

Kommittédirektiv

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion

Beslut vid regeringssammanträde den 20 mars 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga hur ett förbud mot uppfödning och hållande av djur för pälsproduktion kan utformas. Syftet är dels att skapa en ändamålsenlig reglering som förbjuder uppfödning och hållande av djur för pälsproduktion, dels att klargöra rätten till ersättning för eventuella kvarvarande eller nyetablerade uppfödare.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka författningsändringar som behövs för att förbjuda uppfödning och hållande av djur för pälsproduktion
- analysera om och i vilken utsträckning eventuella kvarvarande eller nyetablerade pälsdjursuppfödare ska ha rätt till ersättning enligt regeringsformen och Europakonventionen
- bedöma hur eventuell ersättning till den som berörs av ett förbud mot pälsdjursuppfödning i sådana fall ska beräknas
- lämna de författningsförslag och eventuella förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga för att införa ett förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2026.

Uppdraget att föreslå ett förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion

Pälsdjursuppfödning har utretts tidigare

Frågan om uppfödning och hållande av djur för pälsproduktion har diskuterats under lång tid. I betänkandet Djurens välfärd och pälsdjursnäringen (SOU 2003:86) gjordes bedömningen att det fanns indikationer på att minkuppfödningen, som den såg ut då, inte uppfyllde kraven i djurskyddslagstiftningen, huvudsakligen eftersom minkarna inte fick tillräcklig stimulans i den burmiljö där de hölls. Utredaren ansåg att det krävdes ett skyndsamt utvecklingsarbete för att anpassa djurhållningen till djurens behov och säkerställa att djurskyddslagens krav följdes, och att minknäringen annars helt eller delvis borde läggas ned. I promemorian Minknäringen i Sverige (Ds 2005:32) och propositionen Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning (prop. 2005/06:197) föreslogs därefter en ändring i den dåvarande djurskyddslagen (1988:534) som innebar krav på djurmiljön i syfte att minkar skulle få möjlighet att bete sig naturligt. Kraven innefattade bl.a. att minkar skulle ha tillgång till vatten att simma i och bedömdes som så långtgående att minkuppfödning inte längre skulle kunna bedrivas med lönsamhet. Förslaget avsågs dock av riksdagen.

Regeringen gav 2018 Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) i uppdrag att utvärdera välfärden hos minkar inom pälsdjursproduktionen och bedöma om produktionen, så som den bedrevs då, innebar att djuren gavs möjlighet att bete sig naturligt. Jordbruksverket bedömde i rapporten Utvärdering av välfärden hos mink inom pälsproduktionen, som lämnades 2019, att djurvälfärden för mink förbättrats under de senaste åren och att de krav som ställs på minkhållning i gällande föreskrifter hade vetenskapligt stöd enligt det yttrande som inhämtats från det vetenskapliga rådet för djurskydd vid Sveriges lantbruksuniversitet. Jordbruksverket såg dock behov av ytterligare forskning för att bl.a. studera effekten av gällande regler och förekomsten av beteendestörningar hos mink inom pälsdjursproduktionen.

Ett förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion bör införas

Ett flertal länder i Europa har numera beslutat om förbud eller begränsningar när det gäller pälsdjursuppfödning. Många medborgare inom EU anser inte längre att det är etiskt försvarbart att föda upp djur enbart för produktion av päls. Detta har bl.a. resulterat i ett medborgarinitiativ, Ett pälsfritt Europa, om att förbjuda uppfödning och hållande av djur för deras

päls och förbud mot handel av päls och produkter innehållande päls på den inre marknaden.

Den 7 december 2023 publicerade Europeiska kommissionen ett meddelande med anledning av medborgarinitiativet, där kommissionen gör bedömningen att medborgarinitiativet väcker viktiga frågor som är relevanta för EU:s One Health-politik som syftar till att skydda djurs och människors hälsa, liksom miljön. Kommissionen har begärt att Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) ska komma med ett vetenskapligt yttrande senast i mars 2025. Med beaktande av Efsas yttrande och en utvärdering som kommissionen själv ska utföra under 2025 avser kommissionen att senast i mars 2026 meddela om den anser det lämpligt att, efter en övergångsperiod, föreslå dels ett förbud mot pälsdjursuppfödning av minkar, rävar, mårdhundar och chinchillor, dels ett förbud mot att på unionsmarknaden släppa ut päls och pälsprodukter från sådana djur. Som ett alternativ ska kommissionen också överväga att genom EU-lagstiftning anta lämpliga standarder som bättre tillgodoser djurens välfärd.

Uppfödning av djur för pälsproduktion kan också innebära utmaningar från smittskyddssynpunkt. Under covid-19-pandemin förekom utbrott av SARS-COV-2 i minkuppfödningens verksamheter både i Sverige och i andra europeiska länder. Jordbruksverket beslutade om restriktioner för minkuppfödning för att förhindra fortsatt spridning av SARS-COV-2. Enligt Jordbruksverkets beslut var det förbjudet att avla mink i Sverige under 2021. Därefter har det också förekommit fall av högpatogen fågelinfluensa i europeiska pälsdjursbesättningar.

Antalet företag som föder upp mink har minskat kraftigt i Sverige under de senaste åren och uppgår nu endast till ca 20 stycken. I budgetpropositionen för 2024 föreslog regeringen att totalt 180 miljoner kronor skulle avsättas för att stötta företagare som frivilligt avvecklar sin verksamhet med minkuppfödning för pälsproduktion. Syftet med stödet är att erbjuda uppfödare en möjlighet att avveckla sin verksamhet på ett ordnat sätt. Arbete med att ta fram en förordning som reglerar stödet har pågått under 2024 och förslaget till stöd har också anmälts till kommissionen enligt EU-bestämmelserna om statligt stöd. Kommissionen godkände stödet den 29 november 2024 och avsikten är att stödet ska betalas under 2025 till minkuppfödare som har avvecklat sin verksamhet.

I samband med att regeringen aviserade stödet för frivillig avveckling av minkuppfödning konstaterades att det också finns anledning att överväga ändringar i djurskyddslagstiftningen som innebär att uppfödning av djur för pälsproduktion inte längre ska vara tillåten. Uppfödning av rävm, chinchilla eller mårdhund för pälsproduktion förekommer inte i Sverige i nuläget. Det kan antas att många minkuppfödare kommer att välja att ansöka om stöd och avveckla sin verksamhet under 2025. Mot den bakgrunden och med hänsyn till bl.a. de etiska invändningar som finns mot pälsdjursuppfödning och de smittskyddsproblem som har funnits i produktionen bör ett förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion införas.

Ett förbud mot pälsdjursuppfödning ska inte omfatta djur som föds upp för andra syften än pälsproduktion. Det ska alltså fortsatt vara möjligt att tillvarata ull, päls och skinn från djur som föds upp eller hålls för andra syften än pälsproduktion, exempelvis livsmedelsproducerande djur såsom nötkreatur, gris, får och ren. Det förekommer också uppfödning i mindre skala av angorakaniner enbart för produktion av ull. Det kan inte heller uteslutas att det i Sverige förekommer uppfödning eller hållande i mindre skala av andra djurslag än mink, rävm, chinchilla, mårdhund eller kanin enbart i syfte att använda deras ull, päls eller skinn. Det bör bedömas om skälen för att förbjuda uppfödning och hållande av djur enbart för produktion av ull, päls eller skinn, framför allt etiska invändningar och smittskyddsproblem, är lika relevanta för alla djurslag och verksamheter, eller om viss verksamhet fortsatt bör vara tillåten. Mink skulle också kunna födas upp och hållas i andra syften än pälsproduktion, t.ex. för produktion av minkolja. En sådan verksamhet skulle vara föremål för samma etiska invändningar och smittskyddsproblematik som minkuppfödning för pälsproduktion.

Utredaren ska därför

- analysera vilka författningsändringar som behövs för att förbjuda uppfödning och hållande av djur för pälsproduktion
- bedöma hur ett förbud mot pälsdjursuppfödning bör avgränsas och om det fortsatt bör vara tillåtet att i begränsad omfattning hålla vissa djurslag enbart i syfte att använda deras ull, päls eller skinn
- bedöma om det bör vara förbjudet att föda upp och hålla mink, rävm, chinchilla, mårdhund eller något annat djurslag oavsett syfte för att inte förbudet mot pälsdjursuppfödning ska kunna kringgås.

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter behöver beaktas

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är vars och ens egendom 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. 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.

I det tidigare lagstiftningsärende som rörde skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning bedömde regeringen att bestämmelsen om egendomsskydd i första hand gäller inskränkningar genom byggnadsreglerande eller markreglerande bestämmelser. De krav på minkhållning som då föreslogs innebar inte något förbud mot användning av anläggningar för minkhållning eller reglering av markanvändning som sådan, även om kraven kunde få till följd att sådan verksamhet inte kunde drivas vidare med lönsamhet och därmed indirekt inskränka användning av mark och byggnader. Bedömningen gjordes dock att bestämmelsen om egendomsskydd i regeringsformen inte var tillämplig på de krav som då föreslogs, se propositionen Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning (prop. 2005/06:197 s. 21–22).

En bestämmelse om skydd för egendom finns även i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). I artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen anges att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen inskränker inte heller en stats möjligheter att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Begreppet egendom innefattar både fast och lös egendom, sakrätter, fordringar, immateriella rättigheter samt ekonomiska intressen och förväntningar när det gäller

utövande av näringsverksamhet. Enligt Europadomstolens praxis måste det allmännas intresse av ett ingrepp i skyddet för enskilds egendom stå i proportion till konsekvenserna för den enskilde. Vid denna bedömning har möjligheterna till ersättning för den enskilde tillerkänts betydelse. När det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har Europadomstolen funnit att även relativt betungande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset. Staten har tillerkänts ett ganska stort utrymme att bedöma vilka inskränkningar som ter sig rimliga med hänsyn till övergripande intressen (se Hans Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. 2023, s. 696, 706–707 och 722).

I 2 kap. 17 § regeringsformen anges vidare att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Med angeläget allmänt intresse kan avses bl.a. säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Det slutliga ställningstagandet får dock göras från fall till fall och till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn tas till vad som är godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt i ett demokratiskt samhälle (se propositionen Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, prop. 1993/94:117 s. 51).

Utredaren ska därför

- analysera hur ett förbud mot pälsdjursuppfödning förhåller sig till regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om näringsfrihet och egendomsskydd och bedöma hur det bör utformas för att vara förenligt med dessa bestämmelser
- analysera om och i vilken utsträckning eventuella kvarvarande eller nyetablerade pälsdjursuppfödare ska ha rätt till ersättning enligt regeringsformen och Europakonventionen
- bedöma om den som har startat en uppfödning verksamhet med vetskap om att en lagstiftningsprocess har initierats som syftar till att införa ett förbud ska ha rätt till ersättning
- bedöma hur eventuell ersättning till den som berörs av ett förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion i sådana fall ska beräknas, och vid utformningen av ersättningen beakta stödet enligt förordningen (2025:27) om statligt stöd för att avveckla minkuppfödning

- analysera hur en eventuell ersättning förhåller sig till EU-rättens bestämmelser om statligt stöd och säkerställa att ett eventuellt förslag till reglering av ersättning inte står i strid med dessa EU-rättsliga bestämmelser
- lämna de författningsförslag och eventuella förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga för att införa ett förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av förslag som lämnas i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. I uppdraget ingår att bedöma och redovisa vilka ekonomiska och rättsliga konsekvenser som utredningens förslag bedöms få.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i lämplig utsträckning ha en dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter, organisationer och aktörer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska beakta relevant arbete på EU-nivå som t.ex. uppföljningen av medborgarinitiativet Ett pälsfritt Europa samt den pågående översynen av EU:s djurskyddslagstiftning. Utredaren ska även beakta konsekvenserna för pälsdjursuppfödning av annan gällande eller förestående lagstiftning om invasiva främmande arter som hålls för pälsproduktion.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2026.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)