



Yttrande över remiss från Näringsdepartementet angående Förvaltning eller djurförsök med vilda djur (Rapport 2019:19) (N2019/02558/DL)

Sammanfattning

- Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser att Jordbruksverkets rapport som gått ut som remiss inte har svarat mot regeringens uppdrag att säkerställa djurskyddet oavsett inom vilket lagstiftningsområde verksamheten faller. Konsekvensanalysen för skydd av djur som används inom förvaltning är otillräcklig. Utredarens förslag tar varken hänsyn till djurskydd (såsom lagstiftning, riktlinjer och utbildning) eller djurvälstånd (djurens upplevelse). Djurskydd och djurvälstånd borde ha getts en betydligt mera framträdande plats och större hänsyn kunde ha tagits till synpunkter som tidigare framförts från SLU (se bilagor). I sin nuvarande form så kommer detta förslag innebära ett sämre djurskydd (frånvaro av etisk prövning, djurskyddskontroll och adekvat utbildning) med risk för försämrade djurvälstånd istället för att man faktiskt ställer reella krav på ett bra, eller t.o.m. tar chansen till ett bättre, djurskydd och djurvälstånd för vilda djur som används i forskning respektive förvaltning.

- SLU instämmer inte i rapportens ställningstagande att undanta förvaltningsåtgärder från djurskyddslagen. SLU menar att det finns en lösning på gränsdragningsproblematiken som säkerställer ett effektivt utnyttjande av berörda aktörers resurser, begränsar den administrativa bördan och säkerställer djurskyddet - genom att låta förvaltningsverksamhet som omfattar kunskapsinhämtning klassificeras som djurförsök och därmed falla under djurskyddslagstiftningen.

För att säkerställa djurskyddet för vilda djur anser SLU att djurskyddslagen i fortsättningen ska gälla alla djur som människan har i sin besittning/vård. Det är inte syftet med åtgärden som avgör om ett djur utsätts för lidande eller inte. Det är handlingen som avgör detta, oavsett under vilken lagstiftning verksamheten faller. Att skilja lagkraven för forskning och förvaltning skulle gå stick i stäv mot den höga grad av djurskydd vi strävar efter i Sverige, då behandlingen djuren utsätts är likartad.

- SLU instämmer inte med rapportens förslag om bedömningskriterier som grund för att bedöma om en verksamhet är djurförsök eller förvaltning.

Djur som används i förvaltningsprojekt bör även räknas som försöksdjur. Den svenska definitionen behöver inte ändras. SLU har tagit fram två alternativa sätt att granska åtgärder där djur används i olika förvaltningsprojekt, som säkerställer ett effektivt utnyttjande av berörda aktörers resurser, begränsar den administrativa bördan och säkerställer djurskyddet:

I. en enhetlig behandling där *all* verksamhet som nu klassificeras som viltförvaltning, exklusive jakt och fiske, är att betrakta som djurförsök, och bör genomgå en djurförsöksetisk prövning.

II. att undanta sådan förvaltningsverksamhet som följer standardiserade metoder och åtgärder som utförs på grund av krav i lagstiftning, miljöövervakning där djuren avlivas så snabbt och skonsamt som möjligt (t ex slagfällor av smågnagare), skyddsjakt, annan jakt eller fiske, från kravet på djurförsöksetisk prövning. All övrig verksamhet klassificeras som djurförsök och faller därmed under de delar av djurskyddslagstiftningen som berör försöksdjur.

Att merparten av all verksamhet kommer att genomgå etisk prövning skulle även underlätta vetenskaplig publicering eller annan kunskaps vinning och utvärdering.

- SLU instämmer med förslaget om att utse en särskild djurförsöksetisk nämnd för vilda djur.

Förslaget att det ska finnas en nämnd all verksamhet med vilda djur i Sverige är i grunden bra, men det kan dock uppstå en risk för att den lokala förankringen tappas. Verksamhet som inte primärt rör sig om forskning, d.v.s. sådant som faller under förvaltning, bör också prövas i en sådan nämnd. Det är dessutom av yttersta vikt att sammansättningen i nämnden omfattar ledamöter med specifika kunskaper och erfarenheter av vilda djur samt att ledamöterna MÅSTE få riktad utbildning och information i de delar där de ska vara bättre än andra nämnder.

Generella synpunkter

Regeringsuppdraget

Ett grundläggande problem med utredningsuppdraget är att det omfattar tre potentiellt motstridiga mål utan tydlig prioritering eller styrkeförhållanden. Utredningen berör detta problem men dock inte i tillräcklig omfattning. Vi tolkar utredningen förslag som att djurskyddet har fått en underordnad roll i bedömningen och tolkningarna i förhållande till effektivitets- och besparingskravet.

Avseende regeringens uppdrag till myndigheterna att underlätta det administrativa arbetet så riskerar den totala administrationsbördan snarare att öka, då varje enskild verksamhetsutövare (forskare, företag, organisationer, myndighet) behöver ta sig tid och resurser i anspråk att själva granska och ta beslut om åtgärden är forskning eller förvaltning.

Utredaren föreslår att deras förslag utarbetas vidare. Ett uppdrag som regeringen gett sina myndigheter leder, enligt utredningen, till fyra nya utredningar:

1. Framtagande av en föreskrift som reglerar under vilka förutsättningar som vissa förvaltningsåtgärder ska anses vara djurförsök.
2. Framtagande av en handbok/vägledning för utövares bedömning om deras åtgärder utgör förvaltning eller djurförsök.

3. Utredning om hur en av de regionala djurförsöksetiska nämnderna skulle kunna få särskilt ansvar för att pröva alla djurförsök med vilda djur som utförs i Sverige.

4. Utredning om ifall en avvägning av djurskydd och 3R mot nyttan av förvaltningsåtgärder kan läggas i regleringen av andra myndigheter, såsom Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelser och kommuner.

Inte heller de fyra nya utredningarna ”säkerställer ett effektivt nyttjande av berörda aktörers resurser och underlättar den administrativa bördan”.

Utöver mer administration för utövaren så ökar risken för godtycklighet och rättsosäkerhet. En överhängande risk är att verksamheter klassas som förvaltning för att undgå särskilt tillstånd, etisk prövning, avbrytningspunkt av djurskyddsskäl, krav på specifik utbildning och djurskyddskontroll, etc.

Att bygga upp ett alternativt system för etisk/djurskyddsgranskning av förvaltningsåtgärder är görligt men kan bidra till ökad administrativ börda för utövaren, myndigheten.

Utredningens förslag är ett försök att tillgodose uppdragsbeskrivningens krav på minskad administrativ börda kopplat till ett säkerställt djurskydd. Vi anser dock att utredningen har tolkat dessa två punkter både ensidigt och defensivt. Ensidigt därför att man inte beaktat möjligheterna till att effektivisera och förenkla processen även för forskningen, utan att därför riskera ett gott djurskydd, trots att forskningen drabbas av samma typer av problem som anförs som argument för att undanta förvaltningen från denna ”börda”. Defensivt därför att utredningen inte aktivt har sökt efter alternativa lösningar till regleringen av förvaltningen. Utredningen väljer t.ex. att (a) inte vidareutveckla systemet med generella undantag (som i fallet ringmärkning av fåglar), (b) förkasta möjligheten att godkänna metoder och system och (c) inte ens nämna möjligheten att införa anmälningsplikt som alternativ till tillståndsplikt, d) vidareutveckla en nämnd som utöver forskning prövar förvaltningsverksamhet, eller e) en djurskyddsorganisation kopplad till förvaltningsverksamhet, f) inte utreda på vilket sätt djurskyddet, och 3R-aspekterna, för djur som faller under förvaltning ska säkerställas.

Gränsdragningsproblematiken

Utredaren skulle enligt regeringens uppdrag DNR N2018/03772/DL tydliggöra gränsen mellan djurförsök och förvaltning av vilt och fisk. SLU anser inte att utredaren har följt regeringens uppsatta direktiv. Utredaren har inte lyckats definiera gränsdragningen.

I Djurskyddslagen (2018: 1192) 1 kap. 4 § föreskrivs att ” Med djurförsök avses användning av djur för 1. vetenskaplig forskning, 2. sjukdomsdiagnos, 3. utveckling och framställning av läkemedel eller kemiska produkter, 4. undervisning, //...// och 5. andra jämförliga ändamål. Utredningen föreslår att förvalta eller övervaka populationer av viltlevande djur eller vilt i hägn, inte ska anses vara djurförsök om det inte finns ett vetenskapligt syfte.

Eftersom utredaren inte tar hänsyn till ”andra jämförbara ändamål” kvarstår problematiken. Därmed förblir problematiken med att dra gränsen mellan forskning och förvaltning olöst (cirkelresonemang).

I utredningen har Jordbruksverket, i samråd med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, lagt fram ett förslag där utföraren själv ska bestämma vad som är forskning respektive förvaltning. De bedömningskriterier som utföraren ska ta

ställning till är vaga och kan i vissa fall i princip ställas mot varandra. Se SLU:s tidigare remissvar (bifogas). Utredningen slår själv fast att det är svårt att definiera vad forskning respektive förvaltning verkligen är. Likaså att gränsdragningen mellan dessa arbetsfält är svår att dra. Ett allvarligt problem med utredningens ansats är att man *a priori* utgår ifrån att forskning och förvaltning är väsentligt skilda verksamheter och att det finns en explicit gräns mellan dem. SLU ifrågasätter denna grundsyn och anser att all verksamhet som påverkar vilda djur bör ses som en helhet.

Forskning beskrivs som långsiktig, genomplanerad och inifrån-styrd medan förvaltning beskrivs som akut, påbjuden och myndighetsbesluten. Vi anser att båda beskrivningar är missvisande. Båda verksamheter är mångsidiga och i ständig utveckling. Att viltforskningen i allmänhet skulle handla om hypotesprövning bygger på en allvarlig missuppfattning. Oavsett om det rör sig om primär vetenskaplig forskning eller inhämtande av förvaltningsdata så finns det alltid en fråga som ska besvaras och inte sällan en teori som ska testas.

Utredarens resonemang grundas på en syn på forskning som är mycket traditionell, d.v.s. att forskning är något som bedrivs av en forskare i vit rock på ett laboratorium. I Nationalencyklopedin definieras forskning som en process som genom systematiskt arbete kan frambringa nya kunskaper och ökat vetande. På sidan 52 i rapporten under Olika typer av kunskapsinhämtning, står att ”I förvaltning handlar det snarare om att inhämta kunskap om förhållanden i djurbestand eller i områden som man har ansvarar för”. SLU anser att rapporten därmed bekräftar att inhämtande av förvaltningsdata faller under definitionen av forskning.

En aspekt i gränslandet mellan forskning och förvaltning som saknas i utredningen är tester och utvärderingar av förvaltningsåtgärder. Här är det primära syftet definitivt jämförbart med vetenskaplig forskning men man kan misstänka att verksamheten inte hanteras så. Alla förvaltningsåtgärder är (eller borde vara) kopplade till kunskapsinhämtning, utvärdering och evidensuppbbyggnad.

Reglering

När regleringen av verksamheter beskrivs lägger utredningen mycket stort fokus på kravet på tillstånd från djurförsöksetiska nämnder och i viss mån även på verksamhetstillstånd medan kravet på lämplig utbildning och tydlig djurskyddsorganisation inte omnämns alls (se t. ex. kapitel 2.1.3). Helheten av dessa samverkande delar ska garantera att verksamheten bedrivs utifrån en evidensbaserad avvägning mellan nyttan för människan och lidandet för djuren i kombination med ett fortlöpande förbättringsarbete inom ramen för 3R-principen. Exakt samma garantier borde man kunna ställa på alla åtgärder som görs under rubriken förvaltning. Tyvärr saknas en övergripande strategi och översyn för detta.

Historiskt sett har regleringen av djurförsök utvecklats från förbud mot ”extremt plågsamma djurförsök” till ett vidspjutt fortlöpande utvecklingsarbete som gynnar både djuren och forskningen. De tidiga protesterna har förbytts i allmänt samarbete över ämnes- och verksamhetsgränserna. Denna utredning, speciellt om uppdraget hade formulerats tydligare, hade kunnat bli ett gyllene tillfälle att inkludera förvaltningen i detta framåtsträvande samarbete. Utredningen har istället fått en slagsida mot en förenkling, som sker på bekostnad av djurskydd och djurvälstånd.

Syftet med förvaltning är ofta övervakning av viltpopulationer och miljön

Populations- och miljöövervakning omfattar hantering av vilda djur på individ- eller gruppnivå och utförs ofta med standardiserade metoder. Syftet är att övervaka de vilda populationerna för att få kunskap om arters och populationers storlek, status och hälsa, reproduktion, beteende, demografi, bevarandebehov, påverkan vid mänskliga aktiviteter (resursutvinning, trafik, skogsbruk, mm), miljön och för att kunna ge rekommendationer om uttag (jakt och fiske). Således är det fråga om bl.a. miljövard, faunavård, resursutnyttjande och hushållning av naturliga resurser.

Även djur som hanteras inom förvaltningsprojekt ska ha ett gott djurskydd

I utredningen omnämns att djurskyddet ska vara tillfredställande för såväl försöksdjur som de djur som anses falla under förvaltning. Djurskyddslagen (2018:1192) ”syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur”. SLU tolkar det som att utredarna förordar en sänkning av djurskyddsnivån för berörda vilda djur, oavsett om de klassificeras som försöksdjur eller vilda djur i förvaltning. De vilda djuren utsätts för samma negativa påverkan på djurvälståndet vid infångande, sövning, provtagning, märkning, transport och avlivning, oavsett syfte. Förvaltningsdjur täcks inte idag av djurskyddslagen, och därför krävs ingen djurskyddskontroll, specifika utbildningskrav, avbrytningspunkter, slutpunkter och 3R-granskning. Det finns ingen anledning att koppla bort hanteringen av djur i förvaltningsåtgärder från den lagstiftning som säger att djur ska behandlas väl (jmf sid 16 i utredningen). 3R-konceptet kan mycket väl användas även för de djur som används i förvaltningsåtgärder, även om implementeringen kan skilja sig något mot hur principerna används vid forskning på tamdjur. Replacement är tillämplig i vissa sammanhang: t.ex. nämner Havs- och vattenmyndigheten e-DNA och akustiska övervakningsmetoder i rapporten. Ett annat exempel är matematisk modellering som kan ersätta/reducera behovet av antalet djur inom förvaltningsprojekt. Reduction omfattar t.ex. framtagandet av ett underlag avseende hur många djur som kan komma att behöva ingå vid förvaltningsmodeller, delning av information eller samkörning mellan olika projekt. Refinement kan omfatta förbättring av infångnings-, sövnings-, provtagnings- och märkningsmetoder. Man behöver tillse att Refinementmetoder inte inverkar negativt på tidstrender och harmonisering med redan insamlad data.

För att säkerställa att denna diskussion sker bör detta kunna diskuteras i de djurskyddsorgan som krävs inom djurförsöksverksamheter som redan finns på myndigheterna, t.ex. länsstyrelsen, även i de fall ingen etisk prövning krävs. Denna djurskyddsgrupp skulle då samråda inför genomförande av en förvaltningsåtgärd. Samrådet ska innefatta planering av åtgärden med tyngdpunkt på 3R, liksom det samråd som krävs enligt lagstiftning för djurförsök. Det är då av stor vikt att lägga in ett krav på att samrådet dokumenteras, så att det kan uppvisas vid en kontroll. På detta sätt kan 3R-diskussionen införlivas i viltförvaltningsverksamheten.

Förslag på förändringar för att åtgärda gränsdragningsproblem – med eller utan undantagsförfarande

På rapportens framsida står att utredningen föreslår att förvaltningsåtgärder inte ska omfattas av djurskyddslagen. I själva texten i rapporten är det hela dock mer preciserat och förklarat. Vi vill göra det tydligt att det inte är frågan om huruvida de djur som används i förvaltningsåtgärder ska omfattas av den svenska

djurskyddslagstiftningen eller inte. De ska omfattas av djurskyddslagstiftningen. De kan även räknas som försöksdjur – inte heller där behöver den svenska definitionen ändras.

Inom SLU har föreslagits olika vägar att gå när det gäller djur som används i förvaltningsprojekt. Ett alternativ (I) som tidigare framförts av SLU till utredaren är en enhetlig behandling där all verksamhet som nu klassificeras som viltförvaltning betraktas som djurförsök, och bör genomgå en etisk prövning. Ett annat alternativ (II) som nu framförs, skulle kunna vara att vissa förvaltningsåtgärder kan undantas från kravet på djurförsöksetisk prövning.

Alternativ I. Beroende på vilken modell som väljs för djurförsöksetisk prövning av förvaltningsförsök blir konsekvenserna också olika. Väljer man att förtydliga att förvaltningen av vilda djur redan idag sker på ett systematiskt sätt som ständigt ökar vårt kunnande och därigenom jämföras med djurförsök, då ska all förvaltning prövas i en redan befintlig djurförsöksetisk nämnd. Nämnderna prövar redan idag ett stort antal ansökningar där den använda metodiken är fastställda i bindande internationella regelverk, till exempel utveckling och registrering av läkemedel och toxicitetsbedömning av kemikalier. Nämnden får enligt djurförsöksföreskriften SJVFS 2019:9 Saknr L150, 7 kap. 25 § godkänna flera djurförsök i grupp om försöken är avsedda att uppfylla lagstiftningskrav. Med detta avses en serie standardiserade försök. Utöver detta förfaringsätt finns det till den djurförsöksetiska prövningen redan idag en överprövningsinstans, Centrala djurförsöksetiska nämnden, dit den sökande kan vända sig om beslutet går den sökande emot. Vid överprövningen ska hänsyn tas till all tillämplig lagstiftning. Överprövningen leder till prejudikat som i sin tur förenklar hela hanteringen. Genom att behålla förvaltningsprocedurerna under försöksdjurslagstiftningen uppnår man många positiva steg: gråzonerna suddas ut och rättsosäkerheten minskas. Man förenklar och effektiviserar processen. Det torde även bidra till en harmonisering där olika myndigheters regelverk idag delvis står i kontrast mot varandra. Myndigheternas arbete kommer in under den generella djurskyddsstråvan mot långsiktiga förbättringar av alla 3 R.

Det finns flera tänkbara vägar att gå:

1. Varje organisation, företag, lärosäte eller myndighet som önskar/måste bedriva förvaltningsprojekt där djur används söker om tillstånd för en viss provtagningsmetod/undersökningstyp/förvaltningsåtgärd hos den specialiserade djurförsöksetiska nämnden.
2. Varje ansvarig myndighet ansöker om prövning för en provtagningsmetod/undersökningstyp/förvaltningsåtgärd där djur används, hos den djurförsöksetiska nämnden med vidgad kompetens, (grovt innebär det att provfiske hamnar hos HaV och vilt hos NV). De organisationer, företag, lärosäten eller andra myndigheter som önskar/måste bedriva förvaltningsprojekt där djur används registrerar sig hos ansvarig myndighet för de provtagningsmetoderna (undersökningstyper) de vill/måste använda. Detta skulle innebära ett enklare förfarande än idag.
3. Det skulle kunna ses som problematiskt om en myndighet hanterar registrering av aktörer inom dess eget ansvarsområde. Ett tredje alternativ skulle så fall vara att de som önskar/måste använda en provtagningsmetod registrera sig hos Jordbruksverket. Detta skulle fortfarande vara en enklare process än det vi har idag, men om förvaltningsmetoderna har granskats och godkänts av en specialiserade

djurförsöksetisk nämnd så kan ansvaret för att registrera utövare läggas på andra myndigheter.

Alternativt kan man bygga upp en särskild etisk nämnd med uppgift att granska förvaltningsåtgärder. När en undersökningstyp, provtagningsmetod eller förvaltningsmetod blir godkänd kan alla som har erforderlig utbildning använda sig av metoden. SLU vill påpeka att en etisk prövning av förvaltningsåtgärder enligt detta förslag inte blir fullständig i det att den skada som förvaltningsåtgärden riskerar att utsätta djur och dess omgivande miljö för inte prövas gentemot samhällsnyttan för varje enskilt förvaltningstillfälle. Varje förvaltningstillfälle kan utsätta djuren för specifika risker och vara till olika nytta för samhället, även om den godkända provtagnings- och undersökningstypen är en och samma.

II. Alternativet till ovan är att man inte ska behöva söka djurförsöksetisk prövning för djur som används i förvaltningsprojekt;

- som följer standardiserade metoder och åtgärder som utförs på grund av krav i lagstiftning,
- inom miljöövervakning där djuren avlivas så snabbt och skonsamt som möjligt (t. ex. slagfällor av smågnagare),
- skydds jakt, annan jakt eller fiske.

Dessa djur bör, enligt detta förslag, ha ett undantag som liknar det som ringmärkning av fåglar har i dag (se sidan 15 i rapporten).

Etisk prövning av standardiserade metoder och åtgärder som utförs på grund av krav i lagstiftning.

I rapporten (sid 61) står att det finns ett begränsat värde av etisk prövning av standardiserade metoder och åtgärder som utförs på grund av krav i lagstiftning.

SLU är medvetet om att Sverige behöver utföra vissa förvaltningsåtgärder för att uppfylla internationella överenskommelser, såsom EU:s Art-och habitatsdirektiv, Fågeldirektiv och Vattendirektiv. Detta kan i praktiken innebära att en etisk prövning som inte godkänns kan ställas mot ett lagkrav. De djurförsöksetiska nämnderna ska inte behöva överpröva de beslut som fattats av EU, andra internationella samarbetsorgan, rekommendationer från EU, beslut fattade av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, och inte heller gå emot domar fattade av andra instanser (t.ex. miljödomar) (jmf. Sid 59 i rapporten). En sådan konflikt behöver dock inte uppstå ifall den som ansöker om att få utföra förvaltningsåtgärder tydligt redovisar ifall det finns ett bakomliggande lagkrav för den sökta förvaltningsåtgärden. Är detta fallet, så kan det betyda att tillstånd för förvaltningsåtgärden inte nekas, men åtgärden kan granskas avseende bl.a. 3R-principerna, vilket är av stort värde.

Kan undersökningstyper användas som grund för att definiera vilka djur som ska falla inom förvaltning och vilka som ska räknas som försöksdjur inom forskningen?

I rapporten (avsnitt 5, sid 51) står det att utredning visar att det är mycket svårt, närmast omöjligt, att dra en tydlig gräns mellan förvaltning och djurförsök med vilda djur. Detta innebär i förlängningen att oavsett vilken definition man beslutar att införa i lagstiftningen så kommer man fortsatt att ha gränsdragningsproblem.

Enligt alternativ I i detta yttrande föreslås att all verksamhet som nu klassificeras som viltförvaltning är att betrakta som djurförsök, vilket innebär att alla

undersökningsmetoder bör genomgå en etisk prövning vid något tillfälle, vilket bidrar till att lösa gränsdragningsproblematiken.

Enligt alternativ II, där standardiserade undersökningsmetoder/typer föreslås undantas etisk prövning kan gränsdragningsproblematiken till viss del åtgärdas genom att använda de undersökningstyper som Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket sammanställt. Detta kan göras genom att:

1. De berörda parterna (Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket – kanske även länsstyrelserna) sätter sig ner och går igenom de undersökningstyper som finns. Det rör sig om ca 150 dokument, varav flertalet, ca 100 st., inte kräver användandet av djur. Högst 45 beskriver användandet av djur så att det eventuellt borde klassas som djurförsök enligt nuvarande svensk lagstiftning.
2. De undersökningstyper som omfattar användandet av vilda djur ses över och skrivs om. När man gör detta beaktar man 3R-principerna. Man kan, som exempel, ha ett avsnitt i undersökningstypen där man resonerar kring 3R och beskriver hur man i bästa möjliga mån försöker "reduce" och "refine", och där det är möjligt, "replace". Dessa undersökningstyper kan forskarna sedan hänvisa till när de beskriver de etiska aspekterna vid vetenskaplig publicering (jmf. diskussionen i avsnitt 6.7.2 i rapporten).
3. Att de verksamheter som idag inte har några undersökningstyper (trålning i inlandsvatten och i marina miljöer samt ringmärkning av fåglar) får undersökningstyper.

Undersökningstyperna finns för att olika utförare ska samla in data på likartat sätt, för att man ska kunna jämföra mellan år, mellan olika delar av landet och även mellan olika länder. Så länge man håller sig inom ramen för en undersökningstyp, så behöver man enligt alternativ II inte ansöka om djurförsöksetisk prövning. Men om man vill göra något utöver det som anges i undersökningstypen (t.ex. märka djuret eller ta blodprov) krävs att man ansöker om djurförsöksetisk prövning.

På dessa sätt har "regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer" meddelat föreskrifter om under vilka omständigheter som åtgärder som genomförs med viltlevande djur eller vilt i hägn ska anses vara djurförsök. Givetvis kan man tänka sig alternativa sätt att hantera detta i lagstiftningen. Men, vid alternativ II, bör principen att använda undersökningstyperna noggsamt övervägas. Dels för att det är så utförare hanterar/använder djuren idag och dels för att det är så som myndigheterna stipulerar att utförarna ska arbeta för att samla in data.

På detta sätt kan dessutom trovärdigheten gentemot allmänheten upprätthållas och det försvåras för att myndigheterna att dölja verksamheterna som bedrivs i förvaltningen (vilket är en oro från djurskyddsorganisationer; avsnitt 4.2.1).

Den användning av djur som fortsatt kommer att vara svårt att definiera bör betraktas som "vanliga" djurförsök (d.v.s. den användning av djur som inte kan sorteras in i en undersökningstyp).

Preciserad definition av förvaltning

Den definition av förvaltning som ges på sid 55 i rapporten skulle kunna då kunna utvidgas till:

"Förvaltning är verksamheter där det primära syftet är miljöövervakning, arts- och beståndsuppskattning, fastställande av jakt- och fiskeregler, fastställande och reglering av populationsnivåer, uppföljning av åtgärder i miljön, bekämpning av

invasiva arter och bevarandet av hotade arter, samt åtgärder för att begränsa skador som vilda djur orsakar.

Om verksamheten bedrivs enligt undersökningstyper publicerade av Hav- och vattenmyndigheten eller Naturvårdverket anses verksamheten uppfylla kraven som beskrivs i första stycket.”

Central djurförsöksetisk nämnd för vilda djur

I avsnitt 6.6 (sid 74 -) diskuteras en särskild djurförsöksetisk nämnd för försök på vilda djur. Hur detta kommer att utformas är viktigt. Det finns en risk att den lokala förankringen tappas och dessutom MÅSTE ledamöterna få riktad utbildning och information i de delar där de ska vara mer kunniga än andra nämnder.

SLU är positiva till att utredarna har sett fördelarna med att samla alla ansökningar om djurförsök med vilda djur i en regional djurförsöksetisk, men menar att detta bör omfatta *alla* vilda djur som används primärt i forskningssyfte och i förvaltningsåtgärder (se bilagor). En sådan etisk nämnd behöver innehålla expertis inom djurvälstånd, djuretik, arters och populationers biologi och bevarande samt vilt- respektive folkhälsa.

Om man inrättar en ny, särskild nämnd, med specifika kunskaper och erfarenheter av vilda djur så bör kravet på särskild utbildning gälla. Alternativet till en särskild nämnd är att höja viltkompetensen i alla nämnder.

Konsekvensutredning

I utredningen framhävs att förvaltningsverksamhet inte behöver omfattas av starkare djurskyddslagstiftning med motiveringen att det under utredningens gång inte förts fram några djurskyddsproblem i viltförvaltningen (sidan 58 och 80, under 6.7.3., *Konsekvenser för djurskyddet*). SLU är av motsatt mening och vill uppmärksamma regeringen på att det finns ett flertal exempel på beskrivna djurvälstånds- och djurskyddsproblem och risker då vilda djur utsätts för invasiva ingrepp såsom infångande, sövning, märkning, provtagning, transport och förflyttning i samband med det som rapporten föreslår hamna under viltförvaltning (se bl.a. Mulcahy, 2003; Huntingford et al., 2006; Wilson & McMahon, 2006; Iossa et al., 2007; Dickens et al., 2010; Spotswood et al., 2012; Crozier & Schulte-Hostedde, 2014; Tarszisz et al, 2014).

Specifika synpunkter

Avsnitt 1.1 (sid 7)

Under 5:e punkten anges att utredarna ska beskriva hur skyddet för de berörda djuren ska säkerställas oavsett om en viss verksamhet med vilda djur faller under förvaltningsåtgärder eller djurförsök, och lämna förslag på en effektiv användning av resurser och begränsad administrativ börda för berörda aktörer. Som utredarna framställer det skulle den administrativa bördan och effektiv användning av resurser väga tyngre än att beskriva hur skyddet för de berörda djuren ska säkerställas. SLU ser inte att regeringen har gjort en sådan vägning av uppdragets punkter. Och utredarna har heller inte beskrivit hur skyddet för de berörda djuren ska säkerställas. Med nuvarande förslag kommer vilt och fisk inom förvaltning, trots att de kan utsättas för samma hantering och ingrepp som vilda försöksdjur (NORECOPA, 2018; Lindsjö et al., 2019), inte att omfattas av samma djurskydd. Med förslaget riskerar fler vilda djur än i dag att hamna utanför djurskyddslagstiftningen. Förslaget är otillräckligt och behöver omarbetas så att

djurskyddet likställs mellan vilda försöksdjur och vilda djur som används inom viltförvaltning. Utredaren föreslår att vissa operativa ingrepp inom viltförvaltning kan komma att klassificeras som djurförsök, men det lidande som ett vilt djur kan utsättas för i samband med förföljande, infångning, sövning, märkning, anbringande av sändare, provtagning, transport och avlivning omfattar både psykiskt och fysiskt lidande för djuren och bör klassas som djurförsök. Enligt kap 4, 2-3 § Djurskyddslagen (2018:1192) är det inte tillåtet att göra operativa ingrepp på eller ge injektioner till djur i andra fall än när det är berättigat av veterinärmedicinska skäl och då ska detta utföras av djurhälsopersonal. Sammanfattningsvis kan SLU konstatera att vilda försöksdjur och tamdjur skyddas av omfattande lagstiftning, medan vilda djur i förvaltning, trots att de utsätts för samma eller likartade invasiva ingrepp eller procedurer, i princip inte har något skydd. Naturvårdsverket menar att vilda djur i förvaltning har säkerställt djurskydd genom att de enligt Jaktlagen (1987:259) inte ska utsättas för onödigt lidande, medan begreppet onödigt lidande inte alls tas upp i Fiskelagen (1993:787). Som jämförelse vill SLU lyfta fram att den nya Djurskyddslagen (2018:1192) går mycket längre än att skydda djuret mot onödigt lidande genom att i lagens första paragraf fastställa att syftet med lagen är att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur.

SLU menar därför att vilda djur som tillfälligt hålls av människan och, oavsett syfte, utsätts för ingrepp (sövning, provtagning, etc.) bör omfattas av Djurskyddslagen (2018:1192) och att invasiva ingrepp på vilda djur ska omfattas av en etisk prövning.

Avsnitt 13.3 (sid 11).

Här sägs att under en femårsperiod skickas det in mellan 600 och 1 000 ansökningar om etiskt godkännande av djurförsök till de regionala djurförsöksetiska nämnderna och att cirka 40-60 av dessa årligen avser djurförsök med vilda djur. Men med den osäkerhet och okunskap som finns hos utövare (länsstyrelser, konsulter, jaktföreningar, etc.) tvivlar vi på att detta på ett korrekt sätt återspeglar det antal förvaltningsåtgärder som utförs per år. Det sker troligtvis många undersökningar under förvaltningens flagg som det inte söks djurförsöksetisk prövning för. Det räcker med att titta på de undersökningstyper som publiceras av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. I dessa står hur djuren ska fångas/dödas och hur den ska rapporteras. Men i ytterst få fall anges att man ska ansöka om djurförsöksetisk prövning. Det är oerhört viktigt att all förvaltning hanteras lika, efter samma bedömningsmallar.

Avsnitt 2.1.6.(sid 15)

Det är värt att påpeka att den skrivning som finns i jaktlagen (27§) inte har någon motsvarighet i fiskelagstiftningen.

Avsnitt 6 sammanfattning (sid 56)

Här står att ”Vi bedömer därför att en klassificering av förvaltning som djurförsök inte ger tillräckligt stor djurskyddsvinst i förhållande till de kostnader som skulle uppstå för utförare av förvaltning och ökad arbetsbelastning för de djurförsöksetiska nämnderna, vid prövning även av förvaltningsåtgärder”. SLU ställer sig mycket frågande till detta uttalande, då det inte någonstans i rapporten framkommer hur djurskyddsvinsten räknats fram – hur kan det då ställas mot kostnader och arbetsbelastning? Det framgår inte heller hur många extra etiska

bedömningar som skulle tillkomma ifall förvaltningsverksamhet räknas som djurförsök. I avsaknad av en konsekvensanalys är ovanstående påstående inte trovärdigt.

Avsnitt 6.1 (sid 57)

Under "Förutsättningar: flera olika aspekter att avväga i en komplicerad frågeställning" skriver utredarna att djurskyddet ska vara tillfredställande för såväl försöksdjur som de djur som anses falla under förvaltning. Djurskyddslagen (2018:1192) "syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur". SLU tolkar det som att utredarna förordar en sänkning av djurskyddsnivån för berörda vilda djur, oavsett om de klassificeras som försöksdjur eller vilda djur i förvaltning.

Avsnitt 6.3 (sid 60)

Under rubriken "Inte belägg för djurskyddsproblem i den svenska förvaltningen" redovisas slutsatsen "Vi anser inte att det har framkommit exempel som gör belägg för att vilda djur utsätts för onödigt lidande i förvaltningsåtgärder." Oavsett anledningen till denna slutsats visar följande exempel att vilda djur visst kan antas utsättas för onödigt lidande i förvaltningsåtgärder.

Årligen tillåter eller ordnar flera länsstyrelser i Sverige att tusentals svanar, gäss och tranor dagligen och fortlöpande skräms från åkrar och fält som de besöker för att rasta eller övervintra som ett led i sin naturliga livscykel. Verksamheten regleras inte av jaktlagstiftningen och har oss veterligen aldrig prövats mot annan lagstiftning. Verksamheten påverkar olika arter och populationer utan hänsyn till skyddsbehov. Det centrala problemet är dock att verksamheten genomförs utan krav på bevis på skadans omfattning eller orsak samt att verksamhetens effekter på fåglarnas välfärd är helt outforskade. Verksamheten skulle lätt kunna underkastas krav på skade-nyttö-analys och 3R-principen utan krångliga och dyra tillstånd (enligt alternativ II). Det skulle göra verksamheten effektivare och dessutom skonsammare för fåglarna. Det handlar "bara" om attityder och kompetens.

Utredningens förslag öppnar en möjlighet för forskare som vill slippa "besväret" med reglerna för djurförsök. Forskning på t ex sädgäss har som främsta syfte att leverera kunskap för skyddet och förvaltningen av arten. Genom att följa utredningens resonemang skulle detta ge forskaren rätt att kalla allt som görs med sädgässen för "förvaltningsåtgärder". Motargumentet skulle vara att forskaren är knuten till ett universitet och därför per definition bedriver forskning. Exemplet visar återigen att varje system med olika djurskyddsföreskrifter för forskning och förvaltning är dömt att skapa problem, speciellt för djuren.

Avsnitt 6.4.1. (sid 68), under "Bedömningskriterier för att bedöma ifall en åtgärd är förvaltning eller djurförsök", punkt 4, menar utredaren att standardiserade metoder som rekommenderas/blivit godkänd av ansvarig myndighet sannolikt utgör förvaltning. SLU vill påpeka att bara för att en djurmetod är standardiserad och godkänd (ex. fällor och andra fångstmetoder, sövning, märkning), så innebär det inte per automatik en god djurvälstånd, utan sådana metoder bör genomgå en etisk granskning och utvecklas inom ramen för 3R (Replacement, Reduction, Refinement). Havs- och vattenmyndigheten ger uttryck för en oro att metod- och utvecklingsmöjligheter enligt 3R-principerna och forskningsmedel till detta hindras om deras verksamhet övergår i förvaltning. Utredaren föreslår att det ska utredas ifall en avvägning av djurskydd och 3R mot nyttan av förvaltningsåtgärder kan

läggas i regleringen av andra myndigheter, såsom Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelser och kommuner. Detta torde sannolikt öka den administrativa bördan för övriga myndigheter. SLU menar att utredarens förslag om att medel till metodutveckling enligt 3R-principerna ska kunna betalas ut till förvaltningsåtgärder genom omarbetning av statuterna hos de statliga forskningsråden inte är rimligt – varför ska forskningsråden betala ut pengar till verksamhet som inte räknas som forskning? SLU menar att detta visar på behovet av att ha kvar 3R-prövning och stimulans till metodutveckling inom ramen för den etiska prövningen. Naturvårdsverket ser i utredningen inte behov att utveckla sina metoder enligt 3R-principerna inom förvaltningsverksamhet. Vi vill därför göra regeringen uppmärksam på att Naturvårdsverket redan 2017 (NV-00113-16) tagit fram en 3R-strategi, som bl.a. omfattar förvaltningsåtgärder såsom skydd av naturlig miljö (andra jämförbara ändamål) samt miljöövervakning. En etisk prövning av både forskning och förvaltningsverksamhet har ett flertal fördelar för djuren och djurskyddet, samt stimulerar till utveckling och vidareutveckling av metodik och metoder enligt 3R till gagn för djuren, forskning och förvaltning.

Avsnitt 6.7.2 (sid 77)

Här påpekar utredaren, med hänvisning till SLU:s tidigare synpunkter på utredningen, att ”det inte ska finnas något lagligt hinder mot att använda resultat och data från förvaltning i forskning”. SLU undrar vad utredaren menar med avsaknad av lagligt hinder? Vad vi forskare hävdar är att de vetenskapliga tidskrifterna i stor utsträckning kräver att resultat/data som publiceras i vetenskaplig artikel ska komma från verksamhet som genomgått etisk prövning. I rapporten framkommer att utredaren tagit kontakt med två vetenskapliga tidskrifter inom marin forskning. Det framkommer att krav på etiska riktlinjer ställs i tidskrifternas riktlinjer för publicering, men att tidskrifterna kan, enligt utredaren, tänka sig att godta data som samlats in som förvaltningsåtgärder, ex. övervakningsåtgärder, om de följer rådande nationella lagstiftningar. Vi konstaterar att utredaren inte varit i kontakt med vetenskapliga journaler avseende vilt eller fåglar. I en nyligen publicerad review-artikel, tar Mulcahy (2017) (bifogas) upp problematiken då förvaltningsverksamhet inte anses falla under djurskyddslagstiftningar och då förvaltningsdata används vid publikation i vetenskapliga tidskrifter. Mulcahy hävdar vidare att för att säkerställa ett gott djurskydd och bra kvalitet på presenterad data, så behöver all verksamhet som genererar data som publiceras genomgå en etisk granskning.

Ett flertal tidskrifter, exempelvis Journal of Zoo and Wildlife Magazine, Journal of Wildlife Diseases, Journal of Wildlife Management och the Wildlife Society Bulletin, där forskare på SLU ofta publicerar resultat, ställer krav på etisk granskning och prövning och detta torde komma öka enligt kraven i ARRIVE (Animal Research: Reporting of In Vivo Experiments) (Percie du Sert et al., 2019).

Mulcahy (2017) lyfter problemet med att myndigheterna i sin förvaltning försöker undkomma djurskyddslagstiftningen (USA). Denna rapport innebär en risk att utomstående tolkar den som att svensk syn på förvaltning skulle vara i den här riktningen.

6.7.2. (sid. 78), under ”Risker för konsekvenser för forskningen” står att ”Om förvaltning undantas från djurskyddslagstiftningen kan förvaltningsåtgärder därför genomföras i enlighet med nationell lagstiftning även om utföraren inte har ansökt

om etiskt godkännande (så länge utföraren följer de regler som kan finnas för åtgärden i exempelvis fiskelagstiftningen eller jaktlagstiftningen). Enligt vår bedömning bör data från förvaltningen i så fall också kunna användas för vetenskapliga studier som ska publiceras i vetenskapliga tidskrifter.” SLU undrar om det verkligen är utredarnas intention och mening att möjliggöra publicering av data från verksamhet som inte genomgått etisk prövning genom att undanta vissa verksamheter från den lagstiftning som kräver etisk prövning? Det skulle ju, väldigt motsägelsefullt, betyda att en sänkning av djurskyddsnivån för väldigt många djur (främst fisk) ökar möjligheten till publicering! SLU anser att utredarnas resonemang är motsägelsefullt.

SLU vill uppmärksamma regeringen på att Havs- och vattenmyndigheten inte förefaller vara överens med utredningen utan pekar på hur viktigt det är för myndighetens verksamhet att kunna publicera data de samlar in i samband med provfiske, m.m.

Beslut om detta yttrande har rektor Maria Knutson Wedel fattat efter föredragning av koordinator Katarina Cvek institutionen för kliniska vetenskaper. Innehållet har utarbetats av professor Erik Petersson vid institutionen för Akvatiska Resurser, veterinär Johan Lindsjö och docent Margareta Steen vid Nationellt Centrum för djurvälstånd, veterinär Jonas Malmsten vid Institutionen för vilt, fisk & miljö samt koordinator Katarina Cvek.

Maria Knutson Wedel

Katarina Cvek

Litteratur

1. Crozier G.K.D. & Schulte-Hostedde, A.I. 2014. The ethical dimensions of wildlife disease management in an evolutionary context. *Evolutionary Applications* 7:788–98. doi: 10.1111/eva.12171
2. Dickens, M.J., Delehanty, D.J. & Michael Romero, L. 2010. Stress: An inevitable component of animal translocation. *Biological Conservation*, vol. 143 (6), pp. 1329–1341 Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.02.032>
3. Huntingford, F.A., Adams, C., Braithwaite, V.A., et al. 2006. Current issues in fish welfare. *Journal of Fish Biology*. Oxford, UK; Malden, USA: Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1111/j.0022-1112.2006.001046.x>

4. Iossa G., Soulsbury C.D. & Harris S. 2007. Mammal trapping: A review of animal welfare standards of killing and restraining traps. *Animal Welfare*, 16(3):335–352.
5. Lindsjö J., Cvek K., Spangenberg E.M.F., et al. 2019. The dividing line between wildlife research and management - implications for animal welfare. *Frontiers in Veterinary Medicine*, 6(13). doi: 10.3389/fvets.2019.00013
6. Mulcahy, D.M. 2003. Does the animal welfare act apply to free-ranging animals? *Ilar Journal* 44:252–8. doi: 10.1093/ilar.44.4.252
7. Mulcahy, D.M. 2017. The Animal Welfare Act and the conduct and publishing of wildlife research in the United States, *ILAR Journal*, 2017, Vol. 58, No. 3, 371–378. doi: 10.1093/ilar/ilx024
8. Norwegian Consensus Platform for Replacement Reduction and Refinement of Animal Experiments, (NORECOPA). Harmonisation of the care and use of wild and domestic mammals and birds in field research. A consensus document issued by the participants at the meeting. 26 – 27 October 2017. <https://norecopa.no/media/8171/consensus-statement.pdf>; 2018 (accessed 2020-05-25).
9. Percie du Sert, N., Hurst, V, Ahluwaliaet, A., et al. 2019. The ARRIVE guidelines 2019: updated guidelines for reporting animal research. doi:10.1101/703181.
10. Spotswood E., Goodman K., Carlisle J., et al. 2012. How safe is mist netting? Evaluating the risk of injury and mortality to birds. *Methods in Ecology and Evolution* 3: 29-38. doi: 10.1111/j.2041-210X.2011.00123.x
11. Tarszisz, E., Dickman, C.R. & Munn, A.J. 2014. Physiology in conservation translocations. *Conservation Physiology* 2:cou054. doi: 10.1093/conphys/cou054
12. Wilson R.P. & McMahon C.R. 2006. Measuring devices on wild animals: what constitutes acceptable practice? *Frontiers in Ecology and the Environment*, 4(3):147-154. [https://doi.org/10.1890/1540-9295\(2006\)004\[0147:MDOWAW\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1890/1540-9295(2006)004[0147:MDOWAW]2.0.CO;2)

Bilagor

1. Brev till regeringen angående gränsdragning viltforskning och viltförvaltning SLU.scaw.2019.2.6-45.
 - 1.1-1.4 är bilagor till bilaga 1. Brev till regeringen ang. gränsdragning viltforskning och viltförvaltning_ SLU.scaw.2019.2.6-45.
 - 1.1. SLU:s gemensamma synpunkter till Jordbruksverket angående Jordbruksverkets uppdrag att utreda gränsdragning mellan förvaltning av vilt och fisk och användning av vilda djur i forskning, enligt regeringsbeslut N2018/03772/DL, SLU ID: SLU.ua.2018.2.6-2518.

1.2. Nationellt centrum för djurvälfaärd (SCAW) synpunkter på utkast från Jordbruksverket angående preliminärt förslag till ändring i djurskyddslagen (2018:1192) samt till bedömningskriterier för att bedöma om en åtgärd med vilda djur utgör förvaltning eller djurförsök, SLU ID: SLU.scaw.2019.2.6-36.

1.3. Institutionen för vilt, fisk och miljös synpunkter på Utkast – Preliminärt förslag till ändring i djurskyddslagen (2018:1192) samt till bedömningskriterier för att bedöma om en åtgärd med vilda djur utgör förvaltning eller djurförsök synpunkter på preliminärt förslag till lagändringar och bedömningskriterier.

1.4. Institutionen för vilt, fisk och miljös synpunkter angående utredningen av gränsdragningen mellan förvaltning av vilt och fisk och användning av vilda djur i forskning, enligt regeringsbeslut N2018/03772/DL (en av två bilagor till Institutionen för vilt, fisk och miljös synpunkter på Utkast – Preliminärt förslag ... //, bilaga 1.3 i denna lista).