsläkarföreningen, Socialstyrelsen, Svensk förening för vårdhygien, Sveriges Kommuner och Landsting samt SVA.

5.7 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har ett särskilt generellt, regionalt lednings- och samordningsansvar för åtgärder mot djursjukdomar enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (4 §). Beträffande epizootier ansvarar Jordbruksverket enligt epizootilagen för förebyggande åtgärder och bekämpning. Epizootilagen är en speciallag som har företräde framför annan lagstiftning och länsstyrelsens ledningsansvar gäller därför endast i den utsträckning ledningsfrågor inte omfattas av sådan annan reglering rörande djursjukdomar.

Enligt epizootiförordningen ska SVA, Livsmedelsverket och länsstyrelserna i samråd med Jordbruksverket upprätta beredskapsplaner

som anger vilka åtgärder som myndigheterna ska vidta för att bekämpa inträffade epizootiska sjukdomar. Länsstyrelsernas uppgifter i epizootiberedskapen finns närmare preciserade i beredskapsplanen.

Länsstyrelserna har ansvar för offentlig kontroll över efterlevnaden av epizooti- respektive zoonoslagen och föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av respektive lag. Länsstyrelsen har tillsyn över veterinärers och annan djurhälsopersonals verksamhet. Jordbruksverket har överlåtit till länsstyrelserna att utöva offentlig kontroll av efterlevnaden av provtagningslagens bestämmelser samt över vissa bestämmelser som meddelats med stöd av lagen om kontroll av husdjur, m.m.

5.8 Övriga myndigheter och aktörer med uppgifter kring djursmittor

5.8.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har enligt sin instruktion[18] ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning som inte någon annan myndighet har detta ansvar.

Myndigheten har till uppgift att utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. Myndigheten ska arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser. Myndigheten ska också bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser. I uppdraget ingår att följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete och se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom ansvarsområdet. Myndigheten ska beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

Inom djursmittsområdet finansierar myndigheten forskning och lämnar bidrag till myndigheter för projekt för att utveckla epizootiberedskapen. Under år 2007 betalades bidrag ut till Livsmedelsverket (27,5 miljoner kronor), till Jordbruksverket (6 miljoner kronor) och till SVA (15 miljoner kronor) för bl.a. samverkans-

[18] Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

projekt mellan myndigheterna för att utveckla krisberedskapen. SVA erhöll forskningsbidrag på cirka 2 miljoner kronor år 2008. Bidrag ges även till privata organisationer för utbildning och beredskapsuppgifter med anknytning till beredskap mot smittsamma djursjukdomar. Exempelvis erhöll Svenska Blå Stjärnan cirka 4,7 miljoner kronor i bidrag under år 2008.

5.8.2 Tullverket

Tullverkets huvudsakliga ansvarsområde består[19] av att fastställa och uppbära tull och importskatter (främst mervärdesskatt) samt avgifter så att en korrekt uppbörd kan säkerställas. Verksamheten består även i att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs. Vidare bedriver Tullverket viss utrednings- och åklagarverksamhet.

Tullverket har huvudansvaret för varukontrollen både vid yttre gräns (gräns till icke EU-land) och vid inre gräns (gräns mot EU-medlemsland).

Vid förflyttning av varor inom unionen kommer inregränslagen[20] i funktion. Den lagen har varit föremål för en översyn i betänkandet ”Kontroll av varor vid inre gräns” (SOU 2006:9). Utredningen föreslog en ny lag om kontroll av varor vid inre gräns. Förslaget har inte föranlett lagstiftning. I inregränslagen anges att den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut bl.a. hundar och katter, nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler och andra djur ska om det finns särskild anledning att misstänka smittsam sjukdom alltid anmäla varan till Tullverket. Detta gäller oavsett om erforderligt tillstånd finns eller inte.

5.8.3 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö och arbetstidsfrågor och uppgifterna regleras genom förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket. Verkets verksamhet är bred och en mindre del berör zoonotiska smittor. Det som berörs är arbeten där människor kan komma i kontakt

[19] Förordning (2007:782) med instruktion för Tullverket.
[20] Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

med djur eller djurprodukter samt verksamhet vid mikrobiologiska laboratorier.

Arbetsmiljöverket har regler för arbetsgivare i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2005:1) om mikrobiologiska arbetsmiljörisker; smitta, toxinpåverkan, överkänslighet. Enligt föreskriften ska en arbetsgivare – med arbetsgivare jämställs den som ensam eller gemensamt med familjemedlem driver yrkesmässig verksamhet utan anställd och den som för gemensam räkning driver sådan verksamhet – bedöma bl.a. om det finns risker för ohälsa som kan orsakas av biologiska agens på arbetsplatsen. Om skadlig exponering för biologiska agens kan förekomma ska art, grad, omfattning och varaktighet av exponeringen fastställas så långt möjligt. Riskbedömningen ska ske i enlighet med förfarande som anges i föreskriften. Arbetsgivaren ska ha tillgång till den kompetens som behövs för att göra riskbedömningen. Riskbedömningen ska förnyas regelbundet och vid förändringar som kan påverka risken. Den ska också förnyas då det kommer fram ny information som kan ändra riskbedömningen. Resultatet av riskbedömningen ska dokumenteras skriftligt på lämpligt sätt med hänsyn till riskernas karaktär. Av dokumentationen ska också framgå när riskbedömningen gjordes, vilka som deltog i bedömningen, vad som har bedömts, om och i så fall vilka risker som identifierats, om åtgärder behövs och i så fall vilka samt tidpunkt för nästa regelbundna översyn. Dokumentationen ska på begäran kunna visas upp. Av föreskriften framgår vilka smittämnen som avses och även en riskklassificering av ett stort antal smittämnen.

Arbetsmiljöverket tillhandahåller branschanpassade regelpaket. Jordbrukspaketet innehåller föreskrifter och informationsmaterial om de arbetsmiljökrav som rör jordbruket.

5.8.4 Smittskyddsläkarna

Smittskyddsläkarna är anställda vid landstingen och är operativt ansvariga för insatser mot smittspridning inom sitt geografiska område. Smittskyddsläkarens uppgifter regleras främst genom smittskyddslagen. Beträffande zoonoser krävs samarbete med flera myndigheter och smittskyddsläkaren ska på begäran få information om beslut som vidtas med stöd av miljöbalken, livsmedelslagen, lagen om provtagning av djur, epizootilagen och zoonoslagen när det är av betydelse för smittskyddet för människor.

5.9 Utredningens kommentarer till myndighetsansvaret för djursmittor

Enligt direktivet ska utredningen kartlägga om nuvarande lagstiftning leder till problem vad gäller gränsdragning mellan olika myndigheters ansvar i samband med övervakning och bekämpning av zoonoser hos djur, livsmedel och hos människor. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot behovet av samverkan mellan å ena sidan myndigheter som är ansvariga för åtgärder som vidtas mot djur och livsmedel och å andra sidan myndigheter som är ansvariga för åtgärder som riktas till människor.

Som har framgått är ansvaret för zoonotiska smittämnen uppdelat på flera myndigheter. Fördelningen av ansvaret mellan myndigheterna är delvis grundat på det objekt som bär smittan, människa, djur eller livsmedel. Är smittan sådan att den kan vara livsmedelsburen finns gränsytor mellan de olika ansvarsområdena. Är smittan en antibiotikaresistent bakterie kan ytterligare gränsytor identifieras. Detta innebär att flera myndigheter har ansvaret för övervakning, kontroll och åtgärder för samma zoonotiska smittämne.

Av de myndigheter som ingår i Jordbruksdepartementets ansvarsområde är det endast en myndighet, Livsmedelsverket som har ett uttalat uppdrag på folkhälsoområdet. Jordbruksverket har enligt speciallagstiftning uppdrag inom folkhälsoområdet medan verkets uppgifter enligt instruktionen framhåller näringens utveckling och konkurrenskraft som den centrala uppgiften. Inte heller Fiskeriverket har enligt sin instruktion uppgifter inom folkhälsoområdet. SVA är expert- och serviceorgan till myndigheter och andra och ska som sådant utreda bl.a. zoonoser och har därigenom skyldighet att upprätthålla kompetens inom områden av betydelse för folkhälsan.

Epizootilagen ger Jordbruksverket en vidare ram för att kontrollera och bekämpa smittsamma djursjukdomar än vad som följer av verkets instruktion. I epizootilagen anges förutom djurhälsa också folkhälsa och samhällsekonomi som motiv för att bekämpa smittsamma djursjukdomar. Jordbruksverkets uppgift enligt instruktionen, dvs. den grundläggande uppgiften för verket, är att främja jordbrukets utveckling m.m. I instruktionen nämns varken folkhälsa eller samhällsekonomi inom verkets ansvarsområden. Det är också Jordbruksverket som beslutar om vilka djursmittor som ska omfattas av epizootilagens regler. De olika uppdrag som Jordbruks-

verket har enligt instruktion och lag kan skapa otydlighet om bevekelsegrunderna för verkets agerande på djurhälsoområdet.

Zoonoslagen ska endast omfatta sådana djursjukdomar som det av folkhälsoskäl finns anledning för staten att reglera. Det är Jordbruksverket som också beslutar om vilka djursmittor som ska omfattas av zoonoslagens regelverk. Zoonoser kan ge upphov till allvarliga folkhälsoproblem men ger sällan upphov till allvarliga störningar i djurproduktionen. Att förebygga och bekämpa zoonoser kan därför ur ett företagsperspektiv ges en lägre prioritet än att förebygga och bekämpa sjukdomar som har mer allvarliga konsekvenser för produktionen. Jordbruksverket har också, med stöd av provtagningslagen, möjlighet att förebygga och bekämpa andra smittsamma djursjukdomar än som är kategoriserade som allmänfarliga eller är upptagna på listan över zoonoser. Som framgår i det följande så har Jordbruksverkets tillämpning av provtagningslagen i huvudsak riktats mot sådana smittämnen som i första hand förorsakar störningar i animalieproduktionen.

Det är Jordbruksverket som disponerar den övervägande delen av de resurser som staten avsätter för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar. Utredningens slutsats är att otydligheten i Jordbruksverkets uppdrag, enligt instruktion och lagstiftning, kan ha inneburit att åtgärder för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar som utgör ett hot mot folkhälsan inte har prioriterats i smittskyddsarbetet. Otydligheten kan också skapa svårigheter i regeringens styrning av sina myndigheter.

Beslut om vilka djursmittor som ska omfattas av epizootilagens respektive zoonoslagens regler bör bygga på bred vetenskaplig kompetens. Den nuvarande ordningen där den myndighet som har som huvuduppgift att främja jordbrukssektorns utveckling också beslutar om vilka djursmittor som ska bekämpas med stöd av epizootilagen och zoonoslagen kan uppfattas som mindre lämplig. Utredningen återkommer till frågan i utredningens förslag.

Den samverkan som äger rum mellan myndigheterna på zoonosområdet är endast undantagsvis formellt reglerat. För flera av myndigheterna gäller dock krav på samverkan för att ta fram beredskapsplaner vid hantering av utbrott av epizootier och zoonoser samt vid riskbedömning för kontroll inom primärproduktionen.

Livsmedelsverket ska utföra de uppgifter med nationell kontrollplan och rapportering, som ankommer på medlemsstater, enligt förordning (EG) nr 882/2004 (enligt instruktion för Livsmedelsverket). Det sker efter samråd med Jordbruksverket. Livsmedels-

verket ska också bistå Jordbruksverket med underlag till den allmänna beredskapsplan för foder och livsmedel som avses i art. 13 i förordning (EG) nr. 882/2004. I arbetet med den nationella kontrollplanen och rapporten deltar förutom Livsmedelsverket och Jordbruksverket även länsstyrelserna, SVA och Sveriges Kommuner och Landsting.

Myndigheternas samverkan inom zoonosområdet äger rum i Zoonosrådet. Zoonosrådet har tillskapats som ett rådgivande organ till SVA:s Zoonoscenter och uppges ha sin formella grund i zoonosdirektivet. Varken rådet eller centret har i övrigt stöd i lagstiftningen utan är ett myndighetsinitiativ.

Utredningen har tagit del av protokoll och material från Zoonosrådet och kan konstatera att det finns många viktiga zoonosfrågor som berör de medverkande myndigheterna. I Zoonosrådet sker ett omfattande utbyte av information om gemensamma zoonosfrågor. Hos medverkande myndigheter finns både ambitioner och kompetens att hantera zoonoser. De deltagande myndigheterna ser flera områden med viktiga frågor att samarbeta kring, t.ex. klimatförändringens påverkan på smittspridning och zoonoser, diagnostik och antibiotikaresistens.

Det finns således en medvetenhet om behovet av samarbete kring zoonosfrågor hos de närmast berörda myndigheterna. Samarbetet innebär emellertid främst informationsutbyte och identifiering av olika samarbetsprojekt. Bristen på tydligt uppdrag för samarbetet och bristen på resurser gör att samarbetet sällan kan utvecklas till konkreta insatser. Myndigheternas samverkan får därmed inte den stabilitet som krävs för ett mer långsiktigt arbete.

Det har funnits ett konkret samarbete mellan SMI och SVA. SVA har under flera år haft en veterinär placerad på SMI för att öka samarbetet mellan den humana och veterinära sidan. Enligt SVA och SMI var fördelen av utbytet att frågor och aktuella händelser kunde tas upp snabbt och vilket ökade förståelsen för myndigheternas verksamheter. Samarbetet skapade även gemensamma forskningsprojekt kring Campylobakter samt en fallstudie angående Yersinia hos barn. Tjänsten bekostades av SVA men som, enligt utredningens information, har dragits tillbaka till följd av budgetskäl. Det kan ses som ett uttryck för att åtagandet inte är prioriterat men speglar, enligt utredningen mening, det förhållandet att samverkan på zoonosområdet inte har en fast författningsmässigt reglerad struktur. Det förekommer också en liknande form av samarbete mellan Socialstyrelsen och Jordbruksverket.

Det är utredningens uppfattning att samverkan på zoonosområdet behöver stärkas och formaliseras. Den utveckling som OIE och andra internationella organisationer pekar på är att zoonotiska smittämnen kan väntas bli ett allt större folkhälsoproblem. 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, läkare.

I betänkandet ”Ett effektivare smittskydd” (SOU 2009:55) föreslogs en ny myndighet på humanområdet med epidemilogisk övervakning och analys inom smittskyddsområdet som uppgift. Myndigheten föreslogs få en bred kompetens särskilt inom infektionsepidemiologi och bör bl.a. tillföras veterinärmedicinsk kompetens. Utredaren såg sitt förslag som ett tänkbart första steg mot en organisation för smittskydd och folkhälsa med bl.a. hänvisning till en vad som sker i några andra länder. Utredningen delar den uppfattning som kommer till uttryck i betänkandet om behov av bred kompetens inom det infektionsepidemiologiska området. Utredningen kan också se fördelar att sammanföra den kompetens som finns inom det zoonotiska området i en folkhälsomyndighet med uppgift att övervaka smittläget internationellt och nationellt, utveckla diagnostiska metoder m.m. samt allmänt verka för ett effektivt smittskydd i landet. Utöver vad som föreslås i betänkandet skulle en sådan myndighet också kunna omfatta de uppgifter som i dag Livsmedelsverket och SVA ansvarar för samt de uppgifter Jordbruksverket har i fråga om övervakning av zoonoser hos djur. Det skulle kunna ersätta dagens informella samarbete kring zoonosfrågor med en integrerad samverkan av olika kunskapsområden. En sådan myndighet skulle enligt utredningens mening ge arbetet med zoonoser en tydlig folkhälsoinriktning och möjlighet att effektivt möte det hot som kan bli resultatet av att antalet zoonotiska smittämnen väntas öka.

Utredningen avstår dock från att lägga ett sådant förslag. Utredningen väljer att bygga vidare på befintliga strukturer. Utredningens förslag lägger emellertid inte hinder i vägen för framtida integrering av zoonosfrågor i en folkhälsomyndighet.

SMI har i uppdrag att övervaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar hos människor. Något motsvarande uttalat myndighetsansvar för övervakning inom djurpopulationen

finns inte. Jordbruksverket har genom de uppgifter verket tilldelats ett ansvar för att övervakning sker av djursmittor bl.a. enligt EU:s direktiv och de krav på övervakning som ställs för att upprätthålla tilläggsgarantier och status som fri från vissa djursmittor.

Jordbruksverket utför ingen egen övervakning utan uppdrar åt olika djurhälsoorganisationer men framförallt till SVA att genomföra övervakning av olika smittämnen. SVA har den högsta samlad vetenskapliga kompetensen i landet när det gäller ett stort antal smittsamma djursjukdomar men framförallt när det gäller epizootier. Statsepizootlogen utses av regeringen och är placerad på SVA. Sedan myndigheten i början på 1980-talet organiserades som en uppdragsmyndighet är SVA beroende av externa uppdrag för att upprätthålla kompetensen. Jordbruksverket är SVA:s största kund men Jordbruksverket kan i dag upphandla alla diagnoser på laboratoriemarknaden även om de mer kvalificerade uppdragen i allmänhet går till SVA. Det skapar likväl osäkerhet för SVA och försvårar den strategiska planeringen för långsiktig kompetensförsörjningen. Osäkerheten om vilket ansvar SVA har för övervakning av djurhälsoläget hämmar också möjligheten att utveckla den epidemiologiska kunskapen inom myndigheten. Det innebär att sjukdomsövervakning inte får den långsiktighet som är nödvändig samtidigt som SVA:s resurser inte utnyttjas optimalt och på ett långsiktigt effektivt sätt. Det finns enligt utredningen starka skäl som talar för att den myndighet som har kompetens för att planera övervakning av sjukdomsläget också har ansvaret för att övervakningen genomförs.

En stor fråga internationellt har varit att göra riskbedömning och riskhantering av risker inom livsmedelsproduktionen inom oberoende verksamheter. Utredningen konstaterar att detta har hanterats på två olika sätt i Sverige. För livsmedelsområdet sker riskbedömning och riskhantering inom samma myndighet, Livsmedelsverket. Beträffande smittor hos djur så har momenten delats upp på två myndigheter, SVA och Jordbruksverket. Uppdelningen bygger på en informell överenskommelse mellan myndigheterna[21]. Enligt överenskommelsen utför SVA riskvärdering och Jordbruksverket genomför riskhantering medan båda myndigheterna utifrån sina utgångspunkter genomför riskkommunikation. Som utredningen återkommer till är uppdelningen mellan myndigheterna i den praktiska tillämpningen emellertid oklar.

[21] Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan 2007–2009, s. 81.

5.10 Privata aktörer med uppgifter kring djursmittor

Inom jordbrukssektorn finns flera organisationer – aktiebolag, ekonomiska föreningar m.m. – som har verksamhet inom djurhälsoområdet eller vars verksamhet har en indirekt betydelse för djurhälsan och smittspridning. Flera av organisationerna har sedan länge ett nära samarbete med myndigheterna inom området, främst Jordbruksverket.

Svenska Djurhälsovården AB

Svenska Djurhälsovården AB ägs av Scan AB, Svenska Avelspoolen AB och KLS Ugglarps AB. Svenska Djurhälsovården AB är ett veterinärföretag vars verksamhet utgörs av rådgivande djurhälsovård, forskning och utveckling och en övervakande hälsokontroll inriktad på svin, får och getter samt nötkreatur (andra än mjölkkor). Den övervakande kontrollen bedrivs delvis som kontrollprogram där Jordbruksverket har beslutat att djurhälsovården ska ha huvudmannaskapet.

Svensk Mjölk ek.för

Svensk Mjölk är en ekonomisk förening som ägs av sju mejeriföreningar (har tillsammans över 99 procent av Sveriges mjölkproduktion), sju husdjursföreningar, två avelsföretag samt nio ras- och intresseföreningar. Genom mejeri- och husdjursföreningarna ägs Svensk Mjölk indirekt av landets mjölkbönder. Svensk Mjölk är mejeriindustrins branschorganisation som arbetar bl.a. med förebyggande djurhälsovård och bekämpningsprogram för olika djursjukdomar. Svensk Mjölk är också huvudman för kontrollprogram som beslutats av Jordbruksverket.

Svensk Fågel

Svensk Fågel är branschorganisation för producenter av matfågel och representerar 98 procent av all produktion av matfågel i landet. Svensk Fågel bedriver genom sitt servicebolag bl.a. kontrollprogram för sjukdomar hos fjäderfä och är huvudman för kontrollprogram som beslutats av Jordbruksverket.

Svenska Ägg

Svenska Ägg är en branschorganisation för konsumtionsägg som omfattar kläckerier, foderföretag, unghönsuppfödning, värphönsanläggningar och äggpackerier. Svenska Ägg har 700 medlemmar som svarar för cirka 90 procent av den svenska kommersiella äggproduktionen.

Fiskhälsan FH AB

Fiskhälsan FH AB ägs till lika delar av Laxforskningsinstitutet (LFI) och Vattenbrukarnas Riksförbund (VRF), vilka representerar merparten av fiskodlingsföretagen i Sverige. Intressenter i LFI är Fiskeriverket och vattenkraftsindustrin. Det pågår förändringar i verksamheten vid Fiskhälsan.

Fiskhälsan ansvarar för fiskhälsokontrollen av odlad fisk.

Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll

Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll (SDS) har Svenska Djurhälsovården och Svensk Mjölk som huvudmän. En veterinär anställd på Svenska Djurhälsovården ansvarar för verksamheten. Bakom SDS står slakteri- och mejeriföretagen som genom överenskommelser mellan branschföretagen ställer krav på sina leverantörer att SDS regler måste följas. Övergripande beslut om verksamheten förankras i smittskyddsnämnden som består av representanter från LRF, Sveriges Djurbönder, Kött- och Charkföretagen, Svensk Mjölk och Svenska Djurhälsovården.

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

Slakteri- och mejeriföretagen bakom SDS ställer krav på sina leverantörer att följa SDS:s importkrav för livdjur, sperma och embryon för djurslagen nötkreatur, svin, får, get och hjort.

Hushållningssällskapen

Sveriges 19 Hushållningssällskap är regionalt baserade, fristående och kunskapsinriktade medlemsorganisationer som bildades i slutet av 1700-talet och i början av 1800-talet. Historiskt har Hushållningssällskapen tagit statens roll i några olika organiserade åtgärder för att hantera djursjukdomar. Hushållningssällskapen var fram till 1970-talet ett offentligt organ i den statliga lantbruksorganisationen. I dag är verksamhetsidén att främja landsbygdens utveckling genom att utveckla och förmedla kunskaper till nytta för dess näringar.

Svenska Blå Stjärnan

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 lämnar bidrag till verksamheten. Organisationen deltar i epizootiberedskapen genom avtal med Jordbruksverket.

Annan organiserad samverkan

Det bedrivs även annan organiserad samverkan mellan näringen och myndigheter. Några viktiga organisationer är till exempel Stiftelsen Veterinär Fjäderfäforskning, Föreningen för smittskyddskontroll av fjäderfä och Stiftelsen Veterinär foderkontroll.

I Stiftelsen Veterinär Fjäderfäforskning ingår Svensk Fågel och Svenska Ägg liksom representanter för avelsföretagen, regionala laboratorier samt Jordbruksverket och SVA. Stiftelsen sysslar bl.a. med smittskyddsfrågor och frågor rörande smittsamma sjukdomars diagnostik och bekämpning samt medverkar i finansieringen av hönshälsoprogrammet.

I Föreningen för smittskyddskontroll av fjäderfä ingår Svensk Fågel och Svenska Ägg samt representanter från avelsföreningar för

fjäderfä samt jaktorganisationer och KRAV. SJV och SVA ingår också som adjungerande kompetensresurser. Föreningens huvuduppgift är att verka för att import av fåglar till Sverige sker på ett smittskyddsmässigt tillfredsställande sätt.

Lantmännen och Svenska Foder är anslutna till Stiftelsen Veterinär foderkontroll. Stiftelsen bildades 1958 efter ett utbrott av mjältbrand bland svin. Utbrottet orsakades av att det i det kommersiella fodret hade blandats in köttmjöl som var kontaminerat med mjältbrandbakterier. Stiftelsen har historiskt varit drivande för utvecklingen av foderkontrollen.

6 Hantering av djursmittor i Sverige

Arbetet med att övervaka, bekämpa och spåra smittor från djur i djurhållningen och i livsmedelskedjan samt när människor blivit smittade berör flera myndigheter på central, regional och lokal nivå. Utöver myndigheterna har även olika privata organisationer, t.ex. branschorganisationer samt enskilda företag viktiga roller.

Det utmärkande för hanteringen av djursmittor i Sverige jämfört med många andra länder är en hög ambitionsnivå att bekämpa vissa sjukdomar, statens stora ekonomiska ansvar och ett organiserat samarbete mellan staten och näringen.

Utredningen ger i detta kapitel en bild av det praktiska arbetet kring hantering av djursmittor. En ytterligare fördjupning av hanteringen av salmonella lämnas i del B, kapitel 9 och av epizootiska sjukdomar i del B, kapitel 10.

6.1 Inledning

Det är viktigt att övervakningen av djursmittor är kontinuerlig och effektiv så att förändringar fångas in tidigt, t.ex. att en exotisk sjukdom eller vektor har introducerats till landet eller att befintliga djursmittor har ändrat utbredningsområde. Vaksamhet för sjukdomssymptom och kunskap om djursmittor bland såväl veterinärer som djurägare är viktigt. Lika viktigt är att rapportering om djursmittor görs snabbt till myndighet, för vissa sjukdomar redan vid en misstanke, så att den eller de myndigheter som ska vidta åtgärder för att begränsa eller bekämpa sådana smittämnen kan påbörja sitt arbete tidigt. Det finns därför bestämmelser om vilka skyldigheter som gäller för att anmäla misstanke om djursmittor. Att även andra djursmittor än salmonella och de som omfattas av epizootilagen rapporteras har betydelse för att Sverige ska kunna fullgöra sin rapporteringsskyl-

dighet till Världsorganisationen för djurhälsa (OIE). Reglerna om anmälningsplikt har beskrivits närmare i del B, kapitel 3. Effektiva övervakningssystem kräver kompetens inom många områden, epidemiologi, veterinär- och humanmedicin, entomologi m.m. En del i övervakningssystemet är att det fordras bra diagnostik för att veta om misstanken kan avskrivas eller om åtgärder måste vidtas för att hantera smittan.

6.1.1 Analys kring förekomst av smitta

Utredningen har i del B, kapitel 7 redovisat att samordning av djurhälsoregler mellan olika länder bottnar i att handeln med djur skulle hindras om varje land fritt kunde välja vilka djurhälsobestämmelser som skulle tillämpas vid införsel. En samordning av reglerna för vilka djurhälsokrav som ska få ställas i handeln får litet genomslag om varje land fritt kan välja analysmetod eller fritt kan bedöma analysresultat efter provtagning. OIE har tagit fram ett regelverk så att djurhälsokrav inte ställs upp som oberättigat gränsskydd för handel och organisationen tillhandahåller också en manual med internationellt accepterade laboratoriemetoder för diagnostik av de OIE-listade sjukdomarna samt ytterligare några ”prescribed tests” som rekommenderas för provtagning eller övervakning rörande handel eller förflyttning av djur. Dessa olika standarder för analysmetoder finns i OIE:s Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals (Terrestrial Manual)[1].

EU har beslutat att de laboratorier som deltar i analysen av offentliga prover bör arbeta enligt internationellt godkända förfaranden. Inom EU utses referenslaboratorier på gemenskapsnivå och på nationell nivå. Dessa referenslaboratorier omfattar särskilt de områden där det finns behov av exakta analys- och diagnosresultat. Det finns därigenom ett regelverk inom EU för vilka laboratorier som får ställa diagnoser för ett antal av de smittämnen som påverkar handeln med djur[2]. Det definitiva diagnostiksvaret för ett antal smittor görs av det gemensamma referenslaboratoriet för den aktuella smittan.

Varje medlemsland ska dessutom utse ett nationellt referenslaboratorium för de sjukdomar för vilka det finns gemensamma referenslaboratorier. Ett laboratorium får utgöra nationellt referenslabora-

[1] För diagnostik av sjukdomar hos vattenlevande djur har OIE en Aquatic Manual.
[2] 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.

torium för mer än en medlemsstat. De nationella referenslaboratorierna ska samarbeta med gemenskapens referenslaboratorium inom sitt kompetensområde, samordna verksamheten på officiella laboratorier, organisera jämförande test av de officiella nationella laboratorierna samt göra uppföljning av sådana test. Nationella referenslaboratorier ska vidarebefordra information från gemenskapens referenslaboratorier till behöriga myndigheter och officiella laboratorier. Ett nationellt referenslaboratorium ska tillhandahålla vetenskapligt och tekniskt stöd till den behöriga myndigheten för genomförandet av samordnade kontrollplaner.[3]

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) är nationellt referenslaboratorium för ett 30-tal olika analyser av allvarliga djursjukdomar, zoonoser samt av foder[4]. SVA är även EU:s referenslaboratorium för campylobakter. SVA är också Collaborating Centre för OIE inom området molekylärbiologisk diagnostik samt referenslaboratorium för två djursjukdomar: elakartad lungsjuka hos get samt harpest.

För analys av flera epizootiska sjukdomar saknar andra laboratorium i Sverige möjlighet att utföra analyser. Inom sex områden är ansvaret för att vara nationellt referenslaboratorium delat mellan SVA och Livsmedelverket.[5] SVA ansvarar för djur och foder medan Livsmedelsverket ansvarar för livsmedel. SVA och Livsmedelverket har upprättat ett samarbetsavtal rörande de gemensamma nationella referenslaboratoriefunktionerna[6].

SVA har således huvudansvaret för diagnostik av epizootier[7] och all diagnostik av indexfall (dvs. det första fall som upptäcks) av epizootier sköts i praktiken av SVA.

---

[3] I artikel 33 förordning (EG) nr 882/2004 regleras de nationella referenslaboratoriernas ansvar.
[4] För följande av gemenskapens referenslaboratorier inom foder och livsmedel är SVA nationellt referenslaboratorium: zoonoser (salmonella), listeria monocytogenes, staphylococcus aureus, escherichia coli (inklusive verotoxinproducerande E.coli), campylobacter, parasiter (särskilt trichinella, echinococcus och anisakis), antimikrobiell resistens, animaliska proteiner i foder, transmissibla spongiforma encefalopatier (TSE), fodertillsatser, tungmetaller i foder och livsmedel och mykotoxiner. För e gemenskapens referenslaboratorier för djurhälsa och levande djur är SVA nationellt referenslaboratorium för: klassisk svinpest, afrikansk hästpest, aviär influensa, vesikulär svinsjuka, fisksjukdomar, sjukdomar hos musslor, rabiesvaccinering, bluetongue, svinpest, mul- och klövsjuka och brucellos.
[5] För följande av gemenskapens referenslaboratorium är ansvaret för att vara nationellt referenslaboratorium delat mellan SVA och Livsmedelsverket: listeria monocytogenes, staphylococcus aureus, escherichia coli (inklusive verotoxinproducerande E.coli), campylobacter, tungmetaller och mykotoxiner. Livsmedelsverket(SLV) ansvarar för livsmedel medan SVA ansvar rör djur och foder inom dessa områden.
[6] Se Samarbetsavtal för vissa NRL-funktioner vid SVA och SLV (SVA7842).
[7] Förordningen (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt.

6.2 Beskrivning och analys av verksamhet kring misstänkta fall av smitta hos djur

Utredningen har sammanställt uppgifter från SVA och Jordbruksverket och därutöver tagit del av ärenden om spärrade besättningar år 2008 respektive ärenden för misstänkta fall av epizootier samt spärrade besättningar år 2009. Utredningen har utifrån detta fått följande bild av hanteringen kring misstänkta fall av smittor hos djur.

Sjukdomar beskrivs ofta utifrån den symptombild de har när sjukdomen är fullt utvecklad hos det enskilda djuret. För de ovanliga sjukdomarna som omfattas av epizootilagen kan dessutom sjukdomsbilden vara beskriven utifrån djur i andra länder med andra yttre förutsättningar i fråga om miljö och foder, med annan hälsostatus m.m. När en sjukdom förekommer sällan ges inte möjlighet att genom erfarenhet lära sig de olika sätt som en och samma sjukdom kan yttra sig på i ett inledningsskede. Att en och samma sjukdom kan ge upphov till flera olika symptom och att symptombilden kan förändras med tiden är välbekant. Det gör inte diagnostiken lättare. Den kliniska undersökning som en veterinär gör blir viktig för att fånga upp nya eller sällan förekommande sjukdomar.

Enligt utredningen är det ett rimligt antagande att när en veterinär står inför en diffus symptombild eller ett symptom som inte är bekant så ligger det nära till hands att rådgöra med en kollega. Den bild som utredningen har fått är att i denna situation tar veterinären inte sällan direktkontakt med SVA för att diskutera symptombilden. I sådana sammanhang förekommer det att det tas prover för analys av några olika epizootier som skulle kunna vara aktuella. Detta förfarande uppfattas inte som om man misstänker att det rör sig om en epizooti utan att prover tas för att utesluta en sådan diagnos. Detta har beskrivits som en gråzon när misstanken inte är så stor att den formellt behöver anmälas till Jordbruksverket.

Inom SVA uppges att om misstanke föreligger som leder till analys av något slag upprättas det ett utredningsdokument. En del misstankar kan avfärdas direkt över telefon och resulterar då inte i att ett dokument upprättas. Före det att SVA genomför en analys kontaktas Jordbruksverket som måste ge sitt godkännande eftersom analys av misstänkta epizootifall betalas av verket. I vilken utsträckning som analyser görs utan att dokument upprättas är oklart men som ovan påpekats är det frågan om en gråzon.

Denna provtagning i gråzonen får några effekter, en är att den gör anmälningsplikten otydlig, en annan är att om analysen avser en djur-

smitta som ska rapporteras till OIE eller EU blir analysen redovisad som ett misstänkt fall i rapporteringen om läget i Sverige. Redovisning av misstänkta epizootifall skiljer sig delvis åt beroende på varifrån uppgifterna hämtas och hur ”gråzonen” om vad som ska bedömas som en riktig misstanke tolkas av olika tjänstemän. Det går därför inte att exakt ange hur många misstänkta fall av epizootier som förekommer under ett år.

I tabell 6.1 redovisas uppgifter från SVA om antalet undersökta epizootimisstankar och bekräftade/smittförklarade fall under år 2008. Det redovisas också hur många av fallen som medfört att besättningen har spärrats. Under år 2008 förelåg det sammanlagt 57 undersökta misstankar om epizootisjukdom varav misstankar bekräftades i två fall. Under år 2009 fanns 168 undersökta misstankar varav tre bekräftades. I tabellen ingår inte blåtunga. Den stora förändringen av undersökta tuberkulosfall beror enligt SVA på att ett antal prov från slaktade svin kom med i statistiken år 2009. Proverna undersöktes eftersom det är relativt vanligt att svin har aviär tuberkulos (ofarlig, ej i lagstiftning) och att det måste fastställas att det inte är bovin tuberkulos (omfattas av epizootilagen) eftersom detta inte kan göras med blotta ögat.

Tabell 6.1 Uppgifter om hur många undersökta och bekräftade/smittförklarade epizootimisstankar under åren 2008 och 2009 (exklusive blåtunga) som SVA har redovisat respektive hur många spärrar som beslutats av veterinär eller av Jordbruksverket under samma period

Sjukdom	Undersökt		Spärrad		Smittförklarade	
År	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Tuberkulos	11	85	0	0	0	0
Paratuberkulos	3	9	0	1	0	0
Mjältbrand	3	13	2	1	1	0
Brucellos	3	5	0	0	0	0
Rabies	15	6	0	0	0	0
PRRS	7	14	8	0	0	0
IBR	1	4	0	0	0	0
Svinpest	3	10	0	1	0	0
Fågelinfluensa	3	9		2	0	0
Newcastlesjuka	6	10	6	6	1	1
Mul- och klövsjuka	2	0	0	0	0	0
NOR 98	0	2	0	0	0	2
BSE	0	1	1	0	0	0
Summa	**57**	**168**	**17**	**11**	**2**	**3**

Ingripanden enligt epizootilagstiftningen innebär att den enskilde djurägaren har rätt att få ersättning för vissa kostnader som uppstår. Utredningen har därför velat få en uppfattning om alla epizootiärenden också resulterar i ersättning till djurägare.

Jordbruksverket har till utredningen uppgett att under år 2008 fanns det 53 epizootiärenden där det skulle kunna bli fråga om ersättning till enskild. Av dessa 53 ärenden söktes i 22 fall ersättning och ersättning beviljades i 20 fall, till ett sammanlagt belopp om cirka 1 600 000 kr. För år 2009 redovisades 32 misstänkta epizootiärenden med möjlighet för ersättning. I 11 fall betalades ersättning. Två av dessa fall gällde mjältbrand där ersättning betalades ut för sanering av anläggningen, laboratorier, destruktionsanläggning m.m. Exklusive de två mjältbrandsfallen var ersättningen till övriga där misstanke förelegat under året cirka 100 000 kr.

Av ovannämnda framgår att i cirka två tredjedelar av de misstänkta fallen uppstår inte kostnader hos djurägaren som föranleder denne att ansöka om ersättning (i ärendena upplyses regelmässigt om möjligheten till ersättning enligt epizootilagen). I den resterande tredjedelen av fallen är den genomsnittliga kostnaden omkring 40 000 kronor.

Inte heller när det gäller salmonella innebär en inledande misstanke om salmonellainfektion att salmonellabakterien också påträffas i besättningen. Alla misstänkta fall av salmonella leder alltså inte till spärrbeslut. Vid misstanke om salmonella i nötkreatursbesättningar är det i cirka två tredjedelar av de misstänkta fallen som anläggningen spärras. Vid mer omfattande provtagning kring ett utbrott som i Skåne år 2009 eller vid test av ny provtagningsmetod som på Öland under år 2009 är det en liten andel av de misstänkta fallen som leder till spärr. För svin och fjäderfä är det omkring hälften av de misstänkta fallen som leder till att spärr upprättas.

För att få en uppfattning om hur sjukdomsmisstanken kommer fram i de ärende som föranleder t.ex. spärrbeslut har utredningen, som nämnts, tagit del av ärenden kring misstänkta djursmittor. Den genomgången av två års ärenden har föranlett följande iakttagelser.

Genomgången visar att den absoluta merparten av ärendena hos Jordbruksverket har sin grund i någon form av organiserad provtagning, antingen inom något nationellt övervakningsprogram eller inom någon del av djurhälsoorganisationernas verksamhet I ett antal fall kan misstanken avskrivas redan dagen efter anmälan från företrädesvis SVA men också från andra laboratorier eftersom det snabbt kan komma negativt analyssvar. Annars beslutar Jordbruksverket om provtagning och då antingen med stöd av provtagningslagen eller med epizootilagen. I de flesta fall visar analyssvaret att misstanken kan avskrivas och detta görs normalt inom loppet av en vecka. Som redovisats är det bara i en mindre del av de misstänkta fallen som anläggningen spärras. I några fall varje år blir det fråga om mer långtgående eller återkommande provtagningar innan misstanken kan avskrivas.

Utredningen har i del B, kapitel 3 redovisat hur lagstiftningen anger att misstänkta smittor ska rapporteras. Redovisningen av den hantering som görs visar att den praktiska hanteringen i stor utsträckning har kommit att avvika från den föreskrivna. Den bild som vuxit fram är att vid klinisk misstanke kontaktas SVA av den behandlande veterinären. En stor del av de misstankar som föranleder spärr, främst i fråga om salmonella, kommer också från provtagning i

någon form av övervakning. I dessa fall sker rapportering till Jordbruksverket vid misstanke om en djursmitta men det händer också i dessa fall att den fösta kontakten sker med SVA. Utredningen bedömer att diagnostik är en faktor som direkt påverkar antalet misstankar. För analys av prover från övervakning, från veterinär eller från djurhälsoorganisationerna används inledningsvis någon enkel och snabb metod. Dessa analyser är inte utformade att ge ett 100-procentigt svar utan de har en accepterad större eller mindre felmarginal. Är analysen utformad så att den ger falska positiva svar men inte falska negativa svar så kan ett uppföljande negativt svar snabbt avskriva misstanken. För att utesluta eller minska risken för falska positiva svar görs den uppföljande analysen med en annan analysmetod. För att slutligt avgöra förekomst av en epizootisk sjukdom så ska den analysen utföras av SVA eller av ett gemenskapslaboratorium utsett att sköta diagnostik av en viss smitta.

6.3 Bekämpning och åtgärder för att begränsa smittor

Misstänkta eller konstaterade fall av sjukdomar och smittor bekämpas olika beroende på dels vilken sjukdom eller smitta som det gäller, dels vilket land som bekämpar sjukdomen eller smittan.

De olika åtgärder som vidtas – ensamt eller i kombination – kan vara att mottagliga djur avlivas, att smittade djur eller misstänkt smittade djur avlivas, att mottagliga djur vaccineras eller att djur isoleras eller avgränsas genom geografiska zoner.

I vissa fall kan det vara tillräckligt att det sjuka djuret antingen botas av veterinär eller får självläka. För vissa sjukdomar, t.ex. tuberkulos och brucellos, kan det finnas behov av att djuret eller djurprodukterna avskiljas från den övriga besättningen. Det sistnämna gäller särskilt djur som har blivit kroniskt sjuka, där avlivning också kan vara aktuellt. För flera smittor bör också åtgärder vidtas för att hålla smittan inom ett begränsat område eller inom en grupp av djur med samma smittskydd (epidemiologisk enhet). Sådana begränsningar kan vara att ett beslut om förbud att flytta djur från en viss besättning eller att helt isolera besättningen även från besök. En likartad åtgärd är att förbjuda djurtransporter och andra transporter inom ett visst område.

Vaccination av djuren kan också användas för att bekämpa smittor. Vaccinationen begränsar smittans möjligheter att reproducera sig.

Vaccination kan också användas för att begränsa risken för spridning från ett avspärrat område genom att mottagliga djur vaccineras i ett område runt det avspärrade området, så kallad ringvaccinering.

För vissa smittämnen är vaccinering inte en tillräcklig åtgärd. Det kan då blir fråga om att djuren måste avlivas. Det kan gälla avlivning av sjuka eller smittade djur samt i vissa fall även avlivning av mottagliga – men inte smittade – djur. Det sistnämnda brukar omtalas som stamping-out, den bekämpningsmetod som kan medföra stora kostnader och som skapar uppmärksamhet även utanför animaliesektorn.

Stamping-out beskrivs i FAO:s Manual on procedures for disease eradication by stamping out, som utrotningsåtgärder (eradication meseaures) som bygger på karantän och slakt av alla infekterade djur och djur som har exponerats för smittan. Stamping-out beskrivs som ett snabbt och kostnadseffektivt sätt för ett land att bli kvitt en exotisk sjukdom eller andra smittsamma djursjukdomar som kommit in i landet. Stamping out är den enda effektiva (viable) metoden för några mycket smittsamma djursjukdomar. FAO anger afrikansk svinpest som exempel på en sådan sjukdom. I manualen anges att för andra sjukdomar har metoden liten effekt, detta gäller särskilt vektorburna sjukdomar som Rift valleyfeber och blåtunga. I OIE:s Terrestial Code anges att en stamping-out-policy innebär att det – vid konstaterat fall av sjukdom – under den veterinära myndighetens ansvar genomförs åtgärder för att avliva drabbade eller misstänkt drabbade djur i en besättning och, där det är lämpligt, avlivning av djur i andra besättningar som har exponerats för smittan. I en infekterad besättning ska alla mottagliga djur, även de som har vaccinerats, avlivas och de avlivade djurens kroppar ska eldas upp, begravas eller hanteras på annat sätt som säkerställer att smittan inte kan föras vidare. Dessa åtgärder ska sedan följas av rengöring av desinfektion i enlighet med vad som anges i OIE:s Terrestial Manual.

För de sjukdomar där inte alla delar av det nyss nämnda tillämpas fullt ska landet i stället anses tillämpa en modified-stamping-out-policy.

Val av bekämpningsmetod styrs av sjukdomen som sådan men främst av betydelsen för det avbrott i handeln som sjukdomen medför. OIE kan – i enlighet med en överenskommelse med WTO – officiellt friförklara ett land från mul- och klövsjuka, BSE, boskapspest och CBPP[8]. Om ett utbrott har inträffat kan ett land snabbare

[8] Contagius Bovine PleuroPneumonia (tidigare benämnd elakartad lungsjuka hos nötkreatur).

återfå sin status som sjukdomsfritt om landet tillämpar stamping-out än om det väljer ett annat sätt att hantera utbrottet[9].

EU har reglerat hur bekämpningen ska gå till för några av de allvarligaste sjukdomarna. I bekämpningsdirektivet 119/92 EEG föreskrivs om stamping-out-policy för boskapspest, peste des petits ruminants, vesikulär svinsjuka, EHD (hjort), får och getkoppor, vesikulär stomatit, afrikansk svinpest, lumpy skin disease, rift valley fever. Stamping-out-policy gäller också för klassisk svinpest enligt direktivet 2001/89/EG och för högpatogen aviär influensa enligt direktivet 2005/94/EG. En modified-stamping-out-policy gäller för newcastlesjuka (vaccinerade fjäderfä kan undantas från avlivning) enligt direktivet 92/66/EEG. Också för mul- och klövsjuka gäller en modified-stamping-out-policy, nödvaccinering kan bl.a. användas när ett utbrott hotar att få stor spridning. I ingressen till direktivet 2003/85/EG rörande mul- och klövsjuka anges bl.a. att vid utbrottet under år 2001 lades alltför stor vikt vid de handelpolitiska aspekterna, vilket hade till följd att nödvaccinering inte användes trots att det var tillåtet. Det anges också att genom nödvaccinering kan antalet djur som måste avlivas i sjukdomsbekämpningssyfte minska avsevärt.

I direktivet för bekämpning av blåtunga 2000/75/EG föreskrivs också om begränsade bekämpningsåtgärder där avlivning begränsas till de djur som den officiella veterinären anser vara nödvändiga att avliva. För blåtunga gäller också insektsbekämpning i stället för rengöring och desinfektion. För bekämpning av TSE-sjukdomarna enligt Europa parlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2005 finns omfattande regler men endast begränsade krav på avlivning av djur. Både blåtungeviruset och TSE-smittorna har bekämpningsregler som är anpassade till sina respektive smittor. Det är utredningens uppfattning att bekämpningsåtgärderna för dessa två sjukdomar – även om de är omfattande – inte bör beskrivas som någon form av stamping-out.

För övriga sjukdomar finns det en variation mellan hur de olika medlemsländerna hanterar ett utbrott. I OIE:s databas WAHID finns det redovisat vad de olika länderna har anmält kring sin sjukdomsbekämpning för olika sjukdomar. Av tabell 6.2 framgår att det skiljer sig mellan olika länder, vilka bekämpningsåtgärder som vidtas för olika sjukdomar, någon fullständig harmonisering gäller inte internationellt.

[9] OIE Terrestial Code, art. 8.5.45.

Tabell 6.2 Bekämpningsmetoder för några olika sjukdomar[10]

BT	BVD	Leukos	Paratb	PRRS	Leptosp	
Sverige	Qi, Sp, Z	Qi, Sp, Vp	Screening, S	Överv, S	Överv, S, Vp	*
Finland	Sp	Överv, Vp	Qi, Vp	Överv	Överv, Sp, Vp	*, Överv
Danmark	Qi, Z, V	Qi	Överv, Vp	i.u	*	*
Tyskland	Qi, Z, V	Qi, Sp	Qi, S	Gränskontr	i.u	* (delvis)
Storbritannien	Qi, S, Z	Överv	Överv, S	Överv	Överv	Qi (svin), V (nöt)
Irland	S, Vp	i.u	Överv, S	i.u	Qi	i.u
Spanien	Sp, Z, V	Överv	Överv, Sp	Överv, Vp	Överv, V	*, gränskontr, Överv
OIE:s regler för att bli sjukdomsfritt	Överv, V	Omfattas ej av OIE-listan	Överv	Omfattas ej av regl sjukdomsf	Omfattas ej av OIE-listan	Omfattas ej av OIE-listan

Förklaringar: Qi=Movement control inside country, S=stamping-out, Sp=modified-stamping-out, Z=zooning, Vp=vaccinationsförbud, V=rutinvaccinering, *=anmälningsplikt

Databasen ger också en bild av hur metoderna för bekämpning kan förändras över tiden. Detta kan exemplifieras med att Sverige och Danmark för det första halvåret 2007 redovisade stamping-out och vaccinationsförbud bland metoder för bekämpning av blåtunga. För det andra halvåret 2007 hade Danmark tagit bort de två nämnda metoderna och angav zooning samt screening. Ett år senare, andra halvåret 2008, redovisar Danmark rutinvaccinering av nötkreatur, får och getter samt även riktad övervakning mot nötkreatur. För första halvåret 2008 har Sverige ändrat redovisad bekämpningsmetod från stamping-out till modified-stamping-out. För andra halvåret 2008 redovisar Sverige inte längre vaccinationsförbud samt redovisar flera former av övervakning.

Internationellt och inom EU finns möjligheter att inte bara se till medlemsländerna som sådana utan olika delar av ett land kan vara olika drabbat eller ha olika förutsättningar att hantera smittor.

Regionaliseringen är en del i EU:s smittskyddspolitik. Det innebär att det inom ett land kan definieras ett område som har en annan

[10] Uppgifterna avser slutet av år 2008 och kommer från OIE:s databas över sjukdomskontrollmetoder i olika länder (WAHID Disease control measures).

hälsostatus än övriga delar av landet. Syftet kan vara att avgränsa ett område med hänsyn till behovet av kontrollåtgärder eller för att underlätta handeln. En regionalisering bygger på epidemiologiska bedömningar och riskanalyser, där sjukdomsfrihet eller förekomst av kontrollprogram också utgör förutsättningar.

Geografiska regioner kan lätt korsas av olika smittvägar, vilket har lett till att introduktion av ett särskilt smittskyddssystem, compartementalisering, som ska beakta alla epidemiologiska faktorer med syfte att åstadkomma en funktionell separering från andra enheter och omgivningen. (Utredningen använder begreppet biosektionering i stället för compartementalisering samt biosektorer i stället för compartment). Systemet med biosektionering är relativt nytt och har ännu inte kommit att användas inom EU. Regionalisering har en geografisk indelning som grund för att skilja ut olika epidemiologiska enheter. Biosektionering har sin grund i likartade system för att hantera biosäkerheten i verksamheten. Gränserna sätts inte geografiskt utan av de biosäkerhetssystem som verksamheterna tillämpar. Från handelssynpunkt är det ingen skillnad. Den modell som exportlandet tillämpar, regionalisering eller biosektionering, godtar importlandet efter bilaterala förhandlingar. OIE ger riktlinjer för hur det kan gå till men länderna beslutar själva.

Vaccination kan som tidigare har nämnts också användas för att bekämpa eller förhindra spridning av smittor. En fördel med vaccinering är att man kan undvika att avliva stora mängder djur. Det framgår enligt utredningen också av ingressen till direktivet 2003/85/EG om mul- och klövsjuka att nödvaccinering inte användes i tillräcklig omfattning vid utbrottet 2001. Vaccination kan vara mer kostnadseffektivt än att tillgripa mer ingripande åtgärder.

Vaccinationens effektivitet varierar beroende på framsteg i vaccinationsframställningen. Nackdelarna med vaccinering är knutna till kontrollerna vid handel. Om det vid en kontroll upptäcks antikroppar mot en viss smitta så går det bara med särskilda kombinationer av vaccin och testförfaranden att avgöra om antikropparna härrör från vaccinationen och inte från en naturlig infektion.

För vissa sjukdomar är vaccinering därför en handelspolitiskt kontroversiell metod, t.ex. för mul- och klövsjuka. OIE har möjlighet att för vissa sjukdomar besluta om att ge en region status som fri från en viss sjukdom. Till detta kan också knytas status som fri från en sjukdom utan vaccinering. Detta ger bättre handelsfördelar och är viktigt för många exporterande länder än om vaccination tillämpas. För ett land med stor utrikeshandel innebär en långtgående stamping-

out-policy således en snabbare återgång till normal handel. Frågan om hur man ska förhålla sig till vaccinering och vilken kontroll- och bekämpningsstrategi som ska tillämpas har alltså handelspolitisk betydelse men inbegriper också frågeställningar som rör epidemiologi samt sociala och etiska förhållanden.

För de EU-reglerade sjukdomarna framgår det ofta av regelverket vilka åtgärder som ska vidtas och utrymmet för nationella avvikelser är litet. I andra fall är utrymmet större för hur en viss smitta ska hanteras. För djurslag där det ekonomiska behovet av att upprätthålla export har stor betydelse kan långtgående stamping-out vara ett lämplig alternativ. För mindre exportberoende verksamheter bör det mest kostnadseffektiva och de minst ingripande åtgärderna väljas. Generellt bör gälla att åtgärder mot enskilda inte blir mer ingripande än nödvändigt. Möjligheten till flexibilitet bör utnyttjas så långt det är möjligt. I de fall som det är möjligt bör det övervägas om valet av åtgärd kan fattas av den enskilde själv. Åtgärder som äventyrar för andra djurhållare bör inte kunna väljas.

6.3.1 Smittberedskap

EU ställer krav på att medlemsländerna ska ha organiserad sjukdomsbekämpning. Krav på hur bekämpningsorganisationen ska vara uppbyggd och utrustad finns i EU:s sjukdomsspecifika bekämpningsdirektiv[11]. Stöd till medlemsländerna när de ska ta fram sådana organisationer finns i riktlinjer från kommissionen.

De beredskapsplaner som medlemsländerna tar fram ska godkännas av kommissionen och planerna blir också föremål för den granskning som gemenskapens veterinärmyndighet (FVO) genomför bland medlemsländerna[12].

Smittberedskap för djursjukdomar är också en internationell fråga och FAO har tagit fram en manual kring hantering av djursjukdomar vari ingår hur man ska ta fram beredskapsplaner[13].

Den svenska smittberedskapen samt epizootibekämpningen beskrivs närmare i del B, kapitel 10

[11] Kommissionens beslut 91/42/EEG (MK), rådets direktiv 92/119/EEG (s.k. bekämpningsdirektivet).
[12] Guidelines for contingency plans for epidemic diseases, SANCO/10101/2002.
[13] Manual on the preparation of national animal disease emergency preparedness plans.

6.4 Smittskydd och andra åtgärder för att förebygga smittor

Smittskydd används oftast som ett samlingsbegrepp för bekämpnings- och förebyggande åtgärder avseende smittsamma djursjukdomar eller smittämnen. Till förebyggande åtgärder kan hänföras hantering av avfall och gödsel samt vattenanvändning och vattenrening. Till stöd för det förebyggande förs också utveckling av analysmetoder, forskning kring smittor, smittsamhet och smittvägar. Smittskydd är ett begrepp som – beroende på var information om begreppet söks – kan innefatta mycket skilda aktiviteter. I det följande begränsar utredningen sig till det förebyggande smittskydd som kan bedrivas på gårdsnivå. Förebyggande åtgärder på gårdsnivå innefattas internationellt i begreppet biosäkerhet.

Till förebyggande smittskydd hänförs också att förebygga en specifik sjukdom genom att använda vaccination.

OIE:s Terrestial Code har flera regler om olika smittförebyggande åtgärder, bl.a. vid transporter av djur. Utredningen kan här nämna att biosäkerhet inte har någon egen definition i OIE:s regelverk utan där förklaras begreppet ”biosäkerhetsplan” (biosecurity plan) som en plan som identifierar potentiella vägar för introduktion och spridning av sjukdomar i en zon eller en biosektor (compartment) och som beskriver de åtgärder som vidtas eller ska vidtas för att hantera sjukdomsrisken, i enlighet med rekommendationerna i the Terrestial Code, där så är möjligt[14]. (OIE beskriver också att begreppet biosektor sannolikt kommer att få ökad betydelse för handeln med djur. Biosektor (compartment) definieras som en djurgrupp som hålls i en eller flera anläggningar under ett gemensamt ledningssystem för biosäkerhet med en enhetlig hälsostatus vad gäller en eller flera sjukdomar för vilka det har vidtagits övervaknings-, kontroll- och biosäkerhetsåtgärder för internationell handel[15].

Bland de allmänna övervägandena i artikel 4.3.2 i The Terrestial Code anges bl.a. följande. Biosäkerhet och övervakning är nödvändiga inslag för biosektionering (compartmentalisation) och sådana arrangemang bör tas fram genom samarbete mellan näringen och vete-

[14] *Biosecurity plan* means a plan that identifies potential pathways for the introduction and spread of *disease in a zone or compartment*, and describes the measures which are being or will be applied to mitigate the *disease risks*, if applicable, in accordance with the recommendations in the *Terrestrial Code*.

[15] *Compartment* means an animal *subpopulation* contained in one or more *establishments* under a common biosecurity management system with a distinct health status with respect to a specific *disease* or specific diseases for which required *surveillance*, control and biosecurity measures have been applied for the purpose of *international trade.*

rinärmyndigheten. Där näringens ansvar innefattar genomförande av biosäkerhetsåtgärder, dokumentation av personal och av djur och djurförflyttningar, av kvalitetssäkringssystem, av övervakning av effektiviteten av vidtagna åtgärder m.m. Veterinärmyndigheten bör utföra tillsyn och kontroll av verksamheten. Myndigheten ska också utföra eller granska övervakning, rapportering samt laboratorieundersökningar.

6.4.1 Faktorer och åtgärder för ett gott smittskydd

Inom EU pågår ett arbete med en ny djurhälsolag. I det arbetet ingår som en del att bedöma faktorer som har betydelse för biosäkerheten och vilka åtgärder som kan vidtas. Arbetet sker under samlingsnamnet Community Animal Health Policy (CAHP). Under sitt ordförandeskap i rådet tog Sverige initiativ till att undersöka vilka faktorer som medlemsstaterna anser vara de viktigaste för ett gott smittskydd och vilka de viktigaste incitamenten är för att skapa detta.

De faktorer som är av betydelse för spridning av smittsamma djursjukdomar mellan gårdar upplevs i fallande skala att vara:

1. Förflyttningar av djur och de direktkontakter som uppstår mellan djur.
2. Indirekta kontakter genom t.ex. personer och fordon.
3. Miljö, t.ex. genom kontakter med vilda djur eller vektorer.
4. Djurtäthet.
5. Bristande kunskap hos djurägare om spridningsvägar.

De viktigaste åtgärderna för att minska risken uppgavs i fallande skala vara:

1. Hygienåtgärder genom t.ex. rutiner för hygien och besökare.
2. Karantän, isolering och testning.
3. Sektionering och all-in all-out system[16].
4. Kunskap om hälsostatus, certifikat, spårbarhet och övervakning.

[16] All in all out beskrivs ibland som omgångsuppfödning, dvs. att en omgång djur föds upp och säljs innan nästa omgång djur tas in. Mellan omgångar görs tvättning och sanering av lokalerna.

5. Utbildning och kunskap.

Svenska Djurhälsovården har i skriften, S*mittskydd på gårdsnivå, Grisgårdens smittskydd*, för sådan verksamhet bl.a. beskrivit följande åtgärder. Anläggningen ska utformas så att interna transportvägar inte korsar de externa, att sektionera stallavdelningar så att de inte har luft- eller gödselkontakt med varandra, samt att ha kontroll över foder- och vattenkvalitet. Skriften innehåller närmare beskrivningar av hur dessa och flera andra åtgärder kan genomföras.

SVA gav i december 2009 ut nr 3 av myndighetens tidskrift SVA VET. Den utgåvan är ett temanummer om sjukdomsbekämpning vari anges följande tre råd för vardagsmittskyddet på en anläggning. Att ha ett smittskyddstänkande vid inköp av djur och låta dem vara i isolering innan de kommer i direkt kontakt med resten av besättningen, alternativt tillämpa all in all out. Vid anläggning ska besökare ha rena skyddskläder. Vidare ska utrustning som har varit i kontakt med andra besättningar vara väl rengjorda.

6.4.2 Smittskydd i svensk djurhållningen

Utredningen har i sina internationella kontakter mötts av påståenden om brister i biosäkerheten inom den svenska djurhållningen. Någon dokumentation som entydigt kan bekräfta eller avvisa påståendet har utredningen inte funnit. Utredningen har i samtal med praktiserande veterinärer informerats om att biosäkerheten är högst varierande inom landet.

Utredningen visar också att det nästan helt saknas generella krav på djurhållare att upprätthålla en viss biosäkerhetsstandard. De föreskrifter från Jordbruksverket som finns med sådant innehåll är främst inriktat mot anläggningar som har besöksverksamhet, även om de också innehåller allmänna krav på andra anläggningar. De frivilliga salmonellakontrollprogrammen innehåller hygienregler men anslutningen varierar kraftigt mellan olika anläggningar, se vidare del B, kapitel 11. I vilken utsträckning som föreskrifterna efterlevs och i vilken utsträckning detta kontrolleras i den officiella kontrollen är en öppen fråga. Kunskapsläget om biosäkerheten i de svenska djurbesättningarna har varit bristfälligt och är framför allt dåligt dokumenterad

Frågan om biosäkerheten inom den svenska djurhållningen har emellertid behandlats nyligen i en doktorsavhandling framlagd vid

SLU[17]. Studiens syfte var att undersöka kontakterna mellan svenska djurhållare med klövbärande djur med hänsyn till konsekvenserna för smittspridning av djurförflyttningar och biosäkerheten på gårdsnivå.

Studien visar stora variationer i hur man ser på biosäkerhet och den tillämpade biosäkerheten mellan olika djurhållare. Som exempel tillhandahåller mindre än 40 procent av djurhållarna skyddskläder till besökare. Omkring hälften av djurhållarna i undersökningen som köper djur introducerade dem direkt i besättningen utan föregående isolering. Endast 10 procent av djurhållarna ansåg däremot att deras rutiner var otillräckliga. I avhandlingen konstateras att biosäkerhetsrutinerna generellt är högre inom grisproduktion än inom enheter som håller nötkreatur, får, getter eller blandade besättningar. Figurerna 6.1 och 6.2, där förekomsten av skyddskläder valts ut som ett kriterium för biosäkerhet, belyser sambandet mellan djurslag och biosäkerhetsrutiner samt sambandet mellan företagsstorlek och biosäkerhet Det senare diagrammet bekräftar utredningens bedömning i del B, kapitel 4, om att större företag har en högre medvetenhet om betydelsen av god biosäkerhet än mindre företag även om det också bland större företag finns brister.

[17] Infection Through the Farm Gate, Studies on Movements of Livestock and On-farm Biopsecurity, Maria Nöremark, SLU år 2009. De två diagrammen har M Nöremark utarbetat på begäran av utredningen..

Figur 6.1 **Andelen företag i olika produktionsgrenar som har skyddskläder till besökande**

Figur 6.2 **Företag efter storleksklass som har skyddskläder till besökande**

Förflyttningar av levande djur kan öka risken för smittspridning. I avhandlingen analyseras också förflyttningar som inte går till slakt av nötkreatur och svin. Avhandlingen visar att de flesta förflyttningar

sker inom en radie på 10 mil från ursprungsgården. Det förekom dock längre förflyttningar, 5 procent av nötkreatursbesättningarna och 9 procent av grisförflyttningarna var längre än 20 mil och förflyttningar upp till 120 mil för nötkreatur och 100 mil för grisar förekom.

6.4.3 Utredningens kommentarer att förebygga smittor – smittskydd och andra förebyggandeåtgärder

Förebyggande åtgärder bidrar till att minska förekomsten av sjukdomar – både smittsamma och mer vardagliga åkommor – bland djur råder. Det var en av slutsatserna vid mötet med medlemsländernas chefsveterinärer under det svenska ordförandeskapet, år 2008. Under mötet behandlades också fråga om vilken åtgärd som är den mest effektiva för att förebygga smittspridning. Utredningen anser att de åtgärder som chefsveterinärerna pekade på bör kunna tjäna som vägledningen för arbete med smittskydd och förebyggande åtgärder.

Det finns brister i biosäkerheten inom den svenska djurhållningen. Det finns dock stora skillnader som tyder på att inom större företag är kunskapen och medvetenheten högre om vikten av god biosäkerhet än inom små företag. Den refererade avhandlingen visar att 90 procent av de företag som ingick i undersökningen ansåg att biosäkerheten i anläggningen var bra. Det var dock mindre än 50 procent som faktiskt vidtog grundläggande biosäkerhetsåtgärder. Enklare hygienåtgärder och hygienrutiner samt begränsningar av besök till anläggningen är sådana att de snabbt kan införas oavsett djurhållningsform. Förändringar i inköpsrutiner och krav på transporter kan också genomföras men de är beroende av att det tillhandahålls djur och transporttjänster som motsvarar de krav som en djurägare anser sig behöva ställa. Andra åtgärder som innebär förändringar i utformningen av anläggningen kan ta längre tid att genomföra och kostnaden kan bli högre. Oavsett val av åtgärd bör det göras någon form av kartläggning och bedömning av de risker som finns för en viss verksamhet så att riskerna hanteras så effektivt och ekonomiskt som möjligt. En biosäkerhetsplan är en sådan kartläggning, enligt OIE.

Som utredningen visar är god biosäkerhet inom djurproduktionen en av de grundläggande faktorerna i ett gott smittskydd på gårdsnivå. En hög biosäkerhet på gårdsnivå kan kan effektivt motverka introduktionen av olika smittsamma djursjukdomar.

Utredningen föreslår i del A, kapitel 3 att djurhållare ska upprätta biosäkerhetsplaner för sin verksamhet.

6.5 Handel med djur

Utredningen har i del B, avsnitt 3.7 redogjort för reglerna kring handel med djur och djurprodukter. Handeln med djur m.m. inom gemenskapen skulle hindras om varje medlemsland fritt kunde välja vilka djurhälsobestämmelser som den skulle tillämpa vid införsel. Rådet har, i syfte att undanröja sådana hinder för handeln beslutat om ett antal direktiv som ska samordna medlemsstaternas djurhälsoregler för införsel. Direktiven reglerar vilka djurhälsokrav som ska ställas vid handel med djur, embryon eller sperma mellan medlemsländerna[18]. Direktiven anger att djur, embryo eller sperma ska vara fria från vissa angivna olika sjukdomar för att de ska få säljas från ett land till ett annat. Vilka sjukdomar som avses varierar mellan de olika djurslagen – även för ett och samma djurslag kan kravet på sjukdomsfrihet vara beroende på djurets ålder eller användningsområde, dvs. avel, slakt eller uppfödning. Direktiven anger också krav på transportörer och handlare.

Utredningen har i det föregående redovisat uppgifter om svensk export av djur och det kan konstateras att den sjukdomsfrihet som Sverige officiellt har med stöd i EU:s regelverk bara har haft begränsad betydelse utifrån sitt syfte att underlätta utförsel av djur från Sverige. Värdet av utförsel av levande djur utgör mindre än 1 procent av värdet av utförsel av jordbruksvaror och livsmedel[19]. Vidare utgörs cirka 40 procent av värdet av hästdjur[20].

Sjukdomsfrihet hos djuren gäller vid försäljning oavsett om ett land är officiellt sjukdomsfritt eller inte. Skulle landet inte vara sjukdomsfritt är det fortfarande möjligt för en besättning att visa frihet från sjukdom i enlighet med reglerna i respektive direktiv och därmed

[18] Rådets direktiv (64/432/EEG) om djurhälsoproblem som påverkar handel med nötkreatur och svin inom gemenskapen; rådets direktiv (91/68/EEG) om djurhälsovillkor för handeln med får och getter inom gemenskapen; rådets direktiv (90/539/EEG) om djurhälsovillkor för handel inom gemenskapen och för import från tredje land av fjäderfä och kläckningsägg; rådets direktiv (2006/88/EG) om djurhälsokrav för djur och produkter från vattenbruk och om förebyggande och bekämpning av vissa sjukdomar hos vattenlevande djur; rådets direktiv (92/65/EEG) om fastställande av djurhälsokrav i handeln inom och importen till gemenskapen av djur, sperma, ägg (ova) och embryon som inte faller under de krav som fastställs i de specifika gemenskapsregler som avses i bilaga A.I till direktiv 90/425/EEG.

[19] Sveriges handel med jordbruksvaror och livsmedel 2009, Jordbruksverkets dnr 59-153/2010.

[20] Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel, 2006–2008, Jordbruksverkets rapport 2009:18.

kunna sälja djuren till ett annat medlemsland. Sjukdomsfriheten för landet är ett sätt att förenkla handeln.

6.5.1 Branschens kontroll av införsel och import

EU-medlemskapet innebar att statens möjligheter att hindra import av djur och djurprodukter av smittskyddsskäl beskars. För att försöka kompensera statens minskade befogenheter bildade Svenska Djurhälsovården, Svensk Mjölk samt fjäderfänäringens organisationer i samband med EES-avtalet Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll (SDS) samt Föreningen för smittskyddskontroll av fjäderfä, frivilliga sammanslutningar avsedda att komplettera Jordbruksverkets regelverk och ta vid där staten inte längre kunde ställa de införselkrav som av näringen ansågs vara erforderliga för att bibehålla det svenska djurhälsoläget.

SDS tar fram importkrav för livdjur, sperma och embryon för djurslagen nötkreatur, svin, får, get och hjort. Importkrav som leverantörerna till slakteri- och mejeriföretagen bakom SDS ställer krav på sina leverantörer att följa.

SDS importkrav anges i dokument som skickas till export/utförsellandet. När samtliga krav är uppfyllda får importören ett godkännande av importen/införseln. SDS har också tagit fram rekommendationer för att förhindra smittspridning vid export av djur. SDS avråder från import av livdjur och förordar import/införsel av sperma eller embryon. De svenska karantänsbestämmelserna innebär emellertid att SDS system med intyg inte riktigt har satts på prov.

Verksamheten omfattar livdjur, kläckägg, sperma och embryon för djurslagen nöt, svin, får, get, hjort och fjäderfä. Införselkraven varierar beroende på sjukdomssituationen i exportlandet. SDS verkar även aktivt för att minska de smittskyddsmässiga riskerna i samband med införsel genom att importera sperma och embryon i stället för livdjur.

Som komplement till SDS införs även handelsregler i branschföretagens egenkontrollprogram. Detta har fått störst genomslag i de föreningsägda sammanslutningarna. Redan år 1994 hade exempelvis mejeriföretagen kravet att anslutna företag inte fick köpa in levande djur från utlandet samt att företagen var tvungna att vid handel med sperma och embryon följa SDS regler. Scan har ett motsvarande krav i sina leverantörskrav till slakterierna.

Tabell 6.3 Några exempel på antalet djur och spermadoser som kanaliserats via SDS[21]

Importslag	1996	1998	2000	2008
Nötkreatur	63	19	7	8
Nötsperma	132 978	181 820	186 013	332 786
Svin	0	24	0	94
Svinsperma	16 848	4 777	3 344	1 774

SDS har gjort det möjligt för djurtransporter att vid införsel av djur tvätta fordon på tvättplatser i anslutning till öresundsbron och till färjan Helsingborg–Helsingör. SDS står för kostnaderna för denna tjänst[22].

6.5.2 Sällskapsdjur

Sverige har liksom Irland, Malta och Storbritannien särskilda regler för införsel av hund och katt avseende rabies. Sverige har därutöver liksom Finland, Irland, Malta och Storbritannien särskilda regler för införsel av sällskapsdjur avseende bandmask (eckinokockos).

Undantagen gäller till och med den 31 december 2011[23].

I konsekvensanalysen till förslaget om förlängning anges att förlängningen är en anpassning till sluttid för de program för bekämpning av rabies som pågår i andra medlemsländer, främst de baltiska staterna.

6.6 Åtagande för staten rörande avel

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter om avel med nötkreatur, svin, får och getter samt hästdjur[24]. Dessa föreskrifter genomför EU-direktiv rörande avelsfrågor. I föreskrifterna regleras bl.a. vad

[21] Data från Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll verksamhetsberättelse 2008.
[22] Hur mycket får PRRS-bekämpningen kosta? Rapport 2009:4, s. 7, Jordbruksverket.
[23] Jfr art. 6 och 16 rådets förordning (EG) nr 998/2003.
[24] 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.

som gäller för att en organisation eller sammanslutning ska godkännas som avelsorganisation respektive stamboks- eller registerförande förening.

Jordbruksverket har vidare meddelat föreskrifter om seminverksamhet med nötkreatur, svin, får och getter, hästdjur samt med hund och katt[25]. Verket har också meddelat föreskrifter (SJVFS 2002:66) om verksamhet med ägg och embryon från nötkreatur, hästdjur, svin, får och getter. Även dessa föreskrifter avser att genomföra EU-direktiv rörande dessa frågor. I föreskrifterna regleras bl.a. vad som gäller för att någon ska få tillstånd av Jordbruksverket att anordna seminverksamhet eller verksamhet med ägg och embryon. Föreskrifterna reglerar också vilka sjukdomar eller smittämnen som ett djur ska vara fritt från för att få användas i seminverksamhet.

Antalet organisationer eller sammanslutningar har godkänts för avels- eller seminverksamhet samt verksamhet med ägg och embryon varierar beroende på djurslag och om verksamheten bara avser Sverige.

Jordbruksverkets information om företag godkända för handel inom EU och EFTA är att ett företag är godkänt för insamling av nötkreaturssperma i Sverige och sex företag för lagring av nötkreaturssperma. För insamling av svinsperma är två företag plus SLU godkända. Flest godkända företag för handel inom EU och EFTA finns beträffande häst, där 31 företag är godkända för insamling av sperma från häst. Inget företag i Norden är godkänt för insamling av sperma från får och getter.

Tillstånd till seminverksamhet på nationell nivå är i princip uppdelade i två grupper. Den ena – och största gruppen – är tillstånden till husdjursföreningarna att utöva seminverksamhet där husdjursföreningarna har möjlighet att delegera seminverksamt. Den andra gruppen består av personer och företag som har egna tillstånd till seminering.

Ett större antal sjukdomar och smittor får enligt EU:s regler inte förekomma i avel. Detta kan illustreras av rådets direktiv 88/407/EEG om djurhälsokrav som är tillämpliga vid handel inom gemenskapen med och import av sperma från tamdjur av nötkreatur. Därav framgår att tjurar vid en godkänd tjurstation inte får vara bärare av tuberkulos, brucellos, leukos, IBR/IPV, BVD/MD, Campylobakter

[25] 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.

foetus eller Trichomonas foetus samt inte ha mul- och klövsjuka, rabies, elakartad lungsjuka hos nötkreatur eller mjältbrand. Rutinkontroller görs också en gång per år för dessa smittor. De nötkreatur som tas emot vid en tjurstation ska hållas i karantän innan det får tas in vid en godkänd tjurstation. Undantag gäller dock att tjurar vid en godkänd tjurstation får flyttas till en annan godkänd tjurstation utan karantän. Det görs också kontroller av den sperma som levereras från tjurstationerna för dessa smittor.

6.6.1 Kommentarer kring statens ansvar rörande avel

Verksamheter kring avel har under lång tid varit föremål för statliga ingripande. Redan i mitten på 1960-talet ifrågasattes om verksamheter kring avel var en direkt statlig angelägenhet, även om det påtalades att åtgärder på området i och för sig var angelägna. Den del av avel som syftar till att få fram bättre djur har staten alltmer dragit sig från även om det kvarstår delar med godkännanden kring avelsorganisationer. Staten kan dock inte i nuläget helt lämna avelsfrågorna till näringen eftersom gällande EU-regler ställer krav på statliga åtgärder.

I Sverige drivs åtgärder mot paratuberkulos i aveln. Svenska Djurhälsovården har uppgett att målsättningen är att handel med köttrasdjur ska ske med kontrollerade djur och att skapa ett underlag för att kunna friförklara Sverige från paratuberkulos. Paratuberkuloskontrollen omfattar alla ledande avelsbesättningar inom köttdjursuppfödningen och 513 av 584 anslutna besättningar har uppnått högsta status inom programmet sedan starten. Branschen kräver högsta hälsostatus för tillstånd till avelsprövning och deltagande i utställningsverksamhet. Det bör här erinras om att paratuberkulos inte är med bland de sjukdomar som direkt är reglerad vid avel inom EU.

Utredningen bedömer att arbetet med att få avelsbesättningar med nötkreatur fria från paratuberkulos är ett mervärde för delar av djurhållningen av nötkreatur. Avel är en verksamhet som kan omsätta stora belopp. Avelsdjuret i sig har betydande värde och på försäkringsmarknaden finns försäkringar för särskilt värdefulla djur.

Hållandet av och användning av djur för avel har också en djurskyddsaspekt.

6.7 Övervakning

Verksamheter som har till syfte att ta reda på om en sjukdom eller smitta förekommer inom ett visst område, i produkter, i en avgränsad grupp med djur, vilda eller domesticerade samt i verksamheter som har till syfte att ta reda på om en möjlig smittspridande insekt förekommer inom ett område ges olika begrepp. I Sverige används ibland begreppet övervakning, ibland monitoring eller screening. Det förekommer också att verksamheten benämns riktad övervakning eller kartläggning. Verksamheter med de ovannämnda syftena förekommer också kopplat till smittbekämpning och kan vara en del i ett kontrollprogram eller ingå i verksamhet som bedrivs av djurhälsoorganisationerna.

En definition på övervakning finns i förordningen (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel.

> Övervakning: system för insamling, analys och spridning av data om förekomsten av zoonoser, zoonotiska smittämnen och därtill kopplad antimikrobiell resistens.

Den engelska lydelsen av samma definition i det direktiv som den svenska förordningen bygger på lyder:

> *monitoring* means a system of collecting, analysing and disseminating data on the occurrence of zoonoses, zoonotic agents and antimicrobial resistance related thereto.

OIE definierar begreppet *monitoring* på följande sätt:

> *monitoring* means the intermittent performance and analysis of routine measurements and observations, aimed at detecting changes in the environment or health status of a population.

OIE definierar också några andra begrepp av intresse.

> *Surveillance* means the systematic ongoing collection, collation, and analysis of information related to animal health and the timely dissemination of information to those who need to know so that action can be taken.
>
> *Specific surveillance* means the *surveillance* targeted to a specific *disease or infection.*

Med beaktande av OIE:s terminologi så har begreppet monitoring där en annan betydelse än i den ovan nämnda förordningen. I förordningen åsyftas ett ”system” medan OIE syftar på tillfälliga eller icke stadigvarande (intermitenta) åtgärder.

Inom humanmedicin förekommer också dessa begrepp. Världshälsoorganisationen (WHO) definierar begreppet surveillance i International Health regulations på följande sätt:

> *surveillance* means the systematic ongoing collection, collation and analysis of data for public health purposes and the timely dissemination of public health information for assessment and public health response as necessary.

Begreppet screening används i olika sammanhang och inom humanmedicin avses med *Screening*, medicinska undersökningar av individer i en population för att diagnostisera en sjukdom, utan att individerna i populationen uppvisar några symptom på sjukdomen.

I det följande redovisas att det som benämns övervakning kan ske på olika sätt, av olika aktörer och med olika finansiering. Den kan vara strukturerad och årligen återkommande eller ske löpande. Övervakningen kan också vara händelsestyrd i den meningen att förekomst av en sjukdom ska rapporteras. Vad som avses med begreppet övervakning är som nämnts bara definierat i vissa sammanhang.

Utredningens bedömning är att det finns behov av att kunna särskilja olika former för undersökning av förekomst av sjukdomar, smittor eller smittspridare. Inte minst för att ansvaret för olika sådana åtgärder ska kunna fördelas på myndigheter och organisationer.

6.7.1 Övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen

När det gäller zoonoser är det enligt förordningen (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) som är behöriga myndigheter. Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA ansvarar för övervakning av de zoonoser och zoonotiska smittämnen som anges i zoonosdirektivet. Jordbruksverket har ett övergripande ansvar för utredning samt för förebyggande kontroll och bekämpning av zoonoser på levande djur enligt epizooti- och zoonoslagstiftningen. Livsmedelsverket har ett övergripande ansvar för utredning av livsmedelsburna utbrott. Jordbruksverket ansvarar för den utredning som sker i primärproduktio-

nen. SVA utför diagnostiska undersökningar och ansvarar för sammanställningen av den årliga zoonosrapporten. Förordningen bygger på två rättsakter, zoonosdirektivet[26] och zoonosförordningen[27].

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA har enligt förordningen ansvar för övervakning av:

- Brucellos och dess smittämnen
- Campylobacterios och dess smittämnen
- Echkinokockos och dess smittämnen
- Listerios och dess smittämnen
- Salmonellos och dess smittämnen
- Trikinos och dess smittämnen
- Tuberkulos orsakad av *Mycobacterium bovis, och*
- Verotoxinproducerande *Escherichia coli (VTEC)*.

I förordningen anges att övervakningen ska ske i det eller de led i livsmedelskedjan som är lämpligast i fråga om den aktuella zoonosen eller det zoonotiska smittämnet[28].

Enligt förordningen (med hänvisning till zoonosdirektivet) kan övervakning ske också av andra zoonotiska smittämnen men detta ska endast ske om det är motiverat av det epidemiologiska läget[29].

Sveriges årliga rapportering sker i zoonosrapporten. År 2007 rapporterades om salmonella, campylobakter, VTEC/EHEC, Brucellos, Ekinokocker, listeria, rabies, trikiner, tuberkulos och yersinia. I rapporten påpekas att campylobakter och yersinia inte är anmälningspliktiga 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. Övervakning ska ske i det led i livsmedelskedjan som är lämpligast med hänsyn

[26] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen, om ändring av rådets beslut 90/424/EEG och om upphävande av rådets direktiv 92/117/EEG i dess vid varje tid gällande lydelse.
[27] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 av den 17 november 2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen.
[28] 4 § förordningen (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel.
[29] Calicivirus, Hepatit A, Influensavirus, rabies, Virus som överförs av artopoder, Borrelios, botulism, leptospiros, papegojsjuka, andra former av tuberkulos än myc.bovis, vibrios, yerinios, anisakiasis, kryptosporidios, cystercikos, toxoplasmos.

till smittämnet. Det är t.ex. inte meningsfullt att söka efter rabies i livsmedel eftersom smittan inte är livsmedelsburen.

Tabell 6.4 Översiktligt om övervakning av några smittämnen

Smitta	Generell aktiv övervakning bland djur	Generell aktiv övervakning i livsmedel	Annat sätt
Salmonella	Ja	Ja	
Campylobakter	-	-	Frivilligt kontrollprogram
VTEC/EHEC	Återkommande undersökning-	-	Nu – utredningar i besättningar som kopplas till humanfall. Kommande – planerat kontrollprogram
Ekinokocker	Årligen på räv-	-	Krav på avmaskning vid införsel av hund o katt till Sverige
Listeria	-	-	
Rabies	-	Ej tillämpligt	
Trikiner	-	Ja	
Tuberkulos	Semintjurar	(Ja)	Regelmässig okulärkontroll slakt
Yersinia	-	-	

Livsmedelsverket ansvarar också för övervakning av andra smittämnen i livsmedel och i livsmedelsproduktionen. Livsmedelskontrollerna beskrivs närmare del B, kapitel 12.

6.7.2 Övervakning av antibiotikaresistens

Antibiotika är ett av de viktigaste läkemedel inom både human- och veterinärmedicin. Bakterier som är resistenta mot antibiotika är därför ett av de stora hoten mot folk- och djurhälsa. Bakterien kan överföras mellan djur och människor. Inom Sverige finns en samsyn att den ökning som nu förekommer av antibiotikaresistenta bakterier på alla sätt måste motverkas. Resistensutvecklingen går att motverka genom ansvarsfull användning av antibiotika, god hygien och ett bra smittskyddsarbete. Inom SMI hanterades frågor som rör antibiotikaresistens inom samverkansorganet, Strama – se del B, avsnitt 5.6, fram till ändringen av SMI:s inriktning år 2010. Verksam-

heten i Strama har numera integrerats i SMI:s ordinarie verksamhet och SMI har till uppgift att arbeta för att bevara möjligheten att effektivt använda antibiotika vid bakteriella infektioner hos människor och djur. Strama är nu ett rådgivande organ till SMI.

Övervakningen av antibiotikaresistensläget hos bakterier från djur sker inom SVA:s program Svensk Veterinär Antibiotika Resistens Monitorering (SVARM). Resultaten från övervakningen och statistik över förbrukningen av antibiotika till djur presenteras i en årlig rapport som utgör ett underlag för rekommendationer om lämpliga antibiotika att använda vid behandling av djur i Sverige[30]. SVARM 2009 visar att läget avseende antibiotikaresistens hos bakterier från djur är fortsatt gynnsamt ur ett internationellt perspektiv. Försäljningen av antibiotika till djur låg år 2009 på den lägsta nivån på 30 år.

Jordbruksverket, Livsmedelverket och SVA ansvarar enligt förordningen för att det samlas in jämförbara data om förekomsten av antimikrobiell resistens hos zoonotiska smittämnen. Förordningen anger att detta ska gälla ett representativt antal isolat av *Salmonella* spp. *Campylobacter jejuni* och *Campylobacter coli* från nötkreatur, svin och fjäderfä samt livsmedel av animaliskt ursprung från dessa arter. Jordbruksverket rapportera antibiotikastatistiken.

Inom ramen för övervakningen av antibiotikaresistens i Sverige konstaterades under sensommaren år 2010 för första gången en form av antibiotikaresistens, MRSA, hos ett livsmedelsproducerande djur.

6.7.3 Övervakning av djursjukdomar m.m.

Som har redovisats kan en medlemsstat under vissa förutsättningar, av kommissionen, beviljas status som sjukdomsfri eller få tilläggsgarantier. För att fortlöpande kunna visa att medlemslandet är fritt från viss sjukdom krävs att medlemslandet har ett tillfredsställande sätt för övervakning av sjukdomen i fråga.

Övervakning sker bl.a. i slakten där det kontrolleras om det finns tecken på brucellos, tuberkulos, salmonella eller leukos. Kontrollerna skiljer sig lite mellan olika djurslag och olika smittor. Brucellos, leukos och IBR övervakas också genom provtagning i mjölk. Det är också obligatorisk anmälan av samtliga misstänkta fall av kastning

[30] www.sva.se, Antibiotikaresistens, Övervakning.

hos nötkreatur som skulle kunna bero på brucellos. Dessa fall ska undersökas av den behöriga myndigheten[31].

Övervakning kan också göras i anläggningen detta sker beträffande fjäderfä där miljöprover, s.k. sockprover, tas för salmonella i anläggningen inför slakt. Jordbruksverket har genom föreskrift (SJVFS 1994:45) om obligatorisk hälsoövervakning av fjäderfä ålagt den som ansvarar för en verksamhet vid en anläggning med avelsfjäderfä eller kläckeri att se till att det hos värphöns och slaktkycklingar tas prov i flockar av föräldradjur, elit, far- och morföräldradjur för EDS-76. Vid en sådan anläggning ska det också föras en journal över verksamheten. Dessutom ska varje sådan anläggning ha en officiell veterinär som, beroende på verksamhetens inriktning, med vissa intervall ska besöka anläggningen. Vid dessa besök ska den officielle veterinären kontrollera att erforderlig provtagning har ägt rum. En likartad provtagning sker för TRT. Denna provtagning ingår i det som omnämns hönshälsoprogrammet.

[31] Enligt Jordbruksverket sker numera sker provtagning av foster vid obduktion.

Tabell 6.5 Översiktligt om övervakning av några djursjukdomar

Frihet från eller tilläggsgaranti för	Djurslag	Övervakas i	Övervakas av
Brucellos	Nötkreatur[32]	Slakt	Svensk Mjölk som samordnar detta med BVD och leukosprovtagningen
	Får och get[33]	Besättningen	Svenska Djurhälsovården AB som samordnar detta med MD-provtagning
Tuberkulos	Nötkreatur[34]	Slakt	
Leukos (EBL)	Nötkreatur[35]	Slakt och mjölk	Svensk Mjölk Ek.för.
Newcastlesjuka	Fjäderfä	Besättningen vaccinationsförbud	I enlighet med hönshälsoprogrammet
IBR/IPV	Nötkreatur	Mjölk och slakt	Svensk Mjölk Ek.för
Aujeszkys sjukdom	Svin	Slakt	Svenska Djurhälsovården AB
SHS/TRT	Fjäderfä[36]	Anläggning	Besättningsveterinär
Egg drop syndrome 76	Fjäderfä[37]	Anläggning	Besättningsveterinär
Salmonella	Nötkreatur, svin och fjäderfä samt kött och ägg	Slakt, anläggning	
Viral hemorragisk septikemi (VHS)	Fisk[38] av vissa mottagliga arter	Anläggning	Fiskhälsoprogrammet
Infektiös hematopoietisk nekros (IHN)	Do	Anläggning	Fiskhälsoprogrammet
Infektiös laxanemi (ISA)	Do	Anläggning	Fiskhälsoprogrammet

SVA, Jordbruksverket och Naturvårdsverket övervakar även sjukdomsläget hos de vilda djuren.

Till övervakningen räknas i dag också den information som kommer genom anmälning av misstänkta smittor. I Sverige anges 156 anmälningspliktiga sjukdomar i bilagan till Jordbruksverkets föreskrifter om anmälningsplikt.[39] Flertalet av de listade sjukdomarna, cirka

[32] Kommissionens beslut 2003/467/EG (tidigare beslut om sjukdomsfrihet för Sverige finns i Kommissionens beslut 95/74/EG).
[33] Kommissionens beslut 93/52/EEG avseende (B. melitensis) hos får och getter.
[34] Kommissionens beslut 2003/467/EG.
[35] Kommissionens beslut 2003/467/EG.
[36] ESA:s beslut den 30 november 1994 (195/94/COL).
[37] ESA:s beslut den 30 november 1994 (196/94/COL).
[38] kommissionens beslut 2009/975/EU.
[39] Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:16) om anmälningspliktiga djursjukdomar.

120 sjukdomar, är sådana som finns uppräknade i OIE:s lista över anmälningspliktiga sjukdomar. Omkring 20 av OIE:s sjukdomar nämns inte i bilagan till Jordbruksverkets föreskrifter. Det rör sig, med något undantag, om sjukdomar som inte förekommer i Sverige och som därmed omfattas av skyldigheten att anmäla smittsamma eller misstänkt smittsamma djursjukdomar som normalt inte förekommer i landet. Det kan dock konstateras att kräftpest (Crayfish plague) är anmälningspliktig enligt OIE men inte i Sverige. Övriga sjukdomarna har olika karaktär. Många av dem är dock zoonoser eller potentiella zoonoser.

Jordbruksverket publicerar på sin webbplats uppgifter om vilka och hur många fall av djursjukdomar som rapporterades varje år. Av de samlade uppgifter för åren 2001–2008 om drygt 5 000 anmälningar framgår att den utan jämförelse mest anmälda djursjukdomen är ”lymfom” hos olika djurslag som avser mer än 30 procent av tillgängliga uppgifter om anmälningar. Den näst vanligaste anmälda djursjukdomen är kvarka hos häst. Det är mer än dubbelt så många anmälda fall av ”lymfom” som kvarka. Därutöver är det nio djursjukdomar som har anmälts mer än 100 gånger.

De iakttagelser som en veterinär gör eller kan göra i fält hos en kund kallas ibland, klinisk övervakning. Det sättet att få kunskap om smittor lyfts t.ex. fram i utredningen *Veterinär fältverksamhet i nya former* SOU 2007:24 s. 172 ff. Där betonas behovet av god klinisk övervakning.

6.7.4 Bidrag till utveckling och genomförande av övervakning

EU ställer krav på övervakning för de sjukdomar som Sverige har tilläggsgarantier för. SVA ansöker årligen om medel för att kartlägga och dokumentera sjukdomsläget för de sjukdomar som Sverige beviljats tilläggsgarantier för men också för de sjukdomar som Sveriges ansökan om tilläggsgarantier inte har beviljats. SVA ansöker också om medel för att utföra de sjukdomskontroller som EU i övrigt ställer krav på. SVA lämnar årligen in ansökningar med kostnadsberäkningar för kontrollerna till Jordbruksverket och redovisar användningen av medlen till verket. SVA genomför även årliga sjukdomskontroller på uppdrag av Jordbruksverket. Djurhälsoorganisationerna har också i uppdrag att genomföra sjukdomskontroller av vissa sjukdomar och utför dessa på uppdrag av Jordbruksverket.

Jordbruksverket finansierar genomförandet av sjukdomskontroller främst genom, *Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller*, den fjärde posten i *Anslaget 1.7*. Det sammanlagda beloppet uppgick år 2008 till cirka 23,8 miljoner kronor. Summan fördelas så att cirka 7 miljoner kronor gick till SVA, cirka 3 miljoner kronor till Svenska Djurhälsovården respektive Svensk Mjölk samt cirka 2,5 miljoner kronor till Fiskhälsan. Resterande belopp används av Jordbruksverket för undersökningar. Mottagarna av bidragen till övervakning och sjukdomskontroller redovisas i Tabell 6.6.

Tabell 6.6 Anslagspost 4 Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller 2008, tkr

Organisation	Program
SVA stående undersökningar	Nöt-brucella abortus
	Får-Brucella melitensis
	Get-Brucella melitensis
	Får/get-Paratuberkulos
	Svin-svinpest
	Svin-TGE/PRCV
	Svin-SVD
	Administration veterinär
	Provhantering
	Serumbank
SVA årliga undersökningar	Hönshälsokontrollprogram
	Säker BIOMAL
	PRRS
	engelsk sjukdomsrapportering inkl. tryckkostnad
	Bluetongue
	Vildsvin
	Övervakning epizooti obduktionsmaterial
Svenska Djurhälsovården	PRRS
	AD
Svensk Mjölk	IBR
Fiskhälsan	Inkl. renibakterios och VHS-V
Jordbruksverket	BSE
	Scrapie, TSE får och get
	AI
	Salmonella baseline
	CWD-provtagning

Utöver undersökningarna ovan tillkommer årliga undersökningar av olika slag som SVA genomför. Kostnaden för dessa är cirka 2–3 miljoner kronor per år.

6.7.5 Obduktionsverksamhet

Obduktioner är en del i sjukdomsövervakningen för att diagnosticera nya smittor och få en bild över sjukdomsläget. Obduktioner och vävnadsanalys kan göras när det är oklart vad som har orsakat sjukdom eller dödsfall i en besättning. Obduktioner gör det möjligt att upptäcka nya sjukdomar och smittämnen.

Svenska Djurhälsovården har Jordbruksverkets uppdrag att leda och samordna obduktionsverksamheten. Målet för obduktionsverksamheten är att minst 4 000 djur från lantbruket ska obduceras årligen. Antalet djur som obduceras vid de fem obduktionsinrättningarna minskar dock.

År 2008 genomfördes 2 930 obduktioner fördelat på 639 nötkreatur, 1 163 svin, 601 får, 454 fjäderfä och 73 på övriga djurslag enligt uppgift i Jordbruksverkets redovisning av uppdrag om veterinär obduktionsverksamhet[40]. Rapporten anger också att det året genomförde SVA drygt 800 obduktioner som finansierades via obduktionsverksamheten. Vid obduktion diagnostiserades 83 primärfall av anmälningspliktiga djursjukdomar enligt följande redovisning i rapporten.

[40] S. 2 Redovisning av uppdrag om veterinär obduktionsverksamhet (Jordbruksverkets dnr 33-9465/09).

Tabell 6.7 Antal primärfall av anmälningspliktig sjukdom diagnostiserad inom ramen för obduktionsanslaget 2007 och 2008

	2007	2008
Aviär tuberkulos	3	4
Botulism	0	4
Elakartad katarralfeber	2	2
Fotröta	0	1
Frasbrand	7	10
Infektiös bronkit	0	1
Infektiös laryngotrakeit	7	9
Listerios	31	30
Lymfom	11	10
Mjältbrand*	0	1
Newcastlesjuka*	0	1
Salmonella	4	9
Influensa hos svin	0	1

* Omfattas av epizootilagstiftningen.

Obduktioner kan ingå som en del i ett hälsokontrollprogram, t.ex. slaktkyckling och nötkreatur vari anges att för anslutna besättningar ska obduktioner göras vid behov[41], vara en del i undersökning om djurskyddslagstiftningen har överträtts[42], vara en del i smittskyddsberedskapen[43] och vara en del av de kliniska undersökningarna för att klarlägga sjukdomsproblem i en besättning. Vidare kan försäkringsbolag ställa krav på obduktioner i handläggning av försäkringsärende. Genom rapportering kring de mest smittsamma djursjukdomarna blir obduktioner också en viktig del i övervakningen för att kunna upptäcka djursjukdomar. Obduktioner kan ingå som en del i det system som ska finnas för att upprätthålla sjukdomsfrihet eller tilläggsgarantier. Detta kan illustreras av reglerna för sjukdomsfrihet för t.ex. brucellos hos nötkreatur som bl.a. anger att alla misstänkta fall av kastning hos nötkreatur som skulle kunna bero på brucellos ska undersökas av den behöriga myndigheten[44]. I en sådan undersökning kan obduktioner vara ett viktigt redskap. I en ansökan om medel för övervakning av

[41] 5 kap. 4 §, 11 kap 6 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:42) om organiserad hälsokontroll av husdjur.
[42] Se Jordbruksverkets dnr 31-12501/07 Postmortal bedömning av hull hos tamdjur och vilda djur.
[43] Epizootihandboken Del I, SVA.
[44] Enligt Jordbruksverket sker numera provtagning av foster vid obduktion.

Brucellos, PRRS och CSF på material som insamlats från obduktioner utförda inom obduktionsanslaget anger SVA att trots att aborter är relativt vanligt gjordes år 2007 endast fem odlingar för brucellabakterier på aborterade foster.

6.7.6 Övervakning av BSE

BSE/TSE provtagning är den antals- och kostnadsmässigt mest omfattande kontrollen som görs i Sverige med krav från EU.

Provtagning för TSE-smittorna BSE och scrapie gör dels vid slakt av djur, dels provtas självdöda djur. Omfattningen på provtagningen i slakten beror på om det har funnits något konstaterat fall eller inte. Efter det att Sverige fick sitt första fall av BSE provtogs samtliga slaktade nötkreatur över 30 månader vilket ökade den totala kostnaden för BSE-provtagningen markant. Innan BSE-fallet togs år 2004 totalt cirka 36 000 prov medan det under år 2007 testades totalt cirka 190 000 nötkreatur för BSE. Av dessa testades cirka 173 000 i slakten och cirka 17 000 testades av SVA på avlivade eller självdöda nötkreatur. Den mer omfattande provtagningen minskade år 2009 med cirka 40 procent, enligt Jordbruksverket[45]. Det tas därutöver cirka 4 000 prover för scrapie på får, varav 1 500 motsvarar EU:s minimikrav.

6.7.7 Utredningens kommentar till övervakningen

Övervakning kan ta flera olika former och ha olika innebörd beroende på sammanhang. Den kan vara i förväg planerad utifrån veterinärmedicinska, statistiska eller andra vetenskapliga discipliner. Den kan också vara resultatet av en inträffad händelse. Klinisk övervakning och obduktioner är två exempel på sätt att få kunskap om smittämnen som är beroende av andra händelser. Den kliniska övervakningen fordrar att djurägaren väljer att kalla på veterinär och det har betydelse om djurägaren vill betala för provtagning och analyser eller om djurägaren väljer att låta avliva djuret. Diagnoser och iakttagelser i fält ska därutöver komma till myndigheternas kännedom. Skyldighet att anmäla eller rapportera får då betydelse. Det sätt som den kliniska övervakningen kommer till uttryck i lagstiftningen är i form av anmälningsplikt. Obduktionsverksamheten är

[45] Jordbruksverkets budgetunderlag 2011–2013.

på ett motsvarande sätt kopplat till skyldighet att rapportera eller anmäla. De nämnda formerna för övervakning skulle kunna betecknas som passiv övervakning. Denna form av övervakning är en del av övervakningen.

Den övervakning som är i förväg planerad kan utföras på olika sätt. Den kan ske under statlig kontroll inom livsmedelskedjan eller kan utföras på uppdrag från staten av någon branschorganisation. Övervakningen kan också bestå i ett åliggande för en producent vilket illustreras av att kontroller av tilläggsgarantierna för EDS-76 och TRT, och sker genom att veterinär som är knuten till besättningen provtar fjäderfä på visst – föreskrivet – sätt. Den kan därför tangera ett krav på egenkontroll för vissa företag. Praktisk övervakning av en smitta kan således lösas på många olika sätt. Dessa olika sätt att utföra övervakning skulle kunna betecknas som aktiv övervakning.

Övervakning av en och samma smitta kan ske parallellt i olika former. I slakten kontrolleras för förändringar som kan tyda på enzootisk bovin leukos (EBL). Det tas också prover i mjölk och hos slaktdjur för att övervaka EBL. Den sistnämnda övervakningen har Jordbruksverket uppdragit åt Svensk Mjölk att utföra. Svensk Mjölk får medel inom ramen för den frivilliga hälsokontrollen för provtagningen, Leukosprogrammet. Begreppet övervakning bör vad gäller djursmittor användas i den mening som avses i förordningen (2005:422) och i enlighet med OIE:s definition av surveillance.

Utredningen föreslår därför att övervakningen ska formuleras som system för insamling och analys av information rörande djursmittor samt spridning av aktuell information till myndigheter, organisationer och allmänhet som kan behöva vidta åtgärder med anledning av informationen.

Detta innebär enligt utredningen att det som kan hänföras till aktiv övervakning bör omtalas som övervakning, i formell mening medan den andra mer passiva formen av övervakning får inrymmas i begrepp som anmälningsskyldighet, rapporteringsskyldighet eller motsvarande.

Utredningen bedömer att det finns två gränsytor mot snarlik verksamhet som bör beröras. Den ena avser undersökningar och prover som tas för livsmedelssäkerheten och den andra avser undersökningar och prover som tas i anslutning till ett smittutbrott.

Den kontroll som utförs i livsmedelskedjan för att upprätthålla krav på livsmedelshygien eller livsmedelssäkerhet kan resultera i fynd som kan vara av intresse för övervakningen av smittor i landet.

Sådana fynd bör rapporteras, vilket innebär att dessa kontroller är en form av passiv övervakning. De undersökningar som görs kring ett utbrott eller ett misstänkt utbrott av en smittsam djursjukdom är en del av hanteringen av utbrottet. Eventuella fynd som kan vara av intresse för övervakningen av smittor i landet bör rapporteras, vilket innebär att detta också blir en form av passiv övervakning.

Av redovisningen ovan framgår att det är flera myndigheter som deltar och ha olika ansvar för det som i dag benämns övervakning. På humanområdet har SMI till uppgift att övervaka det epidemiologiska läget om smittsamma sjukdomar nationellt och internationellt. Något motsvarande tydligt ansvar finns inte när det gäller smittsamma djursjukdomar.

Jordbruksverket har inte ett generellt uppdrag att övervaka sjukdomsläget hos lantbrukets djur eller djurpopulationen i övrigt. Verket har emellertid en rad instrument som innebär att det i praktiken är verket som beslutar om vad som ska övervakas och vem som ska genomföra övervakning. SVA är veterinärmedicinsk expertmyndighet med ett serviceuppdrag som bl.a. ska utföra de undersökningar som Jordbruksverket beställer. SVA har enligt sin instruktion att ”följa och analysera utvecklingen av sjukdomstillstånd hos domesticerade och vilda djur”. SVA har emellertid inte något eget operativt mandat utan är i första hand ett expert- och serviceorgan till Jordbruksverket inom området djursjukdomar och fodersäkerhet.

Jordbruksverkets information om djurhälsoläget kommer via olika källor. Verket har föreskrivit om anmälningsplikt för veterinär till verket av ett antal djursjukdomar som, inklusive anmälningsplikten för epizootier och zoonoser, ger verket en översiktlig bild av sjukdomsläget i landet. Genom de kontroll- och bekämpningsprogram som jordbruksnäringen driver med stöd av Jordbruksverket får verket ytterligare information om framför allt läget för vissa specifika sjukdomar. Verket har också ansvar för att tilläggsgarantiernas krav på övervakning genomförs och också den övervakning som behövs för att bekräfta sjukdomsfrihet. Verket rapporterar till kommissionen och OIE. Verket finansierar också obduktionsverksamhet.

Sammantaget ger detta Jordbruksverket ett övergripande ansvar för övervakningen av smittsamma djursjukdomar. Oaktat detta genomför verket i egen regi endast en mindre del av den provtagning som krävs och ingen analys av proven. Provtagningen och analysen har lagts ut på olika djurhälsoorganisationer, slakterier och SVA – se del B, kapitel 11.

Rapporteringen, enligt zoonosdirektivet, till kommissionen har regeringen uppdragit åt SVA. Jordbruksverket och Livsmedelsverket är här skyldiga att rapportera till SVA. Det är vidare så att regeringen har uppdragit åt SVA att årligen redovisa sjukdomsläget bland domesticerade och vilda djur.

Utredningen bedömer att en myndighet bör få i uppdrag ansvara för övervakningen av djursmittor i landet. Utredningen behandlar frågan i del A, kapitel 3. Utredningen har diskuterat antibiotikaanvändningen inom djurområdet. Antibiotikahanteringen är en central fråga såväl inom humansjukvården som djurhälsovården. De insatser som gjorts inom djurhållningen för att minska antibiotika användningen har varit framgångsrika. De har dock nyligen påvisats förekomst av MRSA i djurhållningen. Frågan behandlas i del A, kapitel 3.

6.8 Register över djur och djurhållning

Registrering av djur och djurhållning är viktiga verktyg för att kunna spåra, begränsa och effektivt kunna bekämpa utbrott av smittsamma djursjukdomar. Inom EU finns flera krav på register som en medlemsstat ska ha.

Jordbruksverket är ansvarigt för att systemen för djurhållning, märkning, journalföring och rapportering av djur uppfyller EU:s regler.

Kontroll utförs av länsstyrelsen.

6.8.1 Produktionsplatsregister

Platser där det finns ett eller flera nötkreatur (inklusive buffel, vattenbuffel och amerikansk bison), grisar, får och getter ska tilldelas ett produktionsplatsnummer, s.k. SE-nummer. Dessutom ska anläggningar med värphöns som har fler än 350 värphönsplatser och platser med fjäderfän som hålls för kommersiellt bruk anmälas och tilldelas ett produktionsplatsnummer. Produktionsplatsnumret är knutet till den byggnad, anläggning eller geografiska plats, t.ex. ett sammanhängande bete, där verksamheten bedrivs.

6.8.2 CDB – central djurdatabas

Samtliga nötkreatur i Sverige ska vara rapporterade och registrerade i CDB (central djurdatabas). Samtliga medlemsstater ska ha en databas över nötkreatur enligt europaparlamentets och rådets förordning EG (nr) 1760/2000. Det grundläggande kravet på databasen finns i direktiv 64/432/EEG som reglerar handel med nötkreatur och svin. Alla sådana djur som finns på en produktionsplats ska rapporteras till nötkreatursregistret. Uppgifterna i registret ska användas vid veterinärkontroller i handeln med djur. Uppgifterna kan användas för smittspårning samt för märkning av nötkött och nötköttsprodukter. Uppgifterna används även vid handläggning och kontroll av stöd. Från år 2000 används registret även som underlag för utbetalning av vissa EU-relaterade stöd. Databasen är placerad hos Jordbruksverket. Alla nötkreatur ska rapporteras till CDB, antingen via Jordbruksverket eller via Svensk Mjölk, inom 7 dagar från det att en förändring inträffat. En kalv ska vara märkt senast 20 dagar efter födseln och födseln ska rapporteras till CDB senast 7 dagar efter att kalven märkts.

6.8.3 Grisregistret

Den som har grisar, även om det bara är en hushållsgris eller minigris, ska ha ett produktionsplatsnummer registrerat hos Jordbruksverket och ska rapportera varje gång en grisar tas emot på produktionsplatsen. Grisregistret innehåller information om alla produktionsplatser med grisar. Registret innehåller uppgifter om adress, ansvariga personer, produktionsinriktning och förflyttningar. Det grundläggande kravet på databasen finns i direktiv 64/432/EEG som reglerar handel med nötkreatur och svin.

6.8.4 Fjäderfäregister

Enligt rådets direktiv 2005/94/EG och 92/66/EEG ska fjäderfäbesättningar som håller fjäderfän för kommersiellt bruk registreras i ett särskilt fjäderfäregister. Till kommersiellt bruk räknas inte fjäderfä som enbart hålls för egen konsumtion eller som hobbydjur. Registreringskravet omfattar ankor, duvor, fasaner, gräsänder, gäss, höns av arten Gallus gallus (inklusive slaktkyckling), kalkoner, pärlhöns, rapphöns, strutsfåglar och vaktlar. Registret innehåller uppgifter

om adress, ansvariga personer, produktionsinriktning och hus och avdelningar.

I anslutning till utbrottet av fågelinfluensa skärpte EU kravet på att snabbt få fram uppgifter om anläggningar med fjäderfä i beredskaps- och smittspårningssyfte. Fjäderfäregistret är också ett viktigt verktyg att även vid andra utbrott av smittsam sjukdom som Newcastlesjukan snabbt kunna sätta in motverkande åtgärder eller sprida relevant information.

6.8.5 Får och getregister

Enligt rådets förordning (EG) nr 21/2004 ska medlemsstaterna upprätta bl.a. ett register över anläggningar med får och getter. Anläggningarna ska vara koordinatsatta förflyttningar av djur ska registreras. Det registret ska bl.a. ha ett reserverat fält för den behöriga myndigheten att lägga in relevanta djurhälsouppgifter. Uppgifter i registret ska användas vid veterinärkonstroller i handeln och för stödhantering och kontroll.

6.8.6 Transportörsregister

Varje transportör, som transporterar djur i samband med en ekonomisk verksamhet i Sverige, ska vara registrerad hos Jordbruksverket eller hos en behörig myndighet i något annat EU-land. Registreringen gäller i de fall en transportör tar betalt för att köra djur, transportera grisar i en suggring eller när en djurhållare regelbundet kör egna eller andras djur till bete, slakt eller försäljning

Det aktuella transportmedlet kontrolleras av länsstyrelsen som ska skriva ett intyg om att transportmedlet uppfyller lagstiftningskraven. Intyget ska bifogas ansökan om registrering.

6.8.7 Foderanläggningsregistret

Till foderföretagare räknas den som hanterar foder som ett led i produktionen av livsmedel. Det innebär att alla som framställer, bearbetar, lagrar, transporterar eller distribuerar foder till livsmedelsproducerande djur (inklusive hästar) är foderföretagare. Tillverkare och importörer av foder till sällskapsdjur, och andra icke livsmedels-

producerande djur, är också foderföretagare. Alla foderanläggningar – med några undantag – ska anmälas till Jordbruksverket.

6.8.8 Djursjukdata

Djursjukdata grundar sig på veterinärernas inrapportering av journalinformation, det vill säga diagnos, läkemedel och åtgärder per djurslag, till Jordbruksverket. Regler om inrapportering av djursjukdata finns i Jordbruksverkets föreskrifter om journalföring och uppgiftslämnande (SJVFS 1998:38). Veterinärer ska föra journal om produktionsplatsnummer, djurslag, djurets identitet, status, diagnos och typ av behandling vid varje konsultation. Vid behandling med läkemedel ska det finnas uppgifter om läkemedel, behandlingstid och eventuell karenstid. För lantbruksdjur ska journalen föras på en särskild blankett eller e-tjänst eller Vet@jorunal som Jordbruksverket utformat eller i ett databaserat system som har godkänts av verket, behöver ej godkännas, bara att det passar till vårt register. Jordbruksverkets kostnader för djursjukdata uppgick till cirka 3 miljoner kronor år 2008. Det finns inga uttryckliga mål för djursjukdatasystemet och det saknas återrapporteringskrav för Jordbruksverket och därmed ingen redovisad uppföljning.

6.8.9 TRACES

Traces (Trade Control and Expert System) är en gemensam databas för övervakning av förflyttningar av djur eller vissa djurprodukter såväl i gemenskapshandeln som i handel med tredje land[46]. Systemet innehåller också andra relevanta handelsuppgifter, t.ex. om tilläggsgarantier. Systemet ska kunna användas av alla aktörerna kring handel med djur eller djurprodukter, dvs. från den officielle veterinären till den behöriga myndigheten.

6.8.10 Utredningens kommentarer om register

Jordbruksverkets databas med uppgifter om diagnos och behandling av djur, Djursjukdatasystemet har nyligen varit föremål för utredning (SOU 2005:74) *Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad*

[46] Kommissionens beslut 2003/623/EG om utveckling av ett integrerat veterinärdatasystem (Traces).

säkerhet. Utredningen kartlade brister i registret och föreslog åtgärder som kan främja ett väl fungerande, kostnadsneutralt och kostnadseffektivt registreringssystem för sjukdoms- och läkemedelsövervakning på djurområdet[47].

Utredningen kom till slutsatsen att det fanns stora brister i djursjukdatasystemet. Inrapporteringen till Jordbruksverket fungerade inte. Uppgifter registreras inte korrekt hos verket och det fanns problem med att få veterinärer att rapportera in till systemet. SVA bedömde att djursjukdatabasen inte höll tillräcklig kvalitet för att användas till sjukdomsövervakning. Uppgifterna i systemet används huvudsakligen av Svensk Mjölk och Sveriges Lantbruksuniversitetet (SLU) för avel, rådgivning och forskning med avseende på mjölkdjur. I utredningen görs en samhällsekonomisk kostnads-nytto analys av systemet. Analysen identifierar att nyttan av systemet är stor för djurhälsa och avel (mjölkdjur), för näringens utveckling (mjölkproduktion) och för forskning kring nötkreatur. Det bedömdes inte ha någon nyttan för livsmedelssäkerhet. För sjukdomsövervakning, djurskydd, övervakning av veterinär verksamhet samt som djurhälsoindikator bedöms nyttan vara begränsad eller mycket begränsad. Utredningen har inte fått uppgift om att registret fått någon utökad användning.

Nyttan av registret tillfaller näringen och upprätthållandet av registret utgör ett stöd till lantbruksnäringen. Utredningen bedömer inte att det är ett tillräckligt skäl för staten att fortsätta upprätthålla registret.

Det finns även ett antal andra register hos organisationer inom djurhälsovården och hos myndigheter som innehåller uppgifter av värde för arbetet kring djursmittor. Svensk Mjölk har egna register och rapporteringssystem över djurhälsa för nötkreatur. Svensk Mjölk ansvarar för ko-databasen som är en omfattande databas över hälsoläget hos mjölkkor och används av mjölkföretagen samt inom forskning inom t.ex. genetik, veterinärmedicin och utfodring. Cirka 85 procent av alla mjölkkor ingår i ko-databasen. Svenska Djurhälsovården har nationella datajournaler som ger djurhälsoveterinärer och administratörer tillgång till besättningsinformation. I registret anges t.ex. hur många grisbesättningar som har anmärkningar i salmonellaprogrammet och hur många som uppfyller bestämmelserna.

[47] SOU 2005:74 Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet.

6.9 Offentlig kontroll av lagstiftningen kring djurhälsa m.m.

Varje medlemsland är enligt artikel 41 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd skyldig att utforma en fleråriг nationell kontrollplan. Planen ska innehålla allmän information om uppbyggnad och organisation av systemen för att kontrollera de nyss nämnda områdena. Förordningen anger också närmare vad planen ska omfatta. Medlemsländerna ska vidare årligen rapportera till kommissionen bl.a. om eventuella förändringar av planen och om resultatet av kontrollerna.

Sveriges nationella kontrollplan har tagits fram av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna, SVA samt organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Livsmedelsverket har ansvaret för att samordna arbetet. Den nu aktuella planen *Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan 2009–2013*[48] fastställdes i december 2008.

Offentlig kontroll inom området för lagstiftningen om provtagning på djur utövas av Jordbruksverket och Livsmedelsverket[49]. Livsmedelsverkets ansvarsområde gäller i korthet kontroll av restsubstanser och andra ämnen i djur och djurprodukter samt de kontroller och provtagningar som genomförs av Livsmedelsverkets officiella veterinärer och assistenter. Jordbruksverket är i övrigt behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av provtagning på djur. Jordbruksverket får överlåta åt länsstyrelserna att utöva offentlig kontroll och utföra kontrolluppgifter.

Kontrollplanen anger att Sverige är officiellt friförklarade från leukos, infektiös bovin rhinotrakeit (IBR) och brucellos hos nötkreatur samt Aujeszkys sjukdom hos gris[50]. Genom olika övervakningsprogram kontrolleras att sjukdomarna inte påvisas i landet. Svensk Mjölk och Svenska Djurhälsovården utför övervakningen.

Den offentliga kontrollen inom djurhälsoområdet är – enligt kontrollplanen – fördelad enligt följande:

[48] Dokumentet finns tillgängligt via Livsmedelsverkets webbplats slv.se.
[49] 12–14 §§ förordningen om provtagning på djur, m.m.
[50] Kontrollplanen anger inte något om friförklaring för tuberkulos hos får och get samt nötkreatur eller om friförklaringen genom tilläggsgarantier för TRT respektive Egg drop syndrome-76 hos fjäderfä eller att Sverige har status som vaccinationsfritt land när det gäller Newcastlesjuka. Inte heller beträffande några fisksjukdomar.

- Länsstyrelserna utövar offentlig kontroll för leukos- och BVD-övervakningen, seminverksamhet samt för hälsokontroll av tuberkulos hos hägnad hjort. Beträffande leukos och BVD rapporterar Svensk Mjölk till Jordbruksverket vilka som inte är med i eller uteslutits från de frivilliga programmen. När det gäller salmonellakontrollen för fjäderfä och ägg ska salmonellaprover tas med angivna intervall av veterinär eller i vissa fall djurägare. Länsstyrelserna har ett operativt ansvar för att salmonellakontrollen på värphöns blir utförd.
- Personer på slakterierna har av Jordbruksverket utsetts för uttagning av prover avseende förekomst av TSE. Dessa personer har genomgått en särskild kurs. Livsmedelsföretagare som driver ett slakteri ansvarar för att erforderliga prover tas. På destruktionsanläggningarna och vid obduktion på laboratorier sker motsvarande provtagning av ansvarig veterinär.
- Officiell veterinär förordnad eller godkänd av Jordbruksverket utövar kontroll när det gäller hälsoövervakning av fjäderfä samt kontroll när det gäller tjurstationer och spermalagringsstationer.
- Officiell veterinär vid slakteri utövar kontroll när det gäller koccidios hos slaktkyckling men eftersom alla producenter är anslutna till det frivilliga programmet är obligatoriet inte aktuellt.
- Tjänsteman vid fiskhälsokontrollen förordnad av Jordbruksverket utövar kontroll av det obligatoriska fiskhälsoprogrammet.
- Svenska Djurhälsovården provtar, inom ramen för grishälsovården, grisavelsbesättningar och suggpooler med avseende på salmonella. Denna provtagning sker enligt det kontrollprogram som godkändes vid EU-inträdet.

Länsstyrelserna har ett operativt ansvar för att salmonellakontrollen på värphöns blir utförd och är kontrollmyndighet för ett antal bekämpningsprogram mot smittsamma djursjukdomar. Länsstyrelsernas kontroll består av registrering och granskning av rapporter från huvudmännen. Jordbruksverket redovisade till regeringen 2007 hur kontrollen av husdjur inklusive hälsokontrollprogram har genomförts[51].

Det fanns stora skillnader i tillsynen mellan olika län. Flera länsstyrelser hade inte lämnat rapport över tillsynen till Jordbruksverket.

[51] Enligt förordningen 2006:816 om kontroll av husdjur m.m.

Jordbruksverket fick in rapporter från 14 länsstyrelser. Inga tillsynsbesök hade gjorts under 2007. Rapport från Stockholms län, där de flesta huvudmän har sina huvudkontor saknades. Flera länsstyrelser påpekade att det var oklart vilka program de hade tillsyn över och det efterlystes bättre tillsynsvägledning och riktlinjer för den organiserade hälsokontrollen.

Flera länsstyrelser påpekade vikten av anslutning till salmonellakontrollprogrammen för nöt och svin då antalet besättningar med utbrott ökar. Flera länsstyrelser påtalade att de har svårigheter med att få in provsvar från besättningar anslutna till den frivilliga salmonellakontrollen av fjäderfä. Påminnelser till djurägare om provtagning och svårigheter att få provsvar från laboratorier var vanligt. Länsstyrelserna efterlyste klarare riktlinjer. Länsstyrelsen har inte något föreskrivet ansvar för offentlig kontroll beträffande det frivilliga programmet. Den obligatoriska salmonellakontrollen som länsstyrelserna har tillsyn för fungerade bra.

6.9.1 Offentlig kontroll av lagstiftningen kring hälsokontroll av djur

För verksamheter som omfattas av lagstiftningen om kontroll av husdjur utövar länsstyrelserna offentlig kontroll av avelsorganisationer, av seminverksamhet samt av hantering av ägg för avelsändamål.

Den offentliga kontrollen över den organiserade hälsokontrollen är uppdelat mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Där länsstyrelserna utövar offentlig kontroll avseende tuberkulos hos kron- och dovhjortar i hägn samt avseende maedivisna hos får. I övrigt är det Jordbruksverket som utövar offentlig kontroll av lagstiftningen om kontroll av husdjur.

I föreskrifterna på området anges för samtliga organiserade hälsokontroller att det årligen, senast tre månader efter att kontrollsektionen[52] avslutat verksamhetsåret, ska lämnas en rapport till Jordbruksverket och länsstyrelsen. Rapporten ska innehålla uppgift om antalet anslutna besättningar, en sammanställning av de inspektioner som utförts under verksamhetsåret samt resultat i övrigt från kontrollverksamheten. I vissa fall rapporteras även till Livsmedelsverket och Naturvårdsverket.

[52] Den organisatoriska enhet inom kontrollorganisationen som enligt föreskrifterna ska ansvara för hälsokontrollen.

Rapportering av de obligatoriska kontrollerna sker som regel till länsstyrelserna varifrån de vidarebefordras till Jordbruksverket.

Länsstyrelserna är kontrollmyndighet för ett antal bekämpningsprogram mot smittsamma djursjukdomar. Länsstyrelsernas kontroll består av registrering och granskning av rapporter från huvudmännen. Tidigare redovisningar visar att tillsynen över djurhälsoprogrammen är lågt prioriterad av länsstyrelserna. Ansvarsfördelningen för tillsynen av huvudmännen för kontrollprogrammen behöver klargöras. Länsstyrelserna behöver också en bättre tillsynsvägledning. Något uppdrag att redovisa kontrollen av husdjur m.m. finns inte i Jordbruksverkets regleringsbrev efter år 2007. Området omfattas dock av den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan.

6.10 Smittkontroll inom foderframställning

En foderföretagare provtar och analyserar foder avseende främmande eller smittförande[53] ämnen utifrån en riskbedömning. För analyserat foder används fastlagda åtgärdströsklar eller gränsvärden, saknas sådana ska de riktvärden som företaget fastställer med utgångspunkt i sin riskbedömning användas. För foderframställning finns krav på provtagning bl.a. för salmonella. En foderföretagare ska omedelbart anmäla till den behöriga myndigheten om företagaren anser eller har skäl att anta att ett foder har släppts ut på marknaden som inte uppfyller kraven på fodersäkerhet[54].

En foderföretagare har ett antal skyldigheter att iaktta. Denne är skyldig att se till att alla steg i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan sker i enlighet med gällande lagstiftning. Vid utfodring av livsmedelsproducerande djur måste man se till att risken för att fodret förorenas är så låg som möjligt och se till att det foder som används kommer från anläggningar som är registrerade eller godkända. Det finns också en skyldighet att säkerställa spårbarhet. Foderföretagaren ska kunna ange alla personer eller företag från vilka denne mottagit foder eller produkt som ska ingå i foder. Företagaren måste också kunna namnge dem som tagit emot dess produkter. Dessutom är foderföretagaren skyldig att om denne har skäl att misstänka att en produkt som man har tillverkat, importerat, bearbetat eller distribuerat inte uppfyller kraven för fodersäkerhet se till att fodret dras

[53] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2006:81) om foder.
[54] Art 20 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna pri.

tillbaka från marknaden samt informera Jordbruksverket om detta och vilka åtgärder som man har vidtagit.

Om salmonella påvisas i miljö- eller foderprov ska den som ansvarar för foderanläggningen informera Jordbruksverket[55]. En foderföretagare ska omedelbart anmäla till den behöriga myndigheten om företagaren anser eller har skäl att anta att ett foder har släppts ut på marknaden som inte uppfyller kraven på fodersäkerhet[56]. Foderföretagaren ska följa ett i föreskrift angivet åtgärdsprogram beroende på var salmonella har konstaterats. Den som ansvarar för foderanläggningen ansvarar också för att positiva prov skickas för konfirmering och serotypning till SVA.

6.10.1 Verksamhet med kontroll av foder

Enligt den nationella kontrollplanen för foder är Jordbruksverket ansvarig myndighet för frågor inom fodersäkerhet och ska leda bekämpningsorganisationen i händelse av smittspridning genom foder. På foderområdet är Jordbruksverket och länsstyrelserna kontrollmyndigheter. Enligt foderförordningen får Jordbruksverket överlämna kontrolluppgifter till länsstyrelserna och SVA[57]. Jordbruksverket ansvarar för kontroll av tillverkning, import och hantering i övrigt av foder hos de kommersiella fodertillverkarna och länsstyrelserna ansvarar för kontroll av foder hos primärproducenterna. År 2009 fanns det cirka 140 godkända anläggningar för tillverkning och hantering av foder och animaliska biprodukter avsedda för foderändamål. Ett 40-tal av dessa anläggningar tillverkar foderblandningar till livsmedelsproducerande djur. Det finns därutöver företag som blandar djurägarens spannmål med inköpta koncentrat. Foderleverantörerna har egenkontrollsystem som bygger på HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point, dvs. ett sätt för riskanalys och hantering av risker i produktionen).

Jordbruksverket publicerar årligen en rapport om genomförd foderkontroll. Rapporten för år 2009 redovisar bl.a. de kontroller och analyser som gjorts under året. Det görs kontroller av förekomst av smittämnen, däribland salmonella, och andra främmande ämnen samt kontroller kring förekomst av GMO men även kontroller om uppgivna halter av näringsämnen stämmer. Anläggningar som till-

[55] 4 kap. 17 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2006:81) om foder.
[56] Art 20 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002...
[57] Förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, 11 §.

verkar foderblandningar till livsmedelsproducerande djur tar prover för salmonella i sitt egenkontrollsystem och de ska ta olika prover i anläggningen, miljöprover, enligt föreskrifter från Jordbruksverket[58]. Det tas årligen mer än 15 000 prover i foder och hos foderleverantörerna. Knappt 100 prov var positiva för salmonella. I rapporten anges att en del positiva prov är uppföljande provtagning efter ett fynd av salmonella. Rapporten redovisar två exempel där företagets egenkontrollsystem hade upptäckt och påbörjat sanering för salmonella innan kontrollmyndigheten fått svar på sin provtagning. Rapporten anger att detta återigen visar på styrkan i den reglerade egenkontrollen.

Utredningen har vid besök såväl inom som utom landet tagit upp frågan om foder som möjlig källa till smittspridning. I del B, kapitel 9 lämnas en beskrivning av salmonellahanteringen i praktiken där också misstankarna mot foder är vanliga vid just utbrott av salmonella bland djur.

Utredningen har vid kontakter med bland andra Lantmännens fodersäkerhetsansvarige fått följande uppgifter utifrån producentens utgångspunkt. Andelen smittade vegetabiliska foderråvaror minskar, år 2002 var cirka 20 procent av leveranserna smittade medan år 2007 var andelen mindre än 10 procent. De råvaror som oftast är drabbad är soja, raps och palmkärnekakor. Det är dock på den rena sidan i fabriken, varifrån fodret ska gå till kund, som det inte i något fall får finnas salmonella. Det kritiska momentet i processen är kylning av pellets. Då kan kondens uppstå och gynnsamma betingelser för smittillväxt uppstå. Lantmännen uppger att även om fodret är rent när det levereras så finns det en risk för smitta på gårdarna. Silos och anläggningar kan ha bristande kvalitet och utformning. Vidare förekommer att transportvägar för gödsel och foder korsas på gården. Lantmännen har till utredningen uppgett att de kopplar salmonellafall till att andelen hemmablandat foder ökar och färre köper färdigt foder från fabrik. De säljer foderråvara direkt till kund. Av sojaförsäljning direkt till kund är 10 procent inte värmebehandlad soja. Värmebehandlingen kostade då cirka 10 öre/kg.

Av foderrapporten från år 2009 framgår att andelen positiva prov var högts för solrosfrö där cirka 15 procent av proverna var positiva. Nästan lika hög andel positiva prov redovisas för köttmjöl

[58] Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:81) om foder.

från kyckling/fjäderfä. För soja, raps och palmkärnekakor var den sammanlagda positiva andel salmonellaprov mindre än 0,5 procent.

Produktionen av foder innebär att merparten av foderråvaran värmebehandlas, t.ex. i pelletsframställningen, genom att hettas upp till cirka 75 grader i 12–13 sekunder varvid salmonellabakterierna avdödas. Av färdigt foder för nötkreatur är drygt 95 procent värmebehandlat och för svin är drygt 85 procent värmebehandlat. För fjäderfä är nästintill 100 procent av färdigt foder värmebehandlat.

6.10.2 Andra kontroller – Tvärvillkor

Den jordbrukare som får EU-stöd i form av direktstöd ska iaktta vissa allmänna krav som EU-ställer på jordbruks-, miljö-, djur- och livsmedelsområdet. Dessa generella krav benämns tvärvillkor – på engelska, cross compliance. För utredningens del är dessa generella krav intressanta eftersom det här finns en viss kontroll av åtgärder med betydelse för skydd mot smittsamma djursjukdomar.

Av den övergripande regleringen kring tvärvillkor framgår att en jordbrukare som får direktstöd ska iaktta tre områden med krav: föreskrivna verksamhetskrav, god jordbrukshävd samt goda miljöförhållanden. De tre områdena utgör tillsammans tvärvillkoren. För utredningens vidkommande är det de föreskrivna verksamhetskraven som närmast är av intresse.

De föreskrivna verksamhetskraven utgörs i EU terminologin av 18 ”EU-krav”. EU-kraven är indelade i fem grupper som handlar om miljö, identifiering och registrering av djur, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd, anmälan om sjukdom och djurskydd.

6.10.3 Utredningens kommentarer till offentlig kontroll och andra kontroller

En viss andel av djurhållarna ska kontrolleras i förebyggande syfte. Denna andel ska baseras på det totala antalet djurhållare samt på en riskanalys.

Då företagen riskklassificeras är det viktigt att ta hänsyn till bl.a. följande:

- antal djur som finns på företaget

- djurslag
- frekvens av inflöde av djur
- kontakt med djur från olika besättningar, t.ex. på bete eller i transportfordon
- hanteringskedja för foder
- vattenförsörjning
- rutiner för externa besökare på företaget
- rutiner för bekämpning av skadedjur (fåglar, möss o.dyl)

Av rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan år 2008 går inte att utläsa hur många anläggningar som varit föremål för offentlig kontroll avseende t.ex. länsstyrelsernas kontroller av salmonellakontrollprogrammen eller BVD-programmet. I dag ska också offentlig kontroll ske enligt epizooti- och zoonoslagen men någon redovisning av offentlig kontroll i det sammanhanget har utredningen inte funnit. Omfattningen av den offentliga kontrollen kan också framgå direkt av regelverket. I vattenbruksdirektivet finns rekommendationer om kontrollfrekvensen. Den bör t.ex. för de anläggningar som har lägst risk ligga på ett besök var fjärde år.

Beträffande tvärvillkoren anger kommissionen i förordning (EG) nr 796/2004 att minst 1 procent av alla jordbrukare som lämnar in stödansökningar ska kontrolleras. I Sverige kontrollerades år 2008 cirka 6 000 stödsökande. Av dessa fick cirka 1 300 någon form av avdrag. Enligt en överslagsmässig bedömning från ansvariga tjänstemän på Jordbruksverket berodde 80 procent avdragen antingen på någon avvikelse från skötselkrav på mark eller på någon brist i rapporteringen till djurdatabaserna (CDB). Övriga krav har endast marginell betydelse för avdrag. Tvärvillkorens betydelse för smittskyddet har inte varit föremål för diskussion inom EU. I kommissionens förslag till ny djurhälsopolitik tas inte tvärvillkoren upp som exempel på en effektiv förebyggande åtgärd. Det finns heller inga exempel från den svenska tillämpningen av tvärvillkoren som gör det möjligt att bedöma åtgärdens effektivitet.

Det finns anledning att förhålla sig tveksam till det risktagande som förekommer hos de producenter som köper foderråvara, särskilt soja,- som inte har värmebehandlats för egen foderframställning. I den mån detta föranleder sjukdom i besättningen så ska sådant risktagande medföra att producenten inte får någon ersättning från

staten. Utredningen har inte stött på någon uppgift att ersättningen har reducerats i dag.

I rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan, år 2008 anges att avvikelserna i säkerhetsanalyserna i foderkontrollen är få och bedömningen är att fodret i Sverige är säkert. Kontrollen når dock inte fullt ut upp till de mål som är satta för antalet besök/provtagningar. Flera kostnadskrävande åtgärder genomförs av foderföretagen för att kontrollera bl.a. förekomst av salmonella.

6.11 Utbildning och forskning

Forskning och utbildning är en viktig del av smittskyddets infrastruktur. Att lantbrukare, veterinärer och andra som arbetar med att hantera smittsamma djursjukdomar får utbildning om smittskydd är en förutsättning för att effektivt förebygga djursjukdomar. Det är också avgörande för möjligheterna att införa incitamentsskapande åtgärder för att förebygga att djursmittor sprids och drabbar enskilda djur och djurpopulationer.

Utredningen har ställt sig några frågor. I vilken utsträckning stödjer statens agerande kring djursjukdomar av forskning och utbildning? Hur styrs forskningen? Vad forskas det på? För att få något svar på dessa frågor har utredningen bl.a. gett forskare vid SLU i uppdrag att göra en kartläggning av forskningen på djursjukdomsområdet. Kartläggningen redovisas i del C, bilaga 10.

6.11.1 Utbildning

Inom gymnasiets naturbruksprogram undervisas om smittskydd för att skapa förståelse om vikten av noggrannhet, regelbundna rutiner, hygien och smittskyddsåtgärder. Utbildning sker även om de vanligaste sjukdomarna, dess orsaker och hur de kan förebyggas. Naturbruksgymnasierna utbildar bl.a. djurskötare.

SLU bedriver forskning, forskarutbildning och grundutbildning inom veterinärmedicin och husdjursskötsel. SLU ansvarar för veterinärutbildningen i Sverige. Smittskyddsfrågor ingår i veterinärutbildningen och återfinns även i andra utbildningsprogram vid SLU, som ett betydande inslag eller en mindre del, i bl.a. Djursjuksköterska/djursjukvårdarprogrammet, Etologi- och djurskyddsprogrammet, Agronomprogrammet och Lantmästarprogrammet.

Experter vid SVA deltar i undervisning och forskning vid universitet. En professor vid SVA kan enligt SVA:s instruktionen undervisa vid SLU eller andra högskoleenheter inom området för sin kompetens. Även andra tjänstemän vid SVA kan inom sina ämnesområden undervisa vid högskolor. SVA upplåter vissa faciliteter till forskning och utbildning, främst laboratorier och utrustning för obduktionsverksamhet.

6.11.2 Forskning

I Sverige bedrivs forskning om smittsamma djursjukdomar vid SLU och av myndigheter som har till uppgift att bedriva forskning. Även näringen bedriver viss forskning om vissa smittsamma djursjukdomar. Forskning finansieras genom externa forskningsbidrag och statsanslag. Forskningsbidrag kommer från svenska statliga myndigheter, forskningsråd, EU-kommissionen och nationella och internationella företag och organisationer. Större svenska bidragsgivare är Formas, Myndigheten för samhällsberedskap och Stiftelsen Lantbruksforskning.

SLU

Som ett universitet med en uttalad sektorsroll bedriver SLU en omfattande forskning inom området infektionssjukdomar hos djur samt zoonoser. Huvuddelen av forskningen är knuten till forskarutbildningen. SLU:s forskning bidrar därigenom till kompetensförsörjningen inom djursmittsområdet. Området globala smittsamma djursjukdomar har lyfts fram som ett prioriterat område i SLU:s innevarande forskningsstrategi. Forskningen bedrivs ofta i samarbete med internationella partners av olika slag, lantbruksnäringen, SVA eller andra svenska universitet. SLU:s statsanslag inom området är internt konkurrensutsatt och används främst till löner och vissa fasta kostnaderMedel för att driva forskningsprojekt erhålls från externa finansiärer som EU, Formas, Vetenskapsrådet, Stiftelsen Lantbruksforskning, Stiftelsen Hästforskning etc. Forskningen omfattar de flesta aspekter av smittsamma sjukdomar, från molekylära via experimentella till epidemiologiska studier. En grov uppskattning är att mellan 40 och 50 manår läggs ned på forskning kring smittsamma

djursjukdomar och att den externa finansieringen för verksamheten är omkring 20 miljoner kronor.

SVA

SVA ska bedriva forsknings- och utvecklingsarbete enligt sin instruktion. Forsknings- och utvecklingsarbetet ska enligt regleringsbrevet vara målinriktat, av hög kvalitet och bidra till att uppfylla målen för myndighetens övriga uppgifter och verksamheter. Forskningen ska lägga grunden till en effektiv diagnostik och expertrådgivning om bl.a. smittsamma djursjukdomar. Enligt uppgifter från SVA avsattes totalt 44 årsarbetskrafter för forskning och utveckling under 2007. Utgifterna för forsknings- och utvecklingsverksamheten var totalt cirka 41 miljoner kronor 2007, varav 19 miljoner kronor finansierades genom anslag och 22 miljoner kronor genom externa forskningsbidrag.[59]

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket ska enligt sin instruktion bedriva undersökningar om livsmedel och matvanor samt utföra analyser, utveckla metoder och utföra riskvärderingar på livsmedelsområdet. Livsmedelsverkets forsknings- och utvecklingsverksamhet är inriktad mot att identifiera nya risker med livsmedel, analys av kemiska och mikrobiologiska ämnen samt utveckling av nya analysmetoder, kostvaneundersökningar, nationella exponeringsanalyser och riskvärderingar samt utveckling av nya metoder för riskvärdering och exponeringsanalys. År 2007 avsatte Livsmedelsverket totalt 10 årsarbetskrafter för forskning och utveckling. Forsknings- och utvecklingsverksamhetens grundbemanning finansieras via anslag. Flera av de tillämpade forskningsprojekten finansieras genom externa medel. År 2007 uppgick de totala kostnaderna för forskning och utveckling till totalt 5 miljoner kronor.

[59] SVA bedriver forskning och utveckling om diagnostik, epidemiologi, övervakning av sjukdomar, infektionsbiologi och patogenes, zoonotiska och epizootiska agens, antibiotikaresistens, smittor i kretsloppet, smittor och kontaminanter i foder- och livsmedelskedjan, miljö och vilda djur, djurhälsa, vaccinutveckling samt riskvärdering. Betydande bidragsgivare var bl.a. forskningsrådet Formas (4,7 miljoner kronor), Krisberedskapsmyndigheten (2,0 miljoner kronor), Stiftelsen Lantbruksforskning (2,4 miljoner kronor), Stiftelsen Svensk Hästforskning (1,3 miljoner kronor), EU (3,2 miljoner kronor) och The Welcome Trust (1,5 miljoner kronor).

Jordbrukverket

Jordbruksverket bedriver inte forsknings- och utvecklingsverksamhet, utan ska enligt sin instruktion finansiera forsknings- och utvecklingsverksamhet inom vissa områden. År 2007 uppgick de totala utgifterna för forskning och utveckling till totalt 19 miljoner kronor. Till detta kommer medel för forskning och utveckling som verket slussar vidare till andra organisationer. Forskningsprojekten följs av Jordbruksverket men bedrivs av forskare vid universitet och andra forskningsorgan.

Fiskeriverket

Fiskeriverket ska enligt instruktionen bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet på fiskeriområdet.

6.11.3 Forskning på smittsamma djursjukdomar i Sverige

På Djursmittsutredningens uppdrag har vid SLU genomfört en kvantitativ och kvalitativ översyn av den forskning om smittsamma djursjukdomar som sker i Sverige[60]. I översynen har infektiösa sjukdomar där smittan sprids mellan djuren direkt, via vektorer eller via miljön, samt alla epizootier, betraktats som smittsamma.

Undersökningen baserar sig på en sökning av publikationer i de internationella databaserna, Web of Knowledge och Pubmed. I översynen har även en sammanställning av publikationer från SVA, som i sitt regeringsuppdrag har att forska om smittsamma djursjukdomar, använts. Organisationer har också kontaktas som bidrar med finansiellt stöd till forskningen. Information har hämtats från Krisberedskapsmyndigheten[61], Jordbruksverket, Livsmedelsverket samt Formas, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Stiftelsen Lantbruksforskning[62], SLF, har överlämnat en lista på beviljade projekt.

I översynen av publikationer och forskningsprojekt har forskningen kategoriserats för att kunna åskådliggöra resultatet. I sammanställningen har en indelning i forskningstyp gjorts enligt följande:

[60] Se del C, bilaga 10, Översyn av Sveriges forskning om smittsamma djursjukdomar. – En pilotstudie, SLU (2009).
[61] Numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[62] SLF finansieras direkt från lantbruksnäringen och från intresseorganisationer.

Epidemiologi: Studier av epidemiologi, smittspridning och riskfaktorer för smitta
Diagnostik: Forskning om diagnostiska metoder
Sanering: Forskning om saneringsmetoder och smittämnens överlevnad i miljö
Kontroll: Forskning om olika kontroll - inklusive bekämpningsmetoder
Kostnad: Forskning direkt kopplad till kostnaden av en smittsam sjukdom och dess bekämpning
Övrigt: Forskning om immunologi, patologi, phylogeni och övrig forskning som inte passar i någon annan kategori, inklusive fallstudier av smittsamma sjukdomar.

De smittsamma sjukdomarna har även indelats efter den aktuella lagstiftningen:

Epizooti: Sjukdomar som omfattas av epizootilagstiftningen
Zoonos: Sjukdomar som omfattas av zoonoslagstiftningen, inklusive VTEC/EHEC1
Övrig: Övriga smittsamma sjukdomar

I kategorierna ”Epizootier” respektive ”Övriga sjukdomar” finns även zoonoser, dvvs. sjukdomar som smittas mellan djur och människor, som omfattas av zoonoslagstiftningen.

Översynen är inte en heltäckande rapport om forskning om smittsamma djursjukdomar i Sverige. Den bedöms ändå inkludera den stora merparten av forskning från år 2003 till och med år 2008 och ger en i stort sett korrekt bild av hur forskningen är fördelad mellan olika områden.

Inledningsvis kan konstateras att det är en liten andel av den svenska forskningen om djursjukdomar som bedrivs kring kontroll, kostnad och sanering vid smittsamma djursjukdomar.

En betydande del av forskningsfinansieringen går direkt från Jordbruksverket till SVA. Det har inte varit möjligt att bedöma i vilken omfattning denna direktfinansiering genererat ”kvalificerad forskning” eller om utfallet endast presenterats i interna rapporter. Detta beror delvis på hur ”forskningsmässig” den finansierade aktiviteten varit. Enligt publiceringsanalysen är det betydligt färre publikationer som rör zoonoser och epizootier än kategorin övriga smittsamma sjukdomar. En förklaring kan vara att vi varit förskonade från många epizootier i Sverige och att det inte ansetts motiverat att forska om dessa. Det är dessutom svårt att utföra fältforskning på sjukdomar som inte finns inom landet. I stället är det framför allt de endemiska sjukdomarna i Sverige som det forskas om eftersom dessa orsakar betydande sjukdom, lidande och kostnader. Att få publi-

kationer berör kontroll av, sanering och kostnader för smittsamma djursjukdomar kan bero på att de statliga ersättningsreglerna täcker en stor del av de kostnader som uppstår vid ett utbrott av epizootier.

Från analysen av finansieringen av forskningsprojekt kan man delvis dra samma slutsatser som från publiceringsanalysen. Projektansökningarna till forskningsfinansiärerna har dock inte analyserats. Det är därför inte säkert att inriktningen hos de beviljade projekten reflekterar inriktningen hos alla projektansökningar. Såväl det statliga Formas som det näringsfinansierade SLF, finansierar mycket lite forskning om epizootier i allmänhet och kontroll och sanering av smittsamma sjukdomar i synnerhet. Projekt som stöds av före detta KBM och EU, verkar däremot i större utsträckning finansiera projekt som rör zoonoser och epizootier. Antalet forskningsprojekt rörande epizootier och zoonoser hos djur som finansieras via Formas och SLF är således lågt trots att dessa sjukdomar kan vara mycket kostsamma för såväl stat som näring.

Enligt en bibliometrisk studie[63] genomfört är SVA:, Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Fiskeriverkets bidrag till den totala forskningen i Sverige inom respektive discipliner och ämnesområden med några få undantag begränsad. De undantag som finns är i första hand områdena veterinärvetenskap och parasitologi där SVA står för cirka 20 procent av den totala nationella vetenskapliga produktionen samt området fiskeri inom vilket Fiskeriverket står för en motsvarande andel. Inom övriga områden är myndigheternas andel begränsad till någon eller några procentenheter. Den ovan nämnda har också genom en skrivelse till universitet och högskolor kartlagt den svenska forskning som bedrivs inom myndigheternas ansvarsområden. Utredningens analys visar att forskningen i dag är begränsad på flera områden. Det gäller bl.a. livsmedelsforskning utifrån ett konsumentsäkerhetsperspektiv samt djurhälsa när det gäller fisk, särskilt vilt levande fisk och överföring av sjukdomar mellan odlad och vilt levande fisk.

Offentliggörande av forskning

Forskningsresultat offentliggörs ofta genom publicering i artiklar. För att garantera forskningens kvalitet använder de flesta internationella tidskrifter ett peer-review system där artiklarna granskas av andra forskare före publicering. Denna kvalitetssäkring är en förut-

[63] SOU 2009:08, Trygg med vad du äter.

sättning för att resultaten ska kunna accepteras som underlag i internationella förhandlingar, riskbedömningar och liknande sammanhang. Vad gäller forskning om smittsamma djursjukdomar i Sverige sker även många publiceringar i de svenska facktidskrifterna Svensk Veterinärtidning och Läkartidningen. Publiceringar i populärvetenskapliga tidningar är också viktig då det bidrar till en större spridning av information, framför allt om den riktas till olika kategorier av djurägare i husdjurstidskrifter. Utöver publikationer i tidskrifter offentliggörs även forskning i form av rapporter eller interna yttranden. Detta utgör en form av ”grå litteratur” hos myndigheterna som kan vara svår för utomstående att hitta. Dessutom presenteras en del forskning i form av presentationer på kongresser. Forsknings- och utvecklingsverksamhet sker ofta i samverkan med forskningsorgan i Sverige och andra länder. SLU, Livsmedelverket och SVA har ett regelbundet samarbete med nationella och internationella forskningsorgan.

6.11.4 Utredningens kommentarer till utbildning och forskning

Information och utbildning är viktigt för att förebygga och bekämpa spridning av djursmittor. Att lantbrukare, veterinärer och andra som arbetar med att hantera smittsamma djursjukdomar får utbildning om smittskydd är en förutsättning för att effektivt förebygga djursjukdomar. Det är också avgörande för möjligheterna att införa incitamentsskapande åtgärder för att förebygga att djursmittor sprids och drabbar enskilda djur och djurpopulationer.

Forskning och utbildning är en viktig del av smittskyddets infrastruktur. Enligt publiceringsanalysen som SLU har gjort är det betydligt färre publikationer som rör zoonoser och epizootier än kategorin övriga smittsamma sjukdomar. I praktiken är det de endemiska sjukdomarna i Sverige som det forskas om eftersom dessa orsakar betydande sjukdom, lidande och kostnader. Väldigt få publikationer berör kontroll av, sanering och kostnader för smittsamma djursjukdomar, trots att de statliga ersättningsreglerna täcker en stor del av de kostnader som uppstår vid ett utbrott av epizootier.

Mera grundläggande beskrivningar eller redogörelser för det allmänna djurhälsoläget i landet saknas enligt utredningens uppfattning. Kunskapen om det allmänna hälsoläget i ett internationellt perspektiv är också begränsad. Det finns några få publicerade jäm-

förande studier mellan de Nordiska länderna. För vissa sjukdomar visar materialet att läget är bättre i Sverige men för andra sjukdomar är förhållandet det motsatta.

Utredningen har funnit att styrningen av forskningen på detta djursmittsområdet är svag och att staten har ett begränsat forskningsunderlag för sina beslut på området. Även information och utbildning till djurägare tycks vara ett underutnyttjat styrmedel. Utredningen konstaterar att det finns en betydande utvecklingspotential och möjligheter att vidta åtgärder som blir samhällsekonomiskt lönsamma på dessa områden.

Lantbruk med djurhållning är en komplex verksamhet som bl.a. har att ta hänsyn till djurskyddsaspekter, miljöfrågor, hantering av bekämpningsmedel förutom rena produktionsaspekter. Till detta kommer också krav på smittskydd i djurhållning, kunskap om biosäkerhet. Utredningen behandlar i del A, kapitel 3 frågan om att införa ett grundläggande krav på utbildning/viss minimikunskap för samtliga livsmedelsföretagare i primärproduktion som har djurhållning.

7 Statliga kostnader för att hantera smittsamma djursjukdomar

De offentliga kostnaderna för smittsamma djursjukdomar uppstår som en följd av att åtgärder vidtas när en smittsam djursjukdom förebyggs, misstänks, bekämpas eller övervakas samt för smittberedskap. De statliga kostnaderna för att hantera smittsamma djursjukdomar återfinns på olika myndigheter och anslagsposter. Kostnader återfinns i myndigheters förvaltningsanslag till följd av de uppgifter som olika myndigheter har för att övervaka sjukdomstillståndet eller bekämpa och förebygga att smittsamma djursjukdomar sprids eller introduceras. Uppgifterna finns preciserade i myndigheternas regleringsbrev och instruktioner. Myndigheternas uppgifter i systemet för att övervaka och bekämpa smittsamma djursjukdomar beskrivs närmare i del B, kapitel 5.

Statens jordbruksverk disponerar de statliga medlen för att bekämpa djursjukdomar enligt epizooti- och zoonoslagen och disponerar även medel för att finansiera kontroll och övervakning av smittsamma djursjukdomar. Detta anslag bestäms varje år och kommer till uttryck i myndighetens regleringsbrev.

Det finns ett etablerat samarbete på djurhälsoområdet mellan staten och olika djurhälsoorganisationer för att bekämpa och övervaka smittsamma djursjukdomar. Samarbetet sker huvudsakligen inom ramen för s.k. övervaknings- eller kontrollprogram. Djurhälsoorganisationerna kan bedriva hälsoprogram med stöd av föreskrifter från Jordbruksverket. De kan även få bidrag för att bedriva program för bekämpning av smittor samt för kontroll, övervakning och främjande av djurhälsa. Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) erhåller årligen medel från Jordbruksverket för övervakning av ett stort antal sjukdomar. Jordbruksverket köper också bl.a. övervakningstjänster av olika djurhälsoorganisationer som i sin tur köper analystjänster av bland annat SVA. SVA kan också ansöka om medel hos Jordbruksverket

för särskilda övervakningsuppgifter. I del B, kapitel 11 beskrivs och analyseras övervaknings- och kontrollprogramen. I detta avsnitt ges en översikt av de statliga utgifterna för programmen.

I detta kapitel beskrivs de statliga kostnaderna för systemet kring hanteringen av smittsamma djursjukdomar. Kostnaderna för att bekämpa smittsamma djursjukdomar kan variera mycket mellan olika år. En beskrivning av bekämpningskostnaderna behöver därför omfatta en längre sammanhängande period. Som jämförelseperiod har tioårsperioden 1999–2008 valts. Perioden inleds med ett år där kostnaderna i allt väsentligt hör till det tidigare regelverket. (Det nu gällande regelverket trädde i kraft under år 1999.) Ersättningsreglerna mellan det gamla och det gällande regelverket skiljer sig vad gäller ersättning vid utbrott av epizootisk sjukdom och för salmonella, se del B. kapitel 3.

Stora utbetalningar av ersättningar för sjukdomsbekämpning ett år behöver inte innebära att det året var många utbrott av ersättningsberättigande djursjukdomar. Orsaken kan dels vara att flera större ersättningsärenden regleras det året men där ärendet inleddes något tidigare år, dels kan det vara bokföringsmässiga omjusteringar som fallet var åren 2006 och 2007 då salmonellautbrottet år 2003 kostnadsfördes. Den valda perioden åskådliggör väl kostnadsutvecklingen och de stora fluktuationerna i kostnader mellan olika år. Kostnaderna redovisas i löpande priser. Budgetåret 2009 redovisas under egen rubrik nedan.

Ansagsbeteckningarna för anslagen som disponeras för kostnader kring sjukdomar hos djur har ändrats under årens lopp. Budgetåren 1999 och 2000 betecknades anslaget för bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar E5. År 2001 ändrades den beteckningen till 42:5 för att år 2004 ändras till 42:4. Under utredningstiden har anslagsbeteckningarna åter ändrats. Utredningen har valt att inte använda olika anslagsbeteckningar vid beskrivningar av anslag för olika år. I den följande genomgången tillämpas anslagsbeteckningarna från utgiftsområde 23 (jordbruk) som de anges i 2009 års budget. De två viktigaste anslagsposterna som är aktuella är de två ramanslagen med beteckningarna 1:6 och 1:7 i 2009 års budget vilket motsvarar anslagen 42:3 respektive 42:4 i 2008 års budget och tidigare. Beloppen avser 2008 års anslag eller tidigare om annat inte anges.

Det kan tilläggas att de utgifter kring smittor hos djur som redovisas i det följande är exklusive medfinansiering från EU. De utgifter som kan täckas med finansiering från EU belastar anslaget 1:11

anslagsposten 4. Anslaget uppgick 2008 till 11,9 miljoner kronor. Anslaget betecknades tidigare 43:3 ap 4.

7.1 Översikt över anslagen för åtgärder kring smittor och sjukdomar hos djur

Två ramanslag innehåller huvuddelen av de medel som används för olika åtgärder kring smittor och sjukdomar hos djur. Det ena anslaget är anslaget 1:6 *Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder*, det andra är anslaget 1:7 *Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar*.

I det följande redovisas översiktligt de två anslagen och de villkor som anges för deras användning i regleringsbrevet. Därefter följer en mer ingående redovisning av anslagen som inleds med anslaget 1:7 och åtföljs av en beskrivning av anslag 1:6.

7.1.1 Anslaget 1:6 ”Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder”

Jordbruksverket disponerar anslaget 1:6 för bidrag till djurhälsovård, för stöd till biodlingen samt för drift av djursjukdatasystemet vet@. Anslaget uppgick för budgetåret 2008 till cirka 14,7 miljoner kronor.

Anslaget 1:6 innehåller tre anslagsposter (ap):

2. Djurhälsovård
3. Stöd till biodling
4. Djursjukdata

Anslaget 1:6 ap 2. Djurhälsovård

Villkoren i regleringsbrevet anger att Jordbruksverket disponerar medlen för bidrag till djurhälsovård. Medlen får, efter hörande av Lantbrukarnas Riksförbund, utbetalas till berörda organisationer förutsatt att huvudmännen fortlöpande redovisar verksamheten.

Anslaget 1:6 ap 3. Stöd till biodling

Regleringsbrevet anger att anslagsposten får användas för bidrag som lämnas i enlighet med EG:s förordning (EG) nr 797/2004 om åtgärder för förbättring av produktions- och saluföringsvillkoren för biodlingsprodukter. Den EU-finansierade delen av stödet anvisas under anslaget 43:4 Intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter, ap 4.

Anslaget 1:6 ap 4. Djursjukdata

Villkoret i regleringsbrevet anger att medlen disponeras av Jordbruksverket för drift av djursjukdatasystemet Vet@.

7.1.2 Anslaget 1:7 ”Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar”

Jordbruksverket disponerar Anslaget 1:7 för olika åtgärder som rör smittsamma sjukdomar hos djur. Den slutliga anslagsbelastningen är svår att förutse och i Jordbruksverkets regleringsbrev anges att verket ska lämna prognoser fem gånger per år. När det uppstår fler eller större sjukdomsfall än förväntat och anslagsbeloppen inte antas räcka för att täcka kostnaderna får Jordbruksverket begära mer medel hos regeringen. Sådana oförutsedda förändringar som leder till revidering av anslaget förekommer nästan varje budgetår. Anslaget uppgick för budgetåret 2008 till cirka 185 miljoner kronor.

Anslaget 1:7 innehåller fyra poster:

1. Bidrag till bekämpande av smittsamma djursjukdomar
2. Bidrag till bekämpande av djursjukdomar
3. Bidrag till obduktionsverksamhet
4. Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller

Anslaget 1:7 ap 1. Bidrag till bekämpande av smittsamma djursjukdomar

Utgifterna för att bekämpa smittsamma djursjukdomar med stöd av epizooti- och zoonoslagen samt provtagningslagen ryms under den första anslagsposten i anslaget 1:7. Beloppsmässigt utgörs anslagsposten i första hand av medel som lämnas i ersättning till djurägare med anledning av statliga beslut om smittbekämpning enligt epizooti- och zoonoslagen. Djurägarnas rätt till ersättning för vissa utgifter och förluster är garanterad i epizootilagstiftningen och kan inte vägras med hänvisning till att medel saknas. För zoonoslagens del är större producenter av slaktkyckling, större slaktsvinsuppfödare och större uppfödare av nötkreatur för slakt undantagna från ersättning. Även om en formell rätt till ersättning inte gäller för övriga producenter enligt zoonoslagen gäller dock att ersättning i praktiken är garanterad. Utöver den garanterade ersättningen ersätts kostnader för veterinärer och andra som deltar i en bekämpning samt kostnader för laboratorieanalyser. Vaccin och vaccinationskostnaderna vid blåtungekampanjen är exempel på kostnader som har belastat anslaget.

Utgifterna för att bekämpa sjukdomar som omfattas av epizootilagen samt salmonella har skapat stora utgifter och oförutsedda kostnadsökningar de senaste åren. Det är denna anslagspost som föranleder de stora variationerna mellan åren för anslaget 1:7.

I regleringsbrevet anges villkoren för anslaget. Villkoren innebär att Jordbruksverket också får använda medel till smittskyddsberedskapsuppgifter, att täcka vissa utgifter kring bisjukdomar, för ersättning till producenter för vissa kostnader vid upptäckt av EHEC samt för särskilda undersökningar avseende främst zoonoser.

Anslagsposten 1 uppgick år 2008 till 113 miljoner kronor.

Anslaget 1:7 ap 2. Bidrag till bekämpande av djursjukdomar

Villkoren i regleringsbrevet anger att anslagsposten disponeras av Jordbruksverket för bidrag till bekämpning av vissa djursjukdomar. Jordbruksverket får även ge bidrag till djurhälsoorganisationernas arbete med att bekämpa smittsamma djursjukdomar efter hörande av Lantbrukarnas Riksförbund. Det totala anslaget för *Bidrag till bekämpande av djursjukdomar* var 33,5 miljoner kronor år 2008.

Anslaget 1:7 ap 3. Bidrag till obduktionsverksamhet

Villkoren i regleringsbrevet anger att Jordbruksverket får betalar ut stöd till den organisation verket utsett för obduktionsverksamhet.

Anslagsposten uppgick år 2008 till 6 miljoner kronor.

Anslaget 1:7 ap 4. Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller

I regleringsbrevet anges villkoren för anslaget, *Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller*. Där anges att medlen disponeras av Jordbruksverket för att kartlägga och dokumentera sjukdomsläget för de sjukdomar som Sverige har beviljats tilläggsgarantier samt för att i övrigt genomföra de sjukdomskontroller som EU kräver. Medlen är också avsedda för nationell medfinansiering av TSE-kontroller. Medlen används även för viss utbildning av veterinärer.

Anslagsposten 4 uppgick år 2008 till 33,6 miljoner kronor. Budgetåret 2008 övertog staten kostnaderna för den obligatoriska TSE-kontrollen i slakten av nötkreatur från slakterinäringen. Anslaget för utgifterna redovisades under Jordbruksverkets förvaltningsanslag i regleringsbrevet för budgetåret 2008 och uppgick till 26 miljoner kronor. I regleringsbrevet för år 2009 har det beloppet tillförts anslaget 1:7 ap 4.

7.2 Bidrag till bekämpande av smittsamma djursjukdomar – anslaget 1:7 ap 1

Anslagsposten, *Bidrag till bekämpande av smittsamma djursjukdomar,* kan sägas bestå av två delar, en stor del som gäller ersättning kring utbrott av vissa djursjukdomar och en mindre del som kan knytas till några av de villkor som regeringen angett för disposition av medlen på anslaget.

Beträffande den senare delen anges i regleringsbrevet för år 2008 att medel får användas till följande. Jordbruksverket får använda 1 miljon kronor till smittskyddsberedskapsuppgifter. Anslagsposten får också användas för vissa kostnader för bisjukdomar. Medel från anslaget får vidare användas till utbildning av bitillsynsmän. I villkoren för anslagsposten anges att den kan användas för ersättning

till producenter med högst 2, 5miljoner kronor för vissa kostnader vid upptäckt av EHEC samt 2, 0 miljoner kronor för undersökningar avseende främst zoonoser.

I den följande redovisningen behandlas den ersättning som är kopplad till åtgärder kring de smittsamma djursjukdomarna. Det kan dock nämnas att villkoren för anslagsposten anger att Jordbruksverket kan disponera medel för erforderliga undersökningar vid sjukdomsutredningar och handläggning av ersättningsansökningar i samband med bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar och bisjukdomar.

Utgifterna för att bekämpa sjukdomar som omfattas av epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen(1999:658) har ökat kraftigt och har överskridit de anslagna medlen varje år sedan år 2005. Under budgetåret beslutas normalt förändringar i regleringsbrevet vid ett eller flera tillfällen. För budgetåret 2008 beslutades det första regleringsbrevet för Jordbruksverket i december 2007 och det elfte och sista regleringsbrevet beslutades i februari 2009. Anslagsposten 1 har i det inledande regleringsbrevet legat på cirka 50 miljoner kronor per år – inklusive de ovan nämnda mer fasta kostnaderna. I sista regleringsbrevet för budgetåret 2008 angavs att anslagsposten 1 uppgick till 113 miljoner kronor. I villkoren angavs då att anslagsposten dessutom fick överskridas med högst 78,6 miljoner kronor för kostnader som uppkommer i anslutning till utbrott av blåtunga och salmonella. De siffror som anges i det följande bygger på uppgifter från Jordbruksverket om faktiska kostnader.

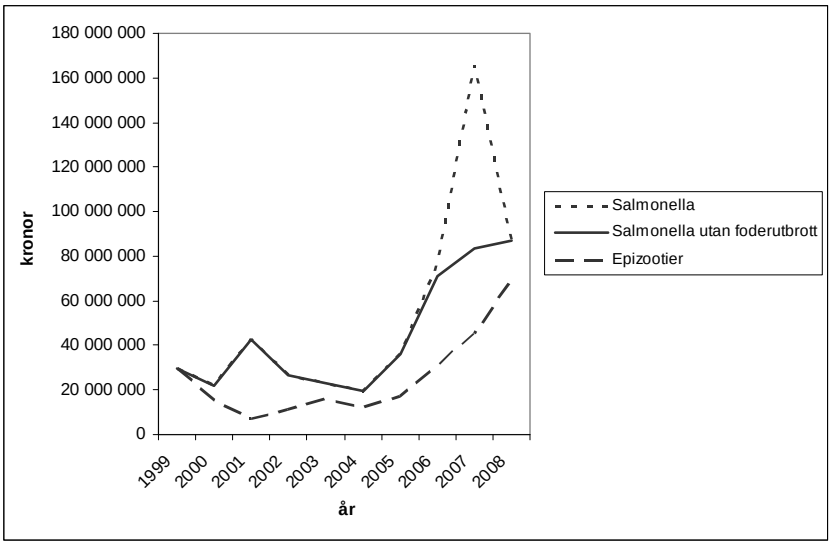
Utfallet beträffande kostnader kring misstänkta eller konstaterade fall av salmonella respektive djursjukdomar eller djursmittor som omfattas av epizootilagstiftningen var cirka 53, 108, 211 respektive 156 miljoner kronor åren 2005, 2006, 2007 och 2008. Totalt under 10-årsperioden förbrukade anslaget 782 miljoner kronor på dessa smittor hos djur. Bekämpning av salmonella tog i anspråk 68 procent av beloppet och epizootibekämpningen resterande 32 procent av anslaget.

Under 10-årsperioden har det förekommit 91 fall av konstaterade epizootiska sjukdomar och 343 fall av salmonella har som bekämpats och ersatts enligt gällande lagstiftning. Det indikerar att åtgärder kring en epizooti kostar över statsbudgeten i genomsnitt dubbelt så mycket som ett fall av salmonella i en djurbesättning. Variationerna är dock stora mellan olika djursjukdomar och sjukdomsutbrott, beroende på sjukdomens spridning eller gällande ersättningsregler för sjukdomen. Exempelvis . kostade PRRS utbrottet statsbudgeten mer än

dubbelt så mycket per drabbad besättning som genomsnittet för samtliga övriga fall av epizootier under perioden. De epizootiska sjukdomarna har i allt väsentligt haft en begränsad spridning till ett eller två fall. Flera salmonellautbrott har däremot fått en betydande spridning, vilket framförallt gäller de foderrelaterade utbrotten. Foderutbrottet år 2003 kom att omfatta 35 besättningar med rätt till statlig ersättning vilket gjorde att utbrottet blev det mest kostsamma under tioårsperioden. Det kommer dock att överträffas av den pågående blåtungekampanjen där sluträkningen beräknas bli 170 miljoner kronor för perioden september 2008 till december 2010[1].

[1] Jordbruksverket bedömde kostnaden till 260 miljoner kronor för perioden september 2008 till sommaren 2011 enligt Jordbruksverkets budgetunderlag 2010-2012. Skillnaden beror på att en tredje vaccinationsomgång inte behöver genomföras.

Figur 7.1 Utgiftsutveckling för sjukdomsbekämpning 1999–2008



Figur 7.1 visar att kostnaderna för sjukdomsbekämpning har stigit sedan år 2005, både för epizootiska sjukdomar och salmonella. Det stora foderrelaterade utbrottet från en foderfabrik i Norrköping inträffade år 2003 men en stor del av kostnaderna anslagsbelastades först år 2006. Det är också normalt att kostnaderna för ett utbrott medför faktiska utgifter för Jordbruksverkets budget under flera år.

Under perioden 1999–2008 varierar utgifterna mellan 32 miljoner kronor år 2004 till 211 miljoner kronor år 2007. Under år 2007 var det utbrottet av PRRS som bl.a. föranledde behov av tilläggsanslag.

Under år 2008 introducerades blåtunga, som främst drabbar får och nötkreatur, i Sverige. Jordbruksverket informerade Regeringskansliet om olika kostnadsscenarier för blåtunga i budgetunderlaget för åren 2009–2011 och begärde tilläggsanslag för blåtungebekämpningen. Det framgår av Jordbruksverkets regleringsbrev att regeringen beslutat att täcka kostnaderna för vaccinationskampanjen mot blåtunga. Under år 2008 betalade Jordbruksverket ut cirka 67,5 miljoner kronor till bekämpning av blåtunga, varav cirka 250 000 kronor avsåg ersättning till djurägare och cirka 67 miljoner kronor avsåg ersättning för vaccin, till veterinär och andra som deltog i vaccinationskampanjen. EU kommer att finansierar vissa av Sveriges kostnader för blåtungebekämpningen (s.k. nödåtgärder) med ett

belopp om totalt 13,2 miljoner kronor för år 2008 och cirka 12 miljoner kr för år 2009. Även för år 2010 kan det bli fråga om viss ersättning från EU. Sammantaget kommer dock finansieringen från EU att motsvara knappt 20 procent av de statliga kostnaderna. I tabell 7.1 presenteras en sammanställning över hur mycket ersättning som har betalats ut från anslagsposten 1, *Bidrag till bekämpande av smittsamma djursjukdomar*, för bekämpning av olika specifika sjukdomar under perioden 1999–2008. Samtliga sjukdomar är sådana som ska bekämpas vid konstaterad smitta enligt epizootilagen eller zoonoslagen. Flera av de sjukdomar som finns i tabellen har inte funnits i landet. Som framgick av del B, avsnitt 6.2 är det många misstankar om en epizootisk sjukdom under ett år som leder till provtagning och analys, varav de flesta kan avfärdas. Kostnaderna för prover och analys finansieras också via anslagsposten 1. De sjukdomar som anges i den vänstra kolumnen har varit föremål för misstanke under perioden men där provtagning och analys inte har bekräftat misstanken. I den högra kolumnen anges de sjukdomar där smittan har konstaterats. En del av kostnaderna avser även här provtagning och analys efter misstanke om sjukdom som avfärdats. Exempelvis år 2008 undersöktes 6 fall av Newcastlesjuka men endast ett fall var positivt. Enligt tabellens vänstra kolumn skulle drygt 2 miljoner kronor om året användas till att avfärda misstanke om sjukdom, ett belopp som alltså får betraktas som ett minimibelopp.

Tabell 7.1 Totala utgifter för bekämpande av smittsamma djursjukdomar per sjukdom/djurslag åren 1999–2008 (kronor)

Utgifter för åtgärder för sjukdomar som inte har konstaterats i landet		Utgifter för åtgärder för sjukdomar som har bekräftats i landet	
Sjukdom	**Utgifter**	**Sjukdom**	**Utgifter**
Klassisk svinpest	369 046	Salmonella nötkreatur	152 203 329
IBR nötkreatur	350 869	Salmonella svin	229 668 342
Mul- och klövsjuka nötkreatur	485 569	Salmonella får	6 650 054
Mul- och klöv sjuka	216 515	Salmonella fjäderfä	135 569 292
Mjältbrand får	34 267	Salmonella övrigt	4 330 538
Mjältbrand svin	3 920	IPN fisk	5 765 396
Mjältbrand övriga	7 189	Mjältbrand nötkreatur	157 870
Paratuberkulos får	1 173 091	Paratuberkulos nötkreatur	65 603 684
Paratuberkulos övriga	111 474	Tuberkulos övriga	11 444 510
Rabies	212 882	BSE nötkreatur	1 308 731
SVD svin	138 977	NOR98 får	5 328 419
Tuberkulos nötkreatur	3 369 074	SHS fjäderfä	6 931 754
Tuberkulos får	116 232	Aviär influensa	6 274 690
Tuberkulos hjort	1 901 133	VHS fisk	3 369 126
Tuberkulos svin	3 739 571	Blåtunga nötkreatur	53 323 160
Scrapie får	1 483 999	Blåtunga, får och get	1 324 320
Blåtunga, övriga	56 071	Newcastle fjäderfä	38 153 504
Övrigt nötkreatur	987 820	PRRS svin	32 260 141
Övrigt får	270 585		
Övrigt andra djur	7 924 223		
Summa	**22 952 507**	**Summa**	**759 666 860**

7.2.1 Ersättningsutbetalningarnas fördelning på kostnadsposter

Medel från anslagsposten 1 betalas ut som ersättning till djurägare och som ersättning till andra än djurägare. Ersättning till djurägare innehåller:

- Djurvärde – ersättning för djur som slaktas ut på grund av epizooti eller zoonos.
- Saneringskostnader – kostnader för rengöring och desinficering samt för material och byggnadsdelar som byts ut.

- Produktionsförlust/fördyring – produktionsbortfall för avlivade djur eller spärrad produktion.
- Övrigt – t.ex. ersättning för annan förlorad inkomst på grund av den spärr som ligger på gården.

Ersättning till andra än djurägare innehåller:

- Veterinärkostnader – ersättning för arbete till utredande veterinär. Arbetet innebär bl.a. provtagning, framtagning av saneringsplan, information till djurägare, godkännande av sanering m.m.
- Laboratoriekostnader – kostnader för analyser av prover kring misstänkta eller konstaterade fall av smitta.
- Övrigt – t.ex. ersättning för arbete av annan än djurägaren vid provtagning.

I tabell 7.2 redovisas utvecklingen åren 1999–2008 av anslagsposten *Bidrag till bekämpande av djursjukdomar* fördelat på kostnadsslag.

Tabell 7.2 Bidrag till bekämpande av smittsamma djursjukdomar åren 1999–2008 (kronor)

Djurägare	1999	2000	2001	2002	2003
Djurvärde	6 388 925	5 559 169	6 641 975	5 640 690	3 752 431
Saneringskostnader	14 021 838	8 225 808	17 213 849	12 039 859	9 608 831
Produktionsförlust/fördyring	29 290 165	15 952 923	16 760 833	15 049 882	18 620 850
Övrigt	48 730	95 079	45 182	107 573	655
Andra än djurägare					
Veterinärkostnader	725 613	1 208 013	872 997	1 182 619	1 527 539
Laboratoriekostnader	8 462 936	6 386 476	7 224 819	3 228 614	4 690 633
Övrigt	144 997	186 864	567 758	370 223	621 222
Summa	**59 083 204**	**37 614 332**	**49 327 413**	**37 619 460**	**38 822 161**

forts.

Djurägare	2004	2005	2006	2007	2008
Djurvärde	8 081 497	5 900 344	11 076 840	46 253 807	18 080 483
Saneringskostnader	12 096 324	25 337 023	33 704 981	58 198 433	22 640 511
Produktionsförlust/fördyring	7 100 369	14 563 463	26 515 870	61 801 597	47 650 375
Övrigt	0	0	0	1 000	317 476
Andra än djurägare					
Veterinärkostnader	1 579 028	1 499 127	12 661 184	13 319 880	15 376 793
Laboratoriekostnader	2 911 728	4 805 717	11 450 772	16 492 584	10 126 942
Övrigt	368 145	1 101 383	12 325 230	14 632 847	42 181 044
Summa	**32 137 091**	**53 207 57**	**107 734 877***	**210 700 148***	**156 373 624**

* Under åren 2006 och 2007 gjordes bokföringsmässiga omföringar av kostnader som uppstod vid salmonellautbrottet från foderfabrikerna i Norrköping år 2003.

Olika kostnadsposters andelar av ersättningsutbetalningarna varierar mellan olika år. Det beror på att olika sjukdomar och drabbat djurslag leder till olika konsekvenser och kostnader. Det är t.ex. oftast dyrare och svårare att sanera salmonella hos nötkreatur än när en

fjäderfä- eller svinbesättning drabbas. Nötboskap hålls oftare i äldre byggnader eller anläggningar som är svåra att sanera. Även kostnaderna för att bekämpa epizootiska sjukdomar varierar beroende på vilken epizootisjukdom det gäller, t.ex. paratuberkulos där alla djuren som regel har avlivats kopplat med lång tomhållningsperiod jämfört med IBR där bara de smittade djuren avlivas utan någon tomhållningsperiod.

Det sker en kraftig ökning i veterinärkostnader, laboratoriekostnader och posten övrigt under åren 2006, 2007 och 2008. Detta har bl.a. samband med de sjukdomsutbrott som inträffade de åren. År 2006 var det fågelinfluensa och samma år spreds salmonella från foder levererat från foderfabriken i Åhus. Även svårbekämpade fall av salmonella i Skåne och på Öland under år 2008 har bidragit till ökade veterinär- och laboratoriekostnader. Ersättningar till veterinärer, laboratorier och övrigt ökade i samband med dessa utbrott.

I tabell 7.3 beskrivs olika kostnadsposters andel av ersättningsutbetalningarna under hela perioden 1999–2008.

Tabell 7.3 Kostnadsposter – bekämpande av smittsamma djursjukdomar (andelar i procent)

Kostnadspost	1999–2003	2004–2008	1999–2008
Djurvärde	13	16	15
Saneringskostnader	27	27	27
Produktionsförlust/fördyring	43	28	33
Veterinärkostnader	2	8	6
Laboratoriekostnader	14	8	10
Övrigt andra än djurägare	1	13	9
Summa	100	100	100

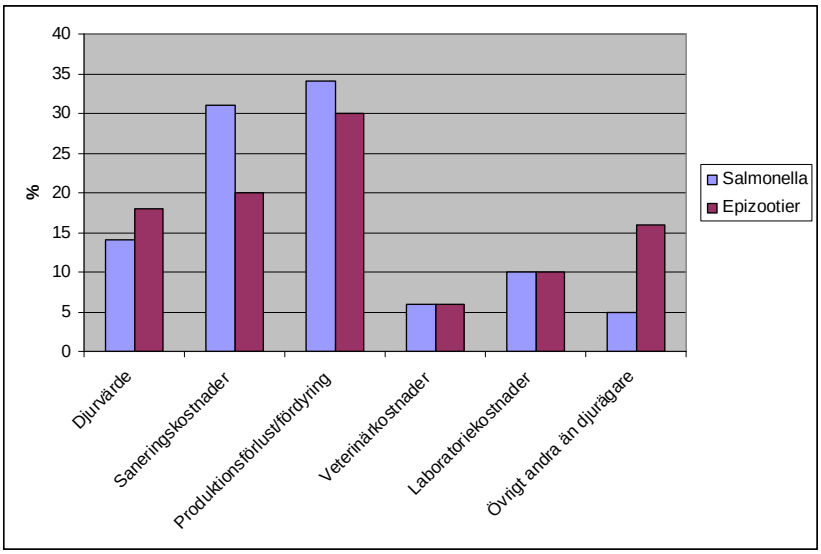
Sett över hela perioden 1999–2008 är de största ersättningsposterna produktionsförluster som svarar för 33 procent respektive saneringskostnader som svarar för 27 procent av de totala ersättningskostnaderna. Det har i olika sammanhang framhållits att utgifterna för sanering har ökat kraftigt. Som framgår av tabell 7.3 har utgifterna för sanering som andel av den totala utgiften varit i det närmaste konstant. De utgiftsandelar som ökat kraftigt är utgifterna för den veterinära verksamheten och övrigt.

Det finns i övrigt faktorer som talar för att saneringskostnaderna kan bli kostnadsdrivande. Den drabbade djurägaren är

satt under press vid ett sjukdomsutbrott. Det är bråttom att komma i gång med saneringen när gården är spärrad och produktionen påverkas av restriktioner. Djurägaren handlar oftast upp sanering själv och ersättningen betalas ut av Jordbruksverket. Det ger inte några goda förutsättningar för att genomföra en kostnadseffektiv upphandling. Djurägaren saknar starka incitament och förutsättningar att pressa kostnaderna. Det kan även vara svårt att hitta flera anbudsgivare på lokala byggmarknader på landsbygden och det finns ett fåtal saneringsspecialister.

En jämförelse av olika kostnadsposters andelar mellan epizootier och salmonella visar att sanering vid salmonellautbrott tar relativt sett mer av den totala kostnaden än vid epizootiutbrott. Enskilda kostnadsposters andelar av utgifterna för salmonella respektive epizootier visar att 31 procent har använts för att ersätta saneringskostnader vid salmonellautbrott. För ersättning av saneringskostnader vid epizootiutbrott används 20 procent – se diagram 7.2.

Diagram 7.2 Enskilda kostnadsposters andel i procent av utgifterna åren 1999–2008



Ersättning för produktionsförluster vid salmonellautbrott förbrukade 34 procent och vid epizootiutbrott 30 procent av de utbetalda ersättningarna. I 1999 års epizootilag sänktes ersättningen för produktionsförluster från 100 procent till 50 procent med undantag

för några allvarliga sjukdomar för vilka full ersättning behölls (se del B, avsnitt 3.9.1). Under de senaste 10 åren har de epizootiska utbrott som förekommit i huvudsak avsett sjukdomar med halv ersättning för produktionsförluster. Ersättningen vid salmonella utbrott för produktionsförluster uppgår till antingen 50 procent eller 70 procent för djurägare som kan få ersättning, dvs. i genomsnitt högre än vid de epizootiska utbrott som har ägt rum under tioårsperioden.

7.2.2 Resurser för epizootibekämpning

Under de tio åren (1999–2008) har totalt cirka 254 miljoner kronor i ersättningar betalats ut vid bekämpning av epizootier. I tabell 7.4 redovisas ersättningsutbetalningar för epizootier fördelat på kostnadsslag, perioden 1999–2008.

Tabell 7.4 Bidrag till bekämpande av epizootier åren 1999–2008 (kronor)

Djurägare	1999	2000	2001	2002	2003
Djurvärde	2 940 467	2 295 425	188 430	2 883 665	875 500
Saneringskostnader	5 129 615	3 149 570	2 850 347	379 834	960 877
Produktionsförlust/fördyring	17 751 903	8 188 782	2 097 835	6 090 897	12 039 279
Övrigt	1 650	1 664	18 905	59 488	655
Andra än djurägare					
Veterinärkostnader	191 161	112 890	185 757	350 400	298 945
Laboratoriekostnader	3 312 292	1 613 916	1 063 963	1 215 235	1 469 031
Övrigt	104 765	121 705	528 624	272 653	183 527
Summa	**29 431 853**	**15 483 952**	**6 933 861**	**11 252 172**	**15 827 814**

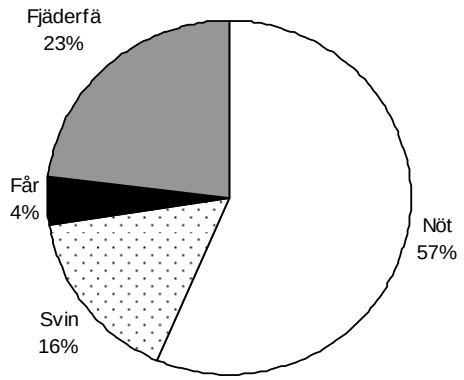
forts.

Djurägare	2004	2005	2006	2007	2008
Djurvärde	2 447 509	4 642 614	3 320 903	20 755 198	263 803
Saneringskostnader	6 320 211	6 835 094	15029 563	8 487 341	2 707 359
Produktionsförlust/fördyring	1 975 786	2 085 175	6 351 545	8 287 580	9 741 041
Övrigt	0	0	0	1 000	301 577
Andra än djurägare					
Veterinärkostnader	373 789	352 434	1 154 990	1 142 289	11 938 898
Laboratoriekostnader	1 247 478	2 848 524	1 078 597	5 166 473	5 352 051
Övrigt	275 849	277 142	4 026 961	1 281 862	39 197 524
Summa	**12 640 622**	**17 040 983**	**30 962 559**	**45 121 743**	**69 491 813**

Bekämpning av de fyra epizootierna PRRS, Newcastlesjuka hos fjäderfä, fågelinfluensa och paratuberkulos hos nötkreatur har stått för en stor del av anslagsbelastningen. Läggs sedan de kostnader för blåtungekampanjen som belastat anslagsposten 1 under budgetåret 2008 till de fyra djursjukdomarna så har dessa fem djursjukdomar tillsammans stått för nästan 200 miljoner kronor av anslagsbelastningen under åren 1999–2008. Det utgör cirka 80 procent av de resurser som använts under anslagsposten 1 för bekämpning av epizootier under den perioden.

Utgifternas fördelning på djurslag visar att nötkreatur står för 57 procent av de totala utgifterna perioden 1999–2008. Andelen företag med livsmedelsproducerande djur som har nötkreatur motsvarar ungefär andelen av utgifterna för epizootiska sjukdomar. Antalet nötkreatur däremot är i stort sett detsamma som antalet svin. Innan utbrottet av blåtunga var paratuberkulos den mest kostnadskrävande sjukdomen hos nötkreatur. Paratuberkulos har svarat för drygt 25 procent av statens utgifter för epizootiutbrott under perioden..

Figur 7.3 Utgifter för epizootier åren 1999–2008, procentandelar



Utöver de statliga utgifterna drabbas också berörda djurägare av kostnader. Deras kostnader har också ökat under tioårsperioden på grund av den sänkning som gjordes av ersättningarna för produktionsförluster vid epizootier år 1999. Den regeländringen innebar att kostnaderna för djurägarna sammantaget ökade med cirka 75 miljoner kronor under perioden jämfört med om det gamla regelverket hade varit i kraft. Flera djurägare har utnyttjat möjligheten till att teckna försäkring för att kompensera sig för den minskade ersättningen från staten.

Bekämpning av smittsamma sjukdomar hos fisk

Bekämpningsåtgärder vid utbrott av smittsamma sjukdomar hos odlad fisk skiljer sig åt från åtgärder för andra djursjukdomar. Eftersom det inte går att urskilja enskilda individer vid en produktionsplats finns enbart alternativet att tömma anläggningen, sanera och starta om produktionen från början. Under åren 1999–2008 har det inträffat utbrott av de två fisksjukdomarna VHS och IPN som har lett till utbetalningar till ett belopp om cirka 9,2 miljoner kronor. I tabell 7.5 redovisas ersättningar fördelat på kostnadsposter som har betalats ut till fem odlingar vid utbrott av IPN mellan åren 2005–2009.

Tabell 7.5 Utbetalningar åren 2005–2009 för utbrott av IPN (kronor)

Djurvärde	Sanering	Produktions bortfall	Totalt
3 805 120 kr	754 252 kr	1 511 135 kr	6 070 507 kr

Kostnaderna för sjukdomsbekämpning i vattenbruk skiljer sig från övriga epizootiska sjukdomar. Nästan två tredjedelar av kostnaderna avser ersättning för avlivade djur. En kostnadspost som för andra djurslag motsvarar knappt 20 procent.

7.2.3 Resurser för salmonellabekämpning

Under de tio åren (1999–2008) har totalt cirka 528 miljoner kronor använts för salmonellabekämpning. Det är mer än dubbelt så mycket som statens utgifter för att bekämpa sjukdomar som omfattas av epizootilagstiftningen trots att flera produktionsgrenar är undantagna från ersättning vid salmonellautbrott. I tabell 7.6 redovisas ersättningsutbetalningar för salmonella fördelat på kostnadsslag, perioden 1999–2008.

Tabell 7.6 Ersättning för salmonella åren1999–2008 (kronor)

Ersättning till djurägare	1999	2000	2001	2002	2003
Djurvärde	3 448 458	3 263 744	6 453 545	2 757 025	2 876 931
Saneringskostnader	8 892 223	5 076 238	14 363 502	11 660 025	8 647 954
Produktionsförlust/fördyring	11 538 262	7 764 141	14 662 998	8 958 985	6 581 571
Övrigt	47 080	93 415	26 277	48 085	0
Ersättning till andra än djurägare	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Veterinärkostnader	534 452	1 095 123	687 240	832 219	1 228 594
Laboratoriekostnader	5 150 644	4 772 560	6 160 856	2 013 379	3 221 602
Övrigt	40 232	65 159	39 134	97 570	437 695
Summa	**29 651 351**	**22 130 380**	**42 393 552**	**26 367 288**	**22 994 347**

forts.

Ersättning till djurägare	2004	2005	2006	2007	2008
Djurvärde	5 633 988	1 257 730	7 755 937	25 498 609	17 816 680
Saneringskostnader	5 776 113	18 501 929	18 675 418	49 711 092	19 933 152
Produktionsförlust/fördyring	5 124 583	12 478 288	20 164 325	53 514 017	37 909 334
Övrigt	0	0	0	0	15 899
Ersättning till andra än djurägare	**0**	**0**	**0**	**0**	
Veterinärkostnader	1 205 239	1 146 693	11 506 194	12 177 591	3 437 895
Laboratoriekostnader	1 664 250	1 957 193	10 372 175	11 326 111	4 774 891
Övrigt	92 296	824 241	8 298 269	13 350 985	2 983 520
Summa	**19 496 469**	**36 166 074**	**76 772 318**	**165 578 405**	**86 871 371**

Under de tre åren 2006–2008 har de genomsnittliga kostnaderna för salmonellabekämpning för staten uppgått till närmare 110 miljoner kronor. I det beloppet ingår kostnaderna för det foderrelaterade utbrottet år 2003 (Norrköpingsfallet).

Jordbruksverkets utgifter för det foderrelaterade utbrottet år 2003 hade lagts upp som ett lån i Riksgälden. I anslutning till att staten år 2006 lämnade in sin stämningsansökan kostnadsfördes drygt 19 miljoner kronor för veterinär- och laboratoriekostnader samt cirka 5 miljoner kronor för räntor, poster som inte omfattades av stämningsansökan[2]. Under år 2007, sedan staten inte vunnit framgång med stämningen, kostnadsfördes på anslaget de drygt 81 miljoner kronor som tidigare betalats ut i ersättning för djurvärden, saneringskostnader och produktionsförluster avseende Norrköpingsfallet. De periodiserade räntekostnaderna på drygt 13 miljoner kronor som omfattas av stämningsansökan kostnadsfördes också år 2007.

Även om de tre åren 2006–2008 rensas för kostnaderna för foderutbrottet hamnar den genomsnittliga kostnaden på cirka 70 miljoner kronor vilket också det är väsentligt högre än tidigare under 2000-talet.

[2] Jordbruksverkets årsredovisning 2006, s. 168.

I del B, avsnitt 2.3.1 redovisas antalet fall av salmonella för åren 1999–2009. Av den redovisningen framgår att antalet fall av salmonella bland fjäderfä och svin fördubblas mellan åren 2006 och 2007 för att därefter minska något under 2008. För nötkreatur nästan halveras antalet fall mellan åren 2006 och 2007 för att därefter fyrdubblas år 2008.

I tabell 7.7 redovisas salmonellaersättningen fördelat på djurslag, perioden 1999–2008.

Tabell 7.7 Salmonellaersättning per djurslag åren 1999–2008 (kronor)

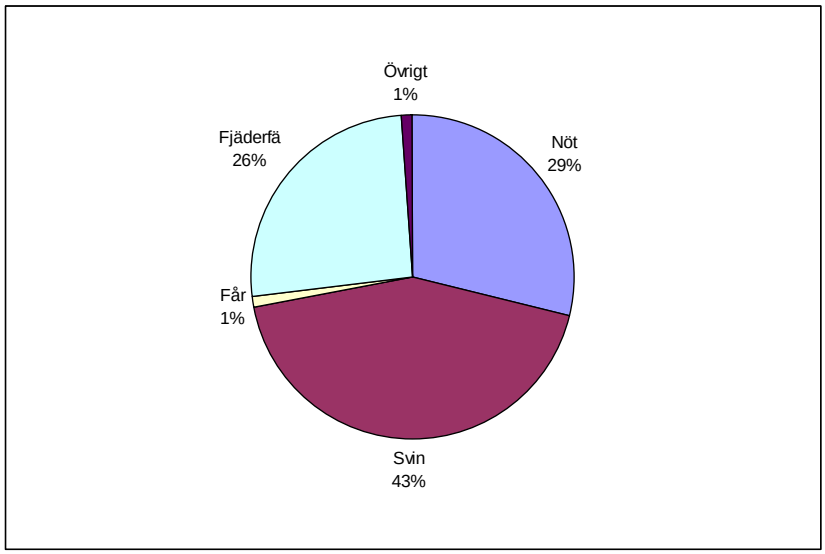
Djurslag	1999	2000	2001	2002	2003
Salmonella nötkreatur	5 479 655	6 151 968	14 879 460	10 149 143	6 119 515
Salmonella svin	11 624 446	5 828 199	11 004 418	3 858 954	4 112 245
Salmonella får	2 679 744	1 869 283	801 210	819 649	1 377
Salmonella fjäderfä	8 813 398	6 970 305	15 515 313	11 309 017	12 681 659
Salmonella övrigt	1 054 108	1 310 625	193 151	230 525	79 551
Summa	29 651 351	22 130 380	42 393 552	26 367 288	22 994 347
forts.					
Djurslag	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Salmonella nötkreatur	5 155 818	16 039 538	21 053 493	21 602 492	45 572 247
Salmonella svin	3 893 425	2 311 488	36 643 730	129 888 591	20 502 846
Salmonella får	0	51 177	51 217	28 177	348 220
Salmonella fjäderfä	10 027 498	17 511 351	18 664 931	13 920 235	20 155 585
Salmonella övrigt	419 728	252 520	358 947	138 910	292 473
Summa	**19 496 469**	**36 166 074**	**76 772 318**	**165 578 405**	**86 871 371**

Någon entydig förklaring till ökningen åren 2006–2008 går inte att ge. Flera omständigheter kan ha bidragit. Det är framför allt ersättningsutbetalningar för svin som förklarar ökningen i utbetalningar åren 2006 och 2007, tabell 7.7. Det beror dels på det tidigare nämnda utbrottet från foderfabriken i Norrköping, dels ett foder-

relaterat utbrott år 2006 från en foderfabrik i Åhus. Den salmonella som spreds vid dessa utbrott drabbade främst svin. Vid utbrottet i Åhus spreds salmonellasmittat foder till 26 svinbesättningar och salmonella påvisades i prov från svin i fyra besättningar. Ersättningsutbetalningarna för Åhusutbrottet var cirka 7,5 miljoner kronor under åren 2006 och 2007. Åren 2006–2008 har det även skett en ökning i ersättningsutbetalningarna för salmonella hos nötkreatur.

Nästan hälften av statens kostnader för salmonellabekämpning gäller utbrott i svinbesättningar. Flera produktionsgrenar avseende uppfödning av fjäderfä, svin och nötkreatur omfattas inte av ersättningssystemet, vilket gör att det inte är meningsfullt att jämföra fördelningen på djurslag med motsvarande utgifter för att bekämpa epizootier. Rensar man för foderutbrotten har dock bekämpning av salmonella hos nötkreatur varit mest kostsamt. Det är framför allt utgifterna under år 2008 som drar upp kostnaderna för bekämpningen hos nötkreatur.

Figur 7.3 Statens kostnader för salmonella utbrott åren 1999–2008 fördelat på djurslag, procentandelar



Bekämpningen av salmonella innebär också kostnader för djurägarna. De djurägare som får ersättning från staten får i stor utsträckning halva kostnaden för förlusterna täckta. Dessa djurägares kostnader, som i många fall delvis täcks av en försäkring,

kan uppskattas till mellan 50 och 60 miljoner kronor. Därutöver uppstår kostnader för de djurägare som inte är berättigade till ersättning men som har en försäkring och de djurägare som varken har ett försäkringsskydd eller får ersättning från staten vid ett utbrott. Kostnaderna för dessa djurägare är inte möjligt att uppskatta men den totala direkta kostnaden för staten och djurägarna kan under de tre åren 2006–2008 i genomsnitt antas uppgå till mellan 150 och 200 miljoner kronor, exklusive kostnaderna för foderutbrottet år 2003.

Utvecklingen i slaktkycklingproduktionen

För större slaktkycklingproducenter som av statsmakterna bedömdes som mer riskfylld än andra produktionsformer avvecklades den statliga ersättningen vid salmonellautbrott i början på 1980-talet. I stället fick de producenter som önskade skydda sig mot förluster i samband med salmonellautbrott vända sig till försäkringsmarknaden. Branschen anser att försäkringsmodellen fungerar bra och salmonellaförekomsten är på en låg nivå. Utredningen har inte lyckats få uppgifter om kostnaderna för försäkringspremier för salmonella i slaktkycklingbranschen.

I Jordbruksverkets rapport *Översyn av salmonellakontrollprogrammet (*2007:10) anges på sidan 52 att Agria och Svensk Fågel beräknat ersättningskostnaderna för salmonella till 740 000 kronor per år för perioden 2004–2006. Rapporten noterar att Agrias ersättningsnivå för slaktkyckling ligger på 90 procent.

Slaktkycklingproduktionen har ökat mycket kraftigt i Sverige och har fördubblats från 1990 till slutet av första decenniet 2000. Samtidigt har salmonellasituationen förbättrats i slaktkycklingproduktionen. Slaktkycklingsuppfödning anses i dag ligga längst fram när det gäller smittskyddsnivå i produktionen. Studier visar att antalet salmonellainfekterade besättningar i slaktkycklingsproduktionen minskade kraftigt sedan möjligheter till statlig ersättning upphörde år 1984 och obligatorisk salmonellakontroll infördes. År 2008 påträffades salmonella i 7 slaktkycklingsflockar[3]. Det påpekas ibland att slaktkycklingsuppfödning är mer specialiserad och har

[3] SVA zoonosrapport 2008 s. 28ff, jfr även Wierup, M., M. Wold-Troell, E. Nurmi & M. Häkkinen: Epidemiological evaluation of the salmonella-controlling effect of a nationwide use of a competitive ex- clusion culture in poultry. Poultry Sci. 1988, 67, 1026-1033.

bättre förutsättningar att bedrivas med en hög smittskyddsnivå jämfört med andra produktionsformer och djurslag.

7.2.4 Utredningens kommentar till kostnadsutvecklingen

Kostnaderna för smittsamma djursjukdomar är svåra att förutse och kan bli mycket höga vid enstaka utbrott. Behovet av ersättningar från denna anslagspost är mycket svårbedömt eftersom både antalet fall och den ersättningsberättigade kostnaden för varje fall varierar. En viss tidsmässig eftersläpning av utbetalningar förekommer eftersom ersättningsanspråken i huvudsak kan regleras först efter att bekämpningen av sjukdomen har avslutats. I det följande redogörs närmare kring svårigheterna att förutse kostnader. De statliga utgifterna för att bekämpa sjukdomar med stöd av epizooti- och zoonoslagen har ökat de senaste åren och det är stora variationer i utgifterna mellan olika år. De totala utgifterna för åtgärder mot dessa sjukdomar har belastat anslagsposten 1 med cirka 782 miljoner kronor för tioårsperioden 1999–2008. Av dessa utgifter gick cirka 254 miljoner kronor till bekämpning av sjukdomar enligt epizootilagen och cirka 528 miljoner kronor till att bekämpa salmonella.

Kostnaderna för epizootisjukdomar har under första hälften av 2000-talet pendlat mellan 10 miljoner kronor och 20 miljoner kronor årligen. Mot slutet av perioden ökade kostnaderna kraftigt beroende främst på bekämpningen av fågelinfluensan år 2006, PRRS år 2007 och inledningen av kampanjen mot blåtunga år 2008. Det var första gången som de tre djursjukdomarna konstaterats i landet. Ur epizootisk synvinkel var åren 2006–2008 i övrigt tre lugna år. De kan också konstateras att inget av de tre utbrotten inträffade oväntat. Både fågelinfluensan och blåtunga hade under en längre tid kommit allt närmare landet och beredskapen för att hantera sjukdomarna var god. PRRS är väl utbredd i grannländer och risken för att den skulle komma in i landet var väl känd även om själva utbrotten kom oväntat.

Det är framför allt kostnaderna för att bekämpa enstaka utbrott som har varit kostsamma. Bekämpningsinsatser av enstaka utbrott som utbrotten av PRRS, fågelinfluensa och salmonellautbrott från foderfabriker har varit de enskilt största utbrotten under perioden.. Bekämpningen av blåtunga i södra Sverige blir den mest

kostnadskrävande epizootiinsatsen sedan förra hälften av 1900-talet.

I tabell 7.8 redovisas utgifterna för bekämpning av de tre mest resurskrävande utbrotten perioden 1999–2008.

Tabell 7.8 Kostnaderna för tre stora utbrott under perioden åren1999–2008 (kronor)

Utbrott	År	Kostnad kronor
Salmonella Norrköping 2003	2003	cirka 100 000 000
PRRS 2007	2007	cirka 32 000 000
Fågelinfluensa 2006	2006	cirka 17 000 000
Summa		**149 000 000**

De kostnader som belastar anslagsposten 1 speglar inte nödvändigtvis statens hela kostnad för utbrottet. Detta kan illustreras med aviär influensa från del B kapitel 10. Där anges Jordbruksverkets redovisade resursinsatsen och kostnaderna i samband med utbrottet. Centralt arbetade 25–30 personer med utbrottet, motsvarande totalt 8,3 miljoner kronor. Distriktsveterinärernas insatser utfördes av insatschef samt 1–3 fältveterinärer, som hanterade besättningar och ledde hemvärnet, till en kostnad av 838 000 kronor. Privatpraktiserande veterinärer utnyttjades till ett belopp om totalt 106 000 kronor. Försvaret arbetsinsatser uppgick till cirka 1,65 miljoner kronor inklusive kostnader för viss materiel. Övriga medverkande aktörer och myndigheter har också haft kostnader. Jordbruksverket betalade ut ersättning till djurägare och andra än djurägare till ett belopp av 6,2 miljoner kronor för åren 2006 till 2008 från anslagsposten 1. Sammanlagt uppgick emellertid den redovisade kostnaden till drygt 17 miljoner kronor. Till de drygt 100 miljonerna för Norrköpingsfallet kan läggas drygt 18 miljoner som avser räntor.

Det har inte varit möjligt att få jämförbara uppgifter om kostnaderna för sjukdomsbekämpning för den statliga budgeten för en längre tidsperiod. I rapporten *Det svenska smittskyddets historia*, se del C, bilaga 6, finns några uppgifter för vissa år om statens kostnader för sjukdomsbekämpning. Där återges bl.a. statens kostnader för salmonellabekämpningen i början på 1980-talet, åren innan staten undantog vissa produktionsgrenar från statlig ersättning. Kostnaderna hade då stigit under en följd av år och omräknat till 2008 års prisnivå uppgick kostnaderna i genomsnitt

under 1980-talets tre första år till knappt 45 miljoner kronor. Det är ett betydligt högre belopp än de genomsnittliga kostnaderna för salmonellabekämpningen under första hälften av 2000-talet. Det är dock väsentlig lägre än motsvarande kostnader under de tre åren 2006–2008 då kostnaderna för salmonellabekämpningen i genomsnitt uppgick till 82 miljoner kronor exklusive kostnaderna för salmonella utbrott år 2003 som belastar 2006 års siffror.

Frågan om vad som drivit upp kostnaderna för de tre åren låter sig inte enkelt besvaras. Det har i några sammanhang pekats på de ökade saneringskostnaderna. Saneringskostnaderna har ökat under senare år men förhållandevis inte mer än kostnaderna totalt. I själva verket är ersättningarnas fördelning på olika kostnadsposter förvånansvärt stabila när det gäller ersättning till djurägaren. Det är främst veterinärkostnaderna och kostnaderna för andra än djurägaren som har ökat. Detta kan delvis förklaras av att hantering av de smittor som fordrar områdesrestriktioner och omfattande provtagning medför att kostnader för andra än djurägare blir höga, vilket t.ex. var fallet med åtgärderna kring fågelinfluensan år 2006. Hur staten väljer att hantera en smitta påverkar också kostnadsutvecklingen som kan illustreras med den nyligen avslutade kampanjen mot blåtunga. Det är också i fråga om ersättning till övriga som utgifterna för epizootier har en betydligt högre andel än salmonellabekämpningen som däremot har en väsentlig högre andel för saneringskostnaderna. Antalet besättningar med påvisad salmonella ligger på en hög nivå under treårsperioden 2006–2008 men om det är ett uttryck för att risken för att en djurbesättning ska drabbas av salmonella ökat är osäkert. Det kan finnas andra förklaringar, som ökad och förbättrad provtagning m.m. Något entydigt svar kan inte ges.

7.3 Bidrag till bekämpande av djursjukdomar – anslaget 1:7 ap 2

Jordbruksverket disponerar medel för bidrag till bekämpandet av vissa djursjukdomar. Medlen betalas ut till olika organisationer inom djurhälsoområdet som kontinuerligt ska redovisa den verksamhet som bedrivs.

Under 2008 betalade Jordbruksverket ut följande bidrag till olika djurhälsoorganisationer.

Tabell 7.9 Anslag 1:7 – anslagspost 2 Bidrag till bekämpande av djursjukdomar år 2008 (tkr)

Organisation	2008
Svensk Fågel	2 060
Svenska Ägg	919
Svenska Djurhälsovården	18 600
Svensk Mjölk	11 930
Summa	**33 509**

De medel som djurhälsoorganisationerna erhållit från anslaget betalas ut efter ansökan. I del B, kapitel 11 redovisas mer om djurhälsoorganisationernas arbete.

7.4 Bidrag till obduktionsverksamhet – anslaget – 1:7 ap 3

Obduktionsverksamheten avser här ett stöd till djurhållningen med subventionerade obduktioner. Jordbruksverket har gett Svenska Djurhälsovården i uppdrag leda och samordna obduktionsverksamheten. Anslagsmedlen på denna anslagspost lämnas till den verksamheten. Anslaget höjdes 2010 från 6 miljoner kronor till 7 miljoner kronor per år. Något formellt uttalat syfte för den statliga subventionen finns inte angivet. Det finns ett mått på uppfyllelse som anger att målsättningen är att cirka 4 000 lantbruksdjur ska obduceras varje år[4] .

Svenska djurhälsovården anger på sin webbplats att medlen avser att subventionera en stor del av djurägarens faktiska kostnader för obduktion av ett avlidet djur. En mindre avgift tas ut av djurägaren som också får stå för transportkostnaden. För de djurägare som är anslutna till Svenska Djurhälsovårdens hälsoprogram – Grishälsovården, Fårhälsovården eller Nöthälsovården, se del B, kapitel 11 – betalar emellertid Svenska Djurhälsovården avgiften och kan i vissa fall bidra till transportkostnaden. Obduktionen kan utföras vid fem olika laboratorier av vilka SVA är ett. År 2008 genomfördes 2 930 obduktioner varav SVA genomförde drygt 800 obduktioner som finansierades via obduktionsverksamheten.

[4] Jordbruksverkets budgetunderlag 2009–2011.

7.5 Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller – anslag 1:7 ap 4

Jordbruksverket finansierar genomförandet av sjukdomskontroller genom, *Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller*, den fjärde posten i anslaget 1:7.

SVA har, sedan lång tid tillbaka, fått medel från Jordbruksverket för att utveckla och genomföra sjukdomsövervakning. Det gäller bl.a. de sjukdomar för vilka Sverige beviljat eller sökt tilläggsgarantier och för att kunna utföra de sjukdomskontroller som EU i övrigt ställer krav på. Sjukdomsövervakningen sker främst genom serologiska undersökningar och syftet är att dokumentera sjukdomsfrihet för sjukdomarna. SVA ansöker årligen om medel hos Jordbruksverket för att genomföra undersökningarna.

Jordbruksverket har också gett djurhälsoorganisationerna uppdrag och medel att genomföra sjukdomskontroller av vissa sjukdomar. Uppdragen är närmast att jämställa med en köpt tjänst. Exempelvis får Svensk Mjölk medel från Jordbruksverket att övervaka Bovin leukos som i sin tur betalar SVA för analyskostnader m.m. Den ersättningen lämnas dock inte från denna anlagspost utan från anlagsposten 2. SVA genomför årliga undersökningar av olika slag efter ansökan om medel från anslag anslagsposten 1 ovan. Kostnaden för dessa var 2 miljoner kronor år 2008. SVA erhåller också medel från Jordbruksverket för att på uppdrag analysera och diagnostisera misstänkta fall av epizootisk sjukdom. Medel som belastas den ”rörliga” delen av anslagsposten 1.

Djurhälsoorganisationernas verksamhet redovisas bl.a. i del B, kapitel 11. De drygt 20 miljoner kronor som redovisas för Jordbruksverket avser olika kostnader. Här ingick år 2008 kostnader för BSE-provtagning av självdöda nötkreatur med drygt 9,2 miljoner kronor. Övervakning av aviär influensa kostade drygt 3,6 miljoner kronor. Kostnader för hämtning av självdöda får och getter kostade cirka 3,8 miljoner kronor och provtagning för Scrapie 0,8 miljoner kronor. Här finns lön och administrationskostnader på 1,4 miljoner kronor samt knappt 1,4 miljoner kronor för kostnader för av övervakning av blåtunga och salmonella. Medel från anslagsposten 4 redovisas i tabell 7.10.

Tabell 7.10 1.7 Anslagsposten 4 Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller 2008, (tkr kronor)

Organisation	Bidrag
SVA	7 123
Svenska Djurhälsovården	2 850
Svensk Mjölk	600
Fiskhälsan	2 364
SJV	20 190
Summa	**33 127**

7.5.1 Medfinansiering från EU

EU kan besluta att finansiera en del av en medlemsstats kostnader för undersökningar, studier eller direkta åtgärder mot en viss smitta eller djursjukdom.

Provtagning genomförs enligt de krav och riktlinjer som EU anger. Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för att provtagningen genomförs. Den faktiska provtagningen utförs dock normalt inte av Jordbruksverket. När det gäller BSE tas proverna av slakteripersonal. Slakteriet skickar proverna till något av de laboratorier som har avtal med Jordbruksverket. Analyssvar skickas till slakteriet och till Jordbruksverket. Laboratoriet fakturerar Jordbruksverket för analyskostnader. Slakteriet står själv för kostnaderna för provtagningen. Medfinansieringen för BSE visar också att det belopp som EU ersätter för ett visst prov kan variera över tiden, som exempel var ersättningen för BSE-prov i normalslakten 8 € år 2004 och 5 € år 2008.

Åtgärder mot en djursjukdom sker inom ramen för de regler som EU anger. När det gäller blåtunga är vaccinering inte obligatoriskt för medlemsstaten men genomförs vaccinering kan EU lämna viss ersättning för vissa kostnader. Ersättning utgick år 2008 för följande kostnader;

- vaccindos, max 0,6 euro/dos (100 procent av kostnaden)
- veterinärkostnader m.m. per nöt, max 2,0 euro/djur men högst (medfinansiering 50 procent)
- veterinärkostnader m.m. per får/get, max 0,75 euro/djur men högst (medfinansiering 50 procent)

Till den del ersättning ska begäras från EU belastas anslaget EU-finansiering av övervakningsprogram och den del som Sverige ska stå för belastas t.ex. anslagspost 4 ovan.

Inom EU finns direktiv med bestämmelser om stöd till åtgärder inom gemenskapen för att inrätta kontrollprogram mot olika djursjukdomar. Sverige får medfinansiering för kontroll och övervakning av vissa sjukdomar. För närvarande medfinansieras program för övervakning av BSE, scrapie samt fågelinfluensa. Jordbruksverket ansvarar för programmen. Finansieringen utgår med ett fast belopp per prov som tas för olika sjukdomar. Finansieringen från EU perioden 2008 redovisas i tabell 7.11.

Tabell 7.11 EU-finansiering av övervakningsprogram 2008, kronor

	Bidrag
BSE nötkreatur	5 003 000
TSE får och get	883 000
Aviär influensa, tamfjäderfä och vilda fåglar	1 217 000
Salmonella baseline	1 126 000
CWD_provtagning	94 000
Blåtunga	13 204 000
Summa	**21 527 000**

7.6 6 Bidrag till djurhälsovård m.m. – anslaget 1:6

Jordbruksverket finansierar verksamheter som bedrivs av näringens organisationer för att begränsa skadeverkningarna av djursjukdomar och förebygga spridning av smittsamma djursjukdomar som kan överföras till både djur och människor. För detta ändamål disponerar Jordbruksverket anslag 1:6, *Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder*. Anslaget 1:6 finansierar arbete för djurhälsovård i form av förebyggande hälsokontroll och djursjukdatasystem. Anslaget var 19,7 miljoner kronor [5] år 2008 och innehåller tre poster:

ap 2. Djurhälsovård
ap 3. Stöd till biodling
ap 4. Djursjukdata

[5] Inklusive tilläggsbudget, 5 mkr, enligt 2008 års tilläggsbudgetproposition,(bet. 2007/08:FiU21).

Bidrag från anslagsposten 2 är vanligtvis inte avsett för någon specifik sjukdom utan används för olika ändamål. Det kan handla om avelsfrågor, informationsinsatser eller studier av någon specifik djurhälsofråga. Utgiften för bidrag till *Djurhälsovård* var cirka 10 miljoner kronor år 2008. Fördelningen av anslaget till djurhälsoorganisationer under 2008 presenteras i tabell 7.12.

Tabell 7.12 Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder år 2008 (kronor)

Organisation	2008
Svensk Mjölk	3 900 000
Svenska Djurhälsovården	4 630 000
Fårkontroll*	405 000
Svenska hästavelsförbundet	350 000
Fiskhälsan	350 000
Svensk Fågel	311 000
Summa	9 946 000

* Bidraget går till Svenska Fåravelsförbundet.

Medel från denna anslagspost går till olika djurhälsovårdsaktiviteter avseende nötkreatur, svin, får, hästar och odlad fisk. Mottagare är Svensk Mjölk, Svenska Djurhälsovården AB, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Hästavelsförbundet och Fiskhälsan AB. Medlen används till förebyggande åtgärder och utvecklingsarbete på djurhälsoområdet när det gäller produktionsbundna sjukdomar. Jordbruksverket anger i budgetunderlagen att den förebyggande djurhälsovårdens främsta uppgift är att genom rådgivning inom avel, skötsel, utfodring och gårdsmiljö minska eller balansera de olika riskfaktorerna för olika sjukdomar.

Anslag 1:6 ap 3 får användas av Jordbruksverket för att lämna bidrag för att förbättra villkoren för produktion inom binäringen. Medlen avser svensk medfinansiering till åtgärder enligt förordning (EEG) nr 797/2004 för att förbättra villkoren för produktion och saluföring av biodlingsprodukter. Stödet omfattas inte av utredningens uppdrag. Under år 2008 uppgick stödet till 1,775 miljoner kronor. Förordningen upphävdes den 1 juli 2008 och ersattes med särskilda bestämmelser för biodlingssektorn, artiklarna 105–110 i förordning (1234/2007) om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestäm-

melser för vissa jordbruksprodukter. Anslaget 1:6 ap 4 används av Jordbruksverket för drift av djursjukdatasystemet, Vet@. Veterinärerna skall rapportera djursjukdata till Jordbruksverket. Det ställs olika krav på inrapporteringen beroende på om det rör sig om lantbruksdjur inklusive ren och hägnat vilt, hästar eller andra djur (sällskapsdjur). När det gäller fiskodlingar skall läkemedelsbehandling rapporteras till länsstyrelsen och den ansvariga kommunala nämnden. Stödet till djursjukdata är 3 miljoner kronor.

7.7 Myndighetskostnader

Flera myndigheter är inblandade i arbetet med att förebygga, övervaka och bekämpa smittsamma djursjukdomar. Delar av myndigheternas anslagsposter ingår i de totala statliga utgifterna för systemet kring hanteringen av smittsamma djursjukdomar. Det är främst Jordbruksverket, SVA och Livsmedelsverket som utför uppgifter. I budgetproposition 2007/08:1, utgiftsområde 23 redovisas ett antal åtgärder för att stärka jordbruksnäringens konkurrenskraft. Bland de åtgärder som redovisas ingår att ett antal avgifter för register och kontroller lyfts av jordbruksnäringen och anslutande näringar. Av direkt betydelse för de statliga utgifterna för smittskyddsarbetet är att kostnaderna för det nationella djurregistret över nötkreatur, CDB, samt finansieringen av BSE/TSE-kontrollerna vid slakt av nötboskap i fortsättningen ska bekostas av budgetmedel. CDB har utvecklats bl.a. för att underlätta smittspårning vid ett sjukdomsutbrott. Sammantaget innebar beslutet att de statliga kostnaderna för smittskyddsarbetet ökade med närmare 50 miljoner kronor. Medlen för CDB är cirka 22 miljoner kronor årligen och täcks av Jordbruksverkets förvaltningsanslag. Medlen för TSE kontrollen anges under anslagsposten 1:7 i Jordbruksverkets regleringsbrev.

I tabell 7.13 ges en uppskattning av hur mycket av myndigheternas förvaltningsanslag som, i vid bemärkelse, används kring smittskyddsuppgifter samt för beredskapsuppgifter för smittsamma djursjukdomar. Uppgifterna bygger på egna beräkningar och myndigheternas bedömningar. I del B, kapitel 5 finns en beskrivning av myndigheternas uppgifter och dessa kostnader.

Tabell 7.13 Myndigheternas beräknade kostnader för smittsamma djursjukdomar över förvaltningsanslaget år 2008 (tkr)

Myndighet	Tkr
- SVA	61 500
- Livsmedelsverket	8 600
- Jordbruksverket centralt	52 000
- Jordbruksverket CDB	22 000
- Distriktsveterinärerna	10 000
Summa	**154 100**

Kostnnaderna för CDB-registret som övertogs av staten år 2008 redovisas under Jordbruksverkets förvaltningsanslag. CDB-registret får ses som en del i smittskyddsarbetet. Det innebär att Jordbruksverkets förvaltningsanslag för år 2008 belastades med 74 miljoner kronor för smittskyddsarbete.. Därutöver har även andra myndigheter uppgifter, t.ex. länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Fiskeriverket och Smittskyddsinstitutet. Vid ett omfattande utbrott av en zoonos berörs ännu fler myndigheter.

Regelmässig salmonellaprovtagning vid slakt och provtagning för vissa andra smittsamma djursjukdomar utförs av Livsmedelsverket. Kontrollen av djursmittor vid slakterier är avgiftsbelagd och betalas av slakteriföretagen. Det är således en statlig kostnad som dock inte finansieras genom offentliga medel. Avgifterna ska innebära full/delvis kostnadstäckning för de åtgärder som utförs. Merparten av kontrollerna avser inte smittskydd utan kontrollerna i slakt görs för att upprätthålla livsmedelssäkerheten. De sammanlagda kostnaderna för kontrollen uppgick till cirka 138 miljoner kronor år 2008. Livsmedelskontrollen beskrivs i del B, kapitel 12. Det finns även andra mindre verksamheter som är avgiftsbelagda, t.ex. gränskontroller.SVA utför på uppdrag analyser av smittsamma djursjukdomar. SVA:s verksamhet i denna del är till stor del avgifts- eller intäktsfinansierad och finansieras därför inte över förvaltningsanslaget. I avsnitt 6.2 redovisas att SVA har uppgivit att intäkterna från diagnostik av epizootier och zoonoser uppgick till cirka 60 miljoner kronor år 2008. Den största kunden är Jordbruksverket men även privata kunder svarar för en betydande del av intäkterna, till exempel näringens organisationer och laboratorier.

7.8 Utredningens kommentar till de statliga kostnaderna

Ett stort antal myndigheter och privata organisationer hanterar smittsamma djursjukdomar. I ett vitt perspektiv så omsatte hela systemet utifrån de kostnader som har redovisats cirka 634 miljoner kronor år 2008. Då ingår inte kostnaderna för uppgifter hos, t.ex. länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet och kommunerna, vars operativa uppgifterna dock är av mindre omfattning. De beredskapsuppgifter dessa myndigheter har tar begränsade resurser i anspråk så länge inte något allvarligare utbrott inträffar. Kostnaderna är i huvudsak finansierade över den statliga budgeten men inslag av avgiftsfinansiering förekommer. Av de cirka 634 miljoner kronornaså är cirka 435 miljoner kronor skattefinansierade och cirka 198 miljoner kronor kommer från avgifter. Den del av avgiftsintäkterna som avser SVA:s intäkter för diagnostik består till viss del av anslagsmedel från Jordbruksverket och från djurhälsoorganisationerna. Hur stor den delen utgör av intäkterna har inte gått att klarlägga.

I ett snävare perspektiv så ansvarar Jordbruksverket för kontroll- och bekämpningsåtgärder av epizootier och zoonoser enligt epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658). För år 2008 var utgifterna till följd av bekämpningsåtgärder enligt de två lagarna 156 miljoner kronor eller ungefär 25 procent av de totala statliga utgifterna för organisation och bekämpning av smittsamma djursjukdomar. År 2008 utbetalades ovanligt mycket ersättning för bekämpning av smittsamma djursjukdomar enligt epizootilagen och zoonoslagen. Tar man som utgångspunkt den genomsnittliga statliga kostnaden för organisation och bekämpning av smittsamma djursjukdomar för de 10 senaste åren utgör bekämpningens andel av totalkostnaden strax över 10 procent.

Jordbruksverket disponerar de statliga anslagen för åtgärder mot smittsamma djursjukdomar och medel för övervaknings- och bekämpningsprogram för flera djurslag. Anslagen betalas ut till djurägare som kompensation för bekämpningsåtgärder i smittade besättningar. Anslag för att övervaka och bekämpa smittor betalas också ut efter ansökningar från näringen och SVA. Därutöver sker utbetalningar från Jordbruksverket till SVA för diagnostik av olika sjukdomar. I tabell 7.14 ges en översikt av fördelningen av anslagen 1:7 och 1:6 på olika myndigheter och organisationer.

Tabell 7.14 Fördelning av Jordbruksverkets anslag 1:6 och 1:7 för att bekämpa och förebygga smittsamma djursjukdomar på viktiga aktörer år 2008 (tkr)

	Bekämpning	Kontroll-program	Obduktion	Övervakning	Djurhälso-vård	Summa
SVA				7 123		7 123
Svenska Djurhälsovården		18 600	6 000	2 850	4 630	32 080
Svensk Mjölk		11 930		600	3 900	16 430
Svensk Fågel		2 060			311	2 371
Svenska Ägg		919				919
Fiskhälsan				2 364	350	414
Jordbruksverket				10 832		10 832
Djurägare	88 371					88 371
Veterinärer	15 377					15 377
Lab	10 127					10 127
Övriga	42 181					42 181
Summa	156 056	33 509	6 000	21 469	9 191	277 765

Därutöver disponerar Jordbruksverket även 26 miljoner kronor i anslag för TSE- och BSE-kontrollen. Staten har beslutat att från 2008 ta på sig kostnaderna för BSE-provtagningen och för registreringen i CDB. Det innebär en överflyttning av kostnaderna för TSE-kontrollerna från näringen till staten på ungefär 24 miljoner kronor. Statens kostnader för CDB-registret ökar med 22 miljoner kronor. Överflyttningen innebär att de statliga utgifterna för djurhälsofrågor ökar med närmare 50 miljoner kronor om året.

Den ekonomiska redovisningen av olika åtgärder är svåröverskådlig. Det är inte lätt att avgöra var gränsen går mellan åtgärder för att bekämpa, förebygga och även kontrollera och övervaka sjukdomsläget. Gränsen mellan vad som är att kategorisera som bekämpning respektive övervakning är oklar. Exempelvis tycks bidraget till Svensk Djurhälsovård för övervakning av PRRS komma från anslaget Bidraget till utveckling och genomförandet av sjukdomskontroller vilket förefaller rimligt eftersom det är frågan om övervakning. Däremot kommer medlen till Svensk Mjölks leukosprogram som också måste betraktas som ett övervakningsprogram från en annan anslagspost (Jordbruksverket har för år 2010 flyttat kostnaden eftersom programmen ska upphöra). Åtgärder mot sjukdomar som inte funnits i landet men som misstänkts men inte bekräftats finansi-

eras under posten 1 i anslaget 1:7, *Bidrag till bekämpande av smittsamma djursjukdomar.* Den närmare redovisningen av de faktiska kostnader som täcks med medel från de olika anslagen visar också att kostnader som har stora likheter kan belasta olika anslagsposter. Utredningen bedömer att likartade slag av kostnader bör belasta samma anslagspost, detta talar för en förändring av dagens anslagsindelning.

Myndigheternas uppgifter styrs genom instruktioner, lagar och regleringsbrev samt anvisade medel. Beredskapsuppgifter, övervaknings- och kontrolluppgifter är stabila utgiftsmässigt. Det som skapar oförutsägbarhet och utgiftsökningar är bekämpningsåtgärder genom det anslag som Jordbruksverket disponerar för dessa ändamål. Att utgifterna har ökat förklaras av ökande kostnader för salmonellabekämpning och av utbrott av vissa epizootiska sjukdomar. Det kan konstateras att ökningen av kostnaderna för salmonellabekämpning inte följs av en ökad förekomst av salmonella hos människor, djur eller i livsmedel.

De statliga utgifterna för bekämpning av vissa djursjukdomar har under perioden 1999–2008 utbetalts till olika verksamheter bl.a. kontrollprogram som drivs av näringens organisationer med sammanlagt 347 miljoner kronor vilket är nästan 100 miljoner kronor mer än den totala kostnaden för bekämpningen av samtliga de sjukdomar som omfattas av epizootilagen.

De mest kostnadskrävande kontrollprogrammen under tioårsperioden 1999–2008 har varit BVD-programmet 103 miljoner kronor, paratuberkulos hos nötkreatur och får[6] 56 miljoner kronor och maedivisna hos får 38 miljoner kronor. Utbrott av paratuberkulos hos nötkreatur bekämpades även med stöd av epizootilagen till en kostnad om 65 miljoner kronor perioden 1999–2008, jfr ovan.

Paratuberkulos intar en särställning som bekämpats med medel enligt såväl epizootilagens ersättningsregel som med medel från detta anslag. Det innebär att statens kostnader för kontroll och bekämpning av paratuberkulos har uppgått till drygt 120 miljoner kronor under tioårsperioden.

Möjligheterna att skapa lägre och mer förutsägbara statliga kostnader för hanteringen av smittsamma djursjukdomar ligger i styrningen av vilka sjukdomar som ska bekämpas, ansvaret för detta och hur finansieringen ska ske och bra biosäkerhet i de företag som

[6] Endast nöt omfattades till och med år 2003.

hanterar djur. Utredningen kommer att fördjupa denna diskussion i de avsnitt som följer.

7.9 Budgetåret år 2009

För år 2009 förändras anslagsposten 4 i anslag 1:7. Anslagsposten höjdes från 35 miljoner kronor till 53 miljoner kronor som ett resultat av omläggningen av finansieringen av de obligatoriska TSE-kontrollerna som utförs vid slakt av nötkreatur. Det innebär att Jordbruksverket får använda högst 26 miljoner kronor av anslaget för att täcka kostnader för kontrollen. Anslaget redovisades tidigare under Jordbruksverkets förvaltningsanslag.

Under år 2009 har vaccinationskampanjen för blåtunga och saneringen med anledning av mjältbrandsutbrottet fortsatt. Det året inleddes också en ökad provtagning av salmonella på Öland, ett projekt under ledning av Jordbruksverket för att kartlägga förekomsten av salmonella i nötkreatursbesättningar med en ny metod. Provtagningen medförde att salmonella upptäcktes på sju gårdar.

Ett stort antal salmonellautredningar gjordes också år 2009, bl.a. undersöktes 103 nötkreatursbesättning för salmonella, varav 30 utredningar på Öland och 48 kring utbrottet i Skåne.

Tabellerna 7.15 och 7.16 redovisar genomsnittet för perioden 1999–2008 samt uppgifterna för budgetåret 2009.

Tabell 7.15 anslagsposten 1, Bidrag till bekämpande av smittsamma djursjukdomar, genomsnitt för 1999–2008 samt kostnaderna år 2009 (kronor)

Djurägare	1999–2008	2009
Djurvärde	11 737 616	16 868 652
Saneringskostnader	21 308 746	65 860 941
Produktionsförlust/fördyring	25 330 633	36 537 271
Övrigt	61 570	16 673
Andra än djurägare	0	0
Veterinärkostnader	4 995 279	37 843 137
Laboratoriekostnader	7 578 122	15 478 444
Övrigt	7 249 971	19 150 069
Övriga kostnader	0	2 632 532
Summa	**78 261 937**	**194 389 728**

Kostnaderna är dramatiskt högre för 2009 än för genomsnittet för den föregående 10-årsperioden. Kostnaderna för såväl salmonella som för epizootierna har ökat.

Tabell 7.16 Bidrag till bekämpande av epizootier, genomsnittet för 1999–2008 samt kostnaderna år 2009 (kronor)

Djurägare	1999–2008	2009
Djurvärde	4 061 351	3 336 734
Saneringskostnader	5 184 981	35 583 161
Produktionsförlust/fördyring	7 460 982	6 022 068
Övrigt	38 494	16 673
Andra än djurägare	-	-
Veterinärkostnader	1 610 155	33 777 725
Laboratoriekostnader	2 436 756	8 252 008
Övrigt	4 627 061	18 746 720
Summa	**25 419 781**	**105 735 089**

Under budgetåret 2009 slår olika kostnader på cirka 58,5 miljoner[7] kronor kopplat till blåtungekampanjen igenom samt saneringskostnader på cirka 32 miljoner kronor för mjältbrand. Mjältbrandsfallet bedöms komma att medföra utbetalda ersättningar på sammanlagt cirka 55 miljoner kronor.

Tabell 7.17 Ersättning för salmonella, genomsnittet för 1999–2008 samt kostnaderna 2009 (kronor)

Ersättning till djurägare	1999–2008	2009
Djurvärde	7 676 265	13 531 918
Saneringskostnader	16 123 765	30 277 780
Produktionsförlust/fördyring	17 869 650	30 515 203
Övrigt	23 076	-
Ersättning till andra än djurägare	-	-
Veterinärkostnader	3 385 124	4 065 412
Laboratoriekostnader	5 141 366	7 226 436
Övrigt	2 622 910	403 349
Summa	**52 842 156**	**88 652 630**

[7] Jordbruksverkets årsredovisning 2009, s. 98.

Kostnaderna för de fall av salmonella som upptäcktes vid salmonellakampanjen bland nötkreatursbesättningar på Öland drar upp kostnaderna. Ärendena är inte slutreglerade men per oktober 2010 hade drygt 5 miljoner kronor betalats ut i ersättning.

Tabell 7.18 Salmonellaersättning per djurslag, genomsnittet för 1999–2008 samt kostnaderna år 2009 (kronor)

Djurslag	1999–2008	2009
Salmonella nötkreatur	15 220 333	58 419 895
Salmonella svin	22 966 834	11 399 519
Salmonella får	665 005	511 957
Salmonella fjäderfä	13 556 929	17 917 586
Salmonella övrigt	433 054	403 673
Summa	**52 842 156**	**88 652 630**

De stora kostnadsökningar som redovisas år 2009 beror till stor del på tre företeelser, vaccinationskampanjen mot blåtunga, den dyra saneringen av mjältbrandsfallet i Halland samt tester av en ny metod för provtagning av salmonella. Kostnadsökningarna kan inte kopplas till att smittläget försämrats.

7.10 Kan smittsamma djursjukdomar förutses?

Direktivet pekar på att det har visat sig vara svårt att beräkna en lämplig anslagsnivå i den årliga budgeten eftersom antalet sjukdomsutbrott och utbrottens omfattning varierar mellan åren. Utredningen ska se över nuvarande finansieringsmodeller med syfte att i möjligaste mån gå över till ett system som innebär att statens kostnader minskar och blir mer förutsebara.

Möjligheterna att förutse kostnaderna för sjukdomsutbrott är beroende av många olika faktorer. En skillnad måste göras mellan exotiska sjukdomar som inte finns i landet och sådana sjukdomar som finns endemiskt i landet. I det senare fallet är statens utgifter för sjukdomsutbrott beroende av antalet utbrott av salmonella i djurbeståndet medan i det förra fallet kostnaderna är beroende av olika sjukdomar och smittämnen. Ett utbrotts omfattning och kostnader för staten har ett nära samband med hur snabbt en sjukdom upptäcks efter att den kommit in i en besättning men också de regler staten tillämpar för att bekämpa sjukdomen och ersätta drab-

bade djurhållare. Hur bekämpningen går till och ersättningsreglernas utformning bestämmer också kostnaderna för staten såväl som andra än den direkt drabbade djurhållaren.

För att förutse de potentiella framtida kostnaderna för ett utbrott av en exotisk sjukdom eller smitta måste man bedöma hur sannolikt det är att en viss sjukdom kommer in i landet. Bedömningen kan baseras på hur ofta sjukdomen tidigare har kommit in i landet och mot den bakgrunden försöka bedöma sannolikheten för att den på nytt ska komma in. Många av de allvarliga exotiska sjukdomarna, som klassisk svinpest och mul- och klövsjuka har inte funnits i landet på 50 till 60 år eller mer. För andra sjukdomar som t.ex. blåtunga ansågs det bara för några års sedan i det närmaste osannolikt att den skulle etablera sig i landet.

För att förutse de potentiella framtida kostnaderna för ett utbrott av en exotisk sjukdom eller smitta måste man bedöma omfattningen av ett utbrott. Det går att bygga på erfarenheterna från tidigare utbrott, men osäkerheten är betydande om erfarenheterna ligger långt tillbaka. Det är också förenat med svårigheter att bedöma omfattningen av ett utbrott av ett smittämne som aldrig tidigare funnits i landet. Som exempel kan nämnas SVA:s rapport till Jordbruksverket år 2010 som behandlar behovet av riktad övervakning av klassisk svinpest och afrikansk svinpest. Ett utbrott av klassisk svinpest har inte ägt rum i Sverige sedan 1944 och afrikansk svinpest har aldrig upptäckts i landet. SVA gör bedömningen att om de två svinpesterna skulle påvisas hos svenska svin skulle de få stor politisk och ekonomisk betydelse och troligen medföra ansenliga konsekvenser för den svenska svinnäringen. Slutsatsen är inte orimlig. Jämför man dagens läge med situationen 1944 då det största utbrottet av svinpest någonsin ägde rum i landet kan man emellertid konstatera följande. Några orsaker till att svinpesten fick en sådan spridning var dels problem med diagnostiken, dels att slakterierna förutom nödslakt också bedrev förmedlingsverksamhet vilket fick förödande konsekvenser för smittspridningen. Inga av dessa förhållanden gäller i dag. Diagnostiken har förbättrats och slakterierna bedriver inte längre förmedlingsverksamhet.

Det kan konstateras att det kan vara mycket svårt att mot bakgrund av tidigare erfarenheter bedöma omfattningen av ett framtida sjukdomsutbrott. Det innebär att det är svårt att prognostisera framtida genomsnittliga kostnader för ett utbrott för staten och näringen.

I arbetet med att ta fram en ny politik för bekämpning av djursjukdomar i Storbritannien har experter bedömt några vanliga sjukdomar efter sannolikheten för hur ofta ett utbrott skulle kunna inträffa, sannolikheten för att utbrottet är stort eller litet samt den genomsnittliga kostnaden för staten. Experternas bedömningar kvantifieras i en matematisk modell och det sammanvägda resultatet ger en uppskattning på den årliga statliga kostnaden för bekämpning av respektive sjukdom.

Utredningen har övervägt att tillämpa en liknande modell för att förutse de statliga kostnaderna för sjukdomsbekämpning men har avstått främst därför att prognosvärden är osäkra och det är tveksamt hur underlaget ska kunna användas i det operativa arbetet. I rapporten från Storbritannien understryks också att de uppskattade beloppen bygger på antaganden som är behäftade med mycket stor osäkerhet och att prognosvärdet därmed är begränsat. Ett i grunden annorlunda system med en annan kostnads- och ansvarsfördelning mellan staten och näringen skiljer sig också så markant från dagens system att kostnaderna för staten i framtiden inte kan bedömas på grundval av erfarenheterna från dagens regler. Kontinuerliga riskbedömningar av olika djursjukdomars introduktion och spridning i landet är dock av stort värde för att bedöma behovet av övervakning av olika smittämnen och därmed behovet av förebyggande insatser i djurpopulationen.

8 Alternativa ersättningssystem

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. Ansvarets 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 finns 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. Ersättningssystemet 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 möjlig, 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 smittskyddspolitiken 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 ersättningssystem 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

Sjudomarna 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-feasability 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 föranletts 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 orsakar[2]. Inte heller ersätts kostnader för sanering[3]. Ersättning kan lämnas för djur som enligt myndighetens förordnande har avlivats. Sådana beslut om avlivning fattas i ministeriet[4].

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 salmonellamisstanke 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. Mjölk 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 mes 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 anmälningspliktig. 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 Aujeszkys 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 destruktion 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 Födevarestyrelsen 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, nötköttsproducenter, 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 jordbruksektorn. 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 Födevarer, Lantbrug 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 högre[5]. Avgifterna vid export varierar beroende på svinets vikt. I dessa fall går avgiften till Kvaegafgiftsfonden respektive Svineafgiftsfonden. 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 EU[6]. 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 fjäderfä. 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 Aujeszkys, IBR, Johne´s 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 Inspecition 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 Enviroment 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 kostnadsdelnings programmet. 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. veterinärfonden[8]. 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.

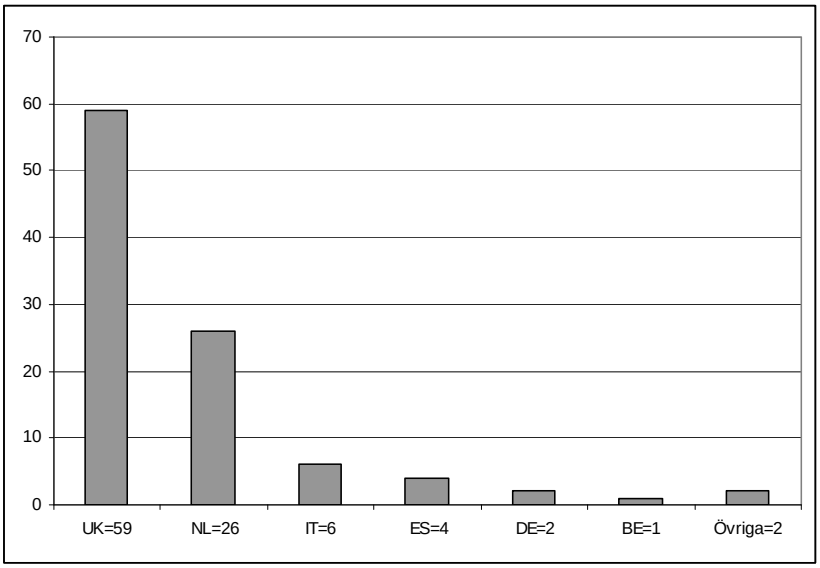
Tabell 8.2 Veterinärfondens kostnader åren 1999–2005 (tusen Euro)

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 förvilka 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 smittskyddsarbetet. 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 inta 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.

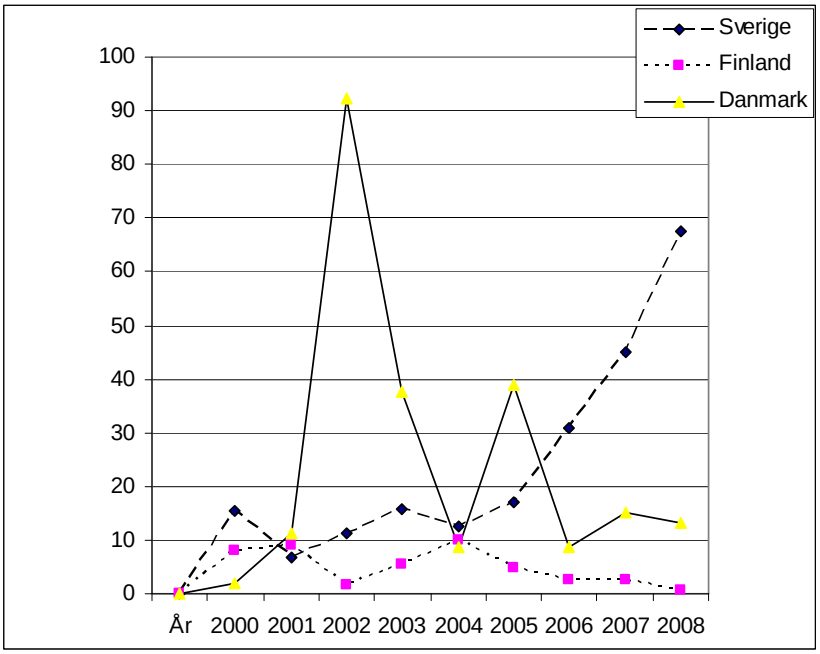
8.3 Svenska ersättningsreglerna jämfört med danska och finska

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 kraftig utbrott av Newcastlesjuka 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 Newcastlesjuka år 2002 medförde att strategin ändrades och Danmark började vaccinera fjäderfä mot sjukan. 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 igenomsnitt. 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 tilläggsgarantier 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 Newcastlesjuka 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 smittskyddspolitiken 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 känns 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 jordbrukspolitiken. 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 om 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 grissektorn 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.

8.4.1.1Försäkring

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, (skadeståndsersättning 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 skadeståndsfråga 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 osäkerhets faktor 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 finansieringssysten 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 system[9]. De praktiska erfarenheterna av djurförsäkring är begränsade. Den internationella diskussionen handlar om de teoretiska förutsättningarna för att utveckla försäkringslösningar, t.ex. hur risk

[9] I 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 näringens 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 checkkredit[10]. 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 utesluter inte att systemet har buffertfonder men i princip hålls kapitalkostnaderna nere genom att inte några medel ligger overksamma.

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 tex. 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 transport frekvens, 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 djurhälsonivån 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. Näringen 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. Taken 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 fastställe 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 allvarlig 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 försäkrar 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 grissjukdomar (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 kontroll program. 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 salmonellaförsäkring 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 skaderegelring 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 slaktkycklinganläggningar, 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 at 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 underlättas 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 kommer 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 näringens 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 understrukit 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 kostnadseffektiva 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 salmonellautbrott 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. Salmonellasituationen 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 salmonellamisstanke 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 fjäderfä, 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. Fjäderfä 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 folkhälsoperspektiv 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 diarieförda 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 ärendehanteringen 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 ersättningssystemet.

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 medianvärden[1] 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 ärendet[2]. 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 jämställas 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 hygienen är god, medelmåttig eller dålig. Ofta anges att hygienen är god. Samtidigt finns formuleringar om att man kommit fram om vissa hygienhöjande åtgärder, att kommunen inte varit på besök eller att hygienen först bedömts som medelmåttig men sedan ändrats till god. I mer än hälften av ärendena saknas helt uppgift om bedömning av hygienen.

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 avspärrning 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 djurägares 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 fodersmittan 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
Norrbottens län	1
Totalt	182

Datainsamlingen 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 upptäcks 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 salmonella-kontrollprogram 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 kontroll-program.

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 salmonella-bekämpning 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 mässigt 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 att 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 hygienen är god, medelmåttig eller dålig. Ofta anges att hygienen 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 hygienen först bedömts som medelmåttig men sedan ändrats till god. I mer än hälften av ärendena saknas helt uppgift om bedömning av hygienen.

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 procents 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 slaktkycklingbranschen 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 riskmedvetenhet 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 utbrottshanteringen 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 saneringsplan[1] 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 smittreningsarbete 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 *Världsorganisationen 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, näringens organisationer 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 näringens 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 genomföras[2]. 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 definieras vilka sjukdomar som avses, men att det exemplifieras med mul- och klövsjuka, klassisk svinpest, newcastlesjuka och aviär

[2] Jordbruksverket, Epizootihandbok 2006.

influensa) 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, gränsskydd 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, Försvarsmakten, 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 information[3].

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 annat[4]. 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 epizootisjukdomar.

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 avspärrningar 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 understödjande 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 Läkemedelsverket, 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 mjölkkobesättning 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 redovisar[5] att måluppfyllelse 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 Mjölk hjälpt till med att nå ut med information till djurägare. Svensk Mjölk 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 Försvarsmakten 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 upp ger 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, Försvarsmakten, 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 suggor 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 skötselaspekter. 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 vindspridning har någon större betydelse för spridningen av PRRS.

PRRS är anmälningspliktig till OIE. EU har sedan år 1992[6] 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 erfarenheter[7]

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 suggor 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 avspärrningsskyltar, avspärrningsband och overaller m.m. Det formulär för smittskyddsutredningen som tillhandahålls är gjort utifrån mul- och klövsjukeutbrott. 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 anlänt 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 förfettning 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 öppnade 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, anlänt 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 antibiotikaprofylax 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 betalts 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 Jordbrukverkets 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 avspärrningar, 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 blåtunga 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 avspärrningen 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. Näringens engagemang bidrog till en framgångsrik bekämpning. PRRS kan ha betydande konsekvenser för ekonomi och djurvälfärd 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. Näringen själv har en betydande roll för att information ska nå djurägarna. Animalieproduktionen är välorganiserade och näringen 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 styrt 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 näringen 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 näringens 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. Ansvaret 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 alltjämt 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 tuberkulosfria respektive tuberkulosskyddade samt övriga områden. Det blev också möjligt att saluföra nötkreatur med betäckningen ”tuberkulosfria livdjur”. År 1958 blev Sverige tuberkulosfritt och 1961 fördes tuberkulos in i epizootilagen.

Brucellosen orsakade i mitten på 1930-talet förluster i lantbruket 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 människor[1]. 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 1998[2] 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 Fjäderfäavelsförening initiativ till obligatorisk blodprovstagning på Sveriges hönserier för Salmonella pullorum och Salmonella gallinarium. 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 hönstyfusbekämpningen 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 Fjäderfäforskning[3].

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 konsulent i svinfrågor anställdes vid Statens Veterinärbakteriologiska Anstalt. Efter ett gemensamt förslag från veterinär-

[3] Slutrapport SJV 2003-06-30 STUDS (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 svinsjukdomar[4]. 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 laboratorieverksamhet 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 svinsjukdomar.

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 djurägarna[6].

[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 föreskifter 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 Aujeszkys 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 motsvarighet 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. Huvudmannan 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 Aujeszkys 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 Mjölk bedriver organiserad hälsokontroll avseende BVD. För Aujeszkys sjukdom hos svin och för EBL har det bedrivits organiserad hälsokontroll, dock utan godkända plan och riktlinjer. Sverige är dock sedan flera år officiellt friförklarat 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 slaktkycklingar[8], organiserad hälsokontroll av maedi-visna hos får[9], organiserad hälsokontroll av tuberkulos hos kron- och dovhjortar i hägn[10] 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. Föreskriftenrna 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 madievisna 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), salmonellanämnden för svin, salmonellanämnden för nötkreatur, salmonellanämnden 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 fjäderfä[11], hos svin[12], samt hos nötkreatur[13] 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 Mjölk 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 Mjölk 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 MVnämnden. Svensk Mjölk 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 campylobakternämnden. 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 anges[14] 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 besiktningsveterinärer[15].

Anslutningen till salmonellakontrollprogram har geografiska skillnader men är i stort sett total inom fjäderfänäringen medan den är låg vad gäller nötkreatur och svin[16]. År 2008 var 2 847 nötkreatursbesättningar anslutna till programmet, varav 2 195 var besättningar med mjölkkor[17] vilket motsvarar omkring 30 procent av mjölkkoföretagen. 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 ansluta 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 Mjölk 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 djurhälsonämnden. 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 Mjölk, 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 häften 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 Mjölk 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 Mjölk	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 får[19] till 56 miljoner kronor och maedi-visna hos får till 38 miljoner kronor under tioårsperioden.

Jordbruksverket har utarbetat ett förslag till ett nytt hälsoprogram avseende Verotoxinbildande E.coli/Entherohemorragisk 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 stark reducera smittan i besättningen. Svenska Djurhälsovården kommer tillsammans med Svensk Mjölk 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 hästdjur[20] seminverksamhet med nötkreatur, svin, får och getter, hästdjur samt med hund och katt[21] 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 Mjölk (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 Mjölk	IBR	600
Fiskhälsan	inkl renibakterios och VHS-V	2 364

Svensk Mjölk 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 Mjölk 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 föreskrifter[22] – 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 kräftor. 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 sjukdomen[23]. 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 BVD[24].

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 kronor[25]. 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 hälsoprogram. 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 smittämnen 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 salmonellakontrollprogrammen. 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 kontrollprogramen 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 procentenheter 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 djurskyddssynpunkt[26]. 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 föreskiftens 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. Djurhälsofrågorna 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 livsmedelsanläggningar[1] samt uppskattningsvis 80 000 primärproducenter[2] 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 Alimantarius. I ett rådsbeslut har gränserna dragits upp mellan EU:s ansvarsområde och medlemsländernas ansvarsområde i Codex[4].

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 livsmedelslagstiftningen[5]. 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 Alimentariuskommissionen.
[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 utförts[7]. 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 köttberedning, 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 utförts[8]. 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 livsmedel[9] 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 av 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 företagens 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 854/2004[11] 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 kött[12].

Generellt sett går det att säga att reglerna inom området ofta är utformade så att det finnas 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 betydelse[13]. 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 riktlinjer[14].

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 sjutton 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 verksamhet[15].

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/EG[16] (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 Esherichia 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, yerinios, anisakiasis, kryptosporidios, cystercikos, 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 2008[17] 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 perfingens
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 Tamboskap, färskt fryst kött	5	2	0	1	0	1	1	0
varav Tamboskap, köttprodukt	0	0	0	0	0	0	0	0
varav Vilt	0	0	0	0	0	0	0	0
varav Fjäderfä	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, nötprodukter 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 rapporterande 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 rapporterande kontrollmyndigheter är litet. Antalet prov per rapporterande 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 perfingens
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
– Tamboskap, färskt fryst kött	17	4	0	9	76	2	30	0
– Tamboskap, köttprodukt	0	2	0	5	24	5	21	1
– Vilt	3	1	0	1	4	0	3	0
– Fjäderfä	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, nötprodukter 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 Sverige[18]. Livsmedelskontrollen ska enligt lagstiftningen vara riskbaserad, regelbunden, anmäld och oanmäld samt gälla samtliga led i livsmedelskedjan. Den operativa kontrollen omfattar revision, inspektion och provtagning[19]. 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 tillsynsmyndigheter[20]. 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 överförts 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 livsmedelskontroller[22].

Livsmedelsverket ansvarar för den operativa kontrollen av cirka 550 större anläggningar[23]. Av dessa var knappt 300 köttanläggningar[24]. 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 anläggningar[25].

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 1 900[26].

12.6.1 Kontroll av livsmedelsföretagare

Alla anläggningar som behandlar animaliska produkter (inklusive slakt) ska till skillnad från icke-animaliska verksamheter vara godkända[27]. 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 livsmedelföretagare uppfyller kraven på livsmedelsäkerhet. Vid kontrollen undersöks bl.a. företagens 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 rapporterande anläggning 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 köttkontroll[28] 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 officielle veterinären innan djuren anländer till slakteriet[29]. Livsmedelsföretagaren är skyldig att underrätta den officielle 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 godkännande[30].

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 slaktats[32]. 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 brucellos[33]. 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 smittan[34].

Sverige är officiellt tuberkulosfritt avseende nötkreatur[35]. 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 begränsningar[36]:

[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 revisionsuppgifter[37] 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 slakteriet[38].

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 livsmedelssäkerheten 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 fjäderfä[39], 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 fjäderfä[40]. 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 hälsa[41]. 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 uppfödningsförhållanden 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 djur[42].

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-lista[43].

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 Jordbruksverket[44]. 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 godkänt[45]. 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, FVO[46] 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 kontrollförordning 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 2009[47]. 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 samfällda bild 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 avgiftssystem[48]. 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 lättnaden i det offentligas kontrollsystem gäller fjäderfäslakterier där mycket av tillsynen sköts av utbildad personal på företaget.

Det finns en möjlighet till lättnader i det offentligas kontrollsystem för svinproducenter med kontrollerade uppfödningsförhållanden. 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 zoonosdirektivet[49] 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 alltfler 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 klimat förändringen 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 sektionschef 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 Meterologiska 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 värddjur. 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 installning 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 alternativ 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).

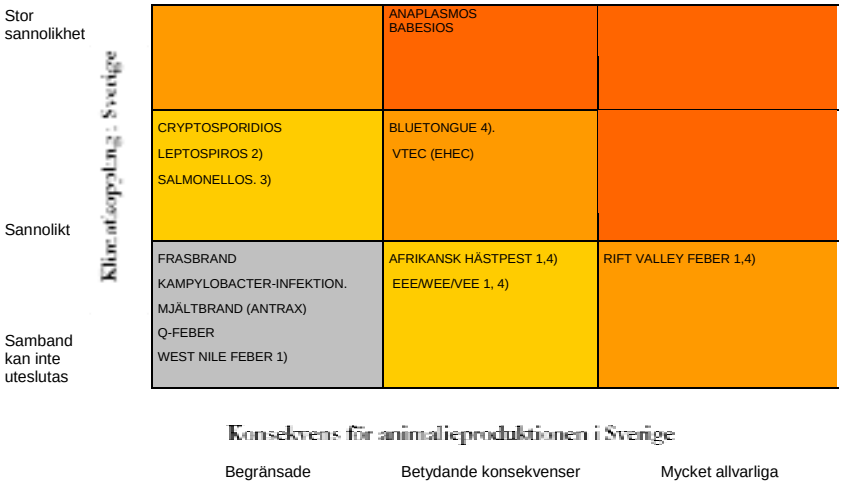
Animalieproducerande djur

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 överskatta 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 Sverige



1) Gäller under förutsättning att smittämnet introducerats i landet.

2) Om *Leptospia hardjo* introduceras kan något större konsekvenser förväntas.

3) Gäller under förutsättning att kontrollprogrammet i hela produktionskedjan finns kvar.

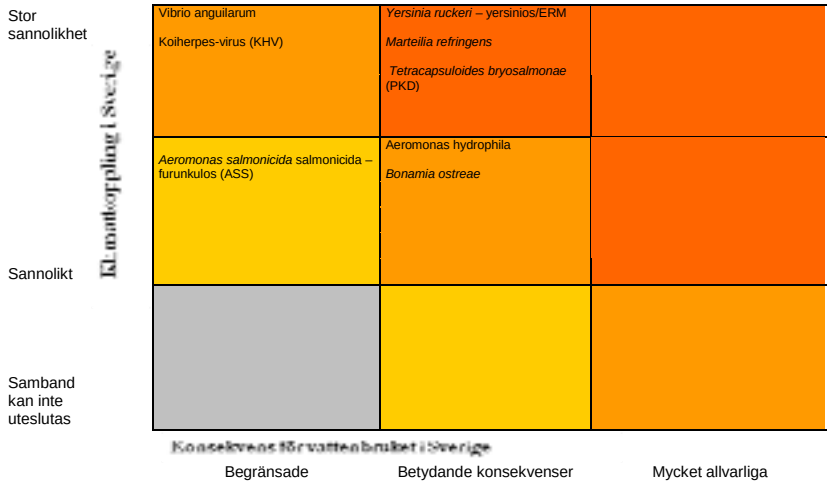
4) Vektorburna sjukdomar kommer att påverkas av klimatet men epidemiologin är så komplex att det är svårt att bedöma på vilket sätt. Därför har en konservativbedömning av effekten av klimatpåverkan (under svenska förhållanden) gjorts.

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 njurinflamation/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



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. Samspelen 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 understrukit 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 arbetssätt. 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 förstår 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 åberopas 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 snabbat 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 vattenbruk[1] 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 djurhälsoproblem 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 intervenera 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 välfärdsförlust 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 objektivt 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 handlingsförlamning 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 välfärdsförlust 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 djurägares 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 djurägarens 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 djurvärden 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 samhälletskostnader för bekämpning av djursjukdomar är oklart.

Marknadsmisslyckanden 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 företagens 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 överträdelser 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 inslag 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 djursmittspolitiken 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.