

Yttrande över remiss från Näringsdepartementet om En samlad djurhälsoreglering SOU 2020:62. (N2020/02751)

Sammanfattning

I stora drag överensstämmer förslaget innehåll med nuvarande epizooti- och zoonoslagstiftning och dessa regler är såväl ändamålsenliga som okontroversiella. Dock medför den till synes enkla nomenklaturen en otydlighet som gör det svårt för flera aktörer att förstå exakt vilka krav som ställs på dem i olika lägen och att förutse enligt vilka principer staten kommer agera för att kontrollera de olika sjukdomarna. Om begreppet Åtgärdssjukdomar ska tillämpas behövs en kategorisering för att tydliggöra på vilken nivå åtgärderna ska ligga och vad som kan förväntas av olika aktörer.

En av de större förändringarna som föreslås i betänkandet handlar om förebyggande och bekämpning av sjukdomar hos bin (honungsbin, *Apis mellifera*). Här kommer den nya djurhälsolagen ersätta bisjukdomslagen och bisjukdomsförordningen. Lagstiftningen och inte minst bitillsynssystemet är uråldriga. En översyn av lagstiftningen när det gäller biodling har länge varit eftersatt och har länge efterfrågats, inte minst av näringen. Trots detta finns det viss oro för att djurslaget honungsbin återigen kommer att bli styvmoderligt behandlat och hamna längst ned i prioriteringslistan som det har gjort vid tidigare översyn av lagstiftningen.

SLU vill också instämma i det särskilda yttrandet från My Sahlman, att höjning av straffskalan för överträdelser av djurhälsolagstiftningen är obefogat och riskerar att bli kontraproduktivt.

Generella synpunkter

SLU finner det ytterst olyckligt att förslaget till ny djurhälsoreglering kommer så sent, då den nya lagstiftningen inte bara behöver vara på plats den 21 april då EU:s djurhälsoförordning (EU/2016/429) träder ikraft utan också skulle behövt tas fram i samarbete med flertalet aktörer som berörs av lagstiftningen. Istället för att inhämta

olika tankar och synpunkter genom intervjuer eller möten tycks utredningen ha involverat endast ett fåtal utvalda personer som, efter vad som framgått under utredningstiden, inte fått utnyttja den samlade kompetensen i sina respektive organisationer utan i praktiken belagts med tystnadsplikt fram till det att den färdiga utredningen presenterats. Detta arbetssätt avspeglas i resultatet, där juridisk oantastlighet prioriterats framför främjande av efterlevnad. Rädsla för att texten kan uppfattas som upprepning av formuleringar i EU:s djurhälsoförordning gör den svårläst och riskerar att den också misstolkas av den som behöver förstå den. Denna rädsla ses i dagsläget ännu starkare hos den ansvariga myndigheten Jordbruksverket (som ju också ska utfärda föreskrifter) vilket försvårar eller i vissa fall t.o.m. förhindrar utfärdandet av enkla instruktioner och tolkningsstöd för de aktörer som ska efterleva föreskrifterna.

Honungsbin

Med tanke på att det finns cirka 300 arter av bin i Sverige vore det bra att definiera att lagen i praktiken gäller enbart honungsbin. Bins som hålls av biodlare är enbart av arten *A. mellifera*.

De fem listade åtgärdssjukdomarna hos honungsbin (nationella listan) är i stort sett bra även om SLU gärna sett att bakteriesjukdomen europeisk yngelröta funnits med i lagstiftningen, särskilt med tanke på de problem vårt grannland Norge haft med sjukdomen (nya, mer virulenta bakteriestammar) under senare år.

Humlor

När det gäller humlor (som också ingår i gruppen bin) nämns de endast kort i samband med registrering, spårbarhet, förflyttningar och godkännande av verksamhet. Det nämns ingenting i betänkandet om exempelvis övervakning och kontroll av sjukdomar, trots att Jordbruksverket i sin rapport ”Biologiska hot mot humlor” (Rapport 2020:14) föreslår övervakning av patogener hos vilda och odlade humlor. Detta bör tas i övervägande.

Specifika synpunkter

Förslag till Djurhälsolag

1 kap. Inledande bestämmelser

1§ Att precisera lagens tillämpningsområde som djursjukdomar som kan överföras till djur eller människor förefaller ologiskt då den faktiskt rör infektionssjukdomar som kan överföras **från** djur oavsett om djuren blir sjuka eller inte. Vi vill istället föreslå en formulering som ”infektioner som kan överföras från djur till andra djur eller människor”. Det skulle också vara på sin plats med ett tydliggörande (som motsvarar det som står i dagens epizootilag och som återspeglas i de angivna skälen i EU:s djurhälsoförordning, kap 2 artikel 5 i samma förordning, och i linje med den svenska smittskyddslagen) att lagen rör sjukdomar och smittämnen av betydelse för den svenska djurpopulationen t.ex. ”sjukdomar som kan utgöra ett icke ringa hot mot människors eller djurs hälsa eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället”.

8§ Definitionen av åtgärdssjukdomar underlättar inte för användaren av lagen. Det är opedagogiskt med en gemensam benämning som innefattar alla sjukdomar som kan tänkas bekämpas, utan åtskillnad mellan de som måste bekämpas i hela EU och de där bara ges utrymme för möjlig bekämpning. Om den gemensamma benämningen ska användas behövs någon form av olika nivåer, beroende på förväntad strategi för kontroll eller bekämpning. Detta kan då kopplas till den politiska styrningen av kategoriseringen, liksom till ersättningsnivåer. En tänkbar kategorisering av Åtgärdssjukdomarna skulle kunna vara att behålla benämningen Epizootisjukdomar för a- och b- sjukdomar samt de c- sjukdomar som ska bekämpas nationellt, och att införa benämningen Kontrollsjukdomar för de som ska bekämpas på besättningsnivå, samt kalla resten för Övriga åtgärdssjukdomar.

3 kap. Anmälningsskyldighet och övervakning

1§ och 2§ Här anges anmälningsskyldighet för veterinärer och andra vid misstanke om alla förtecknade sjukdomar och TSE, men inte alla åtgärdssjukdomar. Detta ger också en känsla av osäkerhet kring vad det egentligen innebär att en sjukdom är en "åtgärdssjukdom", vilket skulle avhjälpas av tydligare definitioner av olika typer av åtgärdssjukdomar.

4 kap. Medvetenhet, beredskap och bekämpning

1§ Här anges att regeringen får meddela föreskrifter om att även andra sjukdomar än de som måste bekämpas enligt EU-regelverket **får** bekämpas. Det vore önskvärt att det här anges att sådana föreskrifter också innehåller detaljer om/när eventuella ersättningar för bekämpningen betalas ut. Detta kan tyckas överflödigt eftersom förslaget till Djurhälsoförordning innehåller en lista över åtgärdssjukdomar, och en över vilka som ersätts, men de föreslagna listorna är förvirrande eftersom det inte går att på ett förutsägbart sätt koppla krav på åtgärder till möjlighet till ersättning (eller avsaknad av sådan) för alla åtgärdssjukdomar.

2§, 3§ och 4§ anger skyldighet för veterinärer att vidta åtgärder vid misstanke om a-, b- och c-sjukdomar, enligt EU:s djurhälsoförordning. Det är oklart vad som ska gälla för övriga (och om detta helt överläts till Jordbruksverket är det obegripligt varför listor ska finnas i den tillhörande förordningen). Formuleringarna i dagens epizootilag om undersökningsplikt, djurägarens medverkan och begreppet spärrförklaring finns inte med. Krav på undersökningsplikt för att utreda om misstanke föreligger, och ett krav på djurhållaren att tåla/medverka till detta behövs för att veterinären ska kunna utföra sin plikt. Utredaren tycks tro att det alltid fungerar så att djurägare som kontaktar veterinär vill att veterinären kommer och undersöker djuren och tar ut prover. Så är inte alltid fallet, i synnerhet om det inte är tydligt i lagförslaget vem som betalar för undersökningen. Dessutom skulle begreppet spärrförklaring underlättas, då definitionen skulle kunna hänvisa till EU:s djurhälsoförordning men ändå innehålla ett förtydligande, i synnerhet avseende det tvingande i veterinärens beslut om åtgärder.

8 kap förflyttningar av sällskapsdjur

Vad som är sällskapsdjur är väl definierat i EU:s djurhälsoförordning men begreppet som sådant är inte otvetydigt, därför behövs någon form av hänvisning till EU:s djurhälsoförordning.

12 kap Straff, sanktionsavgift, förverkande

Här vill vi upprepa vårt stöd till det särskilda yttrandet från My Sahlman. En höjning av straffskalan för överträdelser av djurhälsolagstiftningen är obefogat och riskerar att bli kontraproduktivt. Det största hotet mot det svenska smittskyddet är olaga införsel av djur och djurprodukter. Historiskt har ekonomiska incitament visat sig framgångsrika i bekämpningen av djursjukdomar och straffskärpningar skulle uppfattas som misstro mot såväl djurägare som veterinärer, något som inte borgar för ett det goda framtida samarbete mellan dessa aktörer och myndigheterna som så väl behövs. De överträdelser som kontrollmyndigheterna listat har inte lett till vare sig åtal eller anmälningar till Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård, något som indikerar att det inte är straffmöjligheter som saknas utan snarare uppföljning av bristande efterlevnad. Det har t.o.m. förekommit att handläggare vid Jordbruksverket inte varit medvetna om anmälningsplikten redan vid misstanke om salmonella, och den anförda bristen hos veterinärer att utreda salmonella förefaller märklig eftersom en sådan utredning ska beslutas av Jordbruksverket och veterinärens initiala ansvar begränsas till anmälan och provtagning. Dock får det antas att det är underlåtenhet att provta som avses, och om sådan underlåtenhet inte lett till åtgärder från myndighetens sida är en skärpt straffskala inte lösningen. Dagens straffskalor, inklusive avsaknad av straff för veterinärer utöver en potentiellt fällande dom i Ansvarsnämnden med påföljande yrkesförbud (förlorad veterinärlegitimation) är fullt tillräckliga för att vara avskräckande om kontrollmyndigheterna faktiskt vidtar åtgärder i händelse av bristande efterlevnad. Oavsett vad utredaren anser så kan straff i form av sanktioner utöver tvärvillkorsavdrag eller böter/fängelse utöver en dom i Ansvarsnämnden ses som dubbelbestraffning.

1§ Här införs ett nytt begrepp ”förtecknade åtgärdssjukdomar”. Det får antas att den stränga straffsatsen därmed omfattar alla förtecknade sjukdomar, trots att det är oklart exakt hur (vem, i vilket läge och inom vilken tidsrymd) anmälan ska ske för alla dessa sjukdomar. Den stränga straffsats som anges är orimlig. Det är vanligt att de initiala symtomen på de flesta av de sjukdomar som avses är vaga och vad som definitivt innebär en misstanke kan vara svårt att fastslå. Ett exempel är den diskussion som förts om när rabies ska misstänkas hos ett illegalt infört sällskapsdjur, där Jordbruksverket haft svårt att precisera vad som kan bedömas som en misstanke och därmed motivera att veterinären bryter vårdsekretessen. Veterinären kan alltså hamna i ett läge där valet står mellan att bli anklagad för brott mot tystnadsplikten i lagen om djurens hälso- och sjukvård eller för att ha underlåtit att anmäla ett fall som skulle kunna ha ansetts vara misstänkt förtecknad sjukdom och där åsikterna hos ansvarig myndighet och experter på smittskydd går isär.

5§ Den stränga straffsats som anges här är, utöver att det är en dubbelbestraffning enligt vad som anförts ovan, är särskilt problematisk vad gäller 4 kap. 4§ då det inte av den föreslagna lagstiftningen går att fullständigt utläsa exakt vilka sjukdomar detta faktiskt gäller, utan att läsa ett flertal följdföreskrifter. Att veterinärer ska dömas i rättsinstanser undergräver betydelsen av veterinära ansvarsnämnden och innebär ett skifte i synen på hur legitimationsyrken ska kontrolleras.

9§ Att ta ut sanktionsavgift även om överträdelsen inte är uppsåtlig eller oaktsam förutsätter tydlig informationsspridning innan lagen träder ikraft. Det gynnar inte efterlevnaden utan riskerar att medföra orimliga kostnader för vissa lantbruksföretag, särskilt med de höga avgifter som föreslås.

Kapitel 13

1§ Här anges vad som gäller för a-, b- och c-sjukdomar, men inte för övriga åtgärdssjukdomar. Det är viktigt att en veterinärs preliminära beslut kan gälla för samtliga sjukdomar som Sverige bekämpar officiellt. Återigen ses behovet av en ytterligare kategorisering av åtgärdssjukdomarna.

Förslag till Djurhälsoförordning

Den behöriga myndigheten benämns på olika ställen antingen Statens Jordbruksverk eller Jordbruksverket, det vore önskvärt med en benämning, det är svårt att förstå vad myndigheten egentligen heter.

3 kap

Redan i 1§ och 2§ återspeglas otydligheten i den övergripande benämningen åtgärdssjukdomar, utan underkategorier. Det förefaller ologiskt att särskilja kommunikationen vid misstanke om salmonella från alla andra åtgärdssjukdomar, då den senare motsvarar dagens epizootilag men många åtgärdssjukdomar lyder inte under denna och skäl saknas för att hantera dem på detta vis. Det är också oklart hur Jordbruksverket ska få misstanke om åtgärdssjukdomar som inte omfattas av den anmälningsplikt som regleras i förslaget till Djurhälsolag 3 kap 1§ och 2§. Det kan antas att en sådan misstanke skulle kunna uppstå vid inom ett kontrollprogram eller övervakning, men det blir svårförutsägbart för veterinärkåren om ytterligare krav på anmälning vid klinisk misstanke (men med andra straffskalor?) kan förväntas för en rad sjukdomar utöver de förtecknade, och huruvida denna anmälningsplikt också kan åtföljas av krav på att veterinären vidtar initiala tvingande åtgärder.

Under 3§ talas om andra anmälningspliktiga sjukdomar än åtgärdssjukdomar, vilket också är förvirrande med nuvarande definitioner. En definition av Övriga anmälningspliktiga sjukdomar (som inte är Åtgärdssjukdomar) skulle underlätta (se inledande förslag i kommentar till ny Djurhälsolag).

1§ bör även innehålla en mening om information till berörda organisationer (djurägare och veterinärer), då det är viktigt att dessa också kan agera snabbt för att minska risken för smittspridning inom landet.

4 kap

3§ Återigen, här skulle det underlätta för veterinärer om det fanns en benämning såsom ”spärrförklaring” för att tydliggöra vad åtgärderna innebär rent tvångsmässigt (att de ska anpassas till sjukdomsprofilen torde vara en självklarhet för veterinärkåren).

5 kap

3§ Denna paragraf är ett exempel på hur otydliga delar av texten är, de olika styckena är svåra att urskilja och hänvisningen till stycken blir därför nästintill obegriplig. Punkter/numreringar av styckena skulle behövas.

11 kap

4§ Texten om att djuren inte får lämnas ut förutsätter att djuren på något sätt hålls av en myndighetsperson, vilket ytterst sällan är fallet. Dessa djur påvisas oftast (om de alls upptäcks) när de redan är inne i landet. Med tanke på Jordbruksverkets svårigheter att hantera dessa ärenden behövs ett tydligt lagstöd.

12 kap

Sanktionsavgifter är inte ett effektivt sätt att uppnå regelefterlevnad och straffar små förseelser som saknar större smittskyddspåverkan hårt.

13 kap

Även här ses den otydlighet och oförutsägbarhet som ”förenklingen” genom införande av begreppet åtgärdssjukdomar utan underkategorier skapar. Det är oförklarligt varför några av dagens epizootisjukdomar, inklusive en som inte ens är förtecknad, ska medföra full ersättning medan andra förtecknade a-sjukdomar inte ska det. Tydliga kriterier bör fastställas för vilka sjukdomar ska ge full bekämpningsersättning, delvis ersättning, eller ingen ersättning. Att grunda detta på nuvarande epizootilag förefaller onödigt eftersom majoriteten av de svenska djurägarna aldrig stött på en sådan sjukdom och därmed inte kommer märka av en förändring. Däremot skulle de som drabbas av en sjukdom ha lättare att förstå ersättningsreglerna om de var motiverade av någon form av kriterier. Vad gäller ersättning för salmonellabekämpning är det rimligt att följa de principer som gäller idag, då dessa är sedan länge etablerade. Dock kan även dessa principer behöva ses över så att de tydligt motiverar alla kategorier av djurägare till förebyggande av smitta och underlättande av bekämpning, och inte missgynnar dem som vidtagit kraftfulla åtgärder.

Terminologin gällande sjukdomar och skadegörare hos honungsbin varierar i texten. När det gäller externa parasiter som varroa, traké och tropilaelapskvalster bör ordet ”angrepp” användas. Ordet ”varroasjuka” bör alltså ersättas med

varroakvalsterangrepp. Bin uppvisar sjukdomssymptom på grund av de virus varroakvalstret överför, inte av kvalsterangreppet i sig.

§ 27 har en inkonsekvent vokabulär gällande kvalster. Förslag: 2. trakékvalsterangrepp och 3. varroakvalsterangrepp

§28 Varför finns de orealistiskt låga ersättningssummorna kvar i texten? Risken är stor att utredning angående detta nedprioriteras och ett nytt beslut drar ut på tiden samtidigt som sanktionsavgifter införs, med förödande konsekvenser för biodlare.

Bilaga A

Oavsett om denna lista kommer förändras baserat på utredning av Jordbruksverket och SVA bör rubriken precisera att listan innehåller åtgärdssjukdomar **utöver** a-sjukdomar, b-sjukdomar och TSE-sjukdomar (för att överensstämja med definitionen i Djurhälsolagen). Den blandade listan över sjukdomar i denna bilaga återspeglar otydligheten i vilka åtgärder som kan förväntas vid misstanke eller påvisande av dessa sjukdomar. Det vore önskvärt att listan istället för den föreslagna ”önskelistan” innehåller sjukdomar där det redan står klart att åtgärder i någon form ska vidtas och att listan sedan kan utökas vartefter Jordbruksverket ser skäl att tillföra sjukdomar och framställer detta till regeringen. Om listan innehåller alla möjliga sjukdomar som skulle kunna vara aktuella att kontrollera framöver, utan koppling till nivåer på åtgärder och möjlighet till ersättning, blir den inte bättre politiskt förankrad än i en föreskrift från Jordbruksverket, då är dagens ordning att föredra (eftersom Jordbruksverket då har lätt att ta bort eller lägga till sjukdomar behöver listan inte innehålla några fler ”för säkerhets skull”).

Bilaga B

Även här återspeglas en otydlighet, man har valt att lista dagens epizootisjukdomar som ersättningsbara men inte inkluderat de två a-sjukdomarna CCPP och rots. Detta tycks bero på en önskan om kontinuitet men är i just detta fall irrelevant då flertalet sjukdomar på listan inte förekommit i Sverige så länge någon av dagens djurägare kan minnas. Tydliga kriterier som kan användas för att avgöra om djurägarens bekämpningskostnader för en specifik sjukdom ska vara ersättningsbara behövs för tydlighet och politisk trovärdighet.

Förslag till ändring i lagen om straff för smuggling

Med anledning av svårigheterna att beivra olaga införsel av sällskapsdjur vill SLU uppmana regeringen att se över hur denna lagstiftning förhåller sig till den praktiska hanteringen av smuggeldjur som redan kommit in i landet (då de ofta inte upptäcks vid gränsen).

Förslag till ändring av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

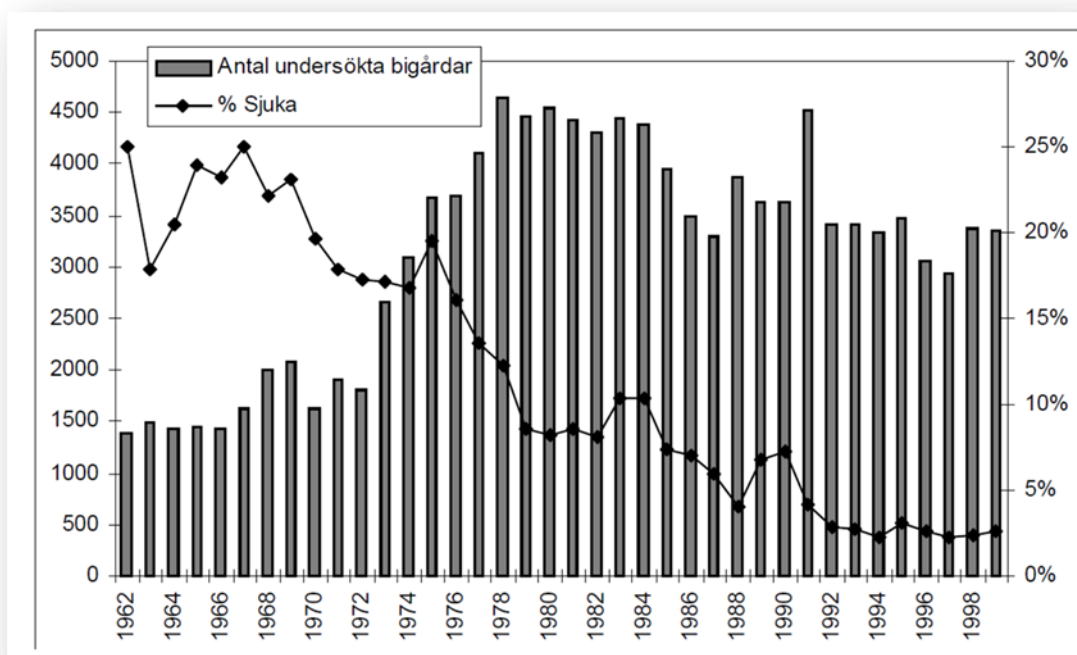
SLU vill uppmana regeringen att initiera en totalöversyn av denna lag, då den snabba utvecklingen av djursjukvården har medfört att lagen i många delar är omodern. Framför allt är det angeläget att kunna införa ett verksamhetsansvar, i

likhet med humansjukvården, då delar av dagens djursjukvård är avancerad och komplex och inte längre på samma sätt vilar på enskilda veterinärer.

Honungsbin

Övriga specifika kommentarer.

I stycket 3.2.7, sidan 192 står felaktigt i texten att varken trakékvalster, varroakvalster eller bakteriesjukdomen amerikansk yngelröta fann i Sverige på 1970-talet. Det stämmer inte. Amerikansk yngelröta har troligen funnits i landet lika länge som biodlingen. Figuren nedan är hämtad från Jordbruksverkets rapport 2001:2 och visar andelen bigårdar med symptom på amerikansk yngelröta.



6.2.4. Ansvar för bihälsa

En översyn av bitillsynen välkomnas från såväl branschorganisationer som andra aktörer inom biodlingen i Sverige. Vi tillstyrker att Jordbruksverket får huvudansvaret och får möjlighet att delegera vissa uppgifter till länsstyrelserna och att regionaliseringen slopas. Distriktsveterinärerna saknar dock oftast kunskap om bin och bisjukdomar och bör därför dra nytta av den kunskap och inte minst den lokalkännedom som finns hos bitillsynsmän eller andra biodlare. I förslaget sägs att detta kan vara aktuellt att delegera, ta hjälp av biodlingskunniga personer under en övergångsperiod, men vi föreslår att den möjligheten permanentas i en ny organisation. Man bör också ha i åtanke att tillsyn av bin och bisjukdomar är starkt säsongsbundet och det kan i vissa fall krävas stora personalresurser under en kort tid.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av prodekan Margareta Emanuelson vid fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap efter föredragning av professor Susanna Sternberg Lewerin vid institutionen för biomedicin och veterinär folkhälsovetenskap. Innehållet har utarbetats av professor Susanna Sternberg Lewerin vid institutionen för biomedicin och veterinär folkhälsovetenskap samt universitetslektor Eva Forsgren vid institutionen för ekologi.

Margareta Emanuelson

Susanna Sternberg Lewerin