

En analys av regleringen av djurskyddsområdet mellan åren 1988–2019

Svenskt djurskydd har förändrats genom åren. Lagstiftningen har reviderats, djurskyddsfrågorna har flyttats mellan olika myndigheter och politikerna har satt upp nya mål. I samband med beslutet 2017 att sänka lägsta tillåtna avvänjningsålder för smågrisar uppstod diskussioner. Var svenskt djurskydd på väg bakåt snarare än framåt? Nationellt Centrum för Djurvälstånd (SCAW) har analyserat förändringen av det svenska djurskyddet de senaste 30 åren, i ett projekt finansierat av Svenska Djurskyddsföreningen. Den här artikeln är ett sammandrag och axplock av slutrapporten (<https://pub.epsilon.slu.se/17144/>).

Text: Frida Lundmark Hedman, fil dr adjunkt i djurskydd vid SLU
 Margareta Stéen, leg veterinär, docent vid SLU
 Charlotte Berg, leg veterinär, professor vid SLU, föreståndare vid SCAW
Foto: Lotta Berg

Djurskydd engagerar, och vi vill att de djur vi håller ska ha ett bra liv (1). Vad som är en acceptabel djurhållning eller inte regleras i djurskyddslagstiftningen. Genom åren har regeringsskiftet och politiska beslut lett till att ansvaret för djurskyddsföreskrifterna har växlat mellan olika centrala myndigheter; Lantbruksstyrelsen (fram till 1991), Jordbruksverket (1991–2003), Djurskyddsmyndigheten (2004–2007) och Jordbruksverket åter igen (2007 och framåt). Även ansvarigt departement har ändrats genom åren då Näringsdepartementet tog över ansvaret från Landsbyggsdepartementet (tidigare Jordbruksdepartementet) 2015.

Den första svenska djurskyddslagen trädde i kraft 1944 (SFS 1944:219). Det unika med en djurskyddslag var att den skulle förebygga djurlidande (2). Innan djurskyddslagen kom kunde man enbart ingripa när djuren väl hade utsatts för lidande genom att döma den som orsakat lidandet för djurplågeri (ett straff som idag återfinns i Brottsbalken [1962:700]). När nästa djurskyddslag trädde i kraft 1988 (SFS 1988:534) framställdes Sverige som ett föregångsland på djurskyddsområdet, där korna utlovades grönbeta om sommaren och hönsen frihet från burarna. Regeringen ansåg

dock 2009 att det behövdes en mer modern och flexibel djurskyddslagstiftning och tillsatte en utredning (3). Det dröjde dock till 1 april 2019 innan Sveriges nu gällande djurskyddslag (2018:1192) trädde i kraft.

Trots att Sverige ofta omnämns som ett föregångsland finns det de som ifrågasätter om så verkligen alltid är fallet. Forskare, veterinärer och konsumentorganisationer såväl som djurskyddsorganisationer har vid ett flertal tillfällen påpekat att det i vissa fall finns striktare regelverk i andra länder och att produktionsintressen verkar gå före djurens välfärd. Frågan är om dessa farhågor har en reell grund? Riskerar svenskt djurskydd att försämrats i och med dagens reglering av djurskyddsområdet, och hur har förändringarna sett ut genom åren?

Syfte

Studiens övergripande syfte var att analysera hur djurskydds-föreskrifterna avseende djurskydd och djurvälstånd förändrades från 1988 till 2019. Våra frågeställningar var bland annat; 1) Hur har uppdragen och ansvarsbeskrivningarna till de centrala myndigheter som ansvarat för djurskydds-föreskrifterna formulerats sedan 1988 och fram till idag? 2) Hur har föreskriftsförändringarna i sak och

struktur påverkat djurens välfärd och djurskyddskontrollen? 3) Finns det föreskrifter som riskerar att strida mot djurskyddslagens intentioner? 4) Har föreskriftsförändringarna byggts på vetenskapliga rön eller är det andra faktorer, intressen och värderingar som har vägt tyngre?

Material och metoder

Studien avgränsades till djurslagen nöt, gris och häst, samt lagstiftning gällande skötsel och hållande av dessa djur, under tidsperioden 1988–2019. För att svara på frågeställningarna genomfördes analyser av remissutskick, färdiga föreskrifter och remissammanställningar från Lantbruksstyrelsen, Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket. Totalt analyserades dokument rörande 28 författningar (för fullständig lista, se slutrapport). Propositionerna till 1988 och 2019 års djurskyddslagar granskades avseende intentioner och värderingar. Dessutom granskades regleringsbrev, instruktioner och uppdrag för de tre myndigheterna. Utöver dessa vägdes även utredningar och rapporter in vilka har haft och fortfarande har betydelse för djurskyddet samt föreskrifternas utveckling.

De regler som granskades närmare



Många hästar får gå på bete sommartid. För hästar finns dock inget sådant krav i lagstiftningen, utan bara på att djuren ska kunna röra sig fritt i samtliga gängarter.

uppfyllde ett eller flera av följande kriterier: a) regeln var helt ny, b) regeln innebar större förändringar för djurhållningen och djurskyddet, c) regeln ändrades mycket från förslaget till slutlig föreskrift, d) regeln föranledde många synpunkter från remissinstanserna, e) fokus lades på föreskrifter där remissvar och/eller remissammanställning samt konsekvensutredningen fanns tillgängliga och kunde erhållas från myndigheterna, och f) fokus lades på föreskrifter som hade ändrats (det vill säga inte på de allmänna råden).

För varje regel som granskades gjordes noteringar om hur den centrala myndigheten hade motiverat sitt förslag. En särskild notering gjordes om de hade hänvisat till forskning. Noterades gjordes även då någon remissinstans åsikt tycktes väga tyngre än andras, samt om, och i sådana fall hur, regeln skiljde sig från remissförslaget, och om det framgick vilka eventuella motiv som låg bakom ett beslut om förändring eller ej.

RESULTAT

Hur den centrala myndighetens uppdrag har förändrats genom åren

Den centrala myndighet som ansvarar för djurskyddet ska vara en oberoende expertmyndighet, dock styrs dess verksamhet av instruktioner, regleringsbrev och specifika uppdrag från regeringen. Sedan 1991 har målet "ett gott djurskydd" funnits med i samtliga instruktioner (Figur 1). Före 1991 fokuserades mer på ett "gott hälsotillstånd". Före 2007 innehöll regleringsbrev och instruktioner skrivelser om att djurskyddet skulle förbättras. Djurskyddsmyndigheten hade mer detaljerade instruktioner kring om-

rådet djurskydd, då Djurskyddsmyndigheten var en "enfrågemyndighet" till skillnad från vad Lantbruksstyrelsen var och Jordbruksverket är. Efter 2007 har regeringen istället uttryckt att djurskyddsnivån ska bibehållas, att detaljnivån ska minska och flexibiliteten öka till ett mer målinriktat regelverk.

Från regeringen kommer även utredningar och rapporter som direkt eller indirekt påverkar myndighetens föreskrifter till sak och struktur. I den så kallade *konkurrenskraftsutredningen* (4) angavs att eventuella nationella särkrav utöver EU:s nivå måste bygga på vetenskaplig grund och att lagstiftningen ska vara mindre detaljerad med ökad flexibilitet och målstyrning. Det angavs också att all nationell lagstiftning behövde prövas noga vad gäller dess påverkan på konkurrenskraften, och att djurskyddslagstiftningen ska ses över för att skapa balans mellan gott djurskydd och konkurrenskraft. Konkurrenskraftsutredningens vision var även att EU:s lagstiftningsnivå ska höjas, och den svenska djurskyddslagstiftningsnivån sänkas så att lagstiftningarna i framtiden möts i en EU-gemensam djurskyddslagstiftning. Eventuella "svenska särregler" vilka bidrar till att Sverige fortfarande är ett föregångsland skulle då bygga på frivilliga branschöverenskommelser. År 2017 redovisade regeringen den så kallade *livsmedelsstrategin* (5) där målen bland annat var att regler ska utformas så att de stödjer en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar och föreskrifterna blir mer målinriktade och flexibla. Dessa måls genomförande avsågs kunna ske genom bland annat regelför-

enklingar och administrativa lättnader. Livsmedelsstrategin angav dock tydligt att djurskyddsnivån inte ska sänkas.

Värderingar och intentioner bakom djurskyddslagen

Den centrala myndighetens ska med sina föreskrifter precisera vad som krävs för att lag och förordning ska anses vara uppfyllda. Utifrån djurskyddslagens förarbeten går det att konstatera att bland annat följande värderingar och intentioner bör återspeglas i djurskyddsföreskrifterna:

- Djur är kännande varelser
- Föreskrifterna ska vara förebyggande
- Föreskrifterna ska skydda det individuella djuret
- Djur ska skyddas mot onödigt lidande och sjukdom, vilket indirekt innebär att det finns nödvändigt lidande som kan accepteras
- Lidande omfattar både fysiskt och psykiskt lidande
- Djur är egendom enligt svensk rättsordning, men ska tillskrivas mer än enbart ett materiellt värde
- Ett djur har ett egenvärde oavsett i vilket syfte det hålls eller vilket ekonomiskt värde det har för människan
- Föreskrifterna ska i första hand bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet men samtidigt måste andra aspekter såsom ekonomi och produktion vägas in
- Djurskyddsnivån får inte sänkas
- Föreskrifterna ska gå längre än att enbart undvika lidande och dålig välfärd, den syftar till att främja en god djurvälstånd

och respekt för djur (särskilt tydligt i och med djurskyddslagen SFS 2018:1192)

Föreskriftsförändringar

De första föreskrifterna för nöt, gris och häst utkom 1989 (LSFS 1989:20), för hästar var dock regleringarna knapphändiga. Tävlingshästarna fick 1993 mer omfattande föreskrifter, men inte förrän 2003 omfattade föreskrifterna alla hästar. År 2007 skedde en större revidering av hästföreskrifterna då hästarna fick en egen författning (DFS 2007:6). Nya regler infördes med krav på att hästar till exempel inte får hållas bundna i spilta i mer än 16 timmar per dygn, att box eller lösdrift måste byggas vid ny- eller ombyggnation och att hästars behov av social kontakt måste tillgodoses. En större revidering av hästföreskrifterna skedde återigen 2019 (SJVFS 2018:49), denna gång i syfte att göra reglerna mer funktionsinriktade, moderna, flexibla, lättolkade, tydliga och mindre detaljerade.

När det gäller lantbrukets djur har en del förändringar i regelverket skett på grund av att nya regler har tillkommit efter EU-inträdet. Många av de regler gällande nötkreatur som Lantbruksstyrelsen införde 1989 återfinns även i dagens föreskrifter (SJVFS 2019:18). Till exempel fanns det även för 30 år sedan krav på att djuren i normalfallet ska ha daglig tillsyn, att djuren ska hållas rena (sedan 1993 står det "tillfredsställande rena"), att ströbäddar ska hållas torra, och att djur som hålls i utedrift ska ha tillgång till ligghall. Under åren har kraven kring bete modifierats en del och det har införts krav på lösdrift i samband med ny- eller ombyggnad. För grisarna har det skett mer omfattande förändringar, som krav på fri tillgång till vatten och att i anläggningar med fler än nio suggor ska suggor och gyltor hållas gruppvis. Tillika infördes 2003 att suggans box ska uppfylla den så kallade "2 m-cirkeln". Regeln med "2 m-cirkeln" togs bort 2006, samtidigt som krav infördes på att strömedlet ska tillgodose grisarnas sysselsättnings- och komfortbehov samt att suggor/gyltor ska få strömedel så att de kan utföra bobyggnadsbeteenden. Sedan 2017 har även nöt och gris egna föreskrifter, från att tidigare reglerats i samma författning.

Fallstudie om föreskriftsförslag

I en fallstudie om hur specifika föreskriftsförslag har hanterats, motiverats och genomförts ges en sammanfattande redovisning kring hur förslag på 77 nya eller reviderade regler har hanterats, motiverats och genomförts sedan 1988. Dessa 77 regler kommer från 14 olika författningar och fördelningen mellan djurslagen är: 21 nöt, 19 gris, 24 häst samt 13 gemensamma



Beteskravet för mjölkkor har funnits länge, men småjusteringar har gjorts genom åren efter krav från branschen, bland annat för att förtydliga vilka undantag som kan göras, till exempel i samband med sjukdom, insemination eller riktigt dåligt väder. Detta har samtidigt gjort regelverket mer detaljerat.

regler för dessa djurslag. Nio författningar utkom från Jordbruksverket och fem från Djurskyddsmyndigheten.

Om och vilka myndigheten haft samråd med inför en revidering av föreskrifter framkom i elva av 14 författningsförslag, vid bara ett av de elva tillfallen har samråd inte skett. I de andra tio fallen har organisationer från näringen deltagit i samråd med myndigheten; vid fem av dessa har myndigheten endast samrått med representanter från näringen.

Myndigheten motiverade själv att 71 procent av förslagen skulle leda till en förbättring för djuren, att 38 procent var till fördel för djurhållarna och att 14 procent av ändringsförslagen främst berodde på ett EU-direktiv eller ändring i djurskyddslagen behövde införlivas i föreskrifterna. I 9 procent av förslagen var det oklart vem/vilka som egentligen skulle dra nytta av ändringen. Huruvida ändringsförslaget har haft stöd i forskningen framkom sällan i myndigheternas motiveringar till ändringarna – 57 procent av ändringsförslagen innehöll inga resonemang alls kring vetenskapliga rön. Vid analys av djurskyddsnivån på föreskriftsförslagen bedömdes 45 procent helt eller delvis innebära en höjning av djurskyddet, 19 procent helt eller delvis en sänkning, och 30 procent där förslaget helt eller delvis innehöll delar där det inte gick att avgöra vilka konsekvenserna skulle bli för djurskyddet.

I snitt har 47 remissinstanser svarat på myndigheternas remisser. Remissvar har främst inhämtats från näringens organisationer, kontrollmyndigheter, universitet, djurskydds- och djurrättsorganisationer, veterinära organisationer, andra myndigheter samt obligatoriska instanser kring formalia av föreskrifternas utformning. Remissvaren

som har inkommit till myndigheterna har varierat kraftigt i utformning och kvalitet. Synpunkter har förts fram, men det som har angetts som själva remissvaret har inte alltid varit tydligt, det vill säga om man avstyrkte, tillstyrkte eller kunde tänkas tillstyrka efter vissa justeringar. Av de 77 analyserade ändringsförslagen har remissinstanserna överlag varit positiva till 31 procent av regelförslagen och negativa till 22 procent av förslagen. Till 8 procent av förslagen har ungefär hälften av remissinstanserna varit för och hälften emot. Till 18 procent av regelförslagen framhöll de flesta remissinstanserna någon form av skeptisk uppfattning till delar eller hela förslaget och för 18 procent av förslagen fanns så många otydliga remissvar att det är oklart om majoriteten egentligen var för eller emot.

Av de analyserade regelförslagen var det 32 procent som avsevärt ändrades i sak efter remissrundan i förhållande till det förslag som gick ut på remiss, 6 procent genomgick mindre sakändringar och 61 procent ändrades inte alls i sak. Från djurskyddssynpunkt skärptes skrivningarna mellan förslag till slutlig regel i 12 procent av fallen. I 66 procent av fallen behölls djurskyddsnivån oförändrad efter remissomgången, och i 9 procent sänktes djurskyddsnivån. I 12 procent av fallen var det svårt att avgöra huruvida förändringen hade lett till en höjning eller sänkning av djurskyddsnivån. Av de enskilda regelförslag som majoriteten av remissinstanserna var emot eller mycket skeptiska till gjorde myndigheterna tydliga sakändringar i 42 procent av fallen. I 48 procent av fallen vidhöll myndigheterna sina förslag och i 10 procent skedde mindre sakändringar. Sett per djurslag var flest remissinstanser kritiska till regelförslag som rörde häst där 16 av de

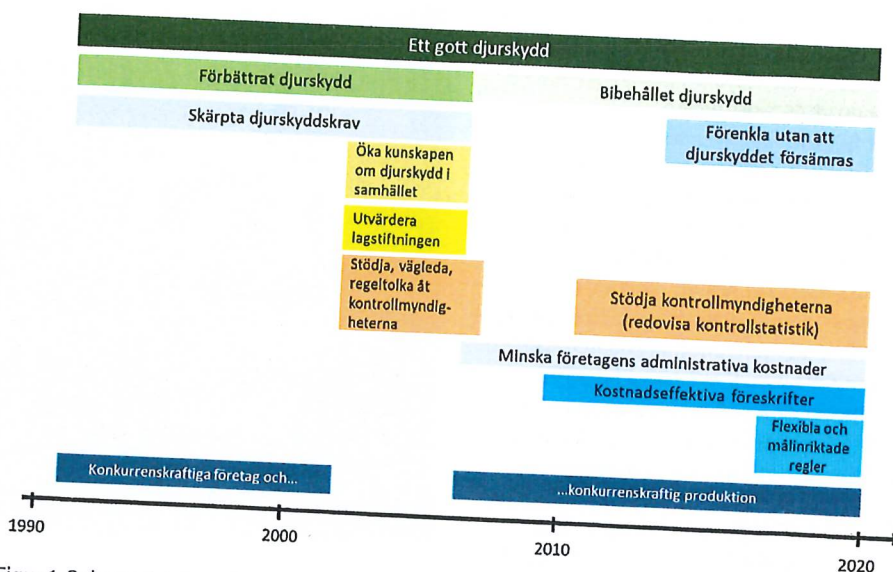
24 regler (67 procent) som analyserats fick tydlig kritik. Motsvarande siffror var sju av 19 (37 procent) för gris och fem av 21 (24 procent) för nöt.

Utifrån analyserad dokumentation var det för 68 procent av regelförslagen inte tydligt att någon remissinstans vägde tyngre än någon annan under remissförandet. Vid 14 procent av regeländringarna framkom att näringens uppfattning vägde tungt, vid 5 procent att kontrollmyndigheterna vägde tungt, vid 4 procent av regelförändringarna har forskare vägt tungt, och vid ett tillfälle (1 procent) har remissvaret från en veterinärorganisation vägt tungt. För 9 procent av regelförslagen saknades tillräckligt med information för att kunna göra en bedömning. Djurskydds- eller djurrättsorganisationernas synpunkter har aldrig vägt tyngst, men de kan ha fått gehör för sina åsikter om andra remissinstanser även delat deras uppfattning. Detsamma gäller övriga intressenter som till exempel konsumentorganisationer eller privata aktörer.

DISKUSSION

Djurskyddsnivån har höjts

Analysen visar att djurskyddsföreskrifterna generellt har stärkts under de senaste 30 åren, men exempel finns då föreskrifterna har försämrats förutsättningarna för djuren. Viktigt är dock att komma ihåg att djurskyddslagstiftningen inte syftar till att fastställa en optimal djurskyddsnivå utan en acceptabel lägstanivå. Det innebär att en skärpning av lagstiftningens nivå medför att en miniminivå ersätter en annan miniminivå. Eftersom lagstiftningen handlar om en miniminivå innebär den inte heller att bästa möjliga välfärdsnivå är det som eftersträvas eller uppnås. Till exempel har kraven kring spaltgolv för nöt skärpts genom att spalten måste vara försedd med gummi eller annat eftergivligt material som visserligen är bättre än betongspalt (6, 7) men fortfarande inte är optimalt utifrån djurvälståndssynpunkt (8, 9). Huruvida något ses som en skärpning, jänkning eller bibehållen nivå kan även avföras av vilken syn på djurvälstånd människor tar. Generellt kan man säga att djurvälstånd ändlar om biologisk funktion, naturligt liv och känslor hos djuren (10). Vilken av dessa faktorer som väger tyngst kan dock skilja sig mellan olika personer (11). När miniminivå har minskats och spalt tillåts med motiveringen att förbättra boxhygien så att uren blir renare har det samtidigt inneburit en inskränkning av djurens möjlighet till rörelse och naturligt beteende. Det förekommer också föreskriftsförändringar där det har varit svårt att fastställa om



Figur 1. Schematisk översikt över hur regeringens direktiv till den centrala myndigheten har förändrats genom åren avseende de mål som har satts upp i regleringsbrev och instruktioner.

djurskyddet alls har förändrats. Förändringarna i de senaste hästföreskrifterna innebär att krav som har reglerat miljö och skötsel delvis har bytts ut mot mål som ska uppnås, vilket enligt Jordbruksverket inte innebär en sänkning av djurskyddsnivån, tvärtom. Flera remissinstanser har dock framfört en oro för att dessa så kallade funktionsregler kan komma att tolkas olika och resultera i djurskyddsförsämringar.

Forskningsstöd

Att majoriteten av de föreskriftsförslag som myndigheten har lagt fram saknar stöd i forskningen innebär inte nödvändigtvis att vetenskaplig grund saknas, utan kan innebära att myndigheten inte har redovisat att underlag från forskning har inhämtats. De senaste åren har det blivit allt tydligare att regeringen förväntar sig att föreskrifterna baseras på vetenskaplig forskning eller beprövad erfarenhet (5, 12, 13). Ett Vetenskapligt råd för djurskydd inrättades vid SLU i december 2017 på uppdrag av regeringen, för att bistå myndigheter med vetenskapliga underlag. Därför skulle Jordbruksverket kunna införa nya rutiner och bättre redovisa vilket forskningsstöd som ligger till underlag, eller inte, i samband med nya föreskriftsförslag.

Det finns inte forskningsstöd till all lagstiftning och kommer inte heller att finnas. Forskning kan visa på hur djurens välfärd påverkas av olika faktorer (resurser, skötsel och så vidare), men kan i princip aldrig sätta miniminivåerna. Dessa måste sättas av lagstiftarna vilka ska spegla samhällets syn på lägsta acceptabla djurhållning, samt väga olika intressen mot varandra. Till exempel saknas forskning som säger att just sex

timmar per dygn är lägsta lämpliga tiden för en ko på bete. Däremot finns det studier som visar på betets välfärdsfördelar (14, 15). Forskningsresultat är sällan entydiga och det finns ofta för- och nackdelar med olika sätt att inhysa djur. Alla forskare är inte heller alltid överens om vilka slutsatser man kan dra av ett visst forskningsresultat (16). Slutligen får man inte heller glömma att forskning kring djurs välfärd inte är den enda faktorn som lagstiftarna väger in när de skapar regler. Faktorer som ekonomi, kultur, traditioner och etik spelar också in när miniminivåerna sätts (17–20). Regeringen förväntar sig också att Jordbruksverket gör sådana avvägningar (5, 21).

Remissinstansernas inflytande

Intressegrupperna framförde argument i första hand utifrån sina perspektiv, dock inte alltid samstämmigt inom respektive grupp. Samtliga länsstyrelser hade till exempel sällan samma åsikt eller kom med samma idé på förändringar kring ett föreskriftsförslag. Att samma intressegrupp hade olika åsikter bidrog till slutsatsen att en viss intressegrupps röst sällan vägde tyngre än andras under remissförandet.

Något som bör uppmärksammas är att flera målsättningar som ställs från regeringen i olika uppdrag och i regleringsbrev till Jordbruksverket om att ta fram mer målinriktade, mer flexibla och mindre detaljerade föreskrifter, även återfinns i näringens organisationers remissvar sedan år 2007. Vilket innebär att regeringens sätt att formulera sina målsättningar sammanfaller med näringens önskemål i remissvaren i tid och uttryck. Andra intressenter har också

delvis varit positiva till fler målinriktade krav (så kallade funktionskrav) genom åren, men inte i samma utsträckning.

Det förekommer även att en och samma remissinstans har framfört helt olika åsikter i sitt remissvar. Till exempel efterfrågade den samlade hästnäringen fler funktionskrav i de senaste hästföreskrifterna samtidigt som man avstyrkte de funktionskrav som föreslogs. Hästnäringen ansåg att risken fanns för att enskilda inspektörers olika bedömningar kunde bli för stor. Kvaliteten på remissvaren har varierat, liksom svarens tydlighet. Inte helt sällan har det varit svårt att avgöra om en remissinstans överlag har tillstyrkt eller avstyrkt ett förslag. Det har med andra ord inte alltid varit lätt för myndigheten att förstå vad en remissinstans egentligen har ansett om förslaget. Om ett förslag har avstyrkts av flera organisationer var det inte heller säkert att förslaget avstyrktes av samma orsak; i vissa fall kunde någon tycka att kravet var för hårt ställt och i andra fall att det för svagt ur djurskyddssynpunkt.

Hästnäringens organisationer är de som generellt har varit mest negativa till ändringar i föreskrifterna. När det har saknats forskning har man påtalat det som en brist, och när det har funnits forskning har man ansett att den inte har varit användbar, saknat trovärdighet eller tolkats felaktigt (främst i remissvaret till DFS 2007:5). Nöt- och grisbranschen har varit mer positivt inställda till föreskriftsändringarna. Varför just hästbranschen har varit mer negativ kan det bara spekuleras kring, men en faktor kan vara den relativt snabba utvecklingen som har skett avseende hästföreskrifterna, från att det knappt har funnits några föreskrifter alls att förhålla sig till före 2003 till ett relativt omfattande regelverk. Hästnäringen kan också anses representera en mer brokig skara djurägare än nöt- och grisbranschen, där hästnäringen utgörs av allt från hästhållning på hobb- till elitnivå inom ett flertal discipliner. Att hästnäringen inte alltid har varit "mogen" för föreskriftsändringar blir tydligt när man ser utvecklingen av föreskrifternas innehåll. Krav på daglig utevistelse föreslogs redan 2003 av Jordbruksverket, men det dröjde till 2007 innan det blev verklighet. Djurskyddsmyndigheten föreslog 2007 ett förbud mot att klippa av eller avlägsna hästens känselhår, som nedgraderades till ett allmänt råd efter motstånd i remissrundan, men som 2018 infördes som ett krav av Jordbruksverket. På liknande sätt har/håller även kravet på social kontakt med artfränder på att "mogna" fram.

Den centrala myndighetens spelregler

Föreskrivande myndighet behöver förhålla



För gris har storlek och utformning av grisionsboxar flera gånger varit uppe till diskussion.

sig till regeringens direktiv, och det framkommer tydligt i studien att politikernas viljeytringar återspeglas i hur föreskrifter skrivs. Jordbruksverket förväntas idag utforma föreskrifter som till exempel är målinriktade, flexibla och med låg detaljeringsnivå samtidigt som de ska vara tydliga, kontrollerbara, förutsägbara, innehålla en relativt hög detaljeringsnivå och möjliggöra likvärdiga bedömningar. Regeringen ger därmed otydliga och ibland direkt motstridiga direktiv till hur de vill att den centrala myndigheten utvecklar föreskrifterna. Otydligheten gäller även vilken djurskyddsnivå som ska eftersträvas. Den nya djurskyddslagen har höjda intentioner och fokuserar på en god djurvälstånd, Livsmedelsstrategin och regleringsbrevet strävar efter en bibehållen djurskyddsnivå och Konkurrenskraftsutredningen anger att djurskyddsnivån bör sänkas i svensk lagstiftning för att möta EU:s regelnivå.

Slutsatser

Djurskyddsnivån i föreskrifterna för nöt, gris och häst har under de senaste 30 åren generellt sett blivit högre, även om det finns tillfällen när en sänkning har skett. Att nivån har höjts är dock inte detsamma som att en optimal djurskydds- eller djurvälståndsnivå har uppnåtts, snarare att en viss miniminivå har ersatts med en annan. Djurskyddslagstiftningen syftar främst till att förebygga välfärdsrisker för djuren. Värdefullt vore om lagstiftningen i högre utsträckning också kunde utvärderas för att säkerställa att reglerna får den önskad effekt som eftersträvas på den faktiska djurvälståndet, särskilt då en

ny djurskyddslag har tagits fram som ska säkerställa ett gott djurskydd och främja god djurvälstånd.

De föreskriftsändringar som har skett och det sätt som myndigheten har uttryckt sig på återspeglar de direktiv myndigheten har fått av regeringen. Före 2007 var det tydligt att det strävades efter en höjd djurskyddsnivå och ett skärpt regelverk. Sedan 2007 uttrycker regeringen istället att djurskyddsnivån ska bibehållas och att detaljnivån ska sänkas, samt att flexibilitet ska ökas och ett mer målinriktat regelverk ska tas fram.

SUMMARY

Sweden is often mentioned as a leading country when it comes to animal welfare legislation. However, substantial changes have been made in the national AW legislation lately, resulting in criticism. In this study the development of the Swedish animal welfare regulations (written by the central competent authority, CCA) between 1988 and 2019, was analysed. How has the required animal welfare level changed, and who has the CCA listened to? The regulations and amendments on cattle, pigs and horses were scrutinized and a sample of requirements were selected for analysis. CCA's motives behind the proposed amendments, the stakeholders' written responses and the final wording of the requirements were scrutinized.

The animal welfare protection level for cattle, pigs and horses has improved during the last 30 years in Sweden, even though

some requirements have been relaxed to meet other interests than those of the animals. Of the amendments, 45 % meant an increased level of animal welfare and 19 % a decreased level. The motivation behind the amendments rarely included scientific reasoning, an area where there is room for improvement for the CCA. The stakeholders were clearly positive to 31 % of the amendments and negative or skeptical to 40 %. For most of the amendments during the referral round, it was not clear if one stakeholder group had more impact than the others did. However, when the CCA consulted the stakeholders in beforehand, i.e. before the formal referral round, the industry was always present. Half of the times, the industry representatives were the only stakeholders invited. We also noticed that the industry's opinions coincided in time and wording with the governments directives to the CCA. Before 2007, the government expressed aims related to an improved animal welfare level and a more detailed legislation, and after 2007 aimed at a more flexible and goal-oriented legislation with fewer details and a maintained animal welfare level. This study showed that the CCA's regulation does mirror the, sometimes ambiguous, directions from the government. •



Hästars behov av social kontakt med andra hästar alternativt andra djurslag är en av de frågor som har berörts av förändringar i lagstiftningen under den aktuella perioden.

REFERENSER

1. European Commission. 2016. Attitudes of Europeans towards Animal welfare. Special Eurobarometer 442. doi:10.2875/884639.
2. Kungl. Maj:ts proposition nr 43. 1944. Kungl. Boktryckeriet. P.A. Nordstedts & Söner. Stockholm.
3. Dir. 2009:57. Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll. Kommittédirektiv. Jordbruksdepartementet. Stockholm.
4. SOU 2015:15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. 2015. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
5. Prop. 2016/17:104. En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. 2017. Regeringens proposition. Näringsdepartementet. Stockholm.
6. Graunke, K.L., Telezhenko, E., Hesse, A., Bergsten, C. & Loberg, J.M. 2011. Does rubber flooring improve welfare and production in growing bulls in fully slatted floor pens? *Animal Welfare*, 20, 173–183.
7. Platz, S., Ahrens, F., Bendel, J., Meyer, H.H.D. & Erhard, M.H. 2008. What Happens with Cow Behavior When Replacing Concrete Slatted Floor by Rubber Coating: A Case Study. *Journal of Dairy Science*, 91 (3), 999–1004.
8. EFSA. 2012. Scientific Opinion on the welfare of cattle kept for beef production and the welfare in intensive calf farming systems. *EFSA Journal*, 10(5).
9. Hinterhofer, C., Ferguson, J.C., Apprich, V., Haider, H. & Stanek, G. 2006. Slatted Floors and Solid Floors: Stress and Strain on the Bovine Hoof Capsule Analyzed in Finite Element Analysis. *Journal of Dairy Science*, 89 (1), 155–162.
10. Fraser, D., Weary, D.M., Pajor, E.A. & Milligan, B.N. 1997. A scientific conception of animal welfare that reflects ethical concerns. *Animal Welfare*, 6, 187–205.
11. Rushen, J., Butterworth, A. & Swanson, J.C. 2011. Animal Behavior and Well-being Symposium: Farm animal welfare assurance: Science and application. *Journal of Animal Science*, 89, 1219–1228.
12. SOU 2000:108. Ett förbättrat djurskydd. 2000. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
13. SOU 2011:75. Ny djurskyddslag. 2011. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
14. Alvoäsen, K. 2015. Ekonomiska konsekvenser av krav på bete för mjölkkor. Sveriges Lantbruksuniversitet.
15. Ekesbo, I. 2015. Zero grazing or not – health, fertility, milk production, economy. *The Swedish Veterinary Journal*, 8-9, 11–18.
16. Bracke, M.B.M., Edwards, S.A., Engel, B., Buist, W.G. & Algers, B. 2008. Expert opinion as 'validation' of risk assessment applied to calf welfare. *Acta Veterinaria Scandinavica*, 50.
17. Croney, C.C. & Millman, S.T. 2007. Board-invited review: The ethical and behavioral bases for farm animal welfare legislation. *Journal of Animal Science*, 85, 556–565.
18. Lundmark, F., Berg, C., Schmid, O., Behdadi, D. & Röcklinsberg, H. 2014. Intentions and Values in Animal Welfare Legislation and Standards. *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, 27, 991–1017.
19. SandØe, P., Forkman, B. & Christiansen, S.B. 2004. Scientific uncertainty - how should it be handled in relation to scientific advice regarding animal welfare issues? *Animal Welfare*, 13, S121–S126.
20. Yeates, J.W., Röcklinsberg, H. & Gjerris, M. 2011. Is welfare all that matters? A discussion of what should be included in policy-making regarding animals. *Animal Welfare*, 20, 423–432.
21. Prop. 2017/18:147. Ny djurskyddslag. 2018. Regeringens proposition. Näringsdepartementet. Stockholm.