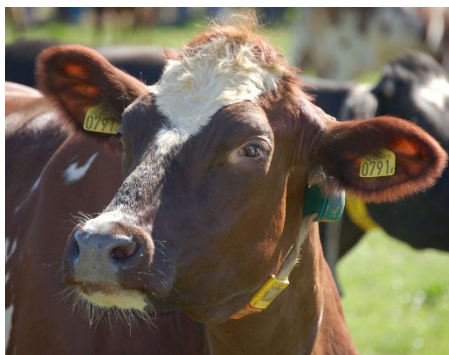


En analys av regleringen av djurskyddsområdet från 1988 och fram till idag

Förändringar och konsekvenser för djurens välfärd



Mars 2020

Frida Lundmark Hedman

Fil. Dr., Institutionen för Husdjurens Miljö och Hälsa, SLU

Med bidrag från projektgruppen bestående av:

Margareta Stéen, docent, Nationellt Centrum för Djurvälfärd (SCAW)

Lotta Berg, professor, Institutionen för Husdjurens Miljö och Hälsa, SLU

Innehåll

Sammanfattning	4
1. Introduktion.....	7
1.1 Syfte och frågeställningar	8
2. Material och metod	8
3. Hur den centrala myndighetens uppdrag förändrats genom åren.....	10
3.1 Instruktionerna	10
3.2 Regleringsbrev	11
3.4 Utredningar som påverkar djurskyddsarbetet för den centrala myndigheten	12
3.4.1 Betänkandet - Ett förbättrat djurskydd.....	12
3.4.2 Djurskydd med helhetssyn – en analys	12
3.4.3 SOU 2011:75 – Ny djurskyddslag	13
3.4.4 Konkurrenskraftsutredningen.....	13
3.4.5 Livsmedelsstrategin	14
4. Värderingar och intentioner bakom djurskyddslagen	14
4.1 Djurskyddslag (SFS 1988:534).....	14
4.2 Djurskyddslag (SFS 2018:1192).....	16
4.3 Värderingar och intentioner att återspegla i föreskrifterna	17
5. Hur föreskrifterna förändrats genom åren.....	17
5.1 Nöt	18
5.2 Gris.....	19
5.3 Häst	21
6. Generella skäl till författningsändringar	23
7. Hur förslag på översyner av föreskrifter generellt mottagits av remissinstanserna	23
7.1 Förslaget till SJVFS 2003:6	23
7.2 Förslaget till DFS 2007:5.....	23
7.3 Förslaget till DFS 2007:6.....	25
7.4 Förslaget till SJVFS 2018:49	25
7.5 Slutsatser kring remissinstansernas generella åsikter	26
8. Fallstudie – hur specifika föreskriftsförslag har hanterats, motiverats och genomförts	27
8.1 Samråd inför remissutskick.....	27
8.2 De centrala myndigheternas motiveringar till föreskriftsändringarna	27
8.3 Djurskyddsnivån på föreskriftsförslagen	28
8.4 Remissinstansernas synpunkter.....	28
8.5 Reglernas slutliga utformning.....	28
8.6 Vilka remissinstanser har myndigheterna lyssnat på?	29
9. En liten europeisk utblick	29
9.1 Olika länders intentioner och omfattning av djurskyddslagstiftningen	29
9.2 Olika länders innehåll i och nivå på djurskyddslagstiftningen	30

9.3 Synen på det egna landets djurskyddslagstiftning	31
9.4 Initiativ utöver djurskyddslagstiftningen	32
10. Diskussion.....	33
10.1 Har regleringen av svenskt djurskydd försämrat eller förbättrat för djuren?	33
10.1.1 Förändringar i föreskrifterna för nöt, gris och häst	33
10.1.2 En skärpning är inte detsamma som ett optimalt djurskydd eller en optimal djurvälstånd 34	
10.1.3 Föreskrifternas nivå i förhållande till djurskyddslagen.....	35
10.2 För vems skull görs ändringar i djurskyddsföreskrifterna?.....	37
10.3 Vilken betydelse har forskningen haft i föreskriftsarbetet?	37
10.3.1 Hantering av forskningsresultat	37
10.3.2 Vilket forskningsstöd kan förväntas i föreskriftsprocessen?.....	38
10.4 Remissinstansernas bidrag till föreskriftsprocessen.....	39
10.5 Den centrala myndighetens hantering av remissvaren.....	40
10.6 Den centrala myndighetens spelregler	41
10.7 Konsekvenser för kontrollmyndigheterna.....	42
10.7.1 Från resurskrav till funktionskrav	42
10.7.2 De allmänna rådets roll	43
10.7.3 Minskad administrativ börda	44
10.8 Konsekvenser för konsumenternas förtroende för svenskt djurskydd	44
11. Studiens begränsningar	46
12. Slutsatser	47
Ett slutligt tack	48
Referenser	49

Bilaga 1

Sammanfattning

Djurskydd är något som engagerar i samhället. Vad som anses vara en acceptabel djurhållning regleras i djurskyddslagstiftningen, som består av lag, förordning och föreskrifter. Genom åren har det skett ändringar av såväl organisationen av djurskyddsarbetet som själva lagstiftningen. På senare tid har en del röster hörts i samhällsdebatten, till exempel politiker, forskare, konsumentorganisationer och djurskyddsorganisationer, kring att djurens välfärd får stå tillbaka för produktionsintressen. Frågan är om dessa farhågor har en reell grund.

Huvudsyftet med denna studie har varit att analysera hur djurskyddsföreskrifterna förändrats från år 1988 och fram tills idag. De mer specifika frågeställningarna som berörts har handlat om hur uppdragen och ansvarsbeskrivningarna till den centrala (föreskrivande) myndigheten (härefter ”myndigheten”) sett ut, hur föreskriftsförändringarna står sig i förhållande till djurskyddslagens intentioner, samt hur dessa förändringar i både sak och struktur påverkat djurskyddet och djurens välfärd. En särskild frågeställning har varit huruvida föreskriftsändringarna byggt på vetenskapliga fakta, eller om andra faktorer, intressen och värderingar vägt tyngre. Slutligen handlade en frågeställning om hur utvecklingen skett i andra europeiska länder, för att sätta resultaten i ett större sammanhang.

Studien avgränsades till djurslagen nöt, gris och häst. Föreskrifter, remissutskick och remissammanställningar/remissvar från 1988 har analyserats med syftet att utvärdera vilka förändringar som skett. I ett nästa steg togs 77 regler ut utifrån ett antal kriterier. Varje regel granskades därefter hur myndigheten motiverat sitt förslag, vad remissinstanserna ansett om förslaget, om någon instans vägt tyngre än någon annan, samt om den slutliga formuleringen skiljde sig åt från det remitterade förslaget. Även propositionerna till djurskyddslagen (1944, 1988 och 2019) har analyserats, liksom den centrala myndighetens instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag, tillika utredningar och rapporter vilka haft eller har betydelse för djurskyddet/djurvälfärden. Ett frågebatteri rörande nationella djurskyddsregler sändes ut till djurskyddskunniga i 15 europeiska länder.

Resultatet av analyserna visar att det svenska djurskyddsregelverket ändrats mycket sedan 1988. År 1988 fanns det enbart allmänna råd avseende nöt, gris och häst. De första bindande föreskrifterna utkom 1989 och var då mer omfattande för nöt än för gris, och båda dessa djurslag hade betydligt mer omfattande föreskrifter än för häst. År 1993 fick tävlingshästarna lite mer omfattande föreskrifter, dock började föreskrifterna gälla alla hästar (oavsett hästhållning) först 2003. Utifrån analysen har djurskyddsföreskrifterna generellt stärkts för alla tre djurslag sedan 1988. För nötkreaturen har det till exempel införts förbud mot uppbundna handjur, krav på lösdrift för alla nötkreatur i samband med ny- eller ombyggnad, samt att spaltgolv endast får förekomma i värmeisolerade stallar och vara belagt med gummi eller annat eftergivligt material. För grisar har till exempel krav på bobyggnadsmaterial till sугgor, krav på strö för sysselsättning och komfort, samt krav på fri tillgång till vatten stärkt djurskyddet. För hästar har djurskyddsnivån höjts genom till exempel begränsning av hur länge en häst får stå bunden i spilta, förbud mot nybyggnation av spiltor för stadigvarande uppställning, krav på social kontakt och krav på daglig fri rörelse i alla gångarter (i första hand utomhus). Det har dock även förekommit föreskriftsförändringar där det är svårt att uttala sig om huruvida djurskyddet har förändrats och i så fall på vilket sätt, samt om ändringarna de facto sänkt djurskyddsnivån. Förändringarna i de senaste hästföreskrifterna, där funktionskrav ersatt resurskrav och de allmänna råden i princip helt tagits bort, är exempel på förändringar där det är svårt att avgöra vilken inverkan dessa får på djurskyddsnivån i praktiken. Jordbruksverkets syfte är att det inte ska innebära en sänkning av djurskyddsnivån, utan tvärtom. Många remissinstanser ser dock risken att ändringen

kommer att innebära att såväl djurägare som djurskyddsinspektörer kommer göra fler skilda bedömningar, vilket ger en ökad rättsosäkerhet och mindre förutsägbarhet, såvida inte Jordbruksverket förstärker sin kontrollvägledning gentemot länsstyrelserna och satsar mer på information ut till djurägarna.

Av de regler som analyserades avseende ändringar så visade 45 % helt eller delvis någon form av djurskyddshöjning, 19 % helt eller delvis en sänkning samt 30 % där det inte varit helt möjligt att avgöra djurskyddskonsekvenserna. Att nivån höjts är dock inte detsamma som att en optimal djurskyddsnivå eller djurvälståndsnivå uppnåtts.

Av analysen framgick det att vid framtagandet av förslag på föreskrifter hade myndigheten samrått med näringsens organisationer i samtliga fall när samråd hållits. Vid 50 % av samråden var näringsens organisationer myndighetens enda samrådspartners, andra intressenter än näringen var närvarande vid samrådsmöten resterande 50 % av fallen. Vid 71 % av regelförslagen motiverade myndigheten ändringen med förbättringar av djurvälståndet, 38 % av förslagen motiverades helt eller delvis utifrån djurhållarens perspektiv och 14 % av förslagen motiverades avseende ändringar i EU-lagstiftningen eller införlivandet av den svenska djurskyddslagen. Det kan dock ifrågasättas om vissa förändringar verkligen har skett av omsorg om djuren.

Myndigheten hänvisade sällan till forskningsfakta vid motiveringen av föreskriftsförslag. Då myndigheten väl gjorde detta kunde det ske på ett inkonsekvent sätt avseende hanteringen av och resonemangen kring forskningsresultaten. Av ändringsförslagen innehöll 57 % inga resonemang alls kring vetenskapliga fakta, i 16 % av förslagen fanns uppgift om att ”forskning finns”, utan att hänvisa till den forskning som avsågs, eller till uppgiften att ”forskning saknas”. För tydlighetens skull ska sägas att då myndigheten inte hänvisat till forskning, så är det inte detsamma som att forskningsstöd saknats. Det går inte heller att få stöd i forskning för allt som regleras i lagstiftningen, och forskningsresultat är inte heller alltid entydiga.

Remissvaren till myndigheten, vilka inkommit från olika intressenter har varierat i kvalité. Av de 77 analyserade regeländringarna så har remissinstanserna överlag varit positiva till 31 %, negativa till 22 %, skeptiska till 18 %, samt vid 8 % av förslagen så har hälften varit för och hälften emot. Av regelförslagen har myndigheten ändrat 32 % av reglerna i sak efter remissrundan, 61 % har inte ändrats i sak. Av förändringarna innebar 12 % en höjning av djurskyddet och 9 % en sänkning. Att märka är att det är vanligare att föreskrifterna inte ändras i sak, än att de ändras efter att remissinstanserna sagt sitt. Detta kan innebära att det är större chans för en intressegrupp att påverka föreskriftsarbetet innan, i samrådsskedet, än efter det att förslaget skickats ut på remiss. Ser man per djurslag har flest remissinstanser varit kritiska till föreskriftsändringarna gällande häst. För majoriteten av förslagen (68 %) var det inte tydligt utifrån dokumentationen att någon remissinstans eller intressegrupp vägde tyngre än en annan grupp under remissomgången. Det kan konstateras att djurskydds-, djurrätts- eller konsumentorganisationers åsikter aldrig varit tyngst vägande, de har dock i vissa fall fått gehör för sina åsikter om andra remissinstanser haft samma uppfattning.

De föreskriftsförändringar som skett och det sätt som myndigheten uttryckt sig på återspeglar vilka direktiv myndigheten fått av regeringen, via instruktioner, regleringsbrev, utredningar m.m. Innan 2007 var det tydligt att det strävades efter en höjd djurskyddsnivå och ett detaljerat regelverk. Sedan 2007 uttrycks det istället oftast så att djurskyddsnivån ska bibehållas, att man ska minska på detaljnivån, öka flexibiliteten och ha ett mer målinriktat regelverk. Sverige har sedan 2019 en ny djurskyddslag där intentioner är högre än i den tidigare djurskyddslagen. De förhållningsorder Jordbruksverket får från regeringen är allt annat än entydiga. Å den ena sidan kan den politiska

ambitionsnivån för djurskyddet upplevas som lägre än tidigare, och å den andra sidan som högre. Det är därför kanske inte konstigt om hanteringen av föreskrifterna kan upplevas som inkonsekvent för utomstående.

Även om Sverige står sig bra i jämförelse med andra länder, inklusive flertalet av EU:s medlemsstater, avseende omfattning och nivå på djurskyddslagstiftningen så pågår ständig utveckling och förbättring runt om i världen. Svenskt djurskydd har högt anseende bland svenska konsumenter och medborgare, för att detta anseende ska bibehållas behöver även svenskt djurskydd förbättras och utvecklas.

1. Introduktion

Djurskydd har länge varit ett ämne som engagerat i samhället (Blokhuys, 2004). De djur vi håller för olika syften såsom till exempel livsmedel eller sällskap vill vi ska ha ett bra liv (European Commission, 2016). Vad som är en acceptabel djurhållning eller inte regleras i djurskyddslagstiftningen, som består av djurskyddslagen (riksdagens ansvar), djurskyddsförordningen (regeringens ansvar) samt djurskyddsföreskrifterna (myndighetsnivå). Hur makten fördelas i Sverige regleras främst i Regeringsformen (1974:152). Genom åren har regeringsskiftet och politiska beslut lett till att ansvaret för djurskyddsföreskrifterna växlat mellan olika centrala myndigheter (hädanefter nämns dessa ibland enbart som ”myndigheter”). Från 1890 och fram till den 30 juni 1991 hade Lantbruksstyrelsen föreskriftsansvaret. Den 1 juli 1991 övergick ansvaret till Jordbruksverket, för att sedan i januari 2004 överlämnas till Djurskyddsmyndigheten, och sedan åter flyttas tillbaka till Jordbruksverket som sedan 1 juli 2007 är ansvariga för djurskyddsföreskrifterna. Även ansvarigt departement på regeringskansliet har ändrats genom åren. Jordbruksdepartementet, som sedan 2011 bytte namn till Landsbygdsdepartementet, hade ansvar för djurskyddsfrågorna fram till årsskiftet 2014/2015. Därefter flyttades ansvaret över till Näringsdepartementet som idag är ansvarigt departement. I en promemoria 2007 om djurskyddskontrollens framtid föreslogs att kontrollen skulle flyttas över från kommunerna till länsstyrelserna (Ds 2007:33), något som också blev verklighet 2009.

Den första svenska djurskyddslagen trädde i kraft 1944 (lagen [1944:219] om djurskydd). Det unika med en djurskyddslag var att den skulle förebygga djurlidande (Kungl. Maj:ts proposition nr 43). Det vill säga från lagens mening har djurskyddsarbetet misslyckats om djuren har en dålig välfärd och är utsatta för onödigt lidande. Innan djurskyddslagen kom hade man enbart kunnat ingripa när djuren väl utsatts för ett lidande genom att straffa den som orsakat lidandet för djurplågeri (ett straff som idag återfinns i 16 kap. 13 § Brottsbalken [1962:700]). 1988 trädde nästa djurskyddslag i kraft (SFS 1988:534). Den ansågs då vara den mest långtgående någonsin. Sverige framställdes som ett föregångsland, där det utlovades grönbete om sommaren för korna och frihet från burarna för hönsen. Den fick också stor publicitet tack vare Astrid Lindgrens engagemang för djurskyddet (Lindgren och Forslund 1990). År 2009 ansåg dock regeringen att det var dags för en ny modern och mer flexibel djurskyddslagstiftning och en utredning tillsattes (Dir. 2009:57), vilken i november 2011 presenterade förslag till ny djurskyddslag och djurskyddsförordning samt framförde synpunkter kring hur Jordbruksverkets föreskrifter skulle utformas i framtiden (SOU 2011:75). År 2018 överlämnade regeringen en proposition om ny djurskyddslag (prop. 2017/18:147), denna röstades igenom i riksdagen och 1 april 2019 trädde Sveriges nu gällande djurskyddslag (SFS 2018:1192) i kraft.

Även den nuvarande djurskyddslagen kännetecknas av att den ska vara förebyggande (prop. 2017/18:147), och Sverige anses ha en stark djurskyddslagstiftning (se till exempel nya Animal Protection Index från mars 2020¹). Det finns dock röster i samhället som ifrågasatt om så verkligen alltid är fallet. Flera röster i samhället, såväl forskare, konsumentorganisationer som djurskyddsorganisationer har vid ett flertal tillfällen påpekat att produktionsintressen verkar gå före djurens välfärd (se till exempel Hagelstedt et al., 2017; Röcklinsberg et al., 2017; Åsbjer & Lindsjö, 2017). Även politiker har ifrågasatt Jordbruksverkets hantering av djurskyddsföreskrifterna och framfört farhågor om att svenskt djurskydd är på väg mot försämrade villkor för djuren (Leander et al., 2013; Arkelsten, 2017; Bråkenhielm, 2017; Holm, 2017). Frågan är om dessa farhågor har reell grund. Riskerar svenskt djurskydd att försämrats i och med dagens reglering av djurskyddsområdet,

¹ <https://api.worldanimalprotection.org/>

specifikt med avseende på förändringarna av föreskrifterna, och hur har dessa förändringar sett ut genom åren?

Denna studie är initierad av Nationellt Centrum för Djurvälstånd (SCAW) och finansierad av Svenska Djurskyddsföreningen.

1.1 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna studie är att analysera hur djurskyddsföreskrifterna har förändrats från år 1988 och fram tills sista december 2019 avseende djurskydd och djurvälstånd. De mer specifika frågeställningarna är följande:

1. Hur har uppdragen och ansvarsbeskrivningarna till de centrala myndigheter som ansvarat för djurskyddsföreskrifterna formulerats sedan 1988 och fram tills idag?
2. Hur har föreskriftsförändringarna både i sak och struktur påverkat djurens välfärd, djurskyddskontrollen och konsumenternas förtroende?
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 vägt tyngre?
5. Hur har djurskyddslagstiftning runt om Europa övergripande förändrats sedan 1988?

2. Material och metod

I denna studie har vi valt att avgränsa oss till djurslagen nöt, gris och häst. Vi har valt att fokusera på den lagstiftningen som gäller skötsel och hållande av dessa djur på gård, d.v.s. inte transport eller slakt eller andra verksamheter där dessa djurslag kan hållas (djurpark, cirkus, försöksdjur o.s.v.). Detta för att inom en begränsad tidsrymd ändå kunna göra en djupare analys. Den tidsperiod vi granskat är från 1988 och fram tills idag, 1 jan 2020. Valet av 1988 som startår har gjorts eftersom det var då djurskyddslagen (SFS 1988:534) stiftades och större förändringar av föreskrifterna gjordes. För att kunna svara på frågeställningarna har t.ex. analyser genomförts av remissutskick, färdiga föreskrifter och remissammanställningar från Lantbruksstyrelsen, Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket i den mån dessa handlingar funnits att tillgå (tabell 1). När remissammanställningarna saknats eller det varit svårt att utifrån dessa utläsa vad olika remissinstanser ansett har remissvaren begärts ut och analyserats. Propositionerna till 1988 års djurskyddslag och 2019 års djurskyddslag har granskats med avseende på intentioner och värderingar. Dessutom har regleringsbrev, instruktioner och uppdrag för de tre myndigheterna granskats. Utöver dessa har även utredningar och rapporter som haft och har betydelse för djurskyddet och föreskrifternas utveckling vägts in. Dokumenten och handlingarna har främst samlats in via Jordbruksverket, Ekonomistyrningsverket (www.esv.se), Regeringskansliet inklusive deras rättsdatabaser (<http://rkrattsbaser.gov.se/sfsr>) och Riksarkivet. Slutligen, i syfte att sätta analyserna i ett större perspektiv, har en mindre undersökning avseende andra europeiska länders djurskyddslagstiftning gjorts, främst genom att ett frågebatteri med frågor kring nationella djurskyddsregler skickats ut till djurskyddskunniga personer i 15 europeiska länder.

Urvalet av de paragrafer som ändrats genom åren har gjorts genom att först gå igenom samtliga författningar paragraf för paragraf för att dokumentera hur varje regel ändrats genom åren för djurslagen nöt, gris och häst efter 1988 och fram tills idag. I nästa steg har ett urval av regler som granskats närmare gjorts. De regler som granskades närmare uppfyllde ett eller flera av följande kriterier:

- Regeln var helt ny
- Regeln innebar större förändringar för djurhållningen och djurskyddet
- Regeln ändrades mycket från förslaget till slutlig föreskrift
- Regeln föranledde många synpunkter från remissinstanserna
- Fokus har legat på de föreskrifter där remissvar och/eller remissammanställning samt konsekvensutredningen funnits tillgängliga och har erhållits från myndigheterna
- Fokus har legat på föreskrifter som ändrats (d.v.s. inte på de allmänna råden)

För varje regel som granskats gjordes noteringar om hur den centrala myndigheten motiverat sitt förslag och vad de grundat sitt förslag på. En särskild notering gjordes om de hänvisat till forskning. Det sammanställdes även kort vad remissinstanserna ansett om föreskriftsförslaget, och om någon remissinstans åsikt verkar ha vägt tyngre än andras. Noteringar gjordes slutligen om, och i sådana fall hur, regeln skiljde sig från remissförslaget, och om det framgick vilka eventuella motiv som låg bakom en förändring eller ett beslut att remissförslaget skulle kvarstå.

Tabell 1. De föreskrifter och allmänna råd, inklusive konsekvensutredningar, konsekvensanalyser och remissammanställningar (alternativt enskilda remissvar), som ingått i studien.

Sak-nummer	Föreskriftsnummer	Aktuellt djurslag som omfattas	Beslutsdatum	Kommentar om någon handling saknas, eller övrig kommentar
L 100	LFS 1989:20	Häst, nöt, gris	1989-05-24	Remissammanställning och remissvar saknas
L 100	SJVFS 1993:129	Häst, nöt, gris	1993-09-23	Remissvar saknas, remissammanställningen endast mycket övergripande (framgår inte vem som tyckt vad)
L 101	SJVFS 1994:2	Häst, nöt, gris	1994-06-27	Innehåller endast allmänna råd
L 100:2	SJVFS 1995:93	Nöt (bete)	1995-05-31	Remissammanställning och remissvar saknas
L 100:3	SJVFS 1997:30	Nöt (bete)	1997-03-26	Remissammanställning och konsekvensutredning saknas
L 100:4	SJVFS 1997:124	Nöt (kalvar)	1997-12-16	
L 100:5	SJVFS 1998:25	Nöt	1998-02-26	
L 100	SJVFS 2000:107	Häst, nöt, gris	-	
L 101	SJVFS 2003:3	Häst, nöt, gris	2003-06-11	Innehåller endast allmänna råd Remissvar saknas
L 100	SJVFS 2003:6	Häst, nöt, gris	2002-09-04	Remissvar saknas. Tunn remissammanställning
L 100:1	SJVFS 2003:41	Häst, nöt, gris (el)	2003-06-24	

L 100	DFS 2004:17	Häst, nöt, gris,	2004-11-09	Namnändring från Jordbruksverket till Djurskyddsmyndigheten, ingen ändring i sak.
L 100:1	DFS 2005:9	Som ovan (stängsel)	2005-07-05	Remissammanställning saknas
L 100:2	DFS 2005:11	Som ovan (stängsel)	2005-10-11	
L 100:4	DFS 2006:4	Gris	2006-09-08	
L 100	DFS 2007:5	Nöt, gris, får	2007-06-18	
L 101	DFS 2007:6	Häst	2007-06-18	Häst får egna föreskrifter, tar över saknumret L 101 från de allmänna råden.
L 100	SJVFS 2010:15	Nöt, gris	2010-05-06	
L 100:1	SJVFS 2010:77	Gris	2010-10-21	
L 100:3	SJVFS 2012:13	Nöt (bete)	2012-05-24	
L 100:5	SJVFS 2014:31	Nöt, gris	2014-10-02	
L 100:6	SJVFS 2016:13	Nöt (bete)	2016-05-04	
L 104	SJVFS 2017:24	Nöt	2017-11-03	
L 106	SJVFS 2017:25	Gris	2017-11-03	
L 101	SJVFS 2018:49	Häst	2019-01-10	Remitterades två gånger. Remissomgång 1 saknar remissammanställning. Analys har främst gjorts av remissvaren till omgång 1.
L 101	SJVFS 2019:17	Häst	2019-03-28	Inga ändringar i sak, hänvisningar och bemyndiganden anpassade efter den nya djurskyddslagen och djurskyddsförordningen
L 104	SJVFS 2019:18	Nöt	2019-03-28	
L 106	SJVFS 2019:20	Gris	2019-03-28	

3. Hur den centrala myndighetens uppdrag 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. Myndighetens generaldirektör tillsätts av regeringen.

3.1 Instruktionerna

Instruktionerna utgörs av en av departementet skriven förordning som anger övergripande vilka verksamhetsmål och vilken organisation den centrala myndigheten ska ha. När det gäller verksamhetsmål för djurskyddsområdet kan man genom åren ana vissa skillnader, även om instruktionerna varit och är generellt hållna och överlag ganska likartat utformade. I Lantbruks-

styrelsens regleringsbrev (Jordbruksdepartementet, 1987; Jordbruksdepartementet, 1988) var ett av huvudmålen att främja ett ”gott hälsotillstånd” bland husdjuren. Även om ”djurskydd” nämndes som företeelse så fanns det fler mål som handlade just om djurens hälsa än om djurskyddet. Det var i den första instruktionen till Jordbruksverket som målet ”ett gott djurskydd” dök upp första gången (Jordbruksdepartementet, 1991). Detta mål har sedan följt med ända fram tills idag. Det har dock funnits tillfällen då instruktionerna stärkt detta mål genom att ange att Jordbruksverket även har i uppgift att ”skärpa djurskyddskraven” (Jordbruksdepartementet, 1991; Jordbruksdepartementet, 1996). Även Djurskyddsmyndighetens övergripande verksamhetsmål enligt instruktionen var att säkerställa ”ett gott djurskydd”, detta var också myndighetens enda övergripande mål. Djurskyddsmyndigheten hade sedan mer specifika instruktioner kring att öka kunskapen kring djurskyddslagstiftningen, att utvärdera dess tillämpning och ändra den vid behov m.m. Djurskyddsmyndighetens mer detaljerade instruktioner kring området djurskydd följer sig ganska naturligt eftersom Djurskyddsmyndigheten var en ”enfrågemyndighet” till skillnad från Lantbruksstyrelsen och Jordbruksverket. Båda dessa myndigheter har i samtliga sina instruktioner även haft mål som rör främjandet av ett effektivt och konkurrenskraftigt lantbruk, näringsliv och/eller livsmedelsproduktion. I Jordbruksverkets nuvarande instruktion finns det även med instruktioner som påverkar föreskrifternas utformning genom att regeringen instruerat myndigheten att denna ska se till att dess föreskrifter, allmänna råd och andra vägledande dokument är utformade på ett sådant sätt att de är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för medborgare och företag (Näringsdepartementet, 2009). Sedan 2018 finns det även med i instruktionen att Jordbruksverket ska verka för förenkling och administrativa lättnader för företag, samt beakta behovet av stärkt konkurrenskraft (2a § infördd genom förordning [2018:153]). För att få ytterligare klarhet i om/hur regeringens direktiv till den centrala myndigheten förändrats måste man dock även inkludera de årliga regleringsbreven.

3.2 Regleringsbreven

Regleringsbreven som upprättas årligen av regeringen anger vilka mål, återrapporteringskrav, uppdrag och budget den centrala myndigheten har att röra sig med det kommande budgetåret. Regleringsbrevens utformning och detaljeringsgrad har skilt sig genom åren, varför de inte är exakt jämförbara. Dock kan man urskilja vissa trender på djurskyddsområdet genom att dels jämföra vilket fokus djurskyddet har fått i regleringsbreven genom åren samt vilka målsättningar regeringen preciserat att myndigheten ska ha med svenskt djurskydd.

Som nämndes ovan så har målsättningen ”ett gott djurskydd” följt med den centrala myndigheten via instruktionerna sedan början på 1990-talet. Detta övergripande mål har även funnits med i de årliga regleringsbreven sedan år 2000. Dock fanns det skrivningar i regleringsbreven mellan 1991-2007 som tydligt angav att myndighetens arbete med djurskydd skulle syfta till en förbättring av landets djurskydd genom att myndigheten till exempel skulle införa skärpta djurskyddskrav, jobba förebyggande med djurskyddsproblem och öka kunskapen kring djurskydd och djurhållning. Under Djurskyddsmyndighetens år (2004-2007) gavs även direktiv från regeringen om att analysera möjligheter och problem på djurskyddsområdet, föreslå förslag till förändringar och förbättringar i lag och förordning samt att myndigheten själv skulle utarbeta ”ett tydligt regelverk som efterföljs”. Mellan år 2003-2008 fanns det även tydliga verksamhetsmål i regleringsbreven där regeringen krävde att den centrala myndigheten skulle stödja de lokala och regionala myndigheterna som hade kontrollansvaret vad gäller djurskyddslagstiftningen genom samordning, regeltolkning och rådgivning i syfte att sträva efter att uppnå enhetlighet, rättssäkerhet och kvalitet i djurskyddskontrollen. Sedan 2011 finns istället ett återkommande regleringsuppdrag som handlar om stödjande djurskyddsarbete.

Efter Djurskyddsmyndighetens nedläggning 2007 har det i regleringsbrev inte funnits något uttalat mål om ett förbättrat djurskydd. Mellan åren 2009 och 2014 nämndes knappt djurskydd i verksamhetsmålen. Sedan 2007 har djurskydd främst nämnts i relation till myndighetens arbete och målsättning om förenklningar för företagare. I början handlade det främst om att Jordbruksverket skulle minska företagarnas administrativa kostnader, men sedan hösten 2010 har förenklingsarbete breddats till att skapa en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Av verksamhetsmålen i regleringsbrev har framgått att förenklningarna ska genomföras utan att skyddet för ”djurhälsan” försämrats (2015-2016) eller att skyddet för ”djurhälsan och djurskyddet” försämrats (2018). I de senaste årens förenklingsuppdrag har regeringen även begärt att Jordbruksverket ska se över föreskrifter kring djurhållningen i syfte att göra dem mer målinriktade och flexibla (2018, 2019). Målsättningen för den centrala myndigheten att verka för konkurrenskraftiga företag och konkurrenskraftig produktion har genomsyrat regleringsbrev genom alla år, med uppehåll för Djurskyddsmyndigheten (2004-2007).

Genom åren har även den centrala myndigheten fått regeringsuppdrag av mer specifik karaktär som rör särskilda djurslag, regelområden eller djurskyddskontrollen. Till exempel fanns det ett regeringsuppdrag som pågick mellan 2004 och 2016 som handlade om att kastrering av smågrisar utan bedövning skulle fasas ut. Mellan 2004 och 2006 hade Djurskyddsmyndigheten ett uppdrag om religiös slakt. 2007 hade Jordbruksverket ett uppdrag som handlade om utegångsdjur (nöt). År 2018 fick Jordbruksverket ett uppdrag som handlade om förenkling och förbättring av förprovningen av djurstallar. Dessa regeringsuppdrag omnämns i regleringsbrev för de aktuella åren.

3.4 Utredningar som påverkar djurskyddsarbetet för den centrala myndigheten

Från regeringen kommer även utredningar och rapporter som direkt eller indirekt påverkar myndighetens föreskrifter till sak och struktur. Här nedan följer en kort redogörelse för några av dessa som haft eller har en inverkan på föreskriftsarbetet.

3.4.1 *Betänkandet - Ett förbättrat djurskydd*

I november 2000 presenterades en utredning kring förslag över hur svenskt djurskydd borde vara organiserat (SOU 2000:108). Denna utredning föreslog att djurskyddsfrågorna skulle lyftas bort från Jordbruksverket till en egen djurskyddsmyndighet, med lokalisering i Lund, för att förbättra djurskyddet. Utredaren konstaterade att Jordbruksverkets organisation, där Jordbruksverket hanterade både frågor om djurskydd och jordbrukets produktivitet, kunde misstänkliggöras för bristande objektivitet. Utredaren påtalade även att det i stor utsträckning saknats vetenskapligt stöd för ställningstagande i olika djurskyddsfrågor. Denna utredning ledde till att Djurskyddsmyndigheten inrättades 2004 i Skara.

3.4.2 *Djurskydd med helhetssyn – en analys*

I budgetpropositionen (prop. 2006/07:1 Uo 23) föreslog regeringen att Djurskyddsmyndigheten skulle läggas ned och att majoriteten av verksamheten skulle flyttas tillbaka till Jordbruksverket. Bertil Norbelie fick uppgiften att analysera hur formen för denna överflytt skulle ske. I rapporten fick Djurskyddsmyndigheten beröm för sin öppenhet i föreskriftsprocessen, sin ambition att skapa forskningsbaserat regelverk och för den tillsynsvägledning man bedrev gentemot landets kommuner, men en hel del kritik kom också fram (Jordbruksdepartementet, 2006). Myndigheten kritiserades bl.a. för att fokusera på naturligt beteende i stället för att sätta in djurskydd i ett helhetsperspektiv, och att regelverket ansågs ta sikte på detaljer och inte till helheten i djurhållningen. I analysen drogs slutsatsen att en ”enfrågemyndighet”, som Djurskyddsmyndigheten var,

missade att hantera alla olika frågor som har betydelse för djurvälståndet, till exempel även smittskydd, avel och foderfrågor. Norbelie uppgav att med en väl genomförd integration av olika synsätt och kompetenser på Jordbruksverket skulle resultatet bli en väsentligt ökad effekt för djurskyddet i Sverige. Djurskyddsfrågorna flyttades över till Jordbruksverket i Jönköping 2007.

3.4.3 SOU 2011:75 – Ny djurskyddslag

I juni 2009 beslutade regeringen att tillsätta en utredning kring den svenska djurskyddslagstiftningen (dir. 2009:57). Denna skulle utgöra en bred översyn av lagstiftningens innehåll samt lämna förslag på ny djurskyddslag och förordning samt ge exempel på hur djurskyddsföreskrifterna kunde utformas i framtiden. Som särskild utredare tillsattes Eva Eriksson. Syftet och förutsättningar för utredningen var att se över hur lagstiftningen kunde förenklas och moderniseras samt finna lösningar på några specifika djurskyddsproblem, samtidigt som man skulle uppnå minst samma djurskyddsnivå som gällande lagstiftning, bibehålla lagstiftningens förebyggande karaktär och basera den nya djurskyddslagstiftningen på vetenskaplig forskning och beprövad erfarenhet.

Utredningen presenterades i november 2011 (SOU 2011:75). Utöver förslag på ny lag (mer om intentioner och innehåll i denna se avsnitt 4.2) och förordning föreslogs att regeringen skulle uppdra åt Jordbruksverket att se över föreskrifterna i syfte att göra dem mindre detaljerade, mer målstyrda och mer flexibla. Ett sätt att öka flexibiliteten ansågs vara att skapa fler så kallade kontrollprogram. Utredaren föreslog även att göra om föreskrifter till allmänna råd när så är möjligt utan att sänka djurskyddsnivån. Utredningen förordade att Jordbruksverket skulle börja skriva föreskriftsmotiv där det tydligt framkom vilka djurskyddsproblem, vilken forskning och vilka överväganden som legat till grund för föreskrifterna. Detta för att öka acceptansen och förståelsen för djurskyddsföreskrifterna.

3.4.4 Konkurrenskraftsutredningen

Utredningen *”Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring med uppdrag att utreda möjligheter för en framtida livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion”* (SOU 2015:15) tillsattes på grund av att man sett att den svenska produktionen förlorat marknadsandelar sedan EU-inträdet och att konsumtionen i allt högre grad sker av importerade produkter trots att Sverige har goda förutsättningar för en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelsproduktion. Ett av de fokusområden där framtidsförslag och strategier lades fram var kring *”regler och villkor”*. Sammanfattningsvis kom utredningen fram till att man inom detta område ska fokusera på att EU-nivån ska vara grunden för djurskyddslagstiftningen, att eventuella nationella särvillkor måste bygga på vetenskaplig grund, att det bildas ett vetenskapligt råd, samt att lagstiftningen ska bli mindre detaljerad och få ökad flexibilitet och målstyrning. Man poängterar att all nationell lagstiftning måste prövas noga vad gäller dess påverkan på konkurrenskraften, och att djurskyddslagstiftningen ska ses över för att skapa en balans mellan gott djurskydd och konkurrenskraft. Utredningen angav att vissa särkrav i den svenska lagstiftningen försämrar konkurrenskraften eftersom de innebär fördyringar, och dessa måste därför ses över, till exempel beteskravet för kor och förprovningen av djurstall. Utredningen föreslog att lagstiftningen kan göras mer flexibel med kontrollprogram. Utredningen såg ett behov av att öka likvärdigheten mellan djurskyddskontrollerna i landet, samtidigt som man skrev att den kommer att försvåras med ett mer målstyrt regelverk. Utredningen presenterade även en vision om att EUs lagstiftningsnivå ska höjas, och den svenska lagstiftningsnivån sänkas så att dessa i framtiden möts i en EU-gemensam djurskyddslagstiftning. Eventuella svenska särregler som bidrar till att Sverige fortfarande är ett föregångsland ska bygga på frivilliga branschöverenskommelser.

3.4.5 Livsmedelsstrategin

År 2017 redovisade regeringen propositionen - *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet* (prop. 2016/17:104). I denna föreslog regeringen en strategi för hur man i Sverige ska få en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja. Strategin ska ligga till grund för hur politiken ska utformas fram till år 2030, och har således inverkan på alla politiska beslut och myndighetsbeslut som fattas kring livsmedelssektorn, där djurhållningar av livsmedelsproducerande djur ingår. Strategiska områden tas fram och målsättningar för dessa sätts upp. Det område som har störst inflytande på hur Jordbruksverket utformar sina föreskrifter är det som heter ”regler och villkor”. Här ingår givetvis lagstiftningen men även näringens branschöverenskommelser avses. Mål för detta område är till exempel att regler ska utformas så att det stödjer en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar, således även animalie-produktionen. Detta ska ske genom bl.a. regelförenklingar och administrativa lättnader. Samtidigt som reglerna ska vara lätta att följa skriver man dock att viktiga områden, som till exempel djurskydd, inte får göras avkall på, utan Sverige ska ha fortsatt höga ambitioner när det kommer till djurvälstånd och djurhälsa, och fortsätta arbeta för att höja djurskyddsnivån i EU. Det står tydligt utskrivet i Livsmedelsstrategin att ”Djurskyddsnivån ska inte sänkas”.

I Livsmedelsstrategin anser regeringen, till skillnad från Konkurrenskraftsutredningen, att förprövningen även fortsättningsvis bör vara obligatorisk, men att Jordbruksverket bör se över möjligheterna att förenkla och förbättra processen. I likhet med Konkurrenskraftsutredningen föreslås att Jordbruksverket ska fortsätta arbetet med att göra föreskrifterna mer målinriktade och flexibla där så är möjligt, att kontrollprogram är ett sätt att under kontrollerade former öka flexibiliteten i lagstiftningen utan att sänka djurskyddsnivån, att den offentliga djurskyddskontrollen bör vara likvärdig i hela landet och att man så långt som möjligt ska bli bättre på att samordna kontroller för att störa företagen så lite som möjligt.

Regeringen föreslår även i Livsmedelsstrategin att ett vetenskapligt råd för djurskydd ska bildas som kan utreda och sammanställa forskning som till exempel Jordbruksverket behöver vid utveckling av djurskyddsföreskrifterna så att dessa vilar på en vetenskaplig grund. Det poängteras dock i strategin att det fortfarande kommer att vara upp till Jordbruksverket att göra de analyser och avvägningar som krävs av föreskrivande myndighet, som till exempel beakta etiska värderingar och vad som är möjligt att genomföra ur ett konkurrensperspektiv.

4. Värderingar och intentioner bakom djurskyddslagen

Den centrala myndigheten har i uppgift att utifrån de regler som riksdag och regering sätter upp precisera mer ingående i föreskriftsform vad som ska gälla för olika djurhållningsformer så att djurskyddslagens intentioner kan anses vara uppfyllda. Riksdag och regering reglerar även vilka områden myndigheten får föreskriva om genom att ge bemyndiganden i lag och förordning (Ds 1998:43; Ds 2014:1). Vad som framkommer av djurskyddslagen och djurskyddsförordningen ska således påverka djurskyddsföreskrifterna både vad gäller innehåll och djurskyddsnivå.

4.1 Djurskyddslag (SFS 1988:534)

1988 ersattes den dåvarande *lagen (SFS 1944:219) om djurskydd* av *djurskyddslag (SFS 1988:534)*. Anledningen till att den nya djurskyddslagen togs fram angavs vara att skyddet för djuren behövde stärkas och att djuren inte bara skulle skyddas mot lidande utan även mot sjukdom (prop. 1987/88:93).

En av djurskyddslagens portalparagrafer kom därmed att lyda ”*Djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom*”. I propositionen lyftes det fram att stora förändringar hade skett inom animalieproduktionen och att antalet sällskapsdjur samt djur för sport och tävling ökat och att lagen därför behövde stärkas. Det konstaterades att de små lantbruken ersatts av storskalig och ensidig produktion, och att små, mörka stallar ersatts med större och ljusare. Vissa av dessa förändringar hade lett till förbättringar för djuren, men i propositionen påtalades det även att djurens miljöer utvecklats i negativ riktning för djuren där teknik och ökad produktion gått före hänsynen till djuren. Man hade sett att den allt mer intensiva livsmedelsproduktionen med högproducerande djur, där djur producerade på gränsen för deras biologiska kapacitet, också ökade risken för sjukdomar vilket ledde till omfattande medicinering för att hålla djur friska. En av orsakerna till denna utveckling ansågs vara samhällets uttalade målsättning att producera billiga livsmedel (prop. 1987/88:93).

Inför framtagandet av djurskyddslagen (SFS 1988:534) hade den allmänna samhällsdebatten handlat om den allt mer intensifierade produktionen, och etiska aspekter av detta (prop. 1987/88:93). Kritik riktades mot att man inte tog hänsyn till djurens naturliga beteenden. I samhällsdebatten tog till exempel även journalisten Barbro Soller (Soller, 1971) samt Astrid Lindgren och Kristina Forslund (Lindgren & Forslund, 1990) plats för att uppmärksamma politiker och allmänhet om lantbruksdjurens situation. Att kor skulle få gå på bete och höns inte sitta i bur är därför något som inte bara uppmärksammades i samhällsdebatten utan även togs upp specifikt i propositionen 1987/88:93. I propositionen påtalas att djurens miljö måste anpassas till deras biologiska förutsättningar och inte tvärtom. Ett krav införs på att livsmedelsproducerande djur ska hållas och skötas så att det främjar en god djurhälsa och en god djurmiljö så att djuren kan bete sig på ett naturligt sätt. År 2003 börjar detta krav gälla samtliga djurslag. Avsikten med bestämmelsen var att varje arts särskilda biologiska beteenden måste beaktas. Någon motsvarighet i 1944 års lag fanns inte. Det konstaterades även att sambanden djurmiljö – djurskötsel – djurhälsa och beteendestörningar – stress, behöver kartläggas närmare för att kunna ställa relevanta krav i lagstiftningen, och att man med lidande inte bara avsåg fysiskt lidande utan även psykiskt, såsom till exempel ångest (prop. 1987/88:93).

I propositionen angavs att man inom livsmedelsproduktionen måste göra avvägningar mellan olika intressen, och således även i lagstiftningen. Djurskyddsintresset å ena sidan och ekonomiska och produktionstekniska faktorer å den andra sidan. Det framgick dock att djurskyddet ansågs ha fått ta för liten plats och att djurskyddshänsynen måste öka betydligt även om det skulle leda till en minskad produktion.

Även om produktionsdjuren fick mycket fokus i propositionen 1987/88:93 så nämndes även andra djurhållningsformer. Det konstaterades att hållandet av sällskapsdjur ökat och att det fanns behov av ytterligare skydd för djur vid tävling, bland annat förbjöds doping av djur. Man såg även ett behov av att reglera vissa hästverksamheter, såsom ridskolor, som bedrivs yrkesmässigt eller större omfattning. Genom att införa ett tillståndskrav på dessa hästverksamheter ansågs man bättre kunna förebygga bristande hästhållning eftersom tillståndet måste prövas innan verksamheten startat upp. I 1988 års djurskyddslag infördes även ett generellt förbud mot att göra operativa ingrepp på friska djur, när veterinärmedicinska skäl saknas. Dock angav man att undantag måste få ges, till exempel för att kunna kastrera djur.

Det poängterades även i propositionen att djurskyddslagens huvudsyfte är att förebygga att djur utsätts för onödigt lidande och sjukdom och att förhindra djurplågeri, vilket också måste avspeglas i följdföreskrifterna (prop. 1987/88:93). Det angavs även att, liksom i 1944 års lag, inte göra någon skillnad mellan ”högre och lägre stående” djur.

4.2 Djurskyddslag (SFS 2018:1192)

År 2009 tillsattes en utredning för att ge förslag till en ny djurskyddslag och djurskyddsförordning samt för att ge förslag till Jordbruksverket hur de kunde utveckla djurskyddsföreskrifterna (dir. 2009:57). Utgångspunkterna var bland annat att minst samma djurskyddsnivå skulle uppnås, att lagstiftningen skulle utgå från de enskilda djurens behov, att lagstiftningen skulle verka förebyggande, och att lagstiftningen skulle bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Utredaren skulle också analysera hur lagstiftningen skulle kunna moderniseras, bli mer målinriktad m.m. (se avsnitt 3.4.3).

Förslaget till ny djurskyddslag presenterades år 2011 (SOU 2011:75). Sju år senare, 2018, lade regeringen fram en proposition om förslag till ny djurskyddslag för riksdagen (prop. 2017/18:147), vilken röstades igenom. Den nya lagen trädde i kraft den 1 april 2019. Även denna djurskyddslag är en så kallad ramlag med övergripande bestämmelser, precis som föregångarna varit. Enligt propositionen bör bestämmelserna i lagen vara målinriktade och medge en flexibilitet vid tillämpningen, medan de mer detaljerade bestämmelserna bör meddelas i förordning eller i myndighetsföreskrifter. Regeringen gör bedömningen att en relativt hög detaljeringsgrad i föreskrifterna kommer att behövas även i fortsättningen, dels för att Sverige måste införliva EU-lagstiftningen och dels för att det finns ett behov av tydliga, förutsägbara och kontrollerbara bestämmelser (prop. 2017/18:147). Samtidigt framgår det att Jordbruksverket ska göra föreskrifterna mer målinriktade och flexibla med hänvisning till Livsmedelsstrategin. Regeringen konstaterade också att även om lagstiftningen ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet kommer andra samhällsintressen att behöva vägas in.

Att djur ska skyddas mot onödigt lidande och sjukdom fortsätter vara centralt i djurskyddslagen, men ett nytt syfte anges. Enligt den nya djurskyddslagen ska den syfta till att *”säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur”*. Den nya lagen sträcker sig därför längre än till att enbart tillförsäkra frånvaro av onödigt lidande och sjukdom hos djuren, nu ska djuren erbjudas en god djurvälstånd (prop. 2017/18:147). Med djurvälstånd i detta sammanhang avses att djuret mår bra både fysiskt och psykiskt och att alla aspekter som påverkar ett djurs välbefinnande ska inkluderas, till exempel hälsa, biologisk funktion, beteendebehov och känslor (SOU 2011:75). Regeringen nämner även att det i framtiden kan bli aktuellt att införa bestämmelser i lagstiftningen som tar hänsyn till andra aspekter kring djurvälstånd, såsom positivt laddade känslotillstånd hos djur, dock behövs det mer forskning innan det kan bli verklighet (prop. 2017/18:147). Respekt för djur grundar sig i att alla djur har ett egenvärde oavsett vilken nytta de har för människan. Det innebär ett erkännande av att djur är levande och kännande varelser med vissa behov som måste visas hänsyn (prop. 2017/18:147). Regeringen konstaterar även i propositionen att *”den svenska rättsordningen tillerkänner djur ett inneboende värde som går utöver det instrumentella värdet av att utgöra en ägodel”*.

I den nya djurskyddslagen förtydligas även begreppet ”naturligt beteende” med att det avser de beteenden som djuren är starkt motiverade för och som är viktiga för deras välbefinnande. Det införs även ett krav på att beteendestörningar ska förebyggas. I förebyggande syfte införs även ett kompetenskrav för den som tar hand om djur. Regeringen menar att om det finns en god kunskap kring det djur man håller eller hanterar är risken liten att djurskyddsproblem över huvud taget uppkommer, och skulle de ändå uppkomma har djurhållaren större möjlighet att hitta adekvata lösningar (prop. 2017/18:147).

Dessa nya skrivningar till trots anger regeringen att den nya lagen på flera områden inte medför några större konsekvenser (prop. 2017/18:147). Man menar att redan 1988 års djurskyddslag gick längre än

att enbart försöka undvika sjukdom och lidande eftersom det även tidigare funnits ett krav på naturligt beteende. Den nya skrivningen om naturligt beteende tillsammans med skrivningen om att förebygga beteendestörningar anser man är förtydliganden av det som även gällde i 1988 års lag (prop. 2017/18:147).

4.3 Värderingar och intentioner att återspegla i föreskrifterna

Utifrån djurskyddslagens förarbeten och utredningar kring denna kan man således konstatera att följande värderingar och intentioner bör återspeglas i de djurskyddsföreskrifter som skrivits, och skrivs, efter 1988.

- Djur är kännande varelser.
- Föreskrifterna ska vara förebyggande, d.v.s. de ska bestå av bestämmelser som minskar risken att djur drabbas av dålig välfärd.
- När ett djur är utsatt för lidande eller har en nedsatt välfärd har det förebyggande arbetet misslyckats.
- Lagstiftningen accepterar att djur hålls för människans syften, såsom livsmedel, sällskap, sport och nöje.
- Lagstiftningen accepterar att djur avlivas, oavsett syfte, bara det görs på ett humant sätt.
- Djur är egendom (ägda) enligt svensk rättsordning. De ska dock 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 skydda det individuella djuret.
- Föreskrifterna ska i första hand bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet men samtidigt måste andra aspekter såsom ekonomi, produktion och andra aspekter vägas in. Enligt 1988 års lag skulle djurskyddsaspekterna väga tungt, även om det kunde innebära en viss produktionsminskning. I 2019 års lag anser man att djurens välfärd ska väga tungt, men hänvisar samtidigt till Livsmedelsstrategin vars målsättning är en ökad produktion.
- Djurskyddsnivån får inte sänkas.
- 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.
- Lagstiftningen ska inte göra någon skillnad mellan arter, utan alla djur som hålls av människan omfattas.
- Föreskrifterna ska gå längre än att enbart undvika lidande och dålig välfärd, den syftar till att främja en god djurvälfärd och respekt för djur (särskilt tydligt i och med djurskyddslagen SFS 2018:1192).

5. Hur föreskrifterna förändrats genom åren

I samband med ikraftträdandet av 1988 års djurskyddslag arbetade Lantbruksstyrelsen fram föreskrifter för lantbruksdjur och häst (LSFS 1989:20, L 100). Innan dessa föreskrifter fanns det en kungörelse om djurhållning (LSFS 1982:21, saknr L 3), som för lantbruksdjur, pälsdjur, häst och sällskapsdjur endast innehöll allmänna råd, medan den innehöll föreskrifter för försöksdjur och djurparksdjur. Här nedan ges en övergripande beskrivning med exempel på hur föreskrifterna för

respektive djurslag; nöt, gris och häst har förändrats sedan de första föreskrifterna 1989 och fram tills idag. När det gäller nöt och gris har dessa haft vissa gemensamma bestämmelser i L 100 fram till 2017, och häst fanns med i dessa fram till 2007. Numera inryms dessa tre djurslag i tre separata författningar. Sedan april 2019 när nya djurskyddslagen trädde i kraft och fram tills nu har inga större förändringar skett på föreskriftsnivå avseende nöt, gris och häst, annat än att Jordbruksverket har uppdaterat föreskrifterna så att de överensstämmer vad gäller hänvisningar och bemyndiganden från djurskyddslagen och djurskyddsförordningen.

5.1 Nöt

År 1989 trädde Lantbruksstyrelsens föreskrifter i kraft (LSFS 1989:20, L 100). Antalet paragrafer som reglerade hållande och skötsel av nötkreatur i LSFS 1989:20 var 29 djurslagsgemensamma, 16 specifika för nöt och tio tabeller/bestämmelser rörande mått. I samband med detta infördes således bindande föreskrifter för nötkreatur. Innan dess hade det endast funnits allmänna råd rörande nöt. Många av de regler som Lantbruksstyrelsen införde 1989 återfinns även i dagens föreskrifter (SJVFS 2019:18, L 104). 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 golv/båspallar ska vara halkfria, att ströbäddar ska hållas torra, att djuren inte får utsättas för luftföroreningar över vissa fastställda värden (som är samma som idag), att det ska finnas nödventilation i mekaniskt ventilerade stallar, att mark som belastas hårt av djuren ska vara hårdgjord, dränerad eller på annat sätt lämplig för djuren, djur som hålls på lösdrift ska ha tillgång till ligghall, att klövar ska verkas vid behov och att om man håller nöt (för köttproduktion) på spaltgolv måste stallet vara värmeisolerat. 1989 fanns det även minimimått för hållande av nöt, några av dessa har justerats genom åren medan andra är oförändrade.

Sedan 1989 har föreskrifterna för nöt reviderats 20 gånger. Ibland endast redaktionellt (omtryck, namnbyte i samband med myndighetsbyte o.s.v.), men vid några tillfällen har hela författningen setts över. 1993 delade Jordbruksverket även upp författningen i två; föreskrifter (SJVFS 1993:129) och allmänna råd (SJVFS 1994:2). 1993 infördes till exempel skrivningar om att djurstall fick vara försett med andra ljusinsläpp än fönster, att för utgångsdjur som behöver särskild vård ska det finnas ett närbeläget utrymme som kan värmas upp. Det tillkom även några måttföreskrifter; till exempel minimimått för kor på box/lösdrift, och för gruppbox vid kalvning.

Åren 1995 och 1997 ändras föreskrifterna endast med avseende på beteskravet (SJVFS 1995:93, SJVFS 1997:30). Beteskravet som finns i djurskyddsförordningen fanns redan 1989 för Lantbruksstyrelsen att reglera. 1995 införde Jordbruksverket till exempel föreskrifter om hur landet skulle delas in i olika områden som medgav olika minimiperioder för betet (två till fyra månader). Detta hade tidigare varit ett allmänt råd, men som tagits bort. Jordbruksverket införde även ett krav på att betesperioden skulle vara sammanhängande och att djurbeläggningen på betesmarken inte får vara högre än att ett växttäckte bibehålls på minst 80 procent av arealen. 1995 införs det krav på att undantag från beteskravet endast kan medges om djurhållaren genom en detaljerad plan kan visa att avsikten är att anordna bete snarast möjligt och senast inom några år, eller om djurhållaren kan visa en plan för avveckling inom ett par år av den verksamhet som ställer krav på bete. 1997 lade man till ett antal villkorspunkter för när undantag från bete kunde beviljas, liksom hur länge detta undantag fick medges i relation till de olika villkoren. Detaljer kring beteskravet har efter 1997 reviderats ytterligare sex gånger. Nu senast 2016 då till exempel kravet på sammanhängande betesperiod togs bort, liksom kraven på 80 % växttäckte samt betesjournal (SJVFS 2016:13).

År 1997 revideras L 100 med avseende på föreskrifter för kalvar (SJVFS 1997:124). Detta för att implementera Rådets direktiv 91/629/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar. Då infördes till exempel kraven på att kalvar ska ha fri tillgång till grovfoder senast från och med två veckors ålder, att en frisk kalv inte får hållas i ensambox efter åtta veckors ålder, att ensamboxarna ska ha genombrutna mellanväggar som tillåter ögonkontakt och direkt beröring mellan de friska kalvarna, dock skulle mellanväggarna vara täta upp till 0,80 meters höjd, och att mekaniskt ventilerade stallavdelningar för kalvar ska vara utrustade med larm.

År 2003 införde Jordbruksverket ett förbud mot att stängsel med taggtråd fick vara elektrifierat (SJVFS 2003:6). Vid denna revidering justerades också måttabellerna en del, bland annat för att man lade till nya djurkategorier (amkor och sinkor) och fler storlekskategorier. Det både tillkom (till exempel mått för ätbås i lösdrift) och togs bort (till exempel mått för sjukbox till kalv) måttföreskrifter.

När Djurskyddsmyndigheten tog över föreskriftsansvaret 2004 gjordes ett namnbyte på föreskrifterna och de allmänna råden återinfördes i samma författning som föreskrifterna. Myndigheten såg också över hela L 100, och en reviderad version trädde i kraft 2007 (DFS 2007:5). Bland annat infördes ett krav på att kor ska kalva lösgående (dock fanns undantag), man justerade och kompletterade storleken på kalvningsboxar och lade till ett allmänt råd kring antalet kalvningsboxar. Djurskyddsmyndigheten införde även ett krav på att nöt ska hållas i lösdrift när nya stallar byggs (innan dess hade det varit ett allmänt råd som fanns redan i LSFS 1989:20), och att handjur äldre än sex månader från 1 augusti 2017 måste hållas lösgående. Djurskyddsmyndigheten införde även en lista med definitioner för att föreskrifterna skulle gå lättare att tolka och angav att djurhållare får göra avsteg från föreskrifterna om en veterinär angett att det finns veterinärmedicinska skäl för detta.

År 2010 införde Jordbruksverket det så kallade kontrollprogrammet för utgångsdjur (SJVFS 2010:15). Det innebär att djurhållare som ansluter sig till detta kontrollprogram och som kan uppvisa god djurhållning på annat sätt inte behöver förse sina utgångsdjur med ligghall. År 2014 inför Jordbruksverket föreskrifter där det tydligt framgår att nötkreatur har behov av social kontakt med varandra, såväl kalvar som vuxna nöt (SJVFS 2014:31). Man justerar även kravet kring larm i kalvstallar (inför lättnader), och gör om kravet på tät mellanvägg upp till 80 cm i ensambox för kalv till ett allmänt råd.

Jordbruksverket valde 2017 att upphäva L 100, som då gällde alla lantbruksdjur, och istället göra separata föreskrifter för de olika lantbruksdjuren. I samband med framtagandet av de nu gällande föreskrifterna för nöt gjorde Jordbruksverket främst redaktionella förändringar och inte många ändringar i sak (SJVFS 2017:24, L 104). Det man ändrade i sak var att djurs rörelsefrihet nu inte får begränsas med tyngder, eller genom att de binds ihop, oavsett miljö och inte bara på bete som det varit tidigare. Jordbruksverket införde nu även mått avseende kalvboxar med rörligt golv. År 2019 uppdaterades L 104 för att anpassa hänvisningar och bemyndiganden till nya djurskyddslagen och djurskyddsförordningen (SJVFS 2019:18). De nuvarande föreskrifterna för nöt innehåller 79 paragrafer samt sju måttabeller.

5.2 Gris

År 1989 trädde Lantbruksstyrelsens föreskrifter i kraft (LSFS 1989:20, L 100). Antalet paragrafer som reglerade hållande och skötsel av gris i LSFS 1989:20 var 29 djurslagsgemensamma, nio specifika för gris och sex tabeller/bestämmelser rörande minimimått för gris. I samband med detta infördes således bindande föreskrifter för gris. Innan dess hade det endast funnits allmänna råd rörande grisar. Som

nämnt ovan för nöt så återfinns flera av de föreskrifter som Lantbruksstyrelsen införde 1989 även i dagens föreskrifter (SJVFS 2019:20, L 106), särskilt i de delarna som innehöll gemensamma regler för lantbruksdjur och häst. Genom åren har dock bestämmelserna för gris ändrats i något större omfattning än de för nöt. Framför allt har fler specifika regler för gris tillkommit, både avseende skötsel, hantering och utrymme.

För 30 år sedan fick man till exempel fixera en sugga upp till en vecka vid tiden kring förlossningen, man fick inte avvänja smågrisar förrän de uppnått fyra veckors ålder och grisarnas liggplats fick inte bestå av spaltgolv. Sedan 1989 har föreskrifterna för gris reviderats 16 gånger. Ibland endast redaktionellt (omtryck, namnbyte i samband med myndighetsbyte o.s.v.), men vid några tillfällen har hela författningen setts över. 1993 delade Jordbruksverket även upp författningen i två; föreskrifter (SJVFS 1993:129) och allmänna råd (SJVFS 1994:2). 1993 infördes till exempel krav på att grisarnas klövar ska inspekteras regelbundet och verkas vid behov och hur många vattenkoppar/vattennipplar olika grupper med grisar ska ha. Det gjordes även en del justeringar och tillägg avseende måttabellerna, bl.a. infördes nu formler för att räkna ut boxmått för växande grisar. Gränserna för hur många slaktsvin en stallavdelning får innehålla görs om från högst 300 platser till högst 200 platser vid kontinuerlig uppfödning och högst 400 platser vid omgångsuppfödning. Det förtydligas även att slaktsvinuppfödning bör ske omgångsvis. Om grisarna hölls utomhus fanns det nu allmänna råd som angav att taggtrådsstängsel inte bör användas och att grisarna bör ha tillgång till gyttebad.

År 2003 görs nästa lite större revidering av grisföreskrifterna (SJVFS 2003:6, med allmänna råd i SJVFS 2003:3). Bland annat för att införliva de ändringar som gjorts i Rådets direktiv 91/630/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning. Bland annat infördes kravet på att mekaniskt ventilerade stallavdelningar för grisar ska vara utrustade med larmanordning som varnar för övertemperatur, strömavbrott och fel på larmanordningen. Det är även nu kravet på att grisar ska ha fri tillgång till vatten införas, liksom att i anläggningar med fler än nio sugor ska sugor och gyltor hållas i grupp under dräktighetsperioden. 2003 justerades även utrymmeskraven en del och fler minimimått tillkom. Bland annat infördes kravet på den så kallade ”2 m-cirkeln” som innebär att en box för digivande sugga ska vara utformad så att det fria utrymmet i suggans mankhöjd har en diameter av minst två meter. Man tog däremot bort det allmänna rådet från 1994 som sade att det i ströade liggboxar bör finnas hö- eller halmhäck. 2003 börjar man även genomgående använda ordet ”gris” i föreskrifterna, fram tills nu hade det stått ”svin”. Vid ytterligare en revidering år 2003 (SJVFS 2003:41) infördes skrivningarna om att det får finnas elektriska avvisare på datafodervagnarna och att elektrisk pådrivare i undantagsfall får användas av veterinär när denne anser att det är nödvändigt av veterinärmedicinska skäl.

När Djurskyddsmyndigheten tog över föreskriftsansvaret sågs hela L 100 över. En reviderad version avseende gris trädde i kraft 2006 (DFS 2006:4). I och med denna gjordes grisreglerna om en hel del. Nu infördes krav på att strömedel till grisar ska ha sådana egenskaper samt ges i sådan mängd att grisarnas sysselsättningsbehov och komfortbehov tillgodoses, och att sugor/gyltor ska ha strömedel som ger dem möjlighet att utföra bobyggnadsbeteenden. Man tillät att golvet hos en digivande sugga till en fjärdedel fick bestå av dränerande golv och införde ett allmänt råd om att utgödslingssystem i stallavdelningar med konventionella grisionsboxar bör vara avpassat för hantering av stora strömmängder. Man justerade föreskriften om fixering av sugor till att endast tillåta begränsning av en digivande suggas rörelsefrihet under smågrisarnas första levnadsdagar. Djurskyddsmyndigheten tog även bort den så kallade ”2 m-cirkeln”. I samband med revideringen av L 100 år 2007 var den främsta ändringen gällande gris att man tillät bullernivå att överstiga 65 dBA, vid forcerad ventilation, under förutsättning att bullernivå inte överstiger 75 dBA.

År 2010 gjorde Jordbruksverket några få förändringar av föreskrifterna gällande gris (SJVFS 2010:15). Främst införde man ett krav på att alla grisar ska hållas i par eller grupp (med några undantag för galtar och grisande suggor), d.v.s. inte bara suggor och gyltor om man håller fler än nio stycken. Av misstag ändrade man även mått avseende dränerande golv, detta rättades dock till i SJVFS 2010:77. År 2014 görs några ändringar avseende ljus i stallar (SJVFS 2014:31). Generellt ska djur ha tillgång till dagsljus och belysning som stödjer deras dygnsrytm och beteendebest. Grisar specifikt ska under en sammanhängande tidsperiod på minst åtta timmar per dygn hållas i en miljö där ljusintensiteten är minst 40 lux. Man angav även fler undantag för när ventilationslarm inte behövs och justerade måttabellerna något, till exempel minskades ytan per suga något om fler än 40 sugor hålls tillsammans.

År 2017 upphävde Jordbruksverket L 100, och grisarna fick egna föreskrifter i form av L 106 (SJVFS 2017:25). Ändringarna var främst redaktionella men några sakändringar gjordes också. Man tillåter nu att smågrisar kan få avvänjas vid 21 dagars ålder (istället för vid 28 dagar) under förutsättning att ett antal villkor uppfylls, man höjer det tillåtna antalet platser i slaktsvinsstallar till 600 under vissa förutsättningar och man förbjuder användandet av taggrådsstängsel till gris. 2019 uppdaterades L 106 för att anpassa hänvisningar och bemyndiganden till nya djurskyddslagen och djurskyddsförordningen (SJVFS 2019:20). Dessa nuvarande föreskrifter för gris innehåller 59 paragrafer samt sju måttabeller.

5.3 Häst

Sedan 1989 har föreskrifterna för häst reviderats elva gånger. Ibland endast redaktionellt (omtryck, namnbyte i samband med myndighetsbyte o.s.v.), och ibland har större revideringar gjorts. Lantbruksstyrelsen föreskrifter från 1989 omfattade djurslaget häst tillsammans med andra lantbruksdjur (LSFS 1989:20). Dock var de regler som gällde häst ytterst få då större delen av första kapitlet som innehöll allmänna och gemensamma regler för hållning och skötsel av djur var undantagna alla hästar. Det betyder att bestämmelser som rörde daglig tillsyn, att hålla djuren rena, att ha tillfredsställande ventilation, låga bullernivåer, m.m. inte gällde för häst. Det som fanns specifikt för häst i andra kapitlet var bl.a. måttföreskrifter samt regler kring uppbinding av häst, att man måste skydda hästarna från att bita eller sparka varandra mellan spiltor/boxar och att det måste finnas ett visst antal sjuk- och fölningsboxar om hästarna hölls bundna eller i gruppbox. Totalt rörde det sig om fyra paragrafer specifikt för häst och 6 tabeller/bestämmelser rörande minimimått för häst.

I samband med Jordbruksverkets föreskrifter 1993 började nu även de allmänna bestämmelserna att gälla för häst (SJVFS 1993:129). Dock inte alla hästar utan bara de hästar som föddes upp eller hölls för att användas i tävling. För dessa tävlingshästar fanns nu föreskrifter kring daglig tillsyn, tillfredsställande renhet, verkade hovar, torra och rena ströbäddar, stallklimat, tillgång till ligghall för utgångshästar, daglig näringsriktig fodergiva, vatten minst två gånger per dag, samt hålla miljön fri från skadliga föremål m.m. För övriga hästar skulle dessa bestämmelser ses som allmänna råd. Fortfarande fanns det även ett andra kapitel med specifika regler som gällde alla hästar. Förändringarna sedan 1989 i detta andra kapitel rörde främst måttföreskrifterna då man nu började dela in måtten efter kategorierna A-D ponny, liten häst och stor häst, införde liknande skrivning som idag finns vad gäller lägsta takhöjd samt ändrade vissa måttföreskrifter från bindande regler till allmänna råd. I de allmänna råden från 1994 infördes för första gången ett råd om att hästar dagligen bör ges tillfälle till utevistelse (SJVFS 1994:2).

År 2003 börjar samtliga bestämmelser att omfatta alla hästar oavsett om de avses användas i tävling eller inte (SJVFS 2003:6, med allmänna råd i SJVFS 2003:3). Daglig utevistelse för häst förblir ett

allmänt råd även om Jordbruksverket inför remissrundan föreslog att rådet skulle omvandlas till en bindande föreskrift. Två ändringar som infördes 2003 var bl.a. ett allmänt råd om att hästar sommartid bör hållas på bete och en föreskrift om att taggtråd inte får vara elektrifierad.

Djurskyddsmyndigheten införde 2005 ett förbud att använda taggtrådsstängsel till häst (DFS 2005:11). År 2007 gjorde Djurskyddsmyndigheten en större revidering av hästföreskrifterna, dels innehållsmässigt men även strukturmässigt eftersom hästarna nu placerades i helt egna föreskrifter (DFS 2007:6, saknr L 101). Målet med de nya föreskrifterna var att skapa tydligare och mer heltäckande föreskrifter än tidigare som skulle vara bättre anpassade till hästarnas behov. Innehållsmässigt genomfördes därmed relativt stora förändringar. Dels infördes helt nya regler med krav på att hästar till exempel inte får hållas bundna i spilta mer än 16 timmar per dygn, att box eller lösdrift måste byggas om man bygger nytt stall eller bygger om befintligt (d.v.s. ett förbud mot nya spiltor), att föl ska avvännas på ett sådant sätt som tar hänsyn till deras fysiska och psykiska hälsa, och att hästars behov av social kontakt måste tillgodoses. Förutom dessa nya krav förtydligades och utvidgades andra områden som det tidigare funnits föreskrifter kring men inte i samma omfattning. Till exempel infördes ett krav på att hästar normalt sett dagligen ska ges möjlighet att röra sig fritt i sina naturliga gångarter. Detta hade sedan tidigare endast varit ett allmänt råd. Man tillade även att för föl/unghäst ska rastning ske med minst en annan häst, och att rastningen ska ske utomhus, dock med tillägget att om det inte är möjligt att ordna rastning utomhus får rastningen ske till exempel i ridhus. Djurskyddsmyndigheten förtydligade även att hästar ska ha daglig tillräcklig tillgång till grovfoder för att tillgodose behovet av växtfiber och sysselsättning, att fodergivan ska tillgodose hästarnas behov av långa ättider, och att fodergivan anpassas så att hästarna inte blir över- eller underviktiga i förhållande till sitt användningsområde. Kravet på vilka mått som varit tillåtna mellan liggande eller stående galler mellan spiltor eller boxar togs bort. Istället infördes ett funktionskrav om att väggar, dörrar och skiljeväggar ska vara utformade så att hästarnas sociala behov tillgodoses och att väggarna/dörrarna/gallren ska vara utformade så att skaderisken minimeras. Det infördes även ett krav på att den utrustning som används till hästen ska vara väl anpassad, utformad och anbringad samt i sådant skick att den inte orsakar skador eller sjukdom. Djurskyddsmyndigheten förtydligade även under vilka förutsättningar kontrollmyndigheten kan godta s.k. ”mindre avvikelser” från föreskrifterna. Det fanns även förslag på föreskrifter eller allmänna råd som efter remissrundan inte kom med eller gjordes om från föreskrift till allmänt råd. Till exempel föreslogs en föreskrift om att hästens känselhår inte får avlägsnas, som efter remissrundan blev till ett allmänt råd. Innan remissrundan fanns det förslag om att föl inte får avvännas innan fem månaders ålder, även detta omvandlades delvis till allmänna råd. Djurskyddsmyndigheten föreslog även att hästar ska ha fri tillgång till vatten när temperaturen är över noll grader, men kravet kvarstod inte efter remissrundan. Det allmänna rådet om att hästar bör hållas på bete togs bort, även om det fanns med i det förslag som gick ut på remiss.

År 2017 skickade Jordbruksverket ut en remiss om nya föreskrifter för häst. Föreskrifterna skulle bl.a. anpassas bättre till dagens hästhållning och bli mer funktionsinriktade, moderna, flexibla, lättolkade, tydliga och mindre detaljerade. Detta ledde till att föreskrifterna gjordes om främst till sin form med fler funktionskrav samt borttagning av vissa regler, sammanslagning av andra och med en utfasning av de allmänna råden. Jordbruksverket angav att djurskyddsnivån på föreskrifterna skulle vara minst densamma som tidigare. Efter den första remissrundan valde Jordbruksverket att se över föreskriftsförslaget igen och remitterade föreskrifterna en andra gång under 2018. De två största förändringarna mellan de två remissomgångarna var att Jordbruksverket tog bort de nya reglerna för mått på skötsel-spilta som de valt att föreslå i första remissen, samt den formel med vilken man skulle räkna ut boxstorlekar m.m. som också föreslogs i första remissen. Föreskrifterna trädde sedan i kraft 1 mars 2019 (SJVFS 2018:49). Under 2019 uppdaterades L 101 för att anpassa hänvisningar och

bemyndiganden till nya djurskyddslagen och djurskyddsförordningen, inga ändringar i sak gjordes (SJVFS 2019:17). De nuvarande föreskrifterna för häst innehåller 50 paragrafer samt två måttabeller.

6. Generella skäl till författningsändringar

De centrala myndigheterna har ofta gett en generell motivering till varför föreskrifterna ses över och föreslås ändras. I tabell 2 (sid. 24) redovisas de övergripande skriftliga skälen som angetts genom åren till varför en hel författning ansetts behövt ändras. Att anpassa föreskrifterna efter ny kunskap, efter EU-direktiv, den svenska djurskyddslagen och djurskyddsförordningen har varit de vanligaste återkommande övergripande skälen genom åren. Liksom strävan efter att skapa enklare, tydligare och mer lättolkade regler som inte missgynnar företagen.

Att sträva efter föreskrifter som generellt höjer djurskyddsnivån, bättre tar hänsyn till djurens behov och ger djuren en god välfärd nämndes främst som skäl till föreskriftsförändringar runt 2006-2007 då Djurskyddsmyndigheten var ansvarig myndighet (tabell 2). På senare år har Jordbruksverket främst angett att målet är en acceptabel djurskyddsnivå som varken sänker djurskydds- eller djurvälståndsnivån.

7. Hur förslag på översyner av föreskrifter generellt mottagits av remissinstanserna

Här följer en kort redogörelse hur förslag på nya föreskrifter generellt mottagits av remissinstanserna när föreskrifterna genomgått större översyner (hela författningar har setts över). Det vill säga vilka remissinstansernas övergripande synpunkter och inställning varit när förslag på nya föreskrifter lagts fram av myndigheterna. Endast översyner efter år 2000 är med eftersom det saknas information om detta från tidigare år. Synpunkter på enskilda regeländringar presenteras sedan i kapitel 8.

7.1 Förslaget till SJVFS 2003:6

Jordbruksverket föreslog ett antal förändringar i L 100 med anledning av nya hönsdirektivet och ändringar i svindirektivet. Samtidigt passade man på att göra flera justeringar med anledning av oklarheter och brister i föreskrifterna som uppmärksammats under årens lopp. Föreskrifterna för häst föreslogs börja gälla alla hästar och inte enbart tävlingshästarna.

De flesta remissinstanserna lämnade inga övergripande generella kommentarer till översynen. Men av de som gjorde det var majoriteten generellt positiva till förslaget. Endast en remissinstans var negativ (en djurrättsorganisation).

7.2 Förslaget till DFS 2007:5

Djurskyddsmyndigheten såg över hela L 100 i syfte att göra föreskrifterna tydligare och enklare, uppggradera dem efter ny kunskap gällande lantbruksdjur och säkerställa ett gott djurskydd och en hög djurvälstånd. Samtidigt föreslogs hästarna lyftas ut från L 100 för att få egna föreskrifter.

Tabell 2. Övergripande anledningar som den centrala myndigheten valt att ange till föreskriftsändringarna. Dessa anledningar avser hela föreskrifterna och inte specifika regelförslag. Alla föreskrifter är inte med på grund av att det i vissa fall saknats övergripande skäl, i vissa fall saknats remissdokumentet där detta borde ha framgått och i vissa fall har ändringarna varit endast av redaktionell karaktär (till exempel ett omtryck eller namnbyte till följd av ny central myndighet som ansvarar).

Övergripande skäl till nya föreskrifter	LFS 1989:20	SJVFS 1993:129	SJVFS 1997:30	SJVFS 1997:124	SJVFS 2003:6	DFS 2005:9	DFS 2006:4	DFS 2007:5	DFS 2007:6	SJVFS 2010:15	SJVFS 2010:77	SJVFS 2012:13	SJVFS 2014:31	SJVFS 2016:13	SJVFS 2017:24, 2017:25	SJVFS 2018:49	SJVFS 2019:17, 2019:18, 2019:20
Ny kunskap		X					X	X					X			X	
Länge sedan de sågs över																X	
Tydligare, lättare att tolka					X		X	X					X	X		X	
Enklare regler							X	X					X				
Mindre detaljer																X	
Mer heltäckande föreskrifter									X								
Överskådligare regler															X		
Flexiblare regler														X		X	
Fler funktionskrav																X	
Modernare regler																X	
Anpassa till nya/ dagens djurhållningsformer		X														X	
Regler bättre anpassade efter djurens behov									X								
Säkerställa gott djurskydd och god djurvälstånd							X	X									
Ge en acceptabel djurhållning																X	
Bibehållet djurskydd/välstånd												X		X			
Bristar i viss djurhållning	X																
Regel missgynnar företagen			X									X		X		X	
Administrativ lättnad för företag														X			
Svårt att praktiskt efterleva regel												X					
Behov av översyn av enstaka regelområde			X			X				X		X		X			
Fel i föreskrift											X						
Bindande regler för djurskydd	X																
Anpassning till EU lagstiftning				X	X		X			X			X				
Anpassning till ny lag/förordning	X		X														X

Av de 35 remissinstanser som lämnade generella kommentarer på förslaget i sin helhet var 19 uttryckligen positiva (främst kontrollmyndigheter). 15 remissinstanser uttryckte en hel del generella åsikter, främst av kritisk karaktär, men det står något oklart vad deras verkliga åsikt kring nya föreskrifter egentligen var (näringens organisationer, SLU, Djurens Rätt, Djurskyddet Sverige m.fl.). Näringens organisationer tog upp farhågor kring för mycket detaljer samt en önskan om ett arbete för harmonisering mellan EU:s och Sveriges regelverk. Sveriges Veterinärförbund ansåg att föreskriftsförslaget saknade tillräckligt vetenskapligt stöd. En kontrollmyndighet föreslog generellt avslag.

7.3 Förslaget till DFS 2007:6

Djurskyddsmyndigheten föreslog nya föreskrifter för häst (L 101) för att få tydligare och mer heltäckande föreskrifter än tidigare som var bättre anpassade till hästarnas behov i och med hästsektorns starka tillväxt och särskilda förutsättningar. Häst hade tidigare ingått i samma föreskrifter som lantbrukets djur (L 100) men föreslås nu få en egen författning.

Remissen gick ut till 53 remissinstanser, de flesta av dessa svarade. Dessutom inkom ytterligare 26 remissvar från intressenter som inte fått remissen skickad direkt till sig men som ville avge sina synpunkter. Det handlade bland annat om ytterligare kommuner, men även flera privatpersoner.

40 remissinstanser var överlag positiva till förslaget i sin helhet (kontrollmyndigheter, en fakultet vid SLU, Djurens Rätt, Sveriges Veterinärförbund m.fl.). Ingen av näringens organisationer uttryckte någon generell positiv inställning till förslaget. Tvärtom framkom mycket kritik från näringen, där Svenska Ridsportförbundet och Ridskolornas Riksorganisation var mest kritiska. Kritiken handlade bland annat om att de ansåg att detaljeringsnivån var för hög, att flera av förslagen leder till ökad säkerhetsrisk för de människor som hanterar hästar och att Djurskyddsmyndighetens vetenskapliga sammanställning som låg till grund för föreskriftsförslaget var bristfällig. Även en institution från SLU avstyrkte generellt förslaget till nya föreskrifter och ville se en omarbetning följt av ny remissrunda.

7.4 Förslaget till SJVFS 2018:49

Jordbruksverket remitterade år 2017 ett första förslag på nya föreskrifter för häst (L 101) som skulle bli mindre detaljerade, mer moderna, mer funktionsinriktade och flexibla, mer lättlästa och som anpassades till dagens hästhållning. De allmänna råden föreslog Jordbruksverket att man skulle ta bort för att öka tydligheten.

Av de 48 remissinstanser som lämnade generella synpunkter på förslaget var ingen av dessa enbart positiva. 15 remissinstanser var i huvudsak positiva men hade synpunkter (länsstyrelser, Sveriges Veterinärförbund, SVA och några enstaka branschorganisationer). 29 remissinstanser hade många synpunkter skrivna under rubriken ”generella synpunkter” men yttrade sig inte tydligt vad de ansåg om föreskrifterna i sin helhet (länsstyrelser, flertalet av hästbranschens organisationer, Djurens Rätt, Djurskyddet Sverige, SLU). Två remissinstanser ansåg att föreskrifterna behövde ses över igen då förslaget bland annat upplevdes som inkonsekvent, dåligt understött av forskning och som ett hafswerk (en institution vid SLU och en länsstyrelse). Näringslivets regelnämnd och Regelrådet konstaterade att konsekvensutredningen delvis var bristfällig och inte kunde anses leva upp till de regler som finns kring hur myndigheter ska skriva sina konsekvensutredningar i samband med regelarbete.

Hästnäringen var generellt positiva till Jordbruksverkets försök att göra föreskrifterna mer målinriktade och flexibla och att de allmänna råden föreslogs tas bort, men de såg också en risk med att de målinriktade reglerna som föreslagits kommer vara svårare och kräva större kompetens när de ska tolkas likvärdigt av länsstyrelserna. Flera av näringens organisationer antydde att det främst är mer likriktade offentliga kontroller man efterfrågat, och inte nya föreskrifter. Hästnäringen ansåg även att konsekvensutredningen var alldeles för bristfälligt genomförd. Bland länsstyrelserna rådde det lite delade meningar kring strävan efter målstyrt regelverk. De flesta länsstyrelser uttryckte dock en farhåga att på det sätt Jordbruksverket formulerat reglerna så skulle det komma att innebära föreskrifter som blir otydligare både för inspektörer och hästägare, något som kommer påverka förutsägbarheten och rättssäkerheten. Flera länsstyrelser angav även att förprövningen av häststallar kommer att försvåras. Några remissinstanser uttryckte att föreskrifterna inte kommer upplevas som enklare om risken för olika bedömningar ökar. Många länsstyrelser påtalade att vägledande och kalibrerande insatser från Jordbruksverket avsevärt måste förbättras om målinriktade regler likt de föreslagna träder i kraft. Några länsstyrelser menade att ett sätt att underlätta tolkningen av funktionsregler är att använda sig av allmänna råd, men eftersom nu även dessa föreslås tas bort försvåras tolkningarna ytterligare. Några remissinstanser uttryckte även en farhåga att djurskyddet riskerar att försämrats med de nya föreskrifterna, och några remissinstanser (från olika intressegrupper) ansåg att Jordbruksverket borde ha inväntat den nya djurskyddslagen samt tillsättandet av det Vetenskapliga rådet för djurskydd innan nya föreskrifter för häst togs fram. Totalt sett var det betydligt fler remissinstanser som var kritiska till förslaget än positiva. Jordbruksverket valde efter den första remissomgången att se över förslaget igen och göra vissa justeringar.

Ett andra förslag på nya föreskrifter för häst remitterades år 2018. Generella synpunkter gavs av 42 remissinstanser. Av dessa var 14 remissinstanser (länsstyrelser, SVA och en av näringens organisationer) mer eller mindre positiva till nya förslaget, varav två remissinstanser var enbart positiva och hade inget att erinra. 28 remissinstanser (länsstyrelser, näringens organisationer, Djurens Rätt, Djurskyddet Sverige, SLU m.fl.) hade en hel del generella synpunkter av både positiv och negativ karaktär. Hästnäringen ansåg fortfarande att det är bra att föreskrifterna görs mer flexibla men påtalade åter igen att de hellre hade sett mer vägledande och likriktade insatser gentemot länsstyrelserna. Majoriteten av länsstyrelserna, SLU och Näringslivets regelnämnd framhöll fortfarande farhågan om att förslaget inte kommer upplevas som någon förenkling eftersom risken för olika bedömningar och tolkningar är uppenbar.

Efter den andra remissrundan var fler remissinstanser positiva än efter den första rundan, men fortfarande var många kritiska (inom alla intressegrupper) över föreskrifternas flexibla form. Föreskrifterna beslutades utan att större förändringar gjordes efter den andra remissrundan.

7.5 Slutsatser kring remissinstansernas generella åsikter

Det är långt ifrån alla remissinstanser som gett sina generella åsikter kring att författningar ses över och revideras. Det saknas dessutom remissvar från de stora översynerna av L 100 år 1989 och 1993. Det går därmed inte utifrån detta dra några klara slutsatser kring huruvida olika instanser välkomnat de stora översynerna eller inte. Många remissinstanser har dessutom uttryckt övergripande åsikter av både positiv och negativ karaktär, men de anger relativt sällan huruvida de är generellt positiva eller negativa till förslaget i stort. Avsaknad av vetenskapligt stöd, eller inkonsekvent hantering av vetenskapliga resultat, framkom i de generella kommentarerna till samtliga översyner ovan, dock inte alls från alla remissinstanser utan från ett fåtal. I nästa kapitel kommer vi mer i detalj se på hur olika specifika regeländringar motiverats och hanterats.

8. Fallstudie – hur specifika föreskriftsförslag har hanterats, motiverats och genomförts

I detta kapitel följer en 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 regler för dessa djurslag. Nio författningar var från Jordbruksverket och fem från Djurskyddsmyndigheten. I bilaga 1 finns en redogörelse för vilka författningar och enskilda föreskrifter (regler) som har analyserats samt en sammanställning över remissinstansernas åsikter. Här nedan följer en redogörelse för det sammantagna resultatet av fallstudien.

8.1 Samråd inför remissutskick

Av konsekvensutredningarna har det oftast framgått vilka intressenter myndigheten haft samråd med under framtagandet av nya föreskriftsförslag. Om och vilka man har haft samråd med framkom i elva av 14 författningsförslag. Vid ett av de elva tillfällena anges att samråd inte har skett. I de andra tio fallen har organisationer från näringen deltagit i samråd med myndigheten, varav vid fem av dessa har representanter från näringen varit de enda man samrått med. Detta skedde vid ett tillfälle under Djurskyddsmyndighetens tid, samt vid fyra tillfällen de senaste tio åren på Jordbruksverket. I samband med två av författningsändringarna har kontrollmyndigheter också ingått i samrådsgrupperna, vid ett tillfälle en djurrättsorganisation och vid ett tillfälle forskare. Övriga som ingått i samrådsgrupper är till exempel jurister, ”externa experter” och personal från SVA.

8.2 De centrala myndigheternas motiveringar till föreskriftsändringarna

I myndigheternas förslag till ändring fanns det i regel även en motivering till varför ändringen föreslagits, det vill säga varför och för vems skull föreskrifterna föreslås ändras. I 71 % av förslagen motiverades ändringen utifrån djurens perspektiv, det vill säga att ändringen skulle komma att förbättra för djuren. I 38 % av förslagen lyftes fördelen för djurhållaren fram och i 14 % av förslagen motiverades främst ändringen med att ett EU-direktiv eller ändring i djurskyddslagen måste införlivas i föreskrifterna. I 9 % av förslagen var det oklart vem som egentligen skulle dra nytta av ändringen och vid ett tillfälle motiverades ändringen främst av inredningstillverkarnas intressen.

Huruvida ändringsförslaget har haft stöd i forskningen framkom sällan i myndigheternas motiveringar till ändringarna. 57 % av ändringsförslagen innehöll inga resonemang kring vetenskapliga rön. Till 16 % av förslagen nämndes forskning, dock oftast endast med att ”forskning finns” utan hänvisning till vilken forskning som avses, eller att ”forskning saknas”. Vid ett tillfälle (en regel) är resonemanget underbyggt med vetenskapligt stöd där man även tydligt hänvisar till referenser. För ytterligare 16 % av ändringsförslagen fanns det en dokumenterad forskningsbakgrund. Inför förslaget till förändringar i de nya hästföreskrifterna som Djurskyddsmyndigheten tog fram (DFS 2007:6) gjordes nämligen en litteraturgenomgång kring hästars välfärd som resulterade i en rapport (Bolmström, 2005). Den nämndes dock inte i remissutskicket eller i motiveringarna till ändringsförslagen, men den kommenterades av några av hästnäringens organisationer i deras remissvar. Vid 8 % av ändringsförslagen hänvisades det till icke-vetenskaplig litteratur eller icke-vetenskapligt genomförda undersökningar.

8.3 Djurskyddsnivån på föreskriftsförslagen

Av de 77 granskade förslagen bedömdes 47 % innebära en ren höjning av djurskyddet, 8 % en ren sänkning och 8 % att djurskyddsnivån var densamma som tidigare. I 19 % av ändringsförslagen var det dock inte möjligt att ange om ändringen tydligt skulle komma att innebära någon höjning eller sänkning i praktiken sett utifrån djurens välfärd. Det fanns även flera förslag (17 %) som både innebar höjningar, sänkningar eller bibehållna nivåer i samma regelförändring. Om man även räknar med dessa så innebär det att andelen regler där förslaget helt eller delvis inneburit en höjning av djurskyddet var 45 %, andelen regler där förslaget helt eller delvis inneburit en sänkning av djurskyddet var 19 %, och andelen regler där förslaget helt eller delvis innehållit delar där det inte gått att avgöra vad konsekvenserna blir var 30 %.

8.4 Remissinstansernas synpunkter

Genom åren har antal instanser som svarat på myndigheternas remisser varit mellan 31-79 per författning, med ett medel på 47 remissinstanser. Flest remissvar inkom gällande Djurskyddsmyndighetens förslag på nya hästföreskrifter år 2007 (DFS 2007:6) och minst inkom gällande Jordbruksverkets förslag på förändring av betesreglerna för kor år 2012 (SJVFS 2012:13). Det är dock sällan alla remissinstanser haft synpunkter på varje ändringsförslag (om inte ändringsförslaget rört en eller ett fåtal paragrafer), varvid svarsfrekvensen per regel generellt sett varit lägre. Den vanligaste svarsfrekvensen per paragraf har legat mellan 16-45 % och det syns ingen tydlig trend att antal svar ökat eller minskat genom åren. Remissvar har främst inhämtats från näringsens organisationer, kontrollmyndigheter, universitet (SLU), djurskydds- och djurrättsorganisationer, veterinära organisationer, andra myndigheter samt obligatoriska instanser kring formalia av föreskrifternas utformning. Utöver dessa har även remissvar inkommit från aktörer och privatpersoner som inte myndigheterna vänt sig till direkt, men som har haft synpunkter på förslagen.

Remissvaren som inkommit till myndigheterna har varierat kraftigt i utformning och kvalitet. Ofta har det varit svårt att avgöra vad en remissinstans verkligen haft för åsikt. Åsikter har förts fram men vad som ansetts om själva förslaget har inte alltid varit tydligt, d.v.s. om man avstyrkte, tillstyrkte eller kunde tänkas tillstyrka efter vissa justeringar. Av de 77 analyserade ändringsförslagen har remissinstanserna överlag varit positiva till 31 % av regelförslagen och negativa till 22 % av förslagen. Till 8 % av förslagen har hälften av remissinstanserna varit för och hälften emot. Till 18 % av regelförslagen framhöll de flesta remissinstanserna någon form av skeptisk åsikt till delar eller hela förslaget, och för 18 % av förslagen fanns så många otydliga remissvar att det är oklart om majoriteten egentligen var för eller emot.

8.5 Reglernas slutliga utformning

Av de 77 analyserade regelförslagen var det 32 % som avsevärt ändrades i sak efter remissrundan i förhållande till det förslag som gick ut på remiss. 6 % genomgick mindre sakändringar och 61 % ändrades inte alls i sak (men kan ha formulerats om något). Från djurskyddssynpunkt skärptes skrivningarna mellan förslag till slutlig regel i 12 % av fallen. I 66 % av fallen behölls djurskyddsnivån oförändrad efter remissomgången (och ofta med liknande eller exakt lika formulering som förslaget), och i 9 % skedde en sänkning avseende djurskyddsnivån. I 12 % av fallen var det svårt att avgöra huruvida förändringen 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 % av fallen (13 regler). I 48 % av fallen (15 regler)

vidhöll myndigheterna sina förslag och i 10 % av fallen (3 regler) skedde mindre sakändringar. Sett på de regelförslag där majoriteten av remissinstanserna verkligen tydligt varit emot förslaget är det tio av 17 (59 %) av reglerna som ändrats i sak. Sett per djurslag var flest remissinstanser kritiska till regelförslag som rörde häst där 16 av de 24 regler (67 %) som analyserats fått tydlig kritik. Motsvarande siffror är sju av 19 (37 %) för gris och fem av 21 (24 %) för nötk.

8.6 Vilka remissinstanser har myndigheterna lyssnat på?

Utifrån den dokumentation som fanns att tillgå och som analyserats i denna studie var det för 68 % av regelförslagen inte tydligt att någon remissinstans skulle vägt tyngre än någon annan under remissomgången och fram till det slutliga föreskriftsförslaget. Vid 14 % av regeländringarna framkommer det att någon eller några av näringsens organisationer vägt tungt, vid 5 % av regelförändringarna att kontrollmyndigheterna vägt tungt, vid 4 % av regelförändringarna har forskare vägt tungt, och vid ett tillfälle (1%) har remissvaret från en veterinärorganisation vägt tungt. För 9 % av regelförslagen saknades tillräckligt med information för att kunna göra denna bedömning. Djurskydds- eller djurrättsorganisationernas synpunkter har aldrig vägt tyngst, men de kan ha fått gehör för sina åsikter om även andra remissinstanser delat deras uppfattning. Detsamma gäller övriga intressenter såsom till exempel konsumentorganisationer eller privata aktörer.

9. En liten europeisk utblick

Det är inte bara svensk lagstiftning som förändrats under de senaste 30 åren. Även ute i Europa har förändringar skett på såväl EU-nivå som nationell nivå. På EU-nivå har flera direktiv och förordningar avseende djurskydd för lantbrukets djur, djur som transporteras, djur som slaktas samt försöksdjur tillkommit och även till viss del uppdaterats. År 2010 antogs *Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt*² där det av artikel 13 framgår att djur är kännande varelser och att medlemsstaterna härvid måste ta hänsyn till deras välfärd. Medlemsstaterna i EU måste följa EU:s lagstiftning. Förordningarna ska efterlevas som de är och direktiven måste implementeras i varje lands nationella regelverk. EU:s lagstiftning på djurskyddssidan tillåter ofta att medlemsländerna ställer högre krav, och det saknas EU-lagstiftning för vissa djurslag, varvid olika länder uppvisar olika omfattningar och nivåer på sin nationella djurskyddslagstiftning.

9.1 Olika länders intentioner och omfattning av djurskyddslagstiftningen

Representanter från elva av 15 europeiska länder, utöver Sverige, besvarade frågebatteriet rörande det egna landets djurskyddslagstiftning. De som svarade representerade Österrike, Belgien, Danmark, Finland, Tyskland, Flandern (region i Belgien), Grekland, Island, Holland, Norge och Schweiz. Av dessa är det flera som antagit en ny djurskyddslag under 2000-talet. Till exempel Österrike (2005), Schweiz (2005), Norge (2010), Holland (2011) och Island (2014). Samtliga länder angav att deras lagstiftningar omfattar skydd mot onödigt lidande samt möjligheter för djuren att kunna bete sig naturligt, om än det sistnämnda skiljer sig något i formulering varvid även olika tolkningar kan göras angående hur omfattande kravet är. I flera av länderna, till exempel Island, Schweiz, Danmark, Finland och Norge angavs att lagstiftningen inte enbart syftar till att skydda djuren från lidande utan att man även är skyldig att ge djuren en god djurvälstånd. Något som även Sveriges djurskyddslag kräver. Flera av länderna, utöver Sverige, kräver även på ett eller annat sätt att djur visas respekt, till

² EGT C 191 1992, Celex 1957E

exempel Tyskland, Österrike, Grekland, Island, Norge och Schweiz. Det är dock få som har en djurskyddslagstiftning som påtalar ett djurs egenvärde. Fyra länder angav att så var fallet; Island, Holland, Norge och Schweiz. I Sverige nämns djurs egenvärde i propositionen till djurskyddslagen. Två av länderna, Schweiz och Island, uppgav att deras lagstiftning kräver att djuren ska leva ett liv i värdighet.

Några av länderna, till exempel Grekland och Belgien, har i stort sett enbart införlivat EU-direktiven och saknar därmed nationella djurslagsspecifika regelverk rörande lantbruksdjur som inte har någon EU-lagstiftning i dagsläget (till exempel mjölkkor, får, get och fisk). Flera av länderna har, precis som Sverige, dock tagit fram nationell lagstiftning kring de djurslag som inte finns med i EU:s lagstiftning, till exempel Island, Holland, Norge, Finland, Danmark och Schweiz. Tyskland har istället för bindande lagstiftning riktlinjer för till exempel får, getter, hästar och fiskar. Dessa riktlinjer är mer juridiskt bindande än generella rekommendationer och om de inte följs kan en domstol kräva att de efterlevs av den enskilde. Flertalet länder har även regler för sällskapsdjur, särskilt hund och katt, samt regler för djur på djurpark och cirkus. Vissa länder angav att de saknar regelverk för djur på cirkus, då cirkus med djur inte är tillåtet. I Finland finns en lista över vilka djur som får visas på cirkus, vilket skiljer sig från Sverige som har en lista på vilka djur som inte får visas (se 3 kap. 3 § djurskyddsförordningen [SFS 2019:66]). Även föreskrifter för djur som hålls för pälsproduktion saknades i vissa länder eller kommer att utgå p.g.a. att det införts ett förbud mot denna typ av djurhållning, till exempel i Österrike, Holland, Belgien från 2024 samt Norge från 2025. Insekter är det ingen av länderna som har särskilda djurskyddregler kring och kräftdjur är det endast Island och Schweiz som har reglerat. När det gäller övergivna domesticerade djur har flera länder en lagstiftning som skyddar dessa. Det är dock färre som har en lagstiftning som omfattar ferala djur. Flertalet har djurskydds-lagstiftningar som inte omfattar vilda djur. Dock har Island, Schweiz, Finland och Norge svarat att de har djurskyddslagstiftning som omfattar även vilda djur. I Sverige omfattas främst de djur som hålls av människan. Viltlevande försöksdjur samt övergivna eller förvildade djur av tamdjursart omfattas delvis av djurskyddslagen. Vilda djur i Sverige skyddas i viss mån mot lidande genom jaktlag-stiftningen (jaktlag [1987:259], jaktförordning [1987:905]) och av djurplågeribestämmelsen i brottsbalken (16 kap. 13 § Brottsbalk [1962:700]).

9.2 Olika länders innehåll i och nivå på djurskyddslagstiftningen

Flera länder har liksom Sverige en djurskyddslagstiftning som delvis överstiger EU:s nivå, till exempel Österrike, Finland, Tyskland, Island, Norge och Schweiz. Belgien, Grekland och Holland angav att deras lagstiftningsnivå inte överstiger EU:s nivå med avseende på de djurslag som EU:s lagstiftning omfattar.

Det varierar dock mellan länder och djurslag hur mycket över EU:s nivå olika länder valt att lägga sig och hur man valt att reglera olika områden. Några länder tillåter till exempel inte uppbundna nötkreatur, till exempel Österrike och Tyskland. Island har angett ett årtal (2034) till när uppbundna system ska vara utfasade. Sverige har förbjudit ny-/ombyggen med uppbundna system utan att sätta något slutdatum för uppbundna nöt i befintliga stallar. Sverige, Norge och Island har krav på sommarbete för mjölkkor. I Finland finns ett krav på bete för de kor och kvigor som hålls uppbundna. Övriga länder som svarat saknar krav på sommarbete. Att hålla nöt på helspalt är tillåtet i till exempel Finland, Belgien och Holland. Några länder har dock, precis som Sverige, infört vissa begränsningar i användandet av helspalt. I Sverige får man hålla kalvar över 1 månads ålder, ungdjur och vuxna handjur på helspalt om den består av gummi eller annat eftergivligt material. I Tyskland och Schweiz är helspalt endast tillåtet för tjurar som föds upp för köttets skull. I Norge är spalt endast tillåtet för

tjurar som är äldre än 6 månader. Österrike har förbjudit helpalt för mjölkkor, dräktiga kvigor och avelstjurar. Samtliga tillfrågade länder, utom Danmark, tillåter att ko och kalv skiljs åt omedelbart efter födseln utan att låta kalven få dia först. Sverige är dock det enda land som kräver fri tillgång till grovfoder från kalvens andra levnadsvecka. Danmark har dock också ett krav som överskrider EU:s nivå då de kräver grovfoder till kalvar under minst 20 timmar per dygn.

När det gäller grisar tillåter alla länder som svarat på frågorna, liksom Sverige, att dessa hålls inomhus dygnet och året runt. De flesta länder har en avvänjningsålder på 28 dagar, men godtar att smågrisarna avvänjs sju dagar tidigare. I Sverige måste dock särskilda villkor uppfyllas för att tidigare avvänjning ska få ske, och det får inte ske med fler än 10 % smågrisar per djuromgång. Island och Norge är de enda länderna som uppgett att smågrisar inte alls får avvänjas innan 28 dagars ålder. Sedan 1989 är det inte tillåtet att fixera sugor (eller andra grisar) i Sverige. Även Norge, Schweiz och Island har förbjudit fixering, dock har Island en övergångstid till 1 januari 2025. I Sverige blev det ett krav 2007 att sugor även måste få tillgång till bobyggnadsmaterial inför grisning. Liknande krav finns även i Österrike (sedan 2005), Finland (sedan 2012), Island (sedan 2011) och Schweiz (sedan 1981). Det är endast i Österrike och Belgien som grisar som föds upp för slakt får hållas på helpalt, övriga länder kräver någon form av helt golv.

Det saknas specifika djurskyddsregler för häst i EU:s lagstiftning. De flesta länder som svarat på frågorna, utom Grekland, har dock angett att det finns nationella regler för hästhållning. Tyskland har dock riktlinjer istället för lagstiftning för häst. Några länder har förbjudit spilthållning av hästar, till exempel Island, Österrike, Danmark och Schweiz. Tysklands riktlinjer tillåter det inte heller. I Sverige får man inte bygga nya spiltor, men de befintliga stallarna får användas. Även Holland, Belgien och Norge tillåter spiltor för uppstallning. Det ser även olika ut vad gäller krav på utevistelse för hästar. I Sverige är det ett krav att hästar ska komma ut dagligen i en hage eller dylikt. För stallar som var i bruk innan 1 april 2019 får dock denna rastning istället ske till exempel inne i ett ridhus om hagar saknas. Finland kräver att hästars behov av motion och utomhusaktivitet uppfylls dagligen, men det framgår inte om det krävs hagvistelse för utomhusaktiviteten. I Norge måste hästar som står på spilta komma ut i hage minst två timmar per dag. Om hästarna står på box kan dessa två timmar antingen vara hagvistelse eller någon form av användning, till exempel ridning eller körning. Belgien och Holland är de enda länderna i denna undersökning som inte alls kräver någon form av utevistelse. Island har ett krav på minst en timme utevistelse per dag i hage eller motsvarande. Island har även ett krav att hästar ska gå minst åtta veckor på sommarbete mellan 1 juni och 1 oktober. Även Schweiz har ett beteskrav för häst. Tysklands riktlinjer förespråkar såväl daglig hagvistelse som bete. Enligt de svarande är Schweiz det enda land som inte tillåter föl att avvänjas innan fem månaders ålder. Flera länder tillåter inte att hästar hålls helt ensamma, d.v.s. utan kontakt med artfränder, till exempel Österrike, Finland, Island och Schweiz. Sverige införde ett krav på detta 2018, men med undantag för att hästar som hållits ensamma tidigare, med social kontakt med annan art, även fortsättningsvis får hållas så. I Tyskland ingår det i riktlinjerna och i Norge är det en stark rekommendation att hästar har kontakt med andra hästar.

9.3 Synen på det egna landets djurskyddslagstiftning

Grekland var det enda land som svarade direkt nej på frågan om beslutsfattare och politiker i det egna landet brukar framhålla den egna djurskyddslagstiftningen som en av världens strängaste. De flesta svarade med andra ord att deras beslutsfattare brukar framhålla (alltid eller ibland) att landets djurskyddslagstiftning tillhör de världsledande. Det varierade dock vad man anger att man är stolt över vad gäller lagstiftningen eller andra åtaganden. Österrike angav att de är stolta över pålsdjurs-

förbudet och att det från 1 januari 2020 är förbjudet att hålla värphöns i bursystem. I Belgien och Flandern är man stolt över sitt totalförbud mot slakt utan bedövning, att katter ska märkas och registreras, att utekatter ska vara kastrerade, sina regler för kaniner i köttproduktionen samt att de har infört en positiv lista över vilka däggdjur och reptiler man får hålla som sällskapsdjur. Danmark är till exempel stolt över en del regler för grisar, nötkreatur, hästar och kalkoner. Finland är stolt över att deras grisar får ha svansen kvar, att de inte näbbtrimmar höns och att de tack vare sin goda djurhållning har låg antibiotikaanvändning. Tyskland är stolt över den lagstiftning som ligger över EU:s nivå. I Grekland är man stolt över sitt förbud mot att avliva hemlösa sällskapsdjur. Island är stolt över sina djurskyddsregler för hästar och sällskapsdjur. I Holland är man stolt över att majoriteten av värphöns hålls lösgående och att de inte näbbtrimmas, att andelen grisar som inte kastreras ökar och introduktionen av långsamväxande kycklingraser. I Norge är man stolt över att nötkreatur måste hållas utomhus på sommaren, att flera stympningsformer (svanskupering, öronkupering, näbbtrimning) är förbjudet och att alla ingrepp som utförs på lantbruk (till exempel kastrering, avhorning) måste utföras av en veterinär och under bedövning och långvarig smärtlindring. Schweiz är stolta över sin lagstiftning rörande nötkreatur, kaniner och värphöns, utrymmeskravet för suggor, den lagstiftning som rör hantering, träning, slakt och avlivning av djur samt hur lagstiftningen implementerats och kontrolleras.

9.4 Initiativ utöver djurskyddslagstiftningen

Lagstiftningen sätter upp en miniminivå kring hållande och skötsel m.m. av djuren, med syfte att förebygga bristfällig djurhållning. Det finns dock även andra exempel på arbete med djurskydd och djurvälstånd. I Finland och Österrike arbetar man till exempel aktivt med att alla barn och ungdomar ska lära sig om djurens välfärd och områden som anknyter till detta. I Österrikes djurskyddslag står det att *“The federal, provincial and municipal authorities are obligated to create and deepen understanding for animal protection on the part of the public and in particular on the part of youth and, to the extent possible within their budgets, to promote and support animal-friendly keeping systems, scientific animal protection research as well as any matters of animal protection.”* Där finansierar regeringen ett program som kallas för *“Tierschutz macht Schule”*. Finland har i sin läroplan fört in moment som bl.a. handlar om djurs välbefinnande, livsmedel och djuretik (Utbildningsstyrelsen, 2014).

På flera håll i världen, såväl i som utanför Europa, har även framtagandet av privata regelverk som omfattar djurskydd ökat de senaste åren (Asdal, 2006; Maciel, 2015; More, et al. 2017; Vanhonacker & Verbeke, 2014). Det vill säga regelverk som initierats av till exempel branschen, handeln eller någon djurskyddsorganisation. Dessa är ibland helt frivilliga, men kan också i praktiken vara mer eller mindre nödvändiga att ansluta sig till om man vill kunna nå ut med sina produkter på marknaden (Hubbard, et al. 2007; Richards et al., 2013). Ofta följer anslutningen till ett privat regelverk med att man då får märka sina produkter med regelverkets logotyp för att visa konsumenterna att produkten är kvalitetssäkrad och håller en viss standard. Ibland ligger denna standard ungefär på samma nivå som den nationella lagstiftningens, men det finns även privata initiativ som tydligt går högre än det egna landets lagstiftningsnivå och som riktar sig till konsumenterna som efterfrågar animalieprodukter som producerats under bättre förhållanden (FAWC, 2009; Fulponi, 2006; Lundmark et al., 2016; Maciel &

Bock, 2013). Till exempel finns Neuland i Tyskland³, RSPCA Assured i Storbritannien⁴ och Beter Leven i Holland⁵ som alla går utöver den nationella djurskyddslagstiftningen.

10. Diskussion

10.1 Har regleringen av svenskt djurskydd försämrats eller förbättrats för djuren?

10.1.1 Förändringar i föreskrifterna för nöt, gris och häst

Sett utifrån denna analys som omfattat nöt, gris och häst har djurskyddsföreskrifterna generellt stärkts under de senaste 30 åren. Innan år 1989 saknades det bindande föreskrifter för dessa djurslag som utöver djurskyddslagen och djurskyddsförordningen endast omfattades av allmänna råd. Man kan dock konstatera att de föreskrifter som infördes 1989 (LSFS 1989:20) var relativt omfattande framför allt för nöt, då många föreskrifter som skrevs då även återfinns i dagens föreskrifter. För häst saknades det däremot bindande föreskrifter som omfattade alla hästar, oavsett syftet med att hålla dem, ända fram till år 2003.

Nötkreatur är det djurslag som fick mest omfattande föreskrifter år 1989. Genom åren har dock en hel del justeringar gjorts och nya regler tillkommit. Djurskyddet för nöt har förbättrats genom till exempel ett förbud mot uppbundna handjur samt införandet av krav på lösdrift vid ny- eller ombyggnad för kor och kvigor, att kor och kvigor ska kalva lösgående (även om undantag finns), krav på att spaltgolv bara får finnas i värmeisolerade stallar och då vara belagda med gummi eller annat eftergivligt material, vissa öknings av minimimåtten inklusive ökat resningsutrymme, att kalvar måste ha fri tillgång till grovfoder senast från två veckors ålder samt att nötkreatur måste ha social kontakt med andra nöt.

Djurskyddet för nöt kan dock anses ha försämrats genom minskningen av vissa minimimått. Det finns områden där det går att diskutera hur/om de nya reglerna förändrat djurskyddsnivån. Ett sådant exempel är införandet av kontrollprogram för utgångsdjur nöt. Uppfyller djurhållaren vissa krav och godkänns i Gård- och djurhälsans kontroller kan man hålla nötkreatur som utgångsdjur trots avsaknad av ligghall. Jordbruksverket angav i sin motivering till förslaget att syftet var ett bibehållande av djurskydd. Flera remissinstanser ställde sig dock undrande till detta. Ett annat exempel där det var svårt att bedöma om reglerna totalt sett lett till försämrings eller förbättringar för djuren är förändringar av betesreglerna. Regleringen kring kravet på bete för nöt är det område som reviderats flest antal gånger genom åren. Till exempel har myndigheten justerat i omgångar när betesperioden ska infalla, man har försvårat möjligheten att få dispens från beteskravet, vissa undantag har införts när djur får hållas inomhus (till exempel kvigor för seminering), krav på betesjournaler och betesplaner har tillkommit och tagits bort och kravet på att betesperioden ska vara sammanhängande har tagits bort, dock utan att minska kravet på minsta antal dagar korna ska hållas på bete.

Djurskyddet för gris kan anses ha förbättrats genom till exempel ett krav på att verka klövarna vid behov, att grisar ska ha fri tillgång till vatten, att suggor och gyltor måste ha tillgång till bobyggnads-material inför grisning och tillräckligt med utrymme för att kunna utföra detta beteende, att grisar ska hållas i par eller grupp, att strömedel till grisar ska ha sådana egenskaper och ges i sådan mängd att

³ <http://www.neuland-fleisch.de/>

⁴ <https://www.rspcaassured.org.uk/>

⁵ <https://beterleven.dierenbescherming.nl/>

grisarnas sysselsättningsbehov och komfortbehov tillgodoses samt att vissa minimimått utökats. Djurskyddet för grisar kan å andra sidan anses ha försämrats genom att minimiåldern för när smågrisar får avvänjas har sänkts från 28 dagar till 21 dagar, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda, samt att vissa minimimått minskats.

Djurskyddet för häst har förändrats betydligt mer än för nöt och gris eftersom hästar endast omfattades av ett fåtal föreskrifter fram till år 1993. Mellan åren 1993 och 2003 fanns föreskrifter för tävlingshästar som skulle ses som allmänna råd för övriga hästar. Först 2003 kom föreskrifterna att omfatta alla hästar. Eftersom djurskyddskraven för häst för 30 år sedan var mycket begränsade så har många förbättringar av djurskyddet genomförts genom åren. Till exempel att hästar ska ha daglig tillsyn, att de ska ha torra och rena ströbäddar, att hovarna ska verkas vid behov, att det måste finnas tillfredsställande ventilation, att hästar måste få tillräckligt med grovfoder som möjliggör långa ättider, att hästar inte får stå uppstallade i spilta mer än 16 timmar per dygn, att vid ny- eller större ombyggnation ska hästar hållas lösgående, att hästars behov av social kontakt ska tillgodoses, att hästar dagligen ska få röra sig fritt i sina naturliga gångarter (i första hand utomhus), att taggtråd inte får användas som stängsel till häst samt olika regler som ställts för att förebygga skador av inredning och utrustning. Försämringar avseende djurskyddsnivån i föreskrifterna för häst är i teorin få, även om det finns minimimått som justerats lite nedåt. Det finns dock en hel del områden där det kan diskuteras om nivån är bibehållen eller kommer leda till en höjning eller sänkning av djurskyddet i praktiken. Till exempel Jordbruksverkets revision av hästföreskrifterna som inneburit att dessa är mer funktionsinriktade och flexibla, och att nästan samtliga allmänna råd är borttagna (SJVFS 2018:49). En hel del omflyttningar och omstruktureringar har gjorts till följd av detta, och man kan till exempel notera att kravet från 2007 på att boxväggar och boxdörrar ska möjliggöra social kontakt mellan hästar inte längre finns kvar, att hästar sedan 2018 förvisso ska ha social kontakt med andra hästar, men att denna kontakt ska ske i hage och/eller den tid de står uppstallade. Betyder det att boxväggar numera kan byggas helt täta och att det är acceptabelt att hästar enbart har social kontakt i hage (det finns inget angivet i vilken omfattning en häst minst ska vistas i hage)? I sådana fall kan man se detta som en försämring av djurskyddet, även om syftet med de nya föreskrifterna enligt Jordbruksverkets konsekvensutredning var att bibehålla alternativt höja befintlig djurskyddsnivå. Hur nivån förändras kommer dock till stor del att avgöras av hur föreskrifterna tolkas och tillämpas i praktiken (se mer under avsnitt 10.7 *Konsekvenser för kontrollmyndigheterna*).

10.1.2 En skärpning är inte detsamma som ett optimalt djurskydd eller en optimal djurvälstånd

Det är viktigt att komma ihåg att djurskyddslagstiftningen inte slår fast en optimal djurskyddsnivå utan en acceptabel lägstanivå. Det betyder följaktligen att en skärpning av lagstiftningens nivå innebär 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, bland annat genom att kräva att spalten måste vara försedd med gummi eller annat eftergivligt material. Detta är bättre än betongspalt (Graunke, et al., 2011; Platz et al., 2008) men fortfarande inte optimalt från djurvälståndssynpunkt (EFSA, 2012c; Hinterhofer et al., 2006).

Huruvida något ses som en skärpning, sänkning eller bibehållen nivå kan även avgöras av vilken syn på djurvälstånd man har. Generellt kan man säga att djurvälstånd handlar om biologisk funktion, naturligt liv och känslor hos djuren (Fraser et al., 1997). Vilken av dessa faktorer som väger tyngst kan dock skilja sig åt mellan olika personer (Rushen et al., 2011). Det finns exempel i denna studie där det varit svårt att avgöra om djurskyddsnivån ska anses blivit lägre eller högre beroende på vilken definition av välfärd man använder. Till exempel har minimimått minskats och spalttillåtit med

motiveringen att förbättra boxhygienen så att djuren blir renare. Samtidigt så innebär detta en inskränkning av djurens möjlighet till rörelse och naturligt beteende.

Sveriges djurskyddsnivå i lagstiftningen jämförs ofta med EU:s nivå eller andra länders nivåer. Det vill säga djurskyddsnivån mäts ofta i förhållande till vad andra gör och inte nödvändigtvis i relation till bästa möjliga djurvälstånd. Att jämföra sig med andra, såväl andra länder som inhemska privata regelverk, behöver i sig inte vara negativt då det kan utgöra ett incitament för de som har en lägre djurskyddsnivå att motiveras till att höja sin nivå (Fraser, 2015; Souza & Molento, 2015). Det kan dock även motivera sänkningar. Till exempel motiverar Jordbruksverket sänkningen av avvänjningsåldern för smågrisar med att Sverige trots allt fortfarande är bättre än EU (Jordbruksverket, 2017) samtidigt som Vetenskapliga rådet för djurskydd konstaterar att denna sänkning inte är att rekommendera ur smågrisens välfärdsperspektiv (SLUs vetenskapliga råd för djurskydd, 2019).

Denna studie har visat att djurskyddsnivån i föreskrifterna höjts de senaste 30 åren. Det är dock svårare att uttala sig om i vilken utsträckning djurvälståndet förbättrats under samma period, även om man kan anta att många djurskyddshöjande insatser även lett till en ökad djurvälstånd i praktiken. För att kunna uttala sig om vilka konsekvenserna blivit för djurens välfärd skulle föreskrifterna och regelförändringarna i större omfattning behöva utvärderas. Enligt statistik från länsstyrelsernas djurskyddskontroller kan man till exempel utläsa att smutsiga grisar hör till en av de vanligaste bristerna på grisgårdarna, att smutsiga nöt har varit den vanligaste bristen åtminstone de senaste åren hos landets mjölk- och köttproducenter och att bristande hull är en av de vanligaste bristerna hos nöt och får (Jordbruksverket, 2019a). För både nöt, gris och häst är en återkommande brist att sjuka och skadade djur inte fått nödvändig vård. Enligt djurskyddslagstiftningen är det inte nödvändigtvis en brist att ett djur blir sjukt eller skadat, men det är en brist om djuret inte får den vård det behöver. Det betyder att kontrollstatistiken inte speglar hur många djur som faktiskt är sjuka eller skadade. Eftersom djurskyddslagen är förebyggande (prop. 2017/18:147) innehåller den främst regler kring utformningen av djurens inhysning och skötsel, eftersom syftet är att hitta och begränsa välfärdsrisker i djurens närmiljö (EFSA 2012a; Hultgren 2009). Andelen djurbaserade regler som mer konkret kan visa på vilken välfärd som uppnås är därför relativt få, eftersom man vill kunna ingripa innan djurens välfärd faktiskt är negativt påverkad. I och med att den nya djurskyddslagen (SFS 2018:1192) inte enbart syftar till att säkerställa ett gott djurskydd utan även främja en god djurvälstånd vore det värdefullt om man i större omfattning kunde utvärdera vilken effekt förändringarna i regelverket får på djurvälståndet. Inte minst eftersom myndigheten ofta anger att ändringarna i första hand görs för djurens skull.

10.1.3 Föreskrifternas nivå i förhållande till djurskyddslagen

Sverige nya djurskyddslag (SFS 2018:1192) går längre än den tidigare (SFS 1988:534) gällande vad lagstiftningen ska uppnå. Den nya lagen ska, förutom att skydda djur mot onödigt lidande och sjukdom, även främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Regeringen konstaterar i propositionen att respekt för djur grundar sig i att alla djur har ett egenvärde oavsett vilken nytta de har för människan (prop. 2017/18:147). Idén om att det är fel att orsaka djur onödigt lidande, smärta och sjukdom brukar ibland kallas för *”the welfarist view”* och är på den grund de flesta djurskyddslagar tillkommit runt om i världen (Aaltola & Wahlberg, 2015). På senare år har ett antal länder, dit numera Sverige hör, valt att ta skyddet för djuren ytterligare ett steg när djur ska visas respekt, har tillskrivits ett egenvärde, samt uppleva en bra välfärd och inte enbart avsaknaden av en dålig (Mellor, 2016; Wathes, 2010). Idén om att djur har egenvärde och där det i lagstiftningen finns ett tydligt syfte att djur är värda att skyddas för deras egen skull kallas ibland för *”the intrinsic value view”* (Aaltola & Wahlberg, 2015). Man har dock hittills inte kunnat se att skillnaden mellan dessa två synsätt blivit så

stor i praktiken, till exempel i Norge och Schweiz som ofta nämns som föregångsländer (Forsberg, 2011; Schindler, 2013). Ett liknande scenario kan möjligtvis tänkas bli verklighet även här i Sverige eftersom regeringen i propositionen till den nya lagen angett att många områden inte medför några större konsekvenser då även 1988 års djurskyddslag gick längre än att enbart förebygga onödigt lidande och sjukdom (prop. 2017/18:147).

Av djurskyddslagen (SFS 2018:1192) framkommer även att de inledande paragraferna som reglerar avsikten med djurskyddslagen och som innehåller några av de mest grundläggande kraven (till exempel naturligt beteende) inte är straffsanktionerade. Anledningen till detta uppger regeringen vara att dessa krav är för allmänt formulerade och otydliga vilket gör dem svårbedömda för såväl den enskilda som för kontrollmyndigheterna (prop. 2017/18:147). Studier har även visat att djurskyddsinspektörer främst utför sina kontroller utifrån de mer detaljerade föreskrifterna och inte utifrån de generellt hållna bestämmelserna i lagen (Lundmark Hedman et al., 2018; Wahlberg, 2011). Regeringen framhåller att reglerna i förordningen respektive Jordbruksverkets föreskrifter måste vara mer detaljerade så att djurskyddslagens krav på bl.a. naturligt beteende konkretiseras (prop. 2017/18:147). Dessa föreskrifter är då även straffsanktionerade. Med andra ord är det Jordbruksverkets uppgift att skapa konkreta, tydliga och mer detaljerade regler så att djurskyddslagens intentioner genomsyrar hela lagstiftningen. Om så inte blir fallet finns det en risk att det upplevs vara ett glapp i ambitionsnivån avseende djurskyddet mellan djurskyddslagen och föreskrifterna, där lagens ambitionsnivå är högre än föreskrifternas (Lundmark, 2016; Lundmark et al., 2014). När nu djurskyddslagens syfte går längre än 1988 års djurskyddslag så vore det rimligt att även föreskrifterna ses över i syfte att inte alltför stora glapp ska uppstå.

I propositionen till djurskyddslagen framhålls det att djur har ett egenvärde (prop. 2017/18:147). Ett kännetecken på en god djurskyddslagstiftning är just att den tar hänsyn till den enskilda djurindividen (Radford, 2001; Stenevik & Mejdell, 2011; Wahlberg, 2011). De flesta föreskrifter är också skrivna på ett sådant sätt att enskilda djur ska och kan skyddas. Det finns dock några undantag. Till exempel tillåter föreskrifterna för gris (L 106) att 10 % av smågrisarna får avvänjas tidigare än vid 28 dagar. Detta kan upplevas som ett glapp mellan lag och föreskrift eftersom djurskyddslagens intention är att skydda individen, och inte godta att en viss andel individer har sämre välfärd eller får lida om de andra i gruppen mår bra.

I propositionen framhålls även tydligt att djurskyddslagstiftningen ska fortsätta vara förebyggande (prop. 2017/18:147). Det vill säga man ska förhindra att djur utsätts för onödigt lidande genom att sätta upp regler som minimerar välfärdsriskerna (Hultgren, 2009). För att minimera välfärdsrisker behöver lagstiftningens krav utformas så att detta blir möjligt, till exempel genom att ställa krav på djurens miljö och skötsel (EFSA, 2012; Hultgren, 2009). En farhåga som lyfts fram av ett antal remissinstanser avseende de nya föreskrifterna för häst 2018 är huruvida det förebyggande arbetet riskerar att försämrats i och med att resurskrav tas bort och ersätts med funktionskrav. Farhågan består i att funktionskraven enbart beskriver vad som ska uppnås (mål) vilket medför att ett ingripande från en kontrollmyndighet inte blir möjlig förrän man kunnat konstatera att kravet inte efterlevs, och då kan det vara för sent att förebygga en nedsatt välfärd eller ett lidande. Ett sådant exempel finns även i föreskrifterna för gris (L 106) där smågrisar får avvänjas tidigare än vid 28 dagars ålder om bl.a. följande villkor efterlevs; *”Efter avvänjning förekommer inga beteendestörningar så som flank-sugning, eller svansbitning annat än undantagsvis”*. Vilket innebär att myndigheterna inte kan ingripa förrän problem med till exempel svansbitning har uppstått, och då med avseende på kommande smågriskullar eftersom avvänjningen inte kan göras ogjord för aktuella grisar.

10.2 För vems skull görs ändringar i djurskyddsföreskrifterna?

Utifrån fallstudien kan konstateras att majoriteten av föreskriftsändringarna motiverades vara för djurens skull, och i andra hand för djurhållarnas skull. Förslagets positiva konsekvenser för djuren kan dock ibland ifrågasättas. Till exempel föreslog Djurskyddsmyndigheten (remissen inför DFS 2005:9) att elstängsel skulle få kombineras med taggtråd under förutsättning att eltråden sitter på en distanshållare (minst 15 cm) innanför taggtrådsstängslet. Myndigheten motiverar förslaget med att det blir en lättnad för djurägarna, men även att det kan vara bra för djuren då elen kan få dem att hålla sig borta från taggtråden. Majoriteten av remissinstanserna är kritiska till förslaget och påtalar ökad skaderisk för djuren. Näringens organisationer är dock positiva, och det framkommer av konsekvensutredning att samråd hållits med näringen och att det är deras önskemål att få kombinera el och taggtråd. Andra exempel där fördelarna för djuren varit i fokus i konsekvensutredningarna men ifrågasatts av en del remissinstanser är när man föreslagit minskade djurutrymmen eller tillåtit spalt med motiveringen att djuren inte kunnat hållas rena när utrymmena varit "för stora".

Av fallstudien framkom det att intressenter från näringen deltagit i samtliga samråd där sådana hållits, och vid hälften av tillfällena uppgavs de vara de enda externa instanser som myndigheterna samrått med. Utifrån detta får man anta att näringens organisationer varit med och påverkat hur förslagen ska se ut i högre grad än andra instanser såsom till exempel kontrollmyndigheter, djurskyddsorganisationer, veterinära organisationer och forskare. Näringsföreträdare för nöt och gris har generellt varit mer positiva till de förslag myndigheterna har skickat ut på remiss, än hästnäringens organisationer, detta trots att Jordbruksverket i sin senaste remiss (till SJVFS 2018:49) angett att "*näringens synpunkter har till stor del tillvaratagits*".

10.3 Vilken betydelse har forskningen haft i föreskriftsarbetet?

10.3.1 Hantering av forskningsresultat

Majoriteten av de föreskriftsförslag som lagts fram för nöt, gris och häst saknar helt omnämmandet av forskningsstöd. I ett enda regelförslag finns forskningsunderlag presenterat i motiveringen. Detta betyder dock inte att det alltid saknats forskningsstöd utan att myndigheten inte redovisat att detta funnits. Till exempel gjordes en litteraturgenomgång (Bolmström, 2005) inför Djurskyddsmyndighetens revidering av hästföreskriftera (till DFS 2007:6) som dock inte finns nämnd i det material som gick ut på remiss. I de fall forskning nämns genom åren har det främst handlat om att myndigheten konstaterat att "forskning finns" eller "forskning saknas". Kanske är det så att det saknats en tradition från myndigheternas sida att ange den eventuella forskning de använt som underlag. Det har dock genom åren blivit allt tydligare att regeringen förväntar sig att föreskrifterna baseras på vetenskaplig forskning eller beprövad erfarenhet. Till exempel nämns detta redan i betänkandet kring bildandet av Djurskyddsmyndigheten (SOU 2000:108), i utredningen om ny djurskyddslag (SOU 2011:75) och i Livsmedelsstrategin (prop. 2016/17:104). Den senare ledde även till att ett Vetenskapligt råd för djurskydd vid SLU inrättades i december 2017, bland annat med syfte att bistå myndigheter med vetenskapligt underlag i specifika frågor. Med andra ord borde Jordbruksverket kunna införa nya traditioner och bättre visa vilket forskningsstöd de har, eller inte, i samband med nya föreskriftsförslag.

Myndigheterna har dock inte alltid hanterat eller resonerat kring den forskning som finns på ett konsekvent sätt. Detta kan exemplifieras genom att se närmare på konsekvensutredningen till hästföreskrifterna (SJVFS 2018:49) som är den författning som ingått i fallstudien där ordet "forskning" förekommit oftast. Följande har noterats; 1) Det fanns motiveringar som helt korrekt

angav att det finns forskning till stöd för ett regelförslag. 2) Det fanns förslag att ta bort en tidigare regel eller allmänt råd med motiveringen att det saknas forskning när detta inte stämmer. Till exempel angav Jordbruksverket att det saknas forskning som stödjer de allmänna råden kring avvänjning av föl, vilket inte är korrekt, utan det finns forskning som belyst de olika avvänjningsmetoderna för att minska nedsatt välfärd i samband med avvänjning (Apter & Householder, 1996; Bruschetta et al., 2017; Henry et al., 2012; Lansade et al., 2016; Parker et al., 2008). 3) Det fanns förslag att ta bort regler på grund av att det saknades forskningsstöd samtidigt som man föreslog nya regler, eller kvarvarandet av gamla regler, till vilka det också saknades forskningsstöd. Till exempel föreslog Jordbruksverket att ta bort gränsvärdena för luftföroreningar samtidigt som man bibehöll gränsvärdena för buller och föreslog en ny regel med minimimått på skötselspiltor för häst. 4) Det fanns förslag att ta bort regler eller allmänna råd till vilka det finns stöd i forskningen, men Jordbruksverket angav att resultaten inte kan anses gälla alla djurindivider. Exempelvis föreslog Jordbruksverket att ta bort det allmänna rådet som handlar om minsta flöde i hästarnas vattenkoppar, trots att myndigheten själv konstaterade att det finns forskning som stödjer detta minimiflöde, men att det likväl inte är klarlagt om detta minimiflöde kan anses gälla alla hästar. 5) På grund av att det saknades forskning till en ny regelnivå över den befintliga valde man att bibehålla regeln som den var trots att det fanns forskning som visat att det sannolikt är otillräckligt. Detta innebär att man valde en konservativ linje istället för att ge djuren ”the benefit of the doubt”. Till exempel angav Jordbruksverket att flera remissinstanser ville se ett krav på fri tillgång av vatten för hästar. Dock konstaterade Jordbruksverket att det saknas forskningsstöd för fri tillgång och valde att behålla kravet på vatten minst två gånger per dygn. Detta trots att det även saknas forskning som styrker att det skulle räcka med vatten två gånger per dygn. Tvärtom finns det forskning som visar på till exempel en ökad risk för kolik när hästar får för lite vatten (Archer & Proudman, 2006; Kaya et al., 2009; Reeves et al., 1996). Flera remissinstanser, såväl från näringen, djurskyddsorganisationer, forskare och kontrollmyndigheter, ansåg att två gånger per dygn är alldeles för lite. Något alternativ mellan ”2 ggr per dag” och ”fri tillgång” togs inte upp i förslaget.

Utifrån denna tillsynes inkonsekventa hantering av forskningsresultat kan man få uppfattningen att det finns en risk att myndigheterna ibland valt att använda forskningen på det sätt som passar dem. Den forskning som främst avsetts och använts är den som handlar om djurens välfärd. Forskning kring regelutformning, tillsyn, efterlevnad och tillämpning nämns aldrig trots att sådan finns (se till exempel Johansson, 2006) och skulle kunna ge stöd i själva processen att utforma regler vilket indirekt påverkar såväl rättssäkerheten som tillämpad djurskyddsnivå.

10.3.2 Vilket forskningsstöd kan förväntas i föreskriftsprocessen?

Det finns inte forskningsstöd till allt i lagstiftningen och kommer inte heller att finnas. Forskningen kan visa på hur djurens välfärd påverkas av olika företeelser (resurser, skötsel o.s.v.), men i princip aldrig sätta miniminivåerna. Dessa måste sättas av lagstiftarna som ska försöka spegla samhällets syn på lägst acceptabel djurhållning, och väga olika intressen mot varandra. Till exempel finns det ingen forskning som säger att just sex timmar per dygn är lägsta lämpliga tiden för en ko på bete. Däremot finns det forskning som visar på välfärdsfördelarna med bete (Alvåsen, 2015; Ekesbo, 2015).

Forskningsresultat är inte alltid entydiga. Det finns ofta för- och nackdelar med olika sätt att inhysa djur. Exempelvis såg Bernardi med medarbetare (2009) hur förändringen i inredningsdesignen i ett kostall förbättrade klövhälsan och liggkomforten medan det försämrade renheten på djur och stall. Alla forskare är inte heller alltid överens om vilka slutsatser man kan dra av ett forskningsresultat. Det finns till exempel studier där veterinärer och etologer haft olika syn på hur djurens välfärd påverkas av olika inhysningssystem (Bracke, et al. 2008). Man måste också vara medveten om vad forskning

innebär. Ett forskningsresultat innebär aldrig att 100 % av djurindividerna uppvisade exakt samma beteenden eller föredrog exakt samma förhållanden. Jordbruksverkets motivering att ta bort det allmänna rådet gällande minimiflöde i hästarnas vattenkoppar med argumentet att även om forskning finns är den knappast gällande för alla hästar är således å ena sidan sann. Å andra sidan innebär en sådan hantering av forskningsresultat att man aldrig kommer kunna ställa krav som bygger på forskningsstudier, eftersom det knappast går att genomföra studier som omfattar varje enskild individ av en viss djurart i Sverige.

Slutligen får man inte heller glömma att forskning kring djurs välfärd inte är den enda faktorn lagstiftarna väger in när de skapar regler (se även avsnitt 10.6). Sådana faktorer som ekonomi, kultur, traditioner, etik, religion och samhällets förväntningar spelar också in när lagstiftningens miniminivåer sätts (Croney & Millman, 2007; Lundmark et al., 2014; Sandøe et al., 2004; Yeates et al., 2011). Det är även tydligt i såväl propositionen till nya djurskyddslagen som i Livsmedelsstrategin att Jordbruksverket förväntas göra sådana avvägningar (prop. 2017/18:147; prop. 2016/17:104).

10.4 Remissinstansernas bidrag till föreskriftsprocessen

Remissinstanser från olika intressegrupper såsom näringen, forskare, kontrollmyndigheter, veterinära organisationer, djurskydds- och djurrättsorganisationer m.fl. har kommit med sina synpunkter på myndigheternas föreskriftsförslag genom åren. Av remissvaren framkommer att intressegrupperna, inte helt oväntat, framför argument och åsikter utifrån sitt perspektiv och vilka de representerar. Till exempel har kontrollmyndigheterna ofta kommenterat förslagets kontroller- och tillämpbarhet, näringens organisationer har kommenterat utifrån djurhållarnas och företagarnas perspektiv, djurskyddsorganisationerna har kommenterat utifrån djurens perspektiv o.s.v. Det är dock viktigt att poängtera att det inte behöver finnas en motsättning mellan de olika perspektiven och intressegrupperna. Tvärtom; i denna studie har det framkommit att bara för att ett perspektiv är i fokus betyder det inte att de andra perspektiven är helt oviktiga för de olika intressegrupperna.

Kvaliteten på remissvaren har varierat mycket, liksom tydligheten i svaren. Inte helt sällan har det varit svårt att avgöra om en remissinstans överlag tillstyrkt eller avstyrkt ett förslag. Det kan med andra ord inte alltid varit lätt för myndigheten att förstå vad en remissinstans egentligen ansett om deras förslag. Om det framgick att förslaget avstyrktes 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 för svagt från djurskyddssynpunkt.

Det finns även en del inkonsekvenser i remissvaren. Till exempel representerar från hästnäringsen som å ena sidan efterfrågat funktionskrav, men sedan avstyrkte dem när de väl föreslogs då man insåg hur stor risken för skillnader i enskilda inspektörers bedömningar kan bli. Eller SLU som å ena sidan i sitt remissvar till DFS 2007:6 var kritisk till system som bygger på att hästarna står uppbundna i spiltor, men när det kom till själva förslaget att förbjuda spiltförvaring i samband med nybyggen avstyrktes det förslaget med motiveringen att det saknas grund för spiltförbud. Eftersom det saknades hänvisning till forskningsstudier och referensförteckning i SLU:s remissvar betyder det att myndigheten inte kunde avgöra vad som grundade sig på vetenskapliga belägg eller vad som enbart var tyckande från forskarnas sida. Att forskare kommer fram till olika slutsatser utifrån den forskning som finns kan förekomma, men om inte forskningsstödet presenteras i remissvaret kan myndigheten omöjligt bedöma värdet i de olika argumenten varvid risken är att ett sådant svar inte får något större genomslag. Enighet rådde dock inte heller alltid inom de andra intressegrupperna. Tvärtom, var det till exempel sällan samtliga länsstyrelser delade exakt samma åsikt eller kom med samma idé på

förändringar kring ett föreskriftsförslag. Även djurskyddsorganisationer kunde ha olika uppfattningar kring ett förslag. När det gäller näringens organisationer framstod de oftare, dock inte alltid, som lite mer samstämmiga vilket bl.a. kan bero på att de inte helt sällan gått ihop i ett gemensamt remissvar. Att remissinstanser från samma intressegrupp inte alltid delat åsikt kring ett föreskriftsförslag bidrog till bedömningen att det relativt sällan varit tydligt att någon intressegrupps röst fått vägt tyngst när myndigheterna gjort föreskrifterna.

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

10.5 Den centrala myndighetens hantering av remissvaren

Av fallstudien framkommer det att myndigheten ofta inte gjort några större sakändringar mellan förslag och slutlig föreskrift. Detta gäller även när majoriteten av remissinstanserna varit skeptiska till förslaget, även om lite fler ändringar gjorts då. Återigen utmärker sig föreskrifterna för häst (DFS 2007:5 samt SJVFS 2018:49) eftersom störst andel remissinstanser varit skeptiska till dessa.

Ibland har det funnits orsaker till att myndigheten inte kunnat ändra sin skrivning. Till exempel var samtliga remissinstanser mycket kritiska till nya spaltmått för gris år 2003 (SJVFS 2003:6). Detta uppgavs dock vara en implementering av EU:s grisdirektiv och därför kunde myndigheten inte låta bli att göra ändringen ifråga. Några ytterligare liknande fall har funnits i samband med implementering av EU:s lagstiftning. Det finns även exempel när remissinstanserna överlag varit kritiska och ändringar har skett. Till exempel var många kritiska till det ganska precisa krav som fanns angående vacuumutgödsling i grisstall (2 kap. 38 § DFS 2004:17). Jordbruksverket valde att ta bort det i enlighet med remissinstansernas åsikter.

Det har även hänt att ändringar gjorts efter en remissrunda trots att majoriteten av remissinstanserna varit positivt inställda till förslaget. Ett sådant exempel var justeringen av boxmått för kalv genom att lägga till kategorin rörliga golv (förslag till SJVFS 2017:24). De flesta remissinstanser tillstyrkte förslaget men Jordbruksverket ändrade sig med anledning av att de ansåg att det framkommit nya kunskaper. På motsvarande sätt motiverade Jordbruksverket den kritik de fick av remissinstanserna (utom näringens organisationer) när de föreslog tidigare avvänjningsålder för smågrisar (SJVFS 2017:25). Där angav Jordbruksverket att förslaget inte ändrats i sak eftersom det inte framkommit någon ny kunskap under remisstiden. Om det är så att Jordbruksverket enbart tar ställning till ny

fakta, och inte till värderingar och farhågor av annat slag, vore det fördelaktigt för remissinstanserna om Jordbruksverket är tydliga i sina remissutskick vad de grundar sina förslag på, så att remissinstanserna kan bedöma om de har nya fakta eller inte att tillföra i processen. Annars finns det sannolikt en risk att remissrundorna upplevs som ett ”spel för galleriet”, och remissinstansernas motivation att svara minskar om de upplever att deras synpunkter sällan får något gehör.

Genom åren har det även framkommit att myndigheterna ibland hanterat kritik på andra sätt än genom att göra, eller inte göra, större sakändringar. Till exempel genom att förlänga övergångstiden till när en regel ska börja gälla, eller genom att omvandla hela eller delar av förslaget till allmänna råd.

10.6 Den centrala myndighetens spelregler

Även om regeringen inte ska ha synpunkter i hur sakfrågor hanteras i detalj på den centrala myndigheten så får indirekt regeringens direktiv (regleringsbrev, instruktioner, utredningar, budget, propositioner o.s.v.) och bemyndiganden stor inverkan på hur djurskyddsföreskrifterna, och därmed svenskt djurskydd, utvecklas och förändras.

Genom åren kan man se hur regeringens sätt att formulera sig och ge hänvisningar till myndigheten tydligt återspeglas i föreskriftsarbetet. Fram till mitten på 2000-talet gav regeringen tydligare direktiv kring ett förbättrat djurskydd. Det var under den tiden som till exempel hästarna fick egna mer långtgående föreskrifter (social kontakt, begränsad spilthållning, röra sig fritt dagligen o.s.v.) och grisföreskrifterna skärptes (krav på strömedel att böka i, suggor måste få bobygga o.s.v.). Efter 2007 har förvisso målet om ett gott djurskydd funnits kvar men samtidigt har direktiven kring förenklingar, flexibilitet, minskade regelbördor för företagare och ökad konkurrenskraft legat i fokus.

Om man försöker ta hänsyn till samtliga förhållningsorder från regeringen som Jordbruksverket i dagsläget har att förhålla sig till när det kommer till utformningen av föreskrifterna så ska de till exempel se till att föreskrifterna:

- Säkerställer ett gott djurskydd och främjar en god djurvälstånd och respekt för djur
- Inte bidrar till konkurrensnackdelar för svenska företag
- Är målinriktade
- Är tydliga
- Är kontrollerbara
- Är förutägbara
- Är flexibla
- Möjliggör likvärdiga bedömningar
- Är förebyggande
- Är rättssäkra
- Blir mindre detaljerade
- Har en relativt hög detaljeringsnivå
- Innehåller så få administrativa krav som möjligt
- Är skrivna så att det är ”lätt att göra rätt” (d.v.s. lättolkade för djurhållarna)
- Bidrar till en ökad produktion
- Bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet
- Har en nivå där även etiska aspekter och värderingar vägts in

När det gäller djurskyddsnivån på föreskrifterna så ska Jordbruksverket dels förhålla och anpassa sig till den nya djurskyddslagens höjda intentioner och fokus på en god djurvälfärd, de ska enligt Livsmedelsstrategin och regleringsbrevet se till att djurskyddsnivån inte sänks utan bibehålls, samtidigt som det enligt Konkurrenskraftsutredningen kan hända att djurskyddsnivån behöver sänkas i svensk lagstiftning för att möta upp EU:s regelnivå. Så å ena sidan sänds signaler ut om att ambitionsnivån för djurskyddsarbetet ska vara lägre än tidigare, och å andra sidan att ambitionsnivån borde höjas.

Att föreskrifterna ska bli tydligare och mer lättolkade är målsättningar som såväl Jordbruksverket som Djurskyddsmyndigheten nämnt i sina skäl till att se över och ta fram nya föreskrifter. Detta nämns också av regeringen i olika sammanhang. I denna studie har det dock blivit uppenbart att vad som är en ”tydlig” föreskrift har tolkats olika genom åren, av såväl regering som central myndighet. Där ”tydligt” runt år 2000 betydde fler detaljerade resursregler och 20 år senare betyder färre detaljer och fler funktionskrav.

Något som uppmärksammats i denna studie är att flera av de målsättningar som ställs i regleringsbrev till Jordbruksverket och olika uppdrag, såsom mer målinriktade, mer flexibla och mindre detaljerade föreskrifter, även ofta återfinns i remissvar från näringens organisationer sedan år 2007. Det vill säga regeringens sätt att formulera sina målsättningar och näringens sätt att formulera sina önskemål sammanfaller i tid och uttryck. Även andra intressenter, såsom forskare, kontrollmyndigheter och djurskyddsorganisationer, har delvis varit positiva till fler funktionskrav genom åren, dock inte i samma utsträckning som näringens organisationer.

10.7 Konsekvenser för kontrollmyndigheterna

10.7.1 Från resurskrav till funktionskrav

Hur reglerna utformas påverkar även djurskyddskontrollen. De så kallade funktionskraven uppmärksammades av flera remissinstanser i det senaste förslaget på hästföreskrifter på så sätt att man befarade att de kan medföra tolkningssvårigheter. Främst av kontrollmyndigheterna men även av andra instanser. Till exempel var hästnäringens organisationer kritiska till de skrivningar som innebär att hästar ”*normalt sett ska...*” då man oroar sig för att alltför olika bedömningar kommer göras. Eftersom lagstiftningen inte eftersträvar en optimal nivå innebär det att regler formulerade som funktionskrav ofta innehåller beskrivande ord såsom ”*tillräckligt*”, ”*onödigt*”, ”*tillfredsställande*”, ”*normalt*”, ”*om möjligt*” o.s.v. Dessa otydligheter bidrar till en risk att olika tolkningar görs, såväl av djurägarna som av kontrollmyndigheterna (Forsberg, 2011; Johansson, 2006; Lundmark et al., 2013; Wahlberg, 2011; Viksten et al., 2016). På grund av att det finns olika etiska grundsyner, åsikter och syn på vad god djurvälfärd är (Butterworth et al., 2012; Duijvesteijn et al., 2014; Fraser, 2009), kommer detta påverka vad som anses vara ”*normalt*” eller ”*tillräckligt*”, och därmed huruvida bestämmelserna uppfylls eller inte (Mullan et al., 2011). Detta innebär att när reglerna är otydliga kommer det största ansvaret att avgöra den verkliga regelnivån att hamna på den enskilda djurskyddshandläggaren vid varje enskild kontroll (s.k. *street-level bureaucracy*) (Lipsky, 2010). Ett sådant möte mellan djurhållare och hand-läggare kommer då påverkas av faktorer som personkemi, förtroende, förväntningar, kön, ålder m.m. (Johansson, 2006). Något som ökar risken att lagstiftningen upplevs som godtycklig och orätsäker. Det är därför mycket viktigt att det inte är målet i sig som är flexibelt, utan att eventuell flexibilitet finns i hur målet kan uppnås, när fler funktionskrav eftersträvas.

En viss andel funktionsinriktade regler kan vara bra om det är tydligt vilka mål som ska uppfyllas. De medför sannolikt att djurhållarna som ska följa lagstiftningen får en större förståelse för varför bestämmelserna finns (de får veta vilket målet är och inte bara vilka resurser som ska finnas), och att de kan se en tydligare koppling till vad djurens välfärd vinner på bestämmelserna (om funktionskraven formulerats som ett s.k. djurbaserat krav). Vidare kan funktionsinriktade regelverk sannolikt täcka upp en större del av djurskyddet eftersom det är praktiskt omöjligt att förutse alla de situationer och djurhållningsformer som kan uppstå. Skulle man enbart ha resursbaserat regelverk skulle ett sådant regelverk bli oerhört detaljerat och svåröverskådligt, samtidigt som det sannolikt inte skulle kunna vara lika heltäckande.

Trenden att gå mot mer funktionsinriktade regelverk ställer delvis större krav på kontrollmyndigheterna när de ska formulera sina beslut, såsom förelägganden. Länsstyrelser har bland annat fått underkänt av förvaltningsrätten då de utformat förelägganden som funktionskrav. Till exempel blev en hästägare förelagd att utöka storlekarna på sina hagar så att de medgav *”ett tillräckligt stort utrymme för att hästarna ska kunna utöva sina naturliga gångarter....”* (Förvaltningsrätten i Umeå, Mål nr 1469/11). Länsstyrelsen hade således ställt exakt det funktionskrav som fanns i hästföreskrifterna, men rätten fann denna formulering allt för vag och påtalade att; *”Ett föreläggande bör utformas på ett sådant sätt att adressaten utan svårigheter eller risk för missförstånd får helt klart för sig vad han/hon ska göra för att uppfylla föreläggandet och vilka krav som ställs på honom/henne (Gfr RÅ 1990 ref 39 och RÅ 1994 ref 29). Det bör också utformas så att en myndighet eller en domstol vid prövning av föreläggandet på ett rättssäkert sätt kan avgöra om det följts eller inte”*. En stor andel av länsstyrelserna har i sina remissvar (både 2007 och 2018) efterfrågat förtydliganden vad gäller minimimått för hagar. Detta har dock inte hörtsammats av den centrala myndigheten.

I Konkurrenskraftsutredningen konstaterades att det finns en ökad risk för försvårad kontroll om reglerna görs mer funktionsinriktade (SOU 2015:15). Det betyder att man inom regeringen är medvetna om denna risk samtidigt som man begär att Jordbruksverket ska göra föreskrifterna funktionsinriktade och skapa förutsättningar för en likvärdig kontroll. Rushen med medarbetare (2011) menade att djurskyddskontrollen blir extra utmanande om det finns regler som är mångtydiga. Jordbruksverket kommer därmed att behöva arbeta mer med vägledande insatser. Något som även efterfrågats av flera remissinstanser, såväl kontrollmyndigheter som näringsens organisationer. I en dansk studie framkom att både djurhållare och djurskyddskontrollanter noterade att olika bedömningar gjordes utifrån lagstiftningen (Anneberg et al., 2013; Anneberg et al., 2012). Det har vidare uppmärksamats att även i de fall där regelverk kan verka tydliga med bra vägledningar har det visat sig finnas risk att olika bedömningar görs (Lundmark, 2016; Lundmark et al., 2016). Studier där man arbetat för att förbättra samsynen i bedömningar både mellan olika bedömare såväl som för samma bedömare i liknande situationer har också visat att vägledningar inte heller är tillräckliga utan det krävs också praktisk träning med övningar för att uppnå en tillfredställande samsyn (Butterworth et al., 2012; Mullan et al., 2011; Ruddat et al., 2014; Rushen et al., 2011). Träning är särskilt nödvändig vid regler som både är funktions- och djurbaserade (EFSA, 2012; Vasseur et al., 2013) eftersom denna typ av regler är svårare att uppnå samsyn kring än vad resursbaserade regler är (Bokkers et al., 2012). Därför kommer utvecklingen mot fler funktionsbaserade föreskrifter att kräva mer resurser och regelbunden utbildning av länsstyrelsernas djurskyddshandläggare, samt mer information till landets djurägare, för att likvärdiga tolkningar och bedömningar ska vara möjliga.

10.7.2 De allmänna rådens roll

Förekomsten av allmänna råd har det rätt delade meningar kring. En del av remissinstanserna har ansett att de bidrar till en osäkerhet vad som egentligen gäller och andra har ansett att de är till hjälp

när föreskrifterna ska tolkas. Det råder således delade meningar om de underlättar tillämpningen av en föreskrift eller inte. Ett allmänt råd har dock högre dignitet än endast en rekommendation vilket till exempel kan ses genom att länsstyrelsen har möjlighet att förelägga någon att följa ett allmänt råd om bedömningen gjorts att det inte finns andra lösningar i ett enskilt fall för att leva upp till en föreskrift (se till exempel Kammarrätten i Jönköping 2017-03-29, mål nr 626-16). Det verkar dock även råda oenighet inom Jordbruksverket om de allmänna rådens funktion och existens. I förslaget till nya föreskrifter för hund och katt (L 102) finns ett stort antal allmänna råd föreslagna, där målet uppges vara att hitta en balans mellan regler och allmänna råd och där råden ska belysa sätt på vilket funktionskraven kan uppnås (Jordbruksverket, 2019b). Även föreskrifterna för hund och katt har en målsättning om fler funktionskrav, ökad flexibilitet och tydlighet, d.v.s. precis som hästföreskrifterna (SJVFS 2018:49), men beträffande hästföreskrifterna har samma myndighet resonerat helt tvärtom när det kommer till de allmänna råden, och plockat bort nästan alla av dessa.

10.7.3 Minskad administrativ börda

I regleringsbrevet till Djurskyddsmyndigheten för år 2007 nämns uppdraget om regelförenkling för första gången. Syftet var att minska företagens administrativa bördor. Sedan dess har regelförenkling genomtyrat regeringens direktiv till den centrala myndigheten och vissa administrativa lättnader har gjorts i föreskrifterna. Borttagandet av vissa administrativa krav såsom betesjournaler och betesplaner för nöt kan försvåra kontrollen av huruvida betesreglerna efterlevs eller inte, vilket även påtalats av en del kontrollmyndigheter som svarat på remisserna. Borttagandet innebär dock inte nödvändigtvis en sänkning av djurskyddsnivån, under förutsättning att djurhållarna följer kravet på bete.

Hur kontrollerbar ett regelverk ska vara är en avvägning i sig som den centrala myndigheten måste göra. Stafleu och medarbetare (1996) argumenterade att om djurskyddslagstiftningen enbart skulle innehålla regler som är enkla att mäta och kontrollera finns en risk att man tappar de moraliska aspekterna av djurskydd och djurvälstånd som koncept, och därmed skulle en del av den normerande funktionen som lagstiftningen har i samhället gå förlorad.

10.8 Konsekvenser för konsumenternas förtroende för svenskt djurskydd

Olika marknadsundersökningar visar att svenska konsumenters intresse för inhemska livsmedel ökat och att en viktig anledning till detta bland annat är frågor kring djurens välfärd. Undersökningarna visar att svenska konsumenter och medborgare värderar djurskyddet högt (European Commission, 2016; Kjaernes, 2007; YouGov, 2015), även om det kan vara så att fler svenska konsumenter tänker på djurskydd i mer generella termer än vad de gör specifikt när de står inför ett val i livsmedelsbutiken (Kjaernes, 2007). Flera internationella studier har gjorts kring konsumenternas villighet att betala för bättre djurvälstånd, och dessa visar att konsumenterna i teorin är villiga att betala för djurvälstånd (Bennett et al., 2012; Gracia et al., 2011; Van Loo et al., 2014). Andra har dock visat att i praktiken agerar inte alltid konsumenterna som de säger att de avser att göra till exempel med anledning av begränsad ekonomi eller att andra aspekter än djurens välfärd värdesätts i högre utsträckning (Grunert et al., 2014; Maria, 2006; Mayfield et al., 2007). På senare år har man dock uppmärksammat att svenska konsumenter i allt högre utsträckning köper svenskproducerade livsmedel (Jordbruksverket, 2019c), och flera undersökningar tyder också på att ursprunget är viktigt för svenska konsumenter och att man i stor utsträckning väljer svenska animaliska livsmedel framför utländska (EFSA, 2019; Demoskop AB, 2019; YouGov, 2015; YouGov, 2018;). EFSA:s senaste undersökning (2019) tyder på att det är viktigare för svenska medborgare (65 %) än för medborgare i resterande EU (53 %) vilket ursprung ett livsmedel har.

Svenska konsumenter verkar ha en relativt positiv uppfattning om hur djur i den svenska livsmedelsproduktionen har det, då en majoritet (83 % respektive 65 %) svenskar anser att djuren har det bättre i Sverige än i övriga EU (YouGov, 2015; YouGov, 2018). Enligt Kjaernes och medarbetare (2007) ansåg även 69 % av de svenska konsumenterna att djurskyddet för landets livsmedelsproducerande djur har förbättrats de senaste tio åren. Trots detta verkar det vara många (46 % respektive 83 %) svenskar som vill se ett ytterligare stärkt djurskydd för de svenska lantbruksdjuren (European Commission, 2016; YouGov, 2018). Samtidigt anger svenska folket att man vet alldeles för lite om hur djurhållningen inom livsmedelsproduktionen verkligen ser ut. 67 % av skulle vilja ha mer information kring hur livsmedelsproducerande djur hålls i det egna landet (European Commission, 2016). Enligt Evans med medarbetare (2007) var det ingen svensk konsument som deltog i deras studie som kunde ange hur den svenska djurhållningen verkligen ser ut. Till skillnad från de övriga undersökningarna trodde dessutom konsumenterna i den sistnämnda studien att djuren i svensk livsmedelsproduktion inte har det så bra. Konsumenternas okunskap kring dagens moderna djurhållningssystem har även uppmärksammats i flera internationella studier (Algers, 2011; Borkfelt et al., 2015; Gjerris, 2015; Cornish et al., 2016).

Vad anser då de svenska konsumenterna vara en bra djurhållning? Enligt YouGov:s undersökning 2015 ansåg 82 % att det är viktigt att djuren ges möjlighet att bete sig naturligt. 81 % ansåg att det är viktigt att djuren hålls lösgående (d.v.s. ej bundna eller fixerade), och 85 % ansåg att det är viktigt att djur i svensk livsmedelsproduktion får vistas utomhus. Det finns flera studier som visar att konsumenter och allmänhet oftast anger "naturligt beteende", "utevistelse" och "låga beläggningsgrader" som de viktigaste aspekterna när det kommer till frågan om djuren har en bra välfärd (Caracciolo et al., 2016; de Jonge & van Trijp, 2013; Lassen et al., 2006; Miele et al., 2011; Vanhonacker et al., 2009). Att så många värderar utevistelse högt är dock intressant eftersom många djur i konventionell livsmedelsproduktion aldrig får gå ut, då det inte är något som djurskyddslagstiftningen kräver. Till exempel finns inget krav i Sverige på utomhusvistelse någon del av året för tjurar, kalvar, grisar eller fjäderfä. Frågan är om konsumenterna tror att djuren vistas utomhus i mycket högre utsträckning än de gör, att regelverken och djurhållningen inte ser ut som de föreställer sig. Detta är sannolikt fallet (Lusk & Norwood, 2011; Sørensen & Schrader, 2019). Avståndet mellan konsument och producent har ökat genom åren (Algers, 2011; Kupsala, 2010), och konsumenterna blir delvis förda bakom ljuset när reklamen visar upp en förskönande bild av verkligheten (Borkfelt et al., 2015; Gjerris, 2015; Parker, 2013) eller media uppvisar helt olika sidor av landets djurhållning (Schwartz, 2020). Enligt en rapport utgiven av Nordiska ministerrådet råder det också en övertro på att konsumenterna kan påverka marknaden till stora förändringar genom att göra medvetna val (Mont et al., 2013). Författarna menade att för att få en förändring till stånd på ett område (till exempel djurskydd) behövs politiska styrmedel (till exempel lagstiftning) och politiker som tar ansvar för frågan. Konsumenterna svarar dessutom i regel "nej" när de får frågan om de vill ha ansvar över djurskyddets utveckling genom sina val i livsmedelsbutiken (European Commission, 2016; Roex & Miele, 2005; Weible et al., 2013).

Vad skulle hända om djurskyddsnivån i svensk lagstiftning sänktes? Skulle konsumenterna fortsätta köpa svenskt? Undersökningen från 2015 tyder på att så kanske inte är fallet (YouGov, 2015). Totalt 48 % angav nämligen att de inte skulle köpa svenska livsmedel i samma utsträckning som idag om djuren behandlas på samma sätt i Sverige som i andra EU-länder. Inte mindre än 78 % angav att de "definitivt" eller "kanske" skulle välja livsmedel från djur som de visste behandlats bättre, oavsett vilket land produkten kommer ifrån. Det innebär att frågan är relativ. Det vill säga att även om den nuvarande svenska djurskyddsnivån bibehålls oförändrad kan konsumenterna välja livsmedel från andra länder om deras djurskyddsnivåer i sin tur höjs, vilket kan gälla såväl lagstiftning som privata

standarder. Även i andra EU-länder anser medborgarna att det är viktigt att skydda de livsmedelsproducerande djuren i det egna landet. Av EUs tillfrågade medborgare ansåg 94 % att det är viktigt att skydda de livsmedelsproducerande djurens välfärd, och 82 % ansåg att de livsmedelsproducerande djurens välfärd borde skyddas bättre i det egna landet än vad de gör idag (European Commission, 2016). När det kom till sällskapsdjuren ansåg 74 % av EU:s medborgare att sällskapsdjuren borde skyddas bättre i det egna landet än vad det gör idag. I Sverige var motsvarande siffra 56 % (European Commission, 2016).

Även om studier visar att konsumenternas kunskap kring livsmedelsproduktionen är mycket begränsad, och att de flesta sannolikt tror att djurskyddsnivån är högre än vad den är, visar de undersökningar som gjorts att såväl svenska som europeiska medborgare värdesätter ett gott djurskydd, och att de flesta anser att djurskyddet ska höjas och inte sänkas. Undersökningarna antyder även att det är viktigt att Sverige, för att behålla konsumenternas förtroende för svensk djurhållning och produktion, inte blir omsprunget av andra länder i fråga om djurskyddsnivå. I den analys som gjorts i denna rapport gällande hur djurskyddslagstiftningen utvecklats i andra europeiska länder står det tydligt att Sverige länge legat och ligger i framkant på många områden, men den visar också på att djurskyddet ständigt utvecklas i andra länder och att Sverige inte alltid är ”bäst i klassen”. En intressant notering är att politiker och beslutsfattare i en majoritet av de tillfrågade länderna framhåller att den egna nationella djurskyddslagstiftningen är en av de strängaste i världen, något som i praktiken är en omöjlighet eftersom djurskyddsnivåerna skiljer sig mycket åt mellan länderna.

11. Studiens begränsningar

För att ha möjlighet att göra en noggrann analys av specifika föreskriftsändringar behövde ett urval göras för att kunna leverera resultaten inom ramarna för projektet. Alltid när ett urval görs finns en risk att fakta och information går förlorad även om urvalskriterierna görs tydliga. De centrala myndigheterna skriver även föreskrifter för djur som hålls till exempel på djurparker, som sällskapsdjur, som försöksdjur eller på cirkus. Dessa omfattades inte av denna studie och de är möjligt att det förekommer ytterligare resonemang eller andra sätt att hantera regelarbetet när myndigheterna till exempel inte har en livsmedelsstrategi att förhålla sig till vid framtagandet av föreskrifter.

En annan begränsande faktor har varit svårigheterna att få ut de rätta dokumenten från bl.a. Riksarkivet och regeringskansliet. Hade vi inte själva haft kunskap inom området och vilka handlingar som vi förväntade få oss tillskickade hade studien sannolikt sett annorlunda ut. Även från Jordbruksverkets arkiv (som även omfattar Djurskyddsmyndighetens gamla arkiv) har det rätt svårigheter att få ut vissa handlingar, bland annat p.g.a. att dessa inte kunnat hittas i arkivet. Det har även saknats handlingar i akterna, till exempel remissvar. I och med dessa svårigheter finns det en risk att det finns handlingar som vi inte fått ta del av och som skulle kunnat vara betydelsefulla för studien. I sammanhanget får man även komma ihåg att det som granskats är det som finns dokumenterat. Det kan även finnas icke-dokumenterade händelser som har haft betydelse för hanteringen av föreskrifterna, till exempel via telefonsamtal och andra möten mellan intressenter och den centrala myndighetens handläggare.

För att underlätta analysen har remissammanställningarna varit det som analyserats i första hand, när dessa bedömts varit välgjorda. Det finns givetvis en risk att myndigheten i sin sammanställning inte tagit upp alla synpunkter som remissinstanserna framfört. I vissa fall har enbart remissammanställningarna kunnat analyseras p.g.a. avsaknad av alla enskilda remissvar. Dessa sammanställningar har ibland varit ganska begränsade i sin omfattning och sannolikt inte alls heltäckande.

I fallstudien valdes att enbart notera när remissinstanserna hade haft konkreta synpunkter på ett förslag. Som nämnts i resultatdelen har inte alla instanser alltid gett sina synpunkter på samtliga regeländringsförslag. Att någon inte haft någon synpunkt kan säkert ibland inneburi att denne inte hade något att erinra, eller tillstyrkt förslaget, men eftersom det inte framgår tydligt har vi valt att hålla oss till de som tydligt angett sin ståndpunkt kring ett specifikt förslag. Den uppmärksamme kan även se att våra resultat i fallstudien inte alltid överensstämmer med myndighetens sammanställningar. Detta beror på att vi konsekvent hållit oss till att utgå från antal remissinstanser och inte antal remissvar. Antal svar är ofta färre än antal instanser. Till exempel gick 14 av hästnäringens organisationer tillsammans och skrev ett gemensamt remissvar till SJVFS 2018:49. I denna studie har vi räknat det som 14 svar, eftersom de lika gärna kunnat skicka in samma svar var för sig.

12. Slutsatser

Djurskyddsnivån i föreskrifterna för nöt, gris och häst har under de senaste 30 åren generellt blivit högre, även om det finns tillfällen när försämringar har skett. Att nivån höjts är dock inte detsamma som att en optimal djurskydds- eller djurvälståndsnivå uppnåtts, utan en miniminivå har ersatts med en annan. Djurskyddslagstiftningen syftar främst till att förebygga välfärdsrisker för djuren, dock skulle det vara värdefullt om lagstiftningen i större utsträckning också kunde utvärderas för att säkerställa att reglerna får önskad effekt på den faktiska djurvälståndet. Särskilt när vi nu har en ny djurskyddslag som både ska säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd.

Den centrala myndigheten har i första hand motiverat föreskriftsförslagen som något positivt för djurens välfärd och i andra hand som en fördel för djurhållarna. I vissa fall kan dock fördelen för djurens välfärd ifrågasättas. Myndigheten har i mycket liten utsträckning motiverat sina förslag utifrån forskning. Det betyder dock inte att det alltid saknats forskningsstöd, utan bara att det inte redovisats. När myndigheten väl stödjer sig på forskning har det dock visat sig att hanteringen av denna stundtals är synnerligen inkonsekvent. Så inkonsekvent att det finns en risk att omgivningen kan befara att forskningen använts på ett sätt som passat för stunden. För att öka trovärdigheten och transparensen vore det därför värdefullt om den centrala myndigheten, som idag är Jordbruksverket, i större utsträckning motiverade sina förslag utifrån den forskning och erfarenhet som finns och tydligt redovisar hur man gjort avvägningar gentemot detta.

Inför att den centrala myndigheten skickar ut ett föreskriftsförslag på remiss hålls i regel samråd med olika intressenter. De intressenter som alltid inbjudits att delta i samråden, ibland som de enda deltagarna, är organisationer som företräder näringen och djurhållarna. Övriga intressegrupper är främst delaktiga i processen genom att de blir inbjudna att komma med synpunkter på föreskriftsförslaget i samband med remissrundan. Av resultaten framkommer det dock att föreskriften oftast inte ändras i sak mellan förslag och slutlig föreskrift. Detta även om majoriteten av remissinstanserna varit kritiska. Generellt spelar det inte heller någon roll vilka remissinstanser som varit kritiska, men det finns en antydning till att det var lite vanligare att näringens organisationer fått gehör för sina synpunkter än någon annan. Samtidigt finns det gott om exempel när även näringens organisationer varit kritiska men myndigheten likväl har hållit fast vid sitt förslag, särskilt när det kommer till föreskrifterna för häst. En av orsakerna till att det varit svårt att bedöma om någon intressegrupp haft större inflytande än en annan beror på att det även inom intressegrupperna ofta har funnits olika åsikter kring ett förslag, särskilt bland de instanser som inte utgörs av näringens organisationer. Sammanfattningsvis dras slutsatsen att det är störst chans att kunna påverka en kommande föreskrift

innan ett förslag är färdigt att skickas ut, samt att det finns en tendens att näringsens organisationer har lite mer att säga till om än övriga remissintressenter.

Det är tydligt att den centrala myndighetens djurskyddsarbete styrs av regeringen. På vilket sätt regeringen uttryckt sig i sina instruktioner, regleringsbrev och utredningar återspeglas i myndighetens sätt att uttrycka sig. Innan 2007 strävades det efter en höjd djurskyddsnivå och ett detaljerat regelverk. Sedan 2007 ska djurskyddsnivån bibehållas genom minskade detaljer, ökad flexibilitet och ett mer målinriktat regelverk. Samtidigt har Sverige sedan 2019 en ny djurskyddslag med intentioner som går längre än den förra i och med att en god djurvälfärd och respekt för djur ska främjas. De förhållningsorder Jordbruksverket får från regeringen är därmed allt annat än entydiga. Å ena sidan kan ambitionsnivån avseende djurskyddet upplevas som lägre än tidigare, och å andra sidan högre. Det är därför kanske inte konstigt om hanteringen av föreskrifterna kan upplevas som inkonsekvent för utomstående.

Även om Sverige står sig bra i jämförelse med andra länder, inklusive EU:s medlemsstater, när det kommer till omfattningen och nivån på djurskyddslagstiftningen så sker ständig utveckling och förbättring runt om i världen. Svenskt djurskydd har högt anseende bland svenska konsumenter och medborgare, men för att detta anseende ska bibehållas gäller det att även svenskt djurskydd fortsätter att utvecklas.

Ett slutligt tack

Vi vill slutligen tacka Svenska Djurskyddsföreningen för finansieringen av detta projekt. Ett särskilt tack riktas även till den personal på Jordbruksverket som varit behjälpliga med att förse oss med handlingar och svara på frågor, samt Gunnela Ståhle (Vi Konsumenter) och Jenina Dahlberg (Sveriges konsumenter) som försett oss med aktuella konsumentundersökningar.

Referenser

- Aaltola, E. & Wahlberg, B. 2015. Nonhuman animals: legal status and moral considerability. *Retfærd. Nordisk juridisk tidsskrift*, 38, 83-104.
- Algers, B. 2011. Animal welfare - recent developments in the field. *CAB Reviews: Perspectives in Agriculture, Veterinary Science, Nutrition and Natural Resources*, 6, 1-10.
- Alvåsen, K. 2015. *Ekonomiska konsekvenser av krav på bete för mjölkkor*. Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Anneberg, I., Vaarst, M. & Sandøe, P. 2013. To inspect, to motivate - or to do both? A dilemma for on-farm inspection of animal welfare. *Animal Welfare*, 22, 185-194.
- Anneberg, I., Vaarst, M. & Sørensen, J.T. 2012. The experience of animal welfare inspections as perceived by Danish livestock farmers: A qualitative research approach. *Livestock Science* 147, 49-58.
- Apter, R.C. & Householder, D.D. 1996. Weaning and weaning management of foals: a review and some recommendations. *Journal of Equine Veterinary Science*. 16, 428-435.
- Archer, D.C. & Proudman, C.J. 2006. Epidemiological clues to preventing colic. *The Veterinary Journal*, 172, 29-39.
- Arkelsten, S. 2017. *Skriftlig fråga: Nya föreskrifter för djurhållning utan vetenskapligt råd*. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skriftlig-fraga/nya-foreskrifter-for-djurhallning-utan, H4111380. Inlämnad 2017-05-10.
- Asdal, K. 2006. Re-doing responsibilities: Re-doing the state politics of food and the political marketplace. In: Kaiser, M. & Lien, M. (eds). *Proceedings of the The 6th Congress of the European Society for Agricultural and Food Ethics, EurSafe*. 393-397. Wageningen Academic Publishers.
- Bennett, R., Kehlbacher, A. & Balcombe, K. 2012. A method for the economic valuation of animal welfare benefits using a single welfare score. *Animal Welfare*, 21, 125-130.
- Bernardi, F., Fregonesi, J., Winckler, C., Veira, D.M. von Keyserlingk, M.A.G. & Weary, D.M. 2009. The stall-design paradox: Neck rails increase lameness but improve udder and stall hygiene. *Journal of Dairy Science*, 92, 3074-3080.
- Blokhuis, H.J. 2004. Recent developments in European and international welfare regulations. *Worlds Poultry Science Journal*, 60, 469-477.
- Bokkers, E.A.M., de Vries, M., Antonissen, I. & de Boer, I.J.M. 2012. Inter- and intra-observer reliability of experienced and inexperienced observers for the Qualitative Behaviour Assessment in dairy cattle. *Animal Welfare*, 21, 307-318.
- Bolmström, C. 2005. *Häst – en litteraturstudie om hästars beteendeböbehov och förekommande störda beteenden*. Djurskyddsmyndigheten. Skara
- Borkfelt, S., Kondrup, S., Röcklinsberg, H., Björkdahl, K. & Gjerris, M. 2015. Closer to Nature? A Critical Discussion of the Marketing of "Ethical" Animal Products. *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, 28, 1053-1073.
- 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.
- Bruschetta, G., Fazio, E., Cravana, C. & Ferlazzo, A.M. 2017. Effects of partial versus complete separation after weaning on plasma serotonin, tryptophan and pituitary-adrenal pattern of Anglo-Arabian foals. *Livestock science*, 198, 157-161.
- Bråkenhielm, C. 2017. *Motion: Smågrisar*. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/smagrisar_H5021386, 2017-10-03.
- Butterworth, A., Whittington, P. & Hammond-Seaman, A. 2012. Applying welfare training in global commercial settings. *Animal Welfare*, 21, 373-377.

- Caracciolo, F., Cicia, G., Del Giudice, T., Cembalo, L., Krystallis, A., Grunert, K.G. & Lombardi, P. 2016. Human values and preferences for cleaner livestock production. *Journal of Cleaner Production*, 112(1), 121-130.
- Cornish, A., Raubenheimer, D. & McGreevy, P. 2016. What We Know about the Public's Level of Concern for Farm Animal Welfare in Food Production in Developed Countries. *Animals*, 6, 74, doi:10.3390/ani6110074.
- 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.
- de Jonge, J. & van Trijp, H.C.M. 2013. The impact of broiler production system practices on consumer perceptions of animal welfare. *Poultry Science*, 92, 3080-3095.
- Demoskop AB. 2019. Resultat november: *Allmänheten om livsmedelsindustrin*. Livsmedelsföretagen. Konsumentundersökning.
- Dir. 2009:57. *Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll*. Kommittédirektiv. Jordbruksdepartementet. Stockholm.
- Ds 1998:43. *Myndigheternas föreskrifter – handbok i författningsskrivning*. Regeringskansliet. Stockholm.
- Ds 2014:1. *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning*. Statsrådsberedningen. Regeringskansliet. Stockholm.
- Ds 2007:33. *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*. Jordbruksdepartementet. Regeringskansliet. Stockholm.
- Duijvesteyn, N., Benard, M., Reimert, I. & Camerlink, I. 2014. Same Pig, Different Conclusions: Stakeholders Differ in Qualitative Behaviour Assessment. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 27, 1019-1047.
- EFSA. 2012a. Scientific Opinion on the use of animal-based measures to assess welfare of dairy cows. *EFSA Journal* 10.
- EFSA. 2012b. Statement on the use of animal-based measures to assess the welfare of animals. *EFSA Journal* 10.
- EFSA. 2012c. Scientific Opinion on the welfare of cattle kept for beef production and the welfare in intensive calf farming systems. *EFSA Journal* 10(5).
- EFSA. 2019. Food safety in the EU. Special Eurobarometer Wave EB91.3. European Commission.
- Ekesbo, I. 2015. Zero grazing or not – health, fertility, milk production, economy. *The Swedish Veterinary Journal*, 8-9, 11-18.
- European Commission. 2016. *Attitudes of Europeans towards Animal welfare*. Special Eurobarometer 442. doi:10.2875/884639.
- Evans, A. & Miele, M. (eds.). 2007. Consumers' Views about Farm Animal Welfare: Part 1 national reports based on focus group research, *Welfare Quality Reports* No. 4.
- FAWC. 2009. *Opinion on Policy Instruments for Protecting and Improving Farm Animal Welfare*. Farm Animal Welfare Council, London, UK.
- Forsberg, E-M. 2011. Inspiring Respect for Animals Through the Law? Current Development in the Norwegian Animal Welfare Legislation. *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, 24, 351-366.
- Fraser, D. 2009. Assessing Animal Welfare: Different Philosophies, Different Scientific Approaches. *Zoo Biology*, 28, 507-518.
- Fraser, D. 2015. Turning science into policy: the case of farm animal welfare in Canada. *Animal Frontiers*, 5, 23-27.
- 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.

- Fulponi, L. 2006. Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries. *Food Policy*, 31, 1-13.
- Gjerris, M. 2015. Willed Blindness: A Discussion of Our Moral Shortcomings in Relation to Animals. *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, 28, 517-532.
- Gracia, A., Loureiro, M.L. & Nayga, R.M. 2011. Valuing an EU Animal Welfare Label using Experimental Auctions. *Agricultural Economics*, 42, 669-677.
- Graunke, K.L., Telezhenko, E., Hessle, 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.
- Grunert, K.G., Hieke, S. & Wills, J. 2014. Sustainability labels on food products: Consumer motivation, understanding and use. *Food Policy*, 44, 177-189.
- Hagelstedt, Å., Ståhle, G., Pettersson, R., Björklund, C., Wodmar, L., Lingehag Ekholm, K. & Algers, B. 2017. *Jordbruksverket sänker djurskyddsnivån – agera, politiker!* ETC <https://www.etc.se/debatt/jordbruksverket-sanker-djurskyddsnivan-agera-politiker>
- Henry, S., Zanella, A.J., Sankey, C., Richard-Yris, M-A, Marko, A. & Hausberger, M. 2012. Adults may be used to alleviate weaning stress in domestic foals (*Equus caballus*). *Physiology & Behavior*, 106(4), 428-438.
- Hinterhofer, C., Ferguson, J.C., Apprich, V., Haider, H. & Stanek, C. 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.
- Holm, J. 2017. *Tänker Bucht låta livsmedelsstrategin användas till försämringar för djuren?* <http://www.altinget.se/miljo/artikel/tanker-bucht-laata-livsmedelsstrategin-anvandas-till-forsamringar-for-djuren>. Altinget debatt ,2017-08-28.
- Hubbard, C., Bourlakis, M. & Garrod, G. 2007. Pig in the middle: farmers and the delivery of farm animal welfare standards. *British Food Journal*, 109, 919-930.
- Hultgren, J. 2009. Animal welfare risk assessment and management from a national perspective, In: Smulders, F.J.M. & Algers, B. (eds.). *Welfare of production animals: assessment and management of risks*, 461-482. Wageningen Academic Publishers: The Netherlands.
- Johansson, V. 2006. *Tillsyn och effektivitet*. Boréa Bokförlag: Umeå.
- Jordbruksdepartementet. 1967. Förordning (1967:425) med instruktion för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna.
- Jordbruksdepartementet. 1988. Förordning (1988:854) med instruktion för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna.
- Jordbruksdepartementet. 1991. Förordning (1991:375) med instruktion för statens jordbruksverk.
- Jordbruksdepartementet. 1996. Förordning (1996:148) med instruktion för Statens jordbruksverk.
- Jordbruksdepartementet. 2006. Djurskydd med helhetssyn – en analys utförd med anledning av Djurskyddsmyndighetens avveckling och överföring till Statens jordbruksverk eller annan huvudman. Regeringskansliet. Stockholm.
- Jordbruksverket. 2019a. *Djurskyddskontrollen 2018 - En redovisning av länsstyrelsernas arbete*. Jordbruksverket. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2019b. *Förslag till nya djurskyddsföreskrifter och allmänna råd om hållande av hundar och katter*. Dnr 5.2.17-7727/17. Jordbruksverket. Avdelningen för djurskydd och hälsa. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2019c. *Utvärdering och uppföljning av livsmedelsstrategin – årsrapport år 2019*. Rapport 2019:9. Jordbruksverket. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2017. *Särskilda regler för uppfödning av grisar*. <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/djur/olikaslagsdjur/grisar/sarskildaregleruppfodning.4.357ab84415e008ca0bd7d1de.html>. Besökt 2020-03-13.

- Kaya, G., Sommerfeld-Stur, I. & Iben, C. 2009. Risk factors of colic in horses in Austria. *Journal of Animal Physiology and Animal Nutrition*, 93(3), 339-349, doi: 10.1111/j.1439-0396.2008.00874.x
- Kjærnes, U., Miele, M. & Roex, J. (eds.). 2007. Attitudes of Consumers, Retailers and Producers to Farm Animal Welfare, Welfare Quality Reports No. 2.
- Kupsala, S. 2010. The ethical basis of using animals in agricultural production: consumer understandings, In: Casabona, R. (ed.). *Global food security: ethical and legal challenges*, 342-347. Wageningen Academic Publishers.
- Lansade, L., Levy, F., Yvon, J. M., Guettier, E., Reigner, F., Bouvet, G., Soulet, D. & Vidament, M. 2016. Weaning: what are the recommendations of equine research? Konferens: 42eme journee de la recherche equine. Actes de colloques, jeudi 17 mars 2016, Paris, France. Pages: 87-94.
- Lassen, J., Sandøe, P. & Forkman, B. 2006. Happy pigs are dirty! conflicting perspectives on animal welfare. *Livestock Science*, 103, 221-230.
- Leander, H., Nordqvist, K., Nordin, L., Lillemets, A. & Ferm, M. 2013. *Motion till riksdagen* 2013/14: MJ518. Djurskydd. Inlämnad 2013-10-04.
- Lindgren, A. & Forslund, K. 1990. *Min ko vill ha roligt*. Rabén och Sjögren. Stockholm.
- Lipsky, M. 2010. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. . Russel Sage Foundation: New York.
- Lundmark Hedman, F., Hultgren, J., Röcklinsberg, H., Wahlberg, B. & Berg, C. 2018. Non-Compliance and Follow-Up in Swedish Official and Private Animal Welfare Control of Dairy Cows. *Animals*, 8(5), 72. doi:10.3390/ani8050072.
- Lundmark, F. 2016. *Mind the Gaps! From Intentions to Practice in Animal Welfare Legislation and Private Standards*. Avhandling, 2016:95. Sveriges Lantbruksuniversitet, Skara. ISBN 978-91-576-8692-3. <http://pub.epsilon.slu.se/13669>.
- Lundmark, F., Berg, C. & Röcklinsberg, H. 2013. 'Unnecessary suffering' as a concept in animal welfare legislation and standards, In: Röcklinsberg, H. & Sandin, P. (eds.). *The ethics of consumption - The citizen, the market and the law*, 114-119. Wageningen Academic Publishers: The Netherlands.
- 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.
- Lundmark, F., Röcklinsberg, H., Wahlberg, B. & Berg, C. 2016. Content and structure of Swedish animal welfare legislation and private standards for dairy cattle. *Acta Agriculturae Scandinavica Section a-Animal Science*, 66. 35-42.
- Lusk, J.L. & Norwood, F.B. 2011. Animal Welfare Economics. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 33, 463-483.
- Maciel, C.T. 2015. *Public morals in private hands? A study into the evolving path of farm animal welfare governance*. Avhandling. Wageningen School of Social Sciences, Wageningen University: Wageningen.
- Maciel, C.T. & Bock, B. 2013. Modern politics in animal welfare: the changing character of governance of animal welfare and the role of private standards. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 20, 219-235.
- Maria, G.A. 2006. Public perception of farm animal welfare in Spain. *Livestock Science*, 103, 250-256.
- Mayfield, L.E., Bennett, R.M., Tranter, R.B. & Wooldridge, M.J. 2007. Consumption of welfare-friendly food products in Great Britain, Italy and Sweden, and how it may be influenced by

- consumer attitudes to, and behaviour towards, animal welfare attributes. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 15.
- Mellor, D. 2016. Updating Animal Welfare Thinking: Moving beyond the “Five Freedoms” towards “A Life Worth Living”. *Animals*, 6, 21.
- Miele, M., Veissier, I., Evans, A. & Botreau, R. 2011. Animal welfare: establishing a dialogue between science and society. *Animal Welfare*, 20, 103-117.
- Mont, O., Heiskanen, E., Power, K. & Kuusi, H. 2013. *Förbättra nordiskt beslutsfattande genom att skingra myter om hållbar konsumtion*. TemaNord, 2013:552. ISBN 978-92-893-2588-2. Nordiska ministerrådet. Danmark.
- More, S.J., Hanlon, A., Marchewka, J. & Boyle, L. 2017. Private animal health and welfare standards in quality assurance programmes: a review and proposed framework for critical evaluation. *Veterinary Record*, 180, 7.
- Mullan, S., Edwards, S.A., Butterworth, A., Whay, H.R. & Main, D.C.J. 2011. Inter-observer reliability testing of pig welfare outcome measures proposed for inclusion within farm assurance schemes. *Veterinary journal (London, England : 1997)*, 190.
- Mullan, S., Edwards, S.A., Butterworth, A., Whay, H.R. & Main, D.C.J. 2011. A pilot investigation of Farm Assurance assessors' attitude to farm animal welfare as a confounding factor to training in pig welfare outcome measures. *Animal Welfare*, 20, 413-421.
- Näringsdepartementet. 2009. Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.
- Parker, C. 2013. Voting with Your Fork? Industrial Free-Range Eggs and the Regulatory Construction of Consumer Choice. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 649, 52-73.
- Parker, M., Goodwin, D. & Redhead, E.S. 2008. Survey of breeders' management of horses in Europe, North America and Australia: Comparison of factors associated with the development of abnormal behaviour. *Applied Animal Behaviour Science*, 114, 206–215.
- 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.
- Prop. 1987/88:93. *Djurskyddslag m.m.* 1988. Regeringens proposition. Stockholm.
- Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. 2017. Regeringens proposition. Näringsdepartementet. Stockholm.
- Prop. 2017/18:147. *Ny djurskyddslag*. 2018. Regeringens proposition. Näringsdepartementet. Stockholm.
- Radford, M. 2001. *Animal Welfare Law in Britain - Regulation and Responsibility*. Oxford University Press: Oxford.
- Reeves, M.J., Salman, M.D. & Smith, G. 1996. Risk factors for equine acute abdominal disease (colic): Results from a multi-center case-control study. *Preventive Veterinary Medicine*. 26(3-4), 285-301.
- Richards, C., Bjorkhaug, H., Lawrence, G. & Hickman, E. 2013. Retailer-driven agricultural restructuring-Australia, the UK and Norway in comparison. *Agriculture and Human Values*, 30, 235-245.
- Roex, J. & Miele, M. 2005. Farm animal welfare concerns: consumers, retailers and producers, Welfare Quality Reports No. 1.
- Ruddat, I., Scholz, B., Bergmann, S., Buehring, A.L., Fischer, S., Manton, A., Prengel, D., Rauch, E., Steiner, S., Wiedmann, S., Kreienbrock, L. & Campe, A. 2014. Statistical tools to improve assessing agreement between several observers. *Animal*, 8, 643-649.

- 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.
- Röcklinsberg, H., Algers, B., Berg, L., Blokhuis, H., Gunnarsson, S., Hultgren, J., Jensen, P., Keeling, L., Lundmark, F. & Wallenbeck, A. 2017. Jordbruksverket går bara grisbranschens ärenden. GP. <http://www.gp.se/nyheter/debatt/jordbruksverket-g%C3%A5r-bara-grisbranschens-%C3%A4renden-1.4699093>.
- 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.
- Schindler, S. 2013. The animal's dignity in Swiss Animal Welfare Legislation - Challenges and opportunities. *European Journal of Pharmaceutics and Biopharmaceutics*, 84, 251-254.
- Schwartz, B. 2020. The animal welfare battle: the production of affected ignorance in the Swedish meat industry debate. *Culture and Organization*, 26:1, 75-95, DOI:10.1080/14759551.2018.1513937.
- SLUs vetenskapliga råd för djurskydd. 2019. *Yttrande från SLUs vetenskapliga råd för djurskydd om djurskydd inom grisuppfödning*. SLU ID: SLU.scaw.2018.2.6-16. Sveriges Lantbruksuniversitet. Uppsala.
- Soller, B. 1971. *Djurfabriken*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- SOU 2011:75. *Ny djurskyddslag*. 2011. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
- SOU 2015:15. *Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring*. 2015. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
- Souza, A.P.O. & Molento, C.F.M. 2015. The Contribution of Broiler Chicken Welfare Certification at Farm Level to Enhancing Overall Animal Welfare: The Case of Brazil. *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, 28, 1033-1051.
- Stafleu, F.R., Grommers, F.J. & Vorstenbosch, J. 1996. Animal welfare: Evolution and erosion of a moral concept. *Animal Welfare*, 5, 225-234.
- Stenevik, I.H. & Mejdell, C.M. 2011. *Dyrevelferdsloven - Kommentartutgåve*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Sørensen, J.T. & Schrader, L. 2019. Labelling as a Tool for Improving Animal Welfare—The Pig Case. *Agriculture*, 9, 123; doi:10.3390/agriculture9060123.
- Utbildningsstyrelsen. 2014. *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014*. Föreskrifter och anvisningar, 2014:96. Finland.
- Van Loo, E.J., Caputo, V., Nayga, R.M.N. & Verbeke, W. 2014. Consumers' valuation of sustainability labels on meat. *Food Policy*, 49, 137-150.
- Vanhonacker, F. & Verbeke, W. 2014. Public and Consumer Policies for Higher Welfare Food Products: Challenges and Opportunities. *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, 27, 153-171.
- Vanhonacker, F., Verbeke, W., Van Poucke, E., Buijs, S. & Tuytens, F.A.M. 2009. Societal concern related to stocking density, pen size and group size in farm animal production. *Livestock Science*, 123, 16-22.
- Vasseur, E., Gibbons, J., Rushen, J. & de Passillé, A.M. 2013. Development and implementation of a training program to ensure high repeatability of body condition scoring of dairy cows. *Journal of Dairy Science*, 96, 4725-4737.
- Viksten, S.M., Visser, E.K. & Blokhuis, H.J. 2016. A comparative study of the application of two horse welfare assessment protocols. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section a-Animal Science*, 66(1), 56-65, doi: 10.1080/09064702.2016.1186726

- Wahlberg, B. 2011. *Reglering och förvaltning av produktions-och slaktdjurs välbefinnande - En offentlighetsundersökning*. Avhandling. Department of Law. Åbo Academi University: Finland.
- Wathes, C. 2010. Lives worth living? *Veterinary Record*, 166, 468-469.
- Weible, D., Christoph-Schulz, I.B. & Salamon, P. 2013. Does the society perceive its own responsibility for modern pig production?, In: Röcklinsberg, H. & Sandin, P. (eds.). *The ethics of consumption - The citizen, the market and the law*, 386-392. Wageningen Academic Publishers: Wageningen.
- 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.
- YouGov. 2015. *Animaliska livsmedel*. Konsumentundersökning.
- YouGov. 2018. *Attityder Kött*. Konsumentundersökning.
- Åsbjer, E. & Lindsjö, J. 2017. Värna grisarna! Upsala Nya Tidning. <http://www.unt.se/asikt/debatt/varna-grisarna-4768809.aspx>.

Bilaga 1

Författningar och regler som omfattats av fallstudien

Författning	Djur- slag	Förslag	Tidigare skrivning	Antal remiss- instanser med åsikter på just detta förslag	Remissinstansernas åsikter * (cirkeldiagram har gjorts när så varit möjligt för att få en överblick över åsikterna)	Slutlig formulering
SJVFS 1993:129	Gemen- sam	Ventilations- och utgödslingssystem skall vara så konstruerade att djur i en stallavdelning inte kommer i direktkontakt med luft eller gödsel från en annan avdelning. Dörrar mellan stallavdelningar skall hållas stängda.	Ventilations- och utgödslingssystem skall vara så konstruerade att djur i en stallavdelning inte kommer i kontakt med luft eller gödsel från en annan avdelning.	9	Flera remissinstanser (länsstyrelser, SLU, näringsens organisationer) är kritiska och anser att förslaget leder till tolkningssvårigheter.	1 kap. 14 § Utgödslingssystem skall vara utformade så att djur i en stallavdelning inte kommer i direktkontakt med gödsel från annan avdelning. Luft får inte strömma mellan olika stallavdelningar via ventilations-, utgödslings- och urindräneringssystem. Öppningar mellan stallavdelningar skall kunna stängas och vara stängda när de inte används.
SJVFS 1993:129	Gemen- sam	<i>Allmänt råd Till hästar bör inte taggträdsstängsel användas.</i>	saknades	10	De flesta remissinstanser (näringsens organisationer, länsstyrelser, en djurrättsorganisation) vill avråda från taggtråd för alla djur.	<i>Allmänt Råd till 1 kap 24 § Taggträdsstängsel bör inte användas.</i>
SJVFS 1993:129	Gemen- sam	Utegångsdjur skall ha tillgång till ligghall, som ger dem tillräckligt skydd mot väder och vind och en torr och behaglig liggplats. Om djuren kan få tillräckligt med skydd på annat sätt, kan länsstyrelsen medge tidsbegränsat undantag från kravet på ligghall.	Djur som hålls i ranchdrift skall ha tillgång till ligghall, som ger dem tillräckligt skydd mot väder och vind. Om djuren kan få tillräckligt med skydd på annat sätt, kan lantbruksnämnden medge undantag från kravet på ligghall för hårdiga raser och korsningar av sådana såsom highland cattle, gutefår, pälsfår m.m.	11	oklart	1 kap. 28 § Utegångsdjur skall ha tillgång till ligghall, hydda eller motsvarande, som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats.

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

SJVFS 1993:129	Nöt	I lösdriptsstallar och stallar som förprövas för minst 15 bundna kor skall det finnas minst en plats i box för kalvning och behandling per påbörjat 30-tal kor. Minst 1/3 av platserna skall inrymmas i värmeisolerad lokal.	I lösdriptsstallar och stallar som förprövas för nötkreatur skall det finnas minst en plats i kalvningsbox per påbörjat 30-tal kor.	17	Många åsikter men oklart vem som tyckt vad	2 kap. 16 § lösdriptsstallar och stallar som förprövas för minst 18 bundna kor skall det finnas minst en plats i box för kalvning och behandling per påbörjat 30-tal kor. Minst 1/3 av platserna skall inrymmas i lokal som kan värmas upp.
SJVFS 1993:129	Gris	Svins klövar skall inspekteras regelbundet och verkas vid behov.	saknades	0	Ingen hade några synpunkter	2 kap. 27 § Djurens klövar skall inspekteras regelbundet och verkas vid behov.
SJVFS 1993:129	Gris	Måttabellerna för svin görs om en hel del. Bland annat föreslår man större digivningsboxar (från 4 kvm till 5 kvm), liggareorna för sinsuggor och slaktsvin föreslås sänkas samtidigt som totalarean höjs.	Se förslaget	8	oklart	Jordbruksverket justerar tabellerna något och kompletterar dem med ytterligare kategorier. De inför även formler för att räkna ut boxutrymmet för växande svin istället för tabellen.
SJVFS 1993:129	Häst	Föreskrifterna i 1 kap. 3, 8-10, 17-19, 25, 27 och 28 §§, 29 § andra och tredje stycket, 30-34 och 38 §§ gäller endast för hästar som föds upp eller hålls för att användas i tävling.	Föreskrifterna i 1 kap. 3, 8-10, 17-19, 25, 27 och 28 §§, 29 § andra och tredje stycket, 30-35 och 38 §§ gäller inte hästar.	12	Flera påpekar det märkliga att föreskrifterna inte omfattar hobbyhästar.	1 kap. 30 § Föreskrifterna i 1 kap 1 - 5, 11 - 13 och 19 - 29 §§ gäller inte för andra hästar än sådana som föds upp eller hålls för att användas i tävling.
SJVFS 2003:6	Gemen- sam	Stängsel som innehåller taggtråd får inte vara elektrifierade.	saknades	15	Näringsorganisationer vill att distanshållare (med eltråd) ska vara tillåtet, länsstyrelserna undrar om distanshållare i och med detta är tillåtet. Djurskyddsorganisationer och Veterinärförbundet vill se ett taggtråds-förbud.	1 kap. 27 § Stängsel som innehåller taggtråd får inte vara elektrifierade.
SJVFS 2003:6	Gemen- sam	Kap 1: Djur som behöver särskild vård skall kunna tas omhand i ett närbeläget utrymme och vid behov kunna hysas individuellt. Utrymmet skall vid behov kunna värmas upp. Kap 2: Nötkreatur: I lösdriptsstallar och stallar som förprövas för minst	Liknande skrivning fanns delvis tidigare för respektive djurslag.	23	De synpunkter som finns från både kontroll-myndigheter, näringen, SVA, SLU, veterinär-organisationer och djurskyddsorganisationer handlar om att ej	1 kap. 9 § Djur som behöver särskild vård skall kunna tas omhand i ett närbeläget utrymme med ett klimat som djuren är vana vid. För djur som hålls i icke värmeisolerade stallar och för utegångsdjur skall dock minst en tredjedel av behandlingsplatserna

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		18 bundna kor skall det finnas minst en plats i box för kalvning och behandling per påbörjat 30-tal kor. Minst 1/3 av platserna skall inrymmas i lokal som kan värmas upp.			använda samma boxar för kalvning och sjuka djur. Någon näringsorganisation stödjer skrivningen medan någon ifrågasätter behovet av att ha uppvärmda utrymmen till djur på kall lösdrift.	inrymmas i utrymme som kan värmas upp. Djur som behöver särskild vård skall inhysas i boxar där de kan vända sig, om inte veterinär föreskriver annat, och skall vid behov kunna hysas individuellt.
SJVFS 2003:6	Gemen-sam	Utegångsdjur ska ha tillgång till ligghall eller annan byggnad som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats.	Utegångsdjur skall ha tillgång till ligghall, hydda eller motsvarande, som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats.	15	Länsstyrelserna verkade överlag tycka förslaget är bra. Två av näringens organisationer ansåg att skog kan godtas utan dispens vid anslutning till hälsokontrollen och återkommande obligatoriskt rådgivningsbesök. Två andra av näringens organisationer ifrågasätter om det alltid ska krävas en byggnad om det finns likvärdiga alternativ.	1 kap. 36 § Utegångsdjur ska ha tillgång till ligghall eller annan byggnad, som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats
SJVFS 2003:6	Nöt	För kvigor som har mindre än två månader kvar till förlossningen och för kor får liggytan inte bestå av gödseldrainerande golv. I bås för bundna djur, i foderliggbås och i fångbås får dock den bakre delen bestå av gödseldrainerande gumispaltgolv om båsen har helt golv med gummitatta eller motsvarande på minst 80 % av minimilängden för kortbås.	För kvigor som har mindre än två månader kvar till förlossningen och för kor får liggytan inte bestå av gödseldrainerande golv.	9	En länsstyrelse och en djurskyddsorganisation avslår förslaget. I övrigt endast små synpunkter.	2 kap. 19 § För kvigor som har mindre än två månader kvar till förlossningen och för kor får liggytan inte bestå av gödseldrainerande golv. I bås för bundna djur, i foderliggbås och i fångbås får dock den bakre delen bestå av gödseldrainerande gumispaltgolv om båsen har helt golv med gummitatta eller motsvarande på minst 80 % av minimilängden för kortbås.
SJVFS 2003:6	Nöt	Gödseldrainerande golv får inte användas för bundna nötkreatur. För ungdjur och tjurar får dock den bakre delen i bås för bundna djur, i	Gödseldrainerande golv får inte användas för bundna nötkreatur. För ungdjur och tjurar som hålls bundna får dock den bakre halvan av bås-	7	En djurskyddsorganisation vill förbjuda uppbundna tjurar, i övrigt lite små synpunkter.	2 kap. 20 § Gödseldrainerande golv får inte användas som liggyta i bås för ungdjur och tjurar. I bås för bundna djur, i foderliggbås och i fångbås får dock den

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		foderliggbås och i fångbås bestå av gödseldrainerande golv om båset har helt golv på minst 50 % av minimilängden för kortbås.	pallen bestå av gödseldrainerande golv.			bakre delen bestå av gödseldrainerande golv om båset har helt golv eller annan godtagbar liggyta på minst 80 % av minimilängden för kortbås.
SJVFS 2003:6	Nöt	Mekaniskt ventilerade stallar med kalvar skall vara utrustade med larmanordning som varnar för övertemperatur. Utrustningen skall kontrolleras regelbundet. Mekaniskt ventilerade stallavdelningar för kalvar skall vara utrustade med larmanordning som varnar för 1. övertemperatur, 2. strömavbrott, och 3. fel på larmanordningen. Utrustningen skall kontrolleras regelbundet och före varje insättning av en ny omgång djur.	Mekaniskt ventilerade stallavdelningar för kalvar skall vara utrustade med larmanordning som varnar för 1. övertemperatur, 2. strömavbrott, och 3. fel på larmanordningen. Utrustningen skall kontrolleras regelbundet och före varje insättning av en ny omgång djur.	9	Några länsstyrelser anser att formuleringen är för luddig. En näringsorganisation anser att det är bra med differentieringen.	2 kap. 27 § Mekaniskt ventilerade stallavdelningar med kalvar skall vara utrustade med larmanordning som varnar för 1. övertemperatur, 2. strömavbrott och 3. fel på larmanordningen. Utrustningen skall kontrolleras regelbundet och före varje insättning av en ny omgång djur. I stallavdelningar där kalvar hålls tillsammans med kor behöver dock larmanordningen enbart varna för övertemperatur.
SJVFS 2003:6	Nöt	Att den sista meningen angående betesdriften stryks	Sista meningen: Under betesperioden skall betesdrift anordnas för samtliga mjölkande kor samtidigt	9	En länsstyrelse och en näringsorganisation tillstyrker. Resterande har lite olika synpunkter. En djurrättsorganisation vill förlänga betestiden, några andra instanser vill ha översyn av antingen betesperiodens längd eller regionindelningen.	Sista meningen tas bort enligt förslaget.
SJVFS 2003:6	Nöt	Mjölkande kor skall anses hållna på bete om de varje dygn förs ut på bete och har tillgång till betesmarken under minst 6 timmar. Andra nötkreatur med krav på bete eller annan utevistelse skall vistas ute hela dygnet.	Mjölkande kor skall anses hållna på bete om de varje dygn släpps på bete mellan två mjölkningstillfällen, andra nötkreatur skall hållas på bete hela dygnet.	14	Djurskyddsorganisationer vill se en betestid på mer än 6 timmar, medan några av näringsorganisationer ifrågasätter kravet på 6 timmar. Flera instanser har funderingar kring detta med att "föras ut på bete".	1 kap. 31 § Nötkreatur som hålls för mjölkproduktion skall anses hållna på bete om de varje dygn förs ut på bete och har tillgång till betesmarken under minst 6 timmar. Andra nötkreatur med krav på bete eller annan utevistelse skall vistas ute hela dygnet.

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

SJVFS 2003:6	Nöt	Måttabellen för bås föreslås justeras. Några mått ökas och andra minskas, några nya kategorier tillkommer. Inför en ålderskolumn. Utrymmet framåt i liggbåsen föreslås ökas från 15 cm till 30 cm.	Se förslag	17	Många synpunkter som spretar åt olika håll. Länsstyrelser vill justera måtten uppåt eller nedåt. Djurskyddsorganisationerna föreslår större minimimått. Fyra av näringens organisationer anser att liggbåsen får ungdjur är för breda. Flera instanser anser att ålderskolumnen kan strykas.	Bilaga 2, tabell 1. Utifrån förslaget tas ålderskolumnen bort. Ätbås för djur tyngre än 650 kg införs. Övergångstiden förlängs. I övrigt samma mått som i förslaget.
SJVFS 2003:6	Nöt	Föreslår ett helt nytt sätt att reglera dränerande golv, genom att ange största spaltöppning och största andel öppning (%). Tidigare angavs största spalt och spaltbredd. Innebär förändrade mått på spalten. Villkor för gummispalt införs efter godkänd ny-teknikprövning.	Se förslag	13	Några länsstyrelser vill se tydliga mått på stavbredden. Näringens organisationer hade inga synpunkter. SLU har några små förslag på justeringar.	Bilaga 2, tabell 10. Måtten blir som i förslaget med tillägget att ätbås läggs till i texten.
SJVFS 2003:6	Gris	Mekaniskt ventilerade stallavdelningar för svin skall vara utrustade med larmanordning som varnar för 1. övertemperatur, 2. strömavbrott, och 3. fel på larmanordningen. Utrustningen skall kontrolleras regelbundet och före varje insättning av en ny omgång djur. Första stycket gäller dock inte för avdelningar med plats för mindre än 20 vuxna svin och för avdelningar med plats för mindre än 50 växande svin över 20 kg.	saknades	7	Näringens organisationer, inklusive Svenska djurhälsövården vill se att undantag blir möjligt för betydligt fler grisar.	2 kap. 39 § Mekaniskt ventilerade stallavdelningar för grisar skall vara utrustade med larmanordning som varnar för 1. övertemperatur, 2. strömavbrott, och 3. fel på larmanordningen. Utrustningen skall kontrolleras regelbundet och före varje insättning av en ny omgång djur. Första stycket gäller dock inte för avdelningar med plats för mindre än 30 vuxna grisar och för avdelningar med plats för mindre än 150 växande grisar över 20 kg.
SJVFS 2003:6	Gris	Svin skall ha fri tillgång till dricksvatten	Grisar omfattades av det generella kravet på vatten minst två gånger per dag	5	De som angetts i remissammanställningen	2 kap. 32 § Grisar skall ha fri tillgång till dricksvatten.

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

					verkar positiva till förslaget.	
SJVFS 2003:6	Gris	Vid vakuumutgödsling skall gödselledningarnas diameter minst vara 300 mm. Systemet skall i övrigt utformas och skötas så att luft förhindras att strömma in i stallen via utgödslingssystemet. Utgödsling skall ske med högst 14 dagars intervall.	saknades	5	Några länsstyrelser framför viss oro kring skadliga gödselgaser, smittskydd och hantering vid förprovning.	2 kap. 38 § Vid vakuumutgödsling skall gödselledningarnas diameter minst vara 300 mm. Systemet skall i övrigt utformas och skötas så att luft förhindras att strömma in i stallen via utgödslingssystemet. Utgödsling skall ske med högst 14 dagars intervall.
SJVFS 2003:6	Gris	Det införs betydligt fler kategorier för tillåtna spaltmått. Stavbredd och största spalt sänks.	Se förslag	7	Flera av näringens organisationer är mycket kritiska då man anser att det kommer leda till försämrade boxhygien och djurhälsa.	Samma som förslaget
SJVFS 2003:6	Gris	Måtten för digivande suga behålls som tidigare	Samma som förslaget (dvs inga ändringar föreslås)	14	Några länsstyrelser vill se liggareor utan dränerande golv. Några av näringens organisationer vill se att liggarean minskas.	Bilaga 3:1. Liggarean för digivande suga sänks från 5 till 4 kvm. Samtidigt införs krav på att liggarean inte får bestå av dränerande golv och att det fria utrymmet i suggans mankhöjd har en diameter av minst 2 m.
SJVFS 2003:6	Häst	Utöver skiljeväggar mellan spiltor och boxar skall det vid behov finnas en avskiljningsanordning som hindrar hästar att skada varandra.	Mellan spiltor eller boxar skall det finnas en avskiljningsanordning som hindrar hästar att skada varandra.	7	Enbart länsstyrelser svarade. Flera av dem har synpunkter på formuleringen och några vill ha kvar gamla skrivningen.	2 kap. 4 § Utöver skiljeväggar mellan spiltor eller boxar skall det om det inte är uppenbart onödigt finnas en avskiljningsanordning som hindrar hästar att skada varandra.
SJVFS 2003:6	Häst	Hästar skall dagligen ges möjlighet att röra sig fritt i rasthage eller motsvarande om inte djuret har sådan skada eller sjukdom som kräver boxvila.	Fanns ett allmänt råd sedan 1994 om att " <i>hästar bör ges tillfälle till utevistelse</i> ".	13	Länsstyrelserna och en djurrättsorganisation är överlag positiva. Näringens organisationer är mer kritiska, liksom Veterinärförbundet, som menar att "motsvarande" kan innebära en ridtur eller annat arbete.	Föreskriften tas inte med. Kvar är dock det <i>allmänna rådet</i> .
SJVFS 2003:6	Häst	Ingen ändring	Föreskrifterna i 1 kap 1 - 5, 11 - 13 och 19 - 29 §§ gäller inte för andra hästar än sådana som föds upp eller hålls för att användas i tävling.	17	I stort sett samtliga remissinstanser vill att L100 ska börja gälla alla hästar.	Undantagen tas bort. L 100 börjar gälla alla hästar.

*

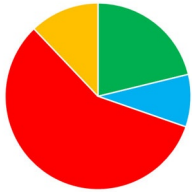
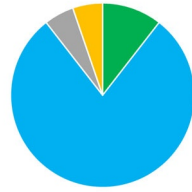
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

DFS 2005:9	Gemen- sam	Stängsel ska vara väl uppsatt och underhållet samt i övrigt utformat och anordnat på ett sådant sätt att djur som hålls inom stängslet under normala förhållanden inte skadas. Stängseltrådar och stängselnät ska vara väl sträckta. Stängsel som innehåller taggtråd får inte vara elektrifierade. Dock får elektrifierad elstängseltråd monteras på stängsel som innehåller taggtråd om fastsättningsanordningen utförs på ett sådant sätt att ett horisontellt minimiavstånd av 150 mm mellan elstängseltrådarnas och taggtrådarnas vertikalplan säkerställs. Därutöver ska taggtråden jordas på återkommande avstånd och elstängseltråden monteras på den sida som djuren hålls på.	Stängsel ska vara utformat och anordnat på sådant sätt att djur som hålls inom stängslet under normala förhållanden inte skadas. Stängsel som innehåller taggtråd får inte vara elektrifierade.	33		1 kap. 29 § Stängsel ska vara väl uppsatt och underhållet samt i övrigt utformat och anordnat på ett sådant sätt att djur som hålls inom stängslet under normala förhållanden inte skadas. Stängseltrådar och stängselnät ska vara väl sträckta. Stängsel som innehåller taggtråd får inte vara elektrifierade. Dock får elektrifierad elstängseltråd monteras på stängsel som innehåller taggtråd om fastsättningsanordningen utförs på ett sådant sätt att ett horisontellt minimiavstånd av 150 mm mellan elstängseltrådarnas och taggtrådarnas vertikalplan säkerställs. Därutöver ska taggtråden jordas på återkommande avstånd och elstängseltråden monteras på den sida som djuren hålls på.
DFS 2005:11	Häst	Stängsel som innehåller taggtråd får inte användas till häst.	Saknades. Mellan 1994 och 2005 fanns dock ett generellt allmänt råd om att taggträdsstängsel inte bör användas.	45	Samtliga remissinstanser är positiva till förslaget.	1 kap. 29 § 2 st Stängsel som innehåller taggtråd får inte användas till häst.
DFS 2006:4	Gris	Strömedel till grisar ska ha sådana egenskaper samt ges i sådan mängd att grisarnas sysselsättningsbehov tillgodoses. <i>Allmänna råd</i> <i>Strömedel till grisar bör innehålla material som grisarna kan böka i, undersöka, tugga och äta.</i>	saknades	19		2 kap. 32 a § Strömedel till grisar ska ha sådana egenskaper samt ges i sådan mängd att grisarnas sysselsättningsbehov och komfortbehov tillgodoses. <i>Allmänna råd till 2 kap. 32 a § Strömedel till grisar bör innehålla material som grisarna kan böka i, undersöka och tugga. Vid uppfödning i konventionell grisningsbox bör strömedlet också ge ett skyddande liggunderlag för suggan och smågrisarna under smågrisarnas första levnadsvecka.</i>
DFS 2006:4	Gris	Inför grisning ska sugor och gyltor ha tillgång till strömedel som ger	saknades	15		2 kap. 32 b § Under veckan före grisning ska sugor och gyltor ha tillgång till

*

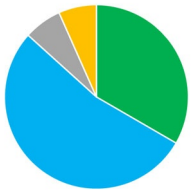
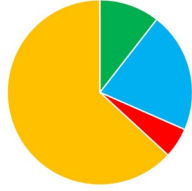
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		dem möjlighet att utföra bobyggnadsbeteenden. <i>Allmänna råd till 2 kap. 32 b § Utgödslingssystem i grisningsavdelningar bör vara avpassat för hantering av stora strömmängder.</i>				strömedel som ger dem möjlighet att utföra bobyggnadsbeteenden. <i>Allmänna råd till 2 kap. 32 b § Utgödslingssystem i stallavdelningar med konventionella grisningsboxar bör vara avpassat för hantering av stora strömmängder.</i>
DFS 2006:4	Gris	En digivande suggas rörelsefrihet får begränsas under smågrisarnas första levnadsdagar genom användande av skyddsgrind eller motsvarande anordning om hon uppvisar ett aggressivt, eller onormalt beteende som utgör en uppenbar skaderisk för smågrisarna. På samma sätt får skyddsgrind eller motsvarande anordning användas när djur hanteras för vård och behandling och när personal måste vistas i boxen tillsammans med djuret under den tid dagligt skötselarbete pågår i avdelningen. Grupphållna suggor och gyltor får stängas in i bås när de utfodras eller när de hanteras för vård och behandling.	Om det är nödvändigt får enstaka suggor och gyltor fixeras under högst en vecka vid tiden kring förlossningen och vid tiden för betäckningen.	12		2 kap. 29 b § En digivande suggas rörelsefrihet får begränsas under smågrisarnas första levnadsdagar genom användande av skyddsgrind eller motsvarande anordning om hon uppvisar ett aggressivt eller onormalt beteende som utgör en uppenbar skaderisk för smågrisarna. Skyddsgrind eller motsvarande anordning får också användas under det dagliga skötselarbetet om suggans beteende utgör en uppenbar skaderisk för skötaren samt när suggan hanteras för vård och behandling. Grupphållna suggor och gyltor får stängas in i bås när de utfodras eller när de hanteras för vård och behandling.
DFS 2006:4	Gris	Inför grisning ska suggor och gyltor ha tillräckligt med utrymme för att kunna utföra bobyggnadsbeteenden.	saknades	19		2 kap. 34 a § Inför grisning ska suggor och gyltor kunna disponera utrymmet i en grisningsbox så att de kan utföra bobyggnadsbeteenden.
DFS 2006:4	Gris	Minst tre fjärdedelar av föreskriven liggarea i en ströad liggbox för	I ett stall skall grisar ha tillgång till utrymme som ger dem möjlighet att	8		2 kap. 33 b § Minst tre fjärdedelar av föreskriven liggarea i en ströad liggbox

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		digivande sugga ska bestå av ett golv som inte är dränerande golv. Denna del av liggarean ska vara en sammanhängande rektangulär yta som spänner över hela boxbredden. Övrig del av den föreskrivna liggarean får bestå av urindränerande golv.	utnyttja olika delar av utrymmet för att ligga, äta och gödsla. Liggplatsen får inte bestå av gödseldränerande golv.			för digivande sugga ska bestå av ett golv som inte är dränerande golv. Denna del av liggarean ska vara en sammanhängande rektangulär yta som spänner över hela boxbredden. Övrig del av den föreskrivna liggarean får bestå av dränerande golv med en största spaltöppning på 11 mm och med en minsta stavbredd på 11 mm. Om det dränerande golvet är av betong ska stavbredden dock vara minst 80 mm.
DFS 2006:4	Gris	Ingen ändring	Vid vakuumutgödsling ska gödselledningarnas diameter minst vara 300 mm. Systemet ska i övrigt utformas och skötas så att luft förhindras att strömma in i stallet via utgödslingssystemet. Utgödsling ska ske med högst 14 dagars intervall.	3	Näringsenheten samt SLU är kritiska till denna skrivning som de anser är för detaljerad och inte fungerar bra i praktiken.	Regeln tas bort
DFS 2006:4	Gris	Mekaniskt ventilerade stallavdelningar för grisar ska vara utrustade med larmanordning som varnar för 1. övertemperatur, 2. strömavbrott, 3. fel på larmanordningen, och 4. fel på frånluftsfläktar för minimiventilation. Larmanordningen ska vara utformad så att larmet uppmärksammas i god tid och på ett betryggande sätt. Utrustningen ska kontrolleras regelbundet och före varje insättning av en ny omgång djur. Första stycket gäller inte för avdelningar med plats för färre än 30 stycken vuxna grisar och för avdelningar med plats för färre än 150 stycken	Mekaniskt ventilerade stallavdelningar för grisar skall vara utrustade med larmanordning som varnar för 1. övertemperatur, 2. strömavbrott, och 3. fel på larmanordningen. Utrustningen skall kontrolleras regelbundet och före varje insättning av en ny omgång djur. Första stycket gäller dock inte för avdelningar med plats för mindre än 30 vuxna grisar och för avdelningar med plats för mindre än 150 växande grisar över 20 kg.	12		2 kap. 39 § Mekaniskt ventilerade stallavdelningar för grisar ska vara utrustade med larmanordning som varnar för 1. övertemperatur, 2. strömavbrott, 3. fel på larmanordningen, och 4. fel på frånluftsfläktar för minimiventilation och gödselgasventilation. Larmanordningen ska vara utformad så att larmet uppmärksammas i god tid och på ett betryggande sätt. Utrustningen ska kontrolleras regelbundet och före varje insättning av en ny omgång djur. Första stycket gäller inte för avdelningar med plats för färre än 30 stycken vuxna grisar eller för avdelningar med plats för färre än 150 stycken växande grisar över 20 kg, under förutsättning att nödventilationen öppnas automatiskt

*

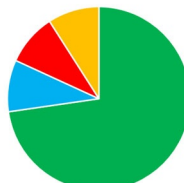
Tillstyrker

Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

Inget att erinra

Skeptisk

Avstyrker

		växande grisar över 20 kg.				vid övertemperatur och vid strömvabrott.
DFS 2006:4	Gris	Öka boxmättet till 6 kvm för suggor med smågrisar under 2 v ålder. Ta bort fotnoten om 2m-cirkeln	Suggor med smågrisar under 2 veckor hade minimimått på 5 kvm. Fotnot till tabellen: Box för digivande sugga skall vara utformad så att det fria utrymmet i suggans mankhöjd har en diameter av minst 2,0 m.	11		Som förslaget
DFS 2007:5	Gemen-sam	Djur under veterinär behandling får hållas och skötas på annat sätt än vad som anges i dessa föreskrifter om en veterinär har ordinerat detta av veterinärmedicinska skäl.	saknades	1	En länsstyrelse anser att även arbetsmiljömässiga skäl kan behöva göras.	1 kap. 3 § Djur får hållas och skötas på annat sätt än vad som anges i dessa föreskrifter om en veterinär av veterinärmedicinska skäl har ordinerat detta.
DFS 2007:5	Gemen-sam	Vid förprövningspliktig ny-, till- eller ombyggnad av stallar ska dessa utformas så att det finns godtagbara förutsättningar att rädda djuren vid brand. Det samma gäller när en stallbyggnad ändras eller används på ett sätt som innebär en ökad brandrisk.	Vid förprövningspliktig ny-, till- eller ombyggnad av stallar skall dessa utformas så att det finns godtagbara förutsättningar att rädda djuren vid brand.	12		1 kap. 11 § Vid förprövningspliktig ny-, till- eller ombyggnad av stallar ska dessa utformas så att det för djuren finns godtagbart byggnadstekniskt eller likvärdigt skydd mot brand samt godtagbara förutsättningar att rädda djuren vid brand. Detsamma gäller när en stallbyggnad ändras eller används på ett sätt som innebär en ökad brandrisk.
DFS 2007:5	Gemen-sam	Liggytor ska hållas rena och torra samt vara anpassade efter djurslag och stallklimat (termisk komfort”).	Ströbäddar och ströade liggplatser skall hållas torra.	11		1 kap. 13 § Liggytor ska hållas rena och torra samt vara anpassade efter djurslag och stallklimat (termisk komfort).
DFS 2007:5	Gemen-sam	Djur som behöver särskild vård ska kunna tas omhand i ett närbeläget utrymme och ska där vid behov kunna hysas individuellt. Utrymmet ska ha ett klimat som djuren är vana vid.	Djur som behöver särskild vård skall kunna tas omhand i ett närbeläget utrymme med ett klimat som djuren är vana vid. För djur som hålls i icke värmeisolerade stallar och för utgångsdjur skall dock minst en	22		1 kap. 14 § Djur som behöver särskild vård ska kunna tas omhand lösgående i ett närbeläget utrymme och ska där vid behov kunna hysas individuellt. Utrymmet ska ha ett klimat som djuren är vana vid.

*

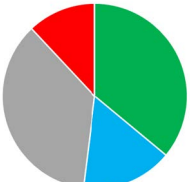
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		För mjölkkor ska sådant utrymme som avses i första stycket vara utformad och anpassad så att mjölkning kan ske i utrymmet. <i>Till detta ett allmänt råd om antal sjukboxar.</i>	tredjedel av behandlingsplatserna inrymmas i utrymme som kan värmas upp.			För mjölkkor ska sådant utrymme som avses i första stycket vara utformat och anpassat så att mjölkning kan ske i utrymmet. <i>De allmänna råden infördes med samma lydelse som förslaget.</i>
DFS 2007:5	Gemen-sam	Utegångsdjur ska under den kalla årstiden när betestillväxt inte sker ha tillgång till ligghall eller annat stall som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats. <i>Dessutom föreslås ett allmänt råd med datumtabell när djuren bör ha tillgång till ligghall i olika delar av landet.</i>	Utegångsdjur skall ha tillgång till ligghall eller annan byggnad, som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats. Dvs det är datumtabellen som är nytt förslag.	36		1 kap. 36 § Utegångsdjur ska under den kalla årstiden när betestillväxt inte sker ha tillgång till ligghall eller annat stall som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats. <i>Det allmänna rådet med datumtabell kommer inte med.</i>
DFS 2007:5	Nöt	Nötkreatur ska hållas i lösdrift. Första stycket gäller dock inte för djurhållning med uppbundna kor eller kvigor äldre än sex månader i stallavdelningar som var i bruk innan 1 juni 2007. När det gäller handjur tillåts fortsatt användning av system med uppbundna djur i befintliga stallar fram till 1 juni 2017.	saknades	38		2 kap. 1 § I nybyggda stallar som tas i bruk efter denna författnings ikraftträdande ska nötkreatur hållas i lösdrift. Första stycket gäller dock inte sådana nybyggda stallar för uppbundna nötkreatur där ansökan om förprövning kommit in till länsstyrelsen före den 1 april 2007. 2 kap. 2 § Handjur som är mer än sex månader gamla ska hållas i lösdrift efter den 1 augusti 2017.
DFS 2007:5	Nöt	Kvigor ska innan första brunstperioden startar, dock senast från fem månaders ålder, och fram till dess att de uppnått en ålder av 13 månader hållas på ett sådant sätt att risken för betäckning minimeras.	saknades	25		2 kap. 11 § 2 st Kvigor ska innan första brunstperioden startar och fram till dess att de uppnått en ålder av 13 månader hållas på ett sådant sätt att risken för betäckning minimeras.

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

DFS 2007:5	Nöt	Kor och kvigor ska när så kan förutses kalva lösgående. Dock får uppbindning ske om förlossningssvårigheter uppstår. I besättningar med bundna kor eller kvigor får en ko eller kviga kalva uppbinden om kalvningsboxen är upptagen för kalvning.	saknades	11		2 kap. 12 § Kor och kvigor ska kalva lösgående när tidpunkten för kalvning kan förutses, dock får uppbindning ske om förlossningssvårigheter uppstår. I besättningar med bundna kor eller kvigor får en ko eller kviga kalva uppbinden om kalvningsboxen är upptagen för kalvning.
DFS 2007:5	Nöt	Liggytan för nötkreatur får bestå av gödseldrainerande golv endast i följande fall. 1. I de spaltgolsboxar som var i bruk innan 1 juni 2007 för ungdjur över fyra månaders ålder och för vuxna tjurar förutsatt att stallbyggnaden är värmeisolerad. 2. I bås där den bakre delen består av gödseldrainerande gummispaltgolv och båsen har helt golv med gumminatta eller motsvarande på minst 80 procent av minimilängden för kortbås. 3. I bås för ungdjur och tjurar där den bakre delen består av gödseldrainerande golv och båset har helt golv eller annan godtagbar liggyta på minst 80 procent av minimilängden för kortbås.	Gödseldrainerande golv får inte användas som liggyta i bås för ungdjur och tjurar. I bås för bundna djur, i foderliggbås och i fångbås får dock den bakre delen bestå av gödseldrainerande golv om båset har helt golv eller annan godtagbar liggyta på minst 80 % av minimilängden för kortbås.	27		2 kap. 17 § Endast i värmeisolerade stallar får liggytan för nötkreatur innehålla drainerande golv utan ströbädd och då endast i följande fall: 1. för kalvar som är äldre än en månad, ungdjur och vuxna tjurar i boxar med heltäckande spaltgolv av gummi eller annat eftergivligt material, 2. fram till den 1 augusti 2012 för kalvar som är äldre än en månad och högst fyra månader gamla i boxar med annat heltäckande spaltgolv än vad som avses i punkt 1, 3. för kalvar som är över fyra månader gamla, ungdjur och vuxna tjurar i boxar med annat heltäckande spaltgolv än vad som avses i punkt 1 och som: a) var i bruk före denna författnings ikraftträdande, eller b) ingår i ansökan om förprovning som kommit in till länsstyrelsen före den 1 april 2007 och godkänts av länsstyrelsen, 4. för ungdjur och vuxna tjurar i bås där det gödseldrainerande golvet ligger i båsets bakre del och resterande golvytor i båset har helt golv eller annan godtagbar liggyta på minst 80 procent av minimilängden för kortbås, 5. för ungdjur och vuxna djur i bås där det gödseldrainerande gummispaltgolvet

*

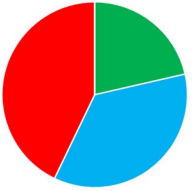
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

						ligger i båssets bakre del och resterande liggytor i båset har helt golv med gummimatta eller motsvarande på minst 80 procent av minimilängden för kortbås.
DFS 2007:5	Nöt	Nötkreatur får utan hinder av 23-24 §§ hållas inne hela dygn eller delar av dygn i följande fall; 1. Om det är nödvändigt för att skydda djuren vid onormala väderleksförhållanden. 2. Om det är nödvändigt för att skydda marken från skador vid onormala väderleksförhållanden. 3. Om det är nödvändigt för att skydda djur mot allvarliga insektsangrepp. 4. Om det finns en omedelbar fara för rovdjursangrepp som inte kunnat förutses. 5. Om djuren är anmälda för slakt och ska slaktas innan den 15 juni. 6. Kvigor för seminering under högst 30 dygn, förutsatt att betesperiodens sammanlagda längd minst motsvarar den tid som framgår av 24 §. Om djur hålls inne hela dygn i enlighet med någon av ovanstående punkter ska detta journalföras.	saknades	21		2 kap. 27 § Nötkreatur får utan hinder av 25-26 §§ hållas inne hela dygn eller delar av dygn i följande fall: 1. om det är nödvändigt för att skydda djuren vid onormala väderleksförhållanden, 2. om det är nödvändigt för att skydda marken från skador vid onormala väderleksförhållanden, 3. om det är nödvändigt för att skydda djur mot allvarliga insektsangrepp, 4. om det finns en omedelbar fara för rovdjursangrepp som rimligen inte kan undanröjas på annat sätt, 5. om djuren är anmälda för slakt och ska slaktas före den 15 juni, 6. kvigor för seminering under högst 30 dygn, förutsatt att betesperiodens sammanlagda längd minst motsvarar den tid som framgår av 26 §, eller 7. om djuren måste skötas, vårdas eller behandlas på ett sätt som inte är lämpligt utomhus. Om djur hålls inne hela dygn i enlighet med någon av ovanstående punkter ska detta journalföras.
DFS 2007:5	Nöt	Minsta utrymme i kalvningsbox. 1. Ensambox – 10 m ² , kortaste sidan 3 m. 2. Ensambox på båspall för uppbundna djur – 8 m ² , kortaste sidan föreskrivna minsta båsbredden x 2. 3. gruppbox – 8 m ² /ko, kortaste sidan 3 m i boxar för högst 3 kor,	Ensambox: 10 m ² , kortaste sidan 3 m. Gruppbox för kalvning: 8 m ² /ko, kortaste sidan 3 m i boxar för < 3 kor, 5 m i boxar för > 3 kor.	14		2 kap. 35 § Minsta utrymme i kalvningsbox: 1. ensambox – 9 m ² , kortaste sidan 3 m, 2. ensambox på båspall för uppbundna djur – 8 m ² , kortaste sidan föreskrivna minsta båsbredden multiplicerad med 2, 3. gruppbox – 8 m ² /ko, kortaste sidan 3 m i boxar för högst 3 kor,

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		4. gruppbox – 8 m2/ko, kortaste sidan 5 m i boxar för mer än 3 kor.				4. gruppbox – 8 m2/ko, kortaste sidan 5 m i boxar för mer än 3 kor.
DFS 2007:5	Nöt	Att minska storleken på liggbåsmåtten för kalvar upp till 90 kg.	se förslag	11		Enligt förslaget
DFS 2007:6	Häst	Hästar ska dagligen ges möjlighet att röra sig fritt i sina naturliga gångarter, genom att vistas i beteshage, rasthage eller motsvarande. För föl och unghästar upp till två års ålder ska denna rastning ske tillsammans med minst en annan häst. Första stycket gäller inte; 1. hästar som måste vila på grund av skada eller sjukdom, 2. när hästar befinner sig på annan plats än där de stadigvarande hålls, 3. vid extrem väderlek. <i>Allmänt råd till 5 kap. 1 § Vid sådan rastning som avses i 5 kap 1 § bör hästar hållas i par eller grupp. Detta gäller inte om det på grund av särskild skaderisk finns skäl att hålla dem ensamma.</i>	saknades	43		5 kap. 1 § Hästar ska normalt sett dagligen ges möjlighet att röra sig fritt i sina naturliga gångarter. För föl och unghästar upp till 12 månaders ålder ska denna rastning ske tillsammans med minst en annan häst. Första stycket gäller inte; 1. hästar som på grund av skada eller sjukdom inte bör röra sig fritt, 2. när hästar tillfälligt befinner sig på annan ort än där de stadigvarande hålls, 3. om det är nödvändigt för att skydda hästarna vid onormala väderleksförhållanden, 4. om det är nödvändigt för att skydda hästarna från skador eller sjukdom vid onormala markförhållanden som inte kunnat förebyggas, 5. om det är nödvändigt för att skydda hästarna mot allvarliga insektsangrepp, eller 6. om det finns en omedelbar fara för rovdjursangrepp som rimligen inte kan undanröjas på annat sätt. Andra stycket gäller inte om risk för oönskad betäckning föreligger. 5 kap. 2 § Sådan rastning som avses i 1 § ska ske utomhus i rast- eller beteshagar. Där möjlighet saknas att anlägga rast-

*

Tillstyrker

Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

Inget att erinra

Skeptisk

Avstyrker

						eller beteshagar kan sådan rastning istället ske i ridhus, paddock eller motsvarande.
DFS 2007:6	Häst	En häst som är permanent uppstallad i spilta ska bindas så den kan ligga utsträckt på sidan.	saknades	8		2 kap. 9 § En häst som hålls uppstallad i spilta ska bindas så att den kan ligga med huvudet vilande mot underlaget.
DFS 2007:6	Häst	En häst får inte hållas bunden i spilta mer än sammanlagt 16 timmar per dygn. Detta gäller dock inte vid extrem väderlek.	Saknades	27		2 kap. 10 § En häst får inte hållas bunden i spilta mer än sammanlagt 16 timmar per dygn. Detta gäller dock inte i följande fall: 1. om det är nödvändigt för att skydda hästen vid onormala väderleksförhållanden, 2. om det är nödvändigt för att skydda hästen från skador eller sjukdom vid onormala markförhållanden som inte kunnat förebyggas, 3. om det är nödvändigt för att skydda hästen mot allvarliga insektsangrepp, eller 4. om det finns en omedelbar fara för rovdjursangrepp som rimligen inte kan undanröjas på annat sätt.
DFS 2007:6	Häst	I nybyggda stallutrymmen avsedda för permanent förvaring som tas i bruk efter denna författnings ikraftträdande ska hästar hållas i box eller i ligghall. Detta gäller även hästar som berörs av förprövningspliktiga till- eller ombyggnad i stallar som var i bruk innan den 1 januari 2007.	saknades	30		3 kap. 4 § I nybyggda stallutrymmen avsedda för stadigvarande hästhållning som tas i bruk efter denna författnings ikraftträdande, ska hästar hållas i box eller ligghall. Detsamma gäller stallutrymmen som genomgått förprövningspliktig till eller ombyggnad och som tas i bruk efter denna författnings ikraftträdande. Sådana stallbyggnader som vid förprovning enligt 5 § djurskydds-

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

						förordningen godkännts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt före denna författnings ikraftträdande omfattas inte av kravet i första stycket.
DFS 2007:6	Häst	Hästars behov av social kontakt ska tillgodoses. <i>Allmänna råd</i> <i>Hästar bör hållas tillsammans med artfränder.</i>	saknades	32		2 kap. 1 § Hästars behov av social kontakt ska tillgodoses. <i>Allmänna råd till 2 kap. 1 §</i> <i>Hästar bör hållas tillsammans med artfränder.</i>
DFS 2007:6	Häst	Boxväggar och skiljeväggar mellan spiltor ska vara utformade så att 1. hästarna kan se och höra andra hästar, 2. hästarna kan ha fysisk kontakt med varandra, 3. hästar som visar aggression mot varandra inte skadar eller stör varandra, 4. hästar inte kan fastna med hov, huvud eller käke, 5. avståndet mellan väggen och taket är < 150 mm eller > 450 mm, 6. avståndet mellan väggen och golvet < 35 mm om väggen ansluter mot golvet. Andra punkten gäller inte om det är uppenbart olämpligt att hästarna har fysisk kontakt.	Utöver skiljeväggar mellan spiltor eller boxar ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en avskiljningsanordning som hindrar hästar att skada varandra. Boxväggar och spiltskiljeväggar: Avstånd mellan vägg och tak: < 150 mm eller > 450 mm Avstånd mellan vägg och golv: < 35 mm	26		3 kap. 10 § Boxväggar eller boxdörrar samt skiljeväggar mellan spiltor ska vara utformade så att hästarnas sociala behov tillgodoses. Dessa ska även vara utformade så att skaderisken minimeras. Tillverkningsmaterial ska ha tillräcklig hållfasthet för att stå emot hästsparkar. <i>Allmänna råd till 3 kap. 10 §</i> <i>Boxväggar och skiljeväggar mellan spiltor bör vara utformade så att:</i> 1. hästarna kan se och höra andra hästar, 2. hästarna kan ha fysisk kontakt med varandra, 3. hästar som visar aggression mot varandra inte skadar eller stör varandra, samt 4. hästarna inte kan fastna med hov, huvud eller käke. Andra punkten gäller inte om det är uppenbart olämpligt att hästarna har fysisk kontakt.
DFS 2007:6	Häst	Känslhåren får inte klippas av eller avlägsnas på annat sätt.	saknades	12		<i>Allmänna råd till 2 § djurskyddslagen</i> Hästarnas känslhår bör inte klippas av eller på annat sätt avlägsnas annat än av veterinärmedicinska eller funktionella

*

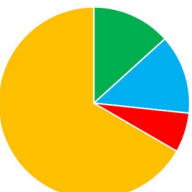
Tillstyrker

Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

Inget att erinra

Skeptisk

Avstyrker

						orsaker. Med känselhår avses de speciella, hårda hårstrån på mule och runt ögonen som hästen använder för sin känsel.
DFS 2007:6	Häst	Föl ska vara minst 5 månader gamla innan de avväns.	saknades	15		2 kap. 5 § Föl ska avväns på ett sätt som tar hänsyn till deras psykiska och fysiska hälsa. Allmänna råd till 2 kap. 5 § Följande metoder utgör exempel på när fölets psykiska och fysiska hälsa kan anses vara tillgodosedd vid avvänsning: 1. Naturlig avvänsning – fölet går med stoet till dess stoet inte längre tillåter diande. Detta sker vanligen då fölet är 8-10 månader gammalt om stoet är dräktigt. 2. Successiv avvänsning – fölet avväns under några veckors tid genom att del av dygnet vistas i utrymme omedelbart intill stoets utrymme med möjlighet till fysisk kontakt men inte till diande alternativt vistas i utrymme tillsammans med fölgrupp. Resterande del av dygnet går fölet tillsammans med stoet. Denna typ av avvänsning kan påbörjas tidigast vid 5 månaders ålder. 3. Avvänsning med hjälp av fölgrupp – fölet går direkt från stoet till en invand (för fölet tidigare känd) fölgrupp. Denna typ av avvänsning kan tidigast påbörjas när det yngsta fölet är 5 månader.
DFS 2007:6	Häst	Spilt- och boxmått för hästar under 85 cm och över 170 cm lades till i listan över måttbestämmelser.	se förslag	21		Tabell 1 och 2 nya spilt-/boxmått

*

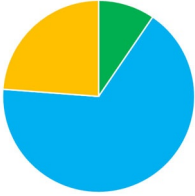
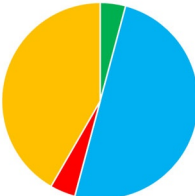
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		Lade även till att föl med sto får hållas tillsammans i minimiutrymmet fram till 6 månaden.				
DFS 2007:6	Häst	Takhöjden i det utrymme där hästar hålls eller tillfälligt binds upp ska vara minst 1,5 × mankhöjd, dock lägst 2,2 m. Takhöjden mäts från den nivå hästen står på till takkonstruktionens lägsta nivå.	Takhöjd: 1,5 × mankhöjd, dock lägst 2,2 m.	24		3 kap. 5 § Takhöjden i det utrymme där hästar hålls eller tillfälligt binds ska vara minst 1,5 × mankhöjden, dock lägst 2,2 m. Takhöjden mäts från den nivå hästen står på till takkonstruktionens eller annan byggnadsdetaljs lägsta nivå. Takkonstruktioner eller andra byggnadsdetaljer placerade rakt ovanför box- eller spiltvägg ska inte inräknas i takhöjden.
DFS 2007:6	Häst	Hästar får, i samband med aktiviteter som de transporteras till, vid behov förvaras i transportutrymmet. Detta gäller endast hästar som inte stressas av denna typ av uppställning och om förhållandena i transportfordonet är goda. Hästar ska vid dessa tillfällen ses till minst en gång per timme. Vid de tillfällen som anges i första stycket får hästar förvaras i transportfordonet nattetid om samtliga villkor för uppställning i box kan tillgodoses.	saknades	18		3 kap. 13 § Hästar får, i samband med aktiviteter som de transporteras till, vid behov förvaras i transportfordonet. Detta gäller endast hästar som inte oroas av denna typ av uppställning och om förhållandena i transportfordonet är goda. Hästar ska vid dessa tillfällen ses till minst en gång per timme. Vid de tillfällen som anges i första stycket får hästar förvaras i transportfordonet nattetid om samtliga villkor för uppställning i box kan tillgodoses.
DFS 2007:6	Häst	Hästar som hålls i en temperatur som överstiger 0°C ska ha fri tillgång till dricksvatten. När hästar hålls vid lägre temperatur ska de ha tillgång till vatten i frostsäker automat, källa eller motsvarande	Generell skrivning i 1 kap. L100. Djur ska få dricksvatten minst två gånger per dygn, om inte annat anges i 2 kap. Vattnet ska vara tjänligt för djuret.	29		4 kap. 3 § I de fall hästar inte har fri tillgång till dricksvatten ska de erbjudas vatten och ges möjlighet att dricka sig otörstiga minst två gånger dagligen jämnt fördelat över dygnet.

*

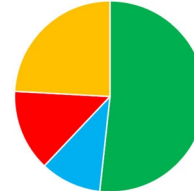
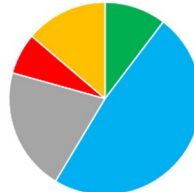
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		eller erbjudas uppvärmt dricks- vatten och ges möjlighet att dricka sig otörstiga minst två gånger dagligen, jämnt fördelat över dygnet. Vattnet ska vara tjänligt för hästarna. <i>Allmänt råd</i> <i>Flödet i en vattenkopp bör vara minst 8 l/min</i>				<i>Allmänt råd till 4 kap. 4 §</i> <i>Hästar bör ha fri tillgång till dricksvatten.</i> <i>Automatiska vattenkoppar bör ha ett</i> <i>flöde på minst 6 liter per minut.</i> <i>För hästar som vintertid hålls i utrymmen</i> <i>där temperaturen sjunker under noll</i> <i>grader bör vattningsfunktionen</i> <i>frostskyddas.</i>
SJVFS 2010:15	Nöt	Utan hinder av 36 § får utegångsdjur i besättningar, som är anslutna till ett kontrollprogram för utegångsdjur, hållas i enlighet med kontrollprogrammet.	saknades	29		1 kap. 37 § Utan hinder av 36 § får utegångsdjur i besättningar, som är anslutna till ett kontrollprogram för utegångsdjur, hållas i enlighet med kontrollprogrammet.
SJVFS 2010:15	Gris	Grisar ska hållas i par eller grupp. Under veckan före grisning och under grisning får dock sugor och gyltor hållas individuellt och utom synhåll för andra grisar. Första stycket gäller inte galtar som hålls individuellt i boxar under förutsättning att galtarna kan höra, känna lukten av och se andra grisar.	I anläggningar med mer än nio sugor ska sugor och gyltor hållas i grupp under dräktighetsperioden.	14		3 kap. 1 § Grisar ska hållas i par eller grupp. Under veckan före grisning och under grisning får dock sugor och gyltor hållas individuellt och utom synhåll för andra grisar. Första stycket gäller inte galtar som hålls individuellt i boxar under förutsättning att galtarna kan höra, känna lukten av och se andra grisar.
SJVFS 2012:13	Nöt	Man tillåter att betesperioden blir uppdelad, men att om så är fallet ska det framgå av en dokumenterad betesplan. Man inför även en möjlighet att förkorta beteslängden för unga djur beroende på när de är födda.	Nötkreatur ska i enlighet med 10 - 11 §§ djurskyddsförordningen hållas på bete eller ges tillfälle att vistas ute under en sammanhängande tidsperiod som infaller under perioden 1 maj – 15 oktober enligt följande: 1. Blekinge, Skåne och Hallands län – minst 4 mån, 2. Stockholms, Uppsala, Söderman- lands, Östergötlands, Jönköpings,	29		Likt förslaget med lite omformuleringar

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

			Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Västra Götalands, Värmlands, Örebro och Västmanlands län – minst 3 mån, 3. Dalarnas, Gävleborgs, Väster-norrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län – minst 2 mån.			
SJVFS 2014:31	Gemen-sam	Stallavdelningar som endast används för att hålla ett och samma djur i högst fem dygn behöver inte vara försett med ljusinsläpp för dagsljus.	saknades	32		Detta undantag kom ej med
SJVFS 2014:31	Nöt	Hyddmättet samma som ensambox, men hyddan måste även ha utomhusutrymme i anslutning.	Ej tydliga mått för kalvhyddor	31		Som förslaget med den skillnaden att man även gör en 36a § med måttabell för utomhusytan så att det blir tydligt vad som gäller och hur föreskrifterna ska tolkas.
SJVFS 2014:31	Nöt	Nötkreatur ska hållas tillsammans med andra nötkreatur på ett sätt som innebär att de kan ha ögonkontakt och beröra varandra. Första stycket gäller inte för enstaka djur under en kortare period om det är nödvändigt från djurskydds-, smittskydds- eller djurhälsosynpunkt. Första stycket gäller inte heller för kalvar i anläggningar med färre än sex kalvar där kalvarna inte kan hållas i lämpliga åldersgrupper. Kalvarna ska i så fall hållas i samma utrymme som andra nötkreatur på ett sätt så att de kan se dessa.	saknades för vuxna djur	31		2 kap. 3 b § Andra nötkreatur än sådana som avses i 3 a § ska hållas på ett sätt som innebär att de kan ha ögonkontakt och beröra varandra. Första stycket gäller inte kalvar i anläggningar med färre än sex kalvar där det från djurskydds- eller djurhälso-synpunkt inte är lämpligt att låta kalvarna komma i beröring med andra kalvar eller andra nötkreatur. Kalvarna ska i så fall hållas i samma utrymme som andra kalvar eller andra nötkreatur på ett sätt så att kalvarna kan se dessa. Första stycket gäller inte heller för enstaka djur under en kortare period om det är nödvändigt från djurskydds- eller djurhälsosynpunkt.

*

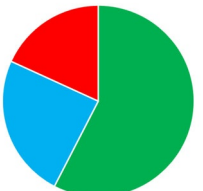
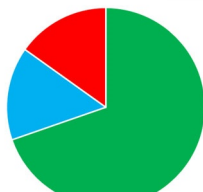
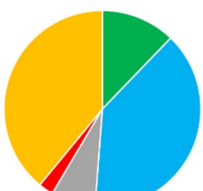
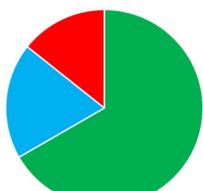
Tillstyrker

Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

Inget att erinra

Skeptisk

Avstyrker

SJVFS 2014:31	Gris	Tillåter yta under fodertråget att inte vara möjlig att nå för smågrisarna samt tillåter högre beläggingsgrad för suggor som hålls 40 eller fler.	se förslag	33		Samma som förslaget
SJVFS 2014:31	Gris	foderliggbåsen ska få räknas till totalarean, och införs minimimått på gångbredderna	foderliggbåsen fick inte räknas till totalarean	33		Som förslaget
SJVFS 2016:13	Nöt	Man tar bort kravet på att betet ska ske under en sammanhängande period, man tar bort krav på betesplan och den § som innehåller undantag när djur får hållas inne (inkl betesjournal). Man ersätter även delar av betet med "utevistelse".	...en sammanhängande tidsperiod på minst xx dygn. I det fall den sammanhängande tidsperioden är kortare än yy dygn ska en betesplan finnas upprättad. Av betesplanen ska framgå när varje djur kommer att hållas på bete. Betesplanen ska vara dokumenterad och uppdateras efter behov. Finns undantag när djur får hållas inne finns.	41		Likt förslaget förutom att man tar bort att det delvis duger med "utevistelse" för mjölkkor (det måste vara bete)
SJVFS 2017:24	Nöt	Justerar tabellen och lägger till boxmått för kalv med rörligt golv (innebär i realiteten en minskning av boxmåtten)	Se förslag	21		Lite justeringar sker, bla får rörliga golv en egen kolumn.

*

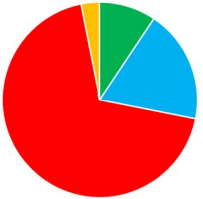
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

SJVFS 2017:25	Gris	Smågrisar får inte avvännas förrän de uppnått 28 dagars ålder och ska då ha vant sig vid tillskottsfoder. Smågrisar får dock avvännas upp till sju dagar tidigare under förutsättning att samtliga punkter nedan är uppfyllda. 1. Besättningen är ansluten till en frivillig organiserad hälsokontroll² med plan och riktlinjer som Jordbruksverket har godkänt med särskild hälsokontroll av smågrisar. 2. Besättningen är ansluten till det frivilliga biosäkerhetsprogrammet "Smittsäkrad besättning gris" och är ansluten till nivå "Spets" enligt programmets plan och riktlinjerna. 3. Besättningen har en godkänd djurskyddsdeklaration³. 4. Smågrisarna föds upp omgångsvis under digivningsperioden. Efter digivningsperioden flyttas de avvanda grisarna till en annan stallavdelning där de föds upp omgångsvis. Under dessa perioder blandas inte grisarna med grisar från andra djurgrupper. 5. De stallavdelningar som används för uppfödning enligt punkt 4 är tomma på djur i minst fem dygn mellan varje djuromgång samt är rengjorda och desinficerade innan en ny omgång djur sätts in. 6. Vid kullutjämning under digivningsperioden flyttas inte någon smågris till en smågriskull där smågrisarna är äldre än 2 dygn. 7. När smågrisarna avvännas äter de speciellt avpassat tillskottsfoder i tillräcklig mängd. Tillskottsfodret	Smågrisar får inte avvännas förrän de uppnått fyra veckors ålder och ska då ha vant sig vid tillskottsfoder.	32		3 kap. 2 § Smågrisar får inte avvännas förrän de uppnått 28 dagars ålder och ska då ha vant sig vid tillskottsfoder. Smågrisar får dock avvännas upp till sju dagar tidigare under förutsättning att samtliga punkter nedan är uppfyllda. 1. Besättningen är ansluten till en frivillig organiserad hälsokontroll² med plan och riktlinjer som Jordbruksverket har godkänt med särskild hälsokontroll av smågrisar. 2. Besättningen är ansluten till det frivilliga biosäkerhetsprogrammet "Smittsäkrad besättning gris" och är ansluten till nivå "Spets" enligt programmets plan och riktlinjer. 3. Smågrisarna föds upp omgångsvis under digivningsperioden. Efter digivningsperioden flyttas de avvanda grisarna till en annan stallavdelning där de föds upp omgångsvis. Under dessa perioder blandas inte grisarna med grisar från andra djurgrupper. 4. De stallavdelningar som används för uppfödning enligt punkt 3 är tomma på djur i minst fem dygn mellan varje djuromgång samt är rengjorda och desinficerade innan en ny omgång djur sätts in. 5. Vid kullutjämning under digivningsperioden flyttas inte någon smågris till en smågriskull där smågrisarna är äldre än 2 dygn. 6. När smågrisarna avvännas äter de speciellt anpassat tillskottsfoder i tillräcklig mängd. Tillskottsfodret ska vara mjölkbaserat. 7. I varje djuromgång har högst 10 % av smågrisarna en avvänningsålder som understiger 26 dygn.
------------------	------	---	---	----	---	---

*

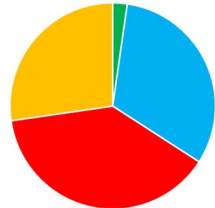
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		ska vara mjölkbaserat. 8. I varje djuromgång har högst 10 % av smågrisarna en avvänjnings-ålder som understiger 26 dygn. 9. Vid avvänjningen har smågrisarna en för sin ålder normal vikt. 10. Efter avvänjning förekommer inga beteendestörningar så som flanksugning, eller svansbitning annat än undantagsvis. 11. De stallavdelningar som används för uppfödning enligt punkt 4 har anläggning för tillskottsvärme. 12. Reservelverk finnas på anläggningen.				8. Vid avvänjningen har smågrisarna en för sin ålder normal vikt. 9. Efter avvänjning förekommer inga beteendestörningar så som flanksugning, eller svansbitning annat än undantagsvis. 10. De stallavdelningar som används för uppfödning enligt punkt 3 har anläggning för tillskottsvärme. 11. Reservelverk finns på anläggningen.
SJVFS 2018:49	Häst	Hästar ska normalt sett ha daglig fysisk kontakt med andra hästar antingen i hage eller under den tid de står uppstallade i box eller spilta. Hästar som före dessa föreskrifters ikraftträdande inte har haft daglig fysisk kontakt med andra hästar och som inte visar tecken på att fara illa av detta får även fortsättningsvis hållas utan daglig fysisk kontakt med andra hästar.	Hästars behov av social kontakt ska tillgodoses <i>Allmänt råd</i> <i>Hästar bör hållas tillsammans med artfränder</i>	44		Förslag till andra remissomgången och slutlig formulering: 2 kap. 1 § Hästar ska normalt sett hållas så att de kan se, höra, känna lukten av och ha daglig fysisk kontakt med andra hästar i hage och/eller under den tid de står uppstallade i box eller spilta. Kravet på fysisk kontakt gäller inte för de hästar där möjlighet till fysisk kontakt med andra hästar, även i en box genom ett galler, medför stor risk att hästen skadar sig själv eller andra hästar. Hästar som före dessa föreskrifters ikraftträdande har hållits så att deras behov av social kontakt uppfyllts på annat sätt än enligt första stycket får även fortsättningsvis hållas så under förutsättning att hästarna inte mår uppenbart dåligt.
SJVFS 2018:49	Häst	Föl ska avvänjas på ett sätt som tar hänsyn till deras psykiska och fysiska hälsa. Under perioden föl	Föl ska avvänjas på ett sätt som tar hänsyn till deras psykiska och fysiska hälsa. <i>Allmänna råd till 2 kap. 5 §</i>	33		Förslag till andra remissomgången och slutlig formulering: 2 kap. 6 § Föl ska avvänjas på ett sätt som tar hänsyn till deras psykiska och

*

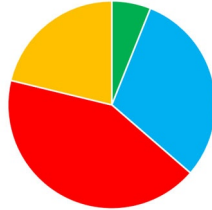
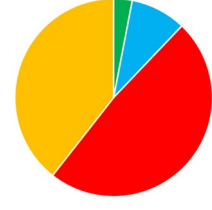
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		avvänjs ska de hållas tillsammans med minst en annan häst.	<i>Följande metoder utgör exempel på när fölets psykiska och fysiska hälsa kan anses vara tillgodosedd vid avvänjning:</i> 1. Naturlig avvänjning – fölet går med stoet till dess stoet inte längre tillåter diande. Detta sker vanligen då fölet är 8-10 månader gammalt om stoet är dräktigt. 2. Successiv avvänjning – fölet avvänjs under några veckors tid genom att del av dygnet vistas i utrymme omedelbart intill stoets utrymme med möjlighet till fysisk kontakt men inte till diande alternativt vistas i utrymme tillsammans med fölgrupp. Resterande del av dygnet går fölet tillsammans med stoet. Denna typ av avvänjning kan påbörjas tidigast vid 5 månaders ålder. 3. Avvänjning med hjälp av fölgrupp – fölet går direkt från stoet till en invand (för fölet tidigare känd) fölgrupp. Denna typ av avvänjning kan tidigast påbörjas när det yngsta fölet är 5 månader.			fysiska hälsa. Under perioden föl avvänjs ska de hållas tillsammans med minst en annan häst.
SJVFS 2018:49	Häst	I ett stall får hästar inte utsättas för luftföroreningar i en nivå som kan påverka deras hälsa negativt.	I ett stall får hästar endast tillfälligtvis utsättas för luftföroreningar som överstiger följande värden: ammoniak: 10 ppm, koldioxid: 3 000 ppm, svavelväte: 0,5 ppm, organiskt damm: 10 mg/m ³ .	33		Förslag till andra remissomgången: 3 kap. 6 § I ett stall får hästar inte utsättas för luftföroreningar i en nivå som kan påverka deras hälsa negativt. Slutlig formulering: 3 kap. 6 § I ett stall får hästar inte utsättas för luftföroreningar i en nivå som kan påverka deras hälsa negativt. I ett stall får hästar dock endast tillfälligtvis utsättas för luftföroreningar som överstiger följande värden: ammoniak: 10 ppm,

*

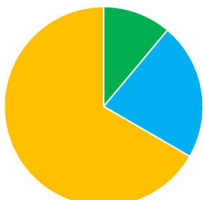
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

						koldioxid: 3 000 ppm, svavelväte: 0,5 ppm, organiskt damm: 10 mg/m ³ .
SJVFS 2018:49	Häst	En box ska vara utformad så att hästen kan lägga sig, resa sig, vända sig och ligga naturligt. För hästar med mankhöjd upp till 1,0 m ska boxen vara minst 3,5 m ² med kortaste sidan minst 1,5 m. För hästar med mankhöjd över 1,0 m ska boxens minsta tillåtna area i kvadratmeter beräknas på följande sätt: $(1,85 \times \text{hästens mankhöjd})^2$, det vill säga $3,4225 \times \text{hästens mankhöjd} \times \text{hästens mankhöjd}$. Boxens kortaste sida ska vara minst hästens mankhöjd $\times 1,5$. Boxens area avser tillgänglig liggyta.	Fanns en tabell	34		Ny remissomgång och slutlig formulering: När hästar hålls i box ska boxen minst uppfylla måttkraven i tabellen. Om boxen inte är rektangulär eller kvadratisk ska boxen vara utformad så att en kvadrat, där sidan motsvarar kortaste sidan i tabellen, kan placeras i boxen. Boxens utformning får inte heller hindra hästen från att vända sig, lägga sig ned, ligga ner och resa sig naturligt. (Dvs man återinförde måtttabellen och lade till kategori för riktigt stora hästar, och slopade förslaget på formeln.)
SJVFS 2018:49	Häst	Hästar som inte har fri tillgång till dricksvatten ska få dricka sig otörstiga minst två gånger dagligen jämnt fördelat över dygnet. Flödet i automatiska system ska vara tillräckligt för att inte begränsa hästarnas vattenintag.	I de fall hästar inte har fri tillgång till dricksvatten ska de erbjudas vatten och ges möjlighet att dricka sig otörstiga minst två gånger dagligen jämnt fördelat över dygnet. <i>Allmänt råd</i> <i>Hästar bör ha fri tillgång till dricksvatten.</i> <i>Automatiska vattenkoppar bör ha ett flöde på minst 6 liter per minut.</i> <i>För hästar som vintertid hålls i utrymmen där temperaturen sjunker under noll grader bör vattningsfunktionen frostskyddas.</i>	18		Förslag till andra remissomgången och slutlig formulering: 4 kap. 2 § Hästar som inte har fri tillgång till dricksvatten ska få dricka sig otörstiga minst två gånger dagligen jämnt fördelat över dygnet. Flödet i automatiska system ska vara tillräckligt för att inte begränsa hästarnas vattenintag.
SJVFS 2018:49	Häst	Hästar ska normalt sett dagligen ges möjlighet att röra sig fritt i sina naturliga gångarter utomhus. För föl och unghästar upp till 12 månaders ålder ska denna rastning ske tillsammans med minst en	Hästar ska normalt sett dagligen ges möjlighet att röra sig fritt i sina naturliga gångarter. För föl och unghästar upp till 12 månaders ålder ska denna rastning ske tillsammans med minst en annan häst. Första	35		Förslag till andra remissomgången och slutlig formulering: 5 kap. 1 § Hästar ska normalt sett dagligen ges möjlighet att röra sig fritt i sina naturliga gångarter utomhus. För föl och unghästar upp till 12 månaders ålder

*

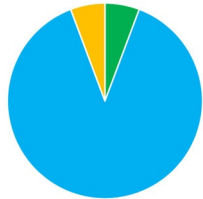
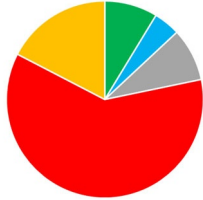
 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker

		annan häst. Vid anläggningar som varit i drift innan dessa föreskrifter trädde i kraft får sådan rastning ske inomhus, i ridhus eller motsvarande, om möjlighet att anordna detta utomhus saknas.	stycket gäller inte 1. hästar som på grund av skada eller sjukdom inte bör röra sig fritt, 2. när hästar tillfälligt befinner sig på annan ort än där de stadigvarande hålls, 3. om det är nödvändigt för att skydda hästarna vid onormala väderleksförhållanden, 4. om det är nödvändigt för att skydda hästarna från skador eller sjukdom vid onormala markförhållanden som inte kunnat förebyggas, 5. om det är nödvändigt för att skydda hästarna mot allvarliga insektsangrepp, eller 6. om det finns en omedelbar fara för rovdjursangrepp som rimligen inte kan undanröjas på annat sätt. Andra stycket gäller inte om risk för oönskad betäckning föreligger.” Sådan rastning som avses i 1 § ska ske utomhus i rast- eller beteshagar. Där möjlighet saknas att anlägga rast- eller beteshagar kan sådan rastning istället ske i ridhus, paddock eller motsvarande.”			ska denna rastning ske tillsammans med minst en annan häst. Vid anläggningar som var i drift när dessa föreskrifter trädde ikraft får sådan rastning ske inomhus, i ridhus eller motsvarande, om det saknas möjlighet att anordna rastningen utomhus.
SJVFS 2018:49	Häst	Utrymme i skötselpilta ska vara minst detsamma som mått för ätspilta. Den ska också vara utformad så att skötsel av hästen kan ske på ett säkert sätt.	saknades	23		Denna kom inte alls med

*

 Tillstyrker

 Verkar helt/delvis hålla med men har åsikter

 Inget att erinra

 Skeptisk

 Avstyrker