

# Folkhälsa – Djurhälsa

*Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring*

*Del C*

*Särskilda utredningar*

*Stockholm 2010*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2010:106

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23520-1  
ISSN 0375-250X

# Innehåll C

## Bilagor

- Bilaga 6 Folke Cerenius: Det svenska djursmittskyddets historia fram till år 2000 ..... 5
- Bilaga 7 Ann Albihn, Helene Wahlström: Klimatförändringens påverkan på zoonoser och infektionssjukdomar - av betydelse för animalieproduktionen i Sverige (denna bilaga har en underbilaga av Anders Lindström: Artropodvektorer och deras utbredning) ..249
- Bilaga 8 Sören Höjgård: Statens ansvar för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar i ett samhällsekonomiskt perspektiv ..... 399
- Bilaga 9 Kristian Sundström: Samhällskostnader för salmonellos, campylobacterios och EHEC..... 433
- Bilaga 10 Johanna Lindahl, Ulf Magnusson: Översyn av Sveriges forskning om smittsamma djursjukdomar - en pilotstudie..... 485
- Bilaga 11 Statisticon: Utvärdering av salmonellabekämpning..... 499

Det svenska djursmittskyddets historia  
– fram till år 2000



Mul- och klövsjuka hos ko 1925.

## Innehåll

<b>Det svenska djursmittskyddets historia – fram till år 2000 .....</b>	<b>5</b>
Inledning .....	9
Tack .....	11
Formalia .....	11
Kapitel 1 Sammanfattning och slutsatser .....	12
1.1 Epizootilagstiftningen och gränsskyddet .....	12
1.2 Statlig organisation .....	13
1.3 Myndighetsutövning och påverkan på den enskilde .....	14
1.4 Utbrott, utredningar och utveckling! .....	15
1.5 Samarbete med näringen, kontrollprogrammen .....	17
1.6 Salmonellakontrollen .....	18
1.7 Försäkringen som inte fick chansen? .....	19
1.8 Statligt ersättningsansvar .....	20
1.9 Tillämpningsområde, sjukdomslistan .....	22
1.10 Smittskydd i andra former .....	23
1.11 Den röda tråden? .....	24
1.12 Tidslinjal .....	26
Kapitel 2 Epizootilagen och gränsskyddet .....	35
2.1 Den allra första lagstiftningen .....	35
2.2 En smittskyddslagstiftning börjar växa fram .....	41
2.3 Det hygieniska gränsskyddet .....	48
2.4 Den moderna epizootilagstiftningen .....	51
2.5 Gränskontroll i ett gränslöst Europa? .....	67
Kapitel 3 Farsoterna ... ..	80
3.1 Inledning .....	80
3.2 Boskapspesten, tidigt ute .....	80
3.3 Mul- och klövsjuka – det stora hotet ... ..	82
3.4 Klassisk svinpest .....	100
Kapitel 4 De stora kontrollprogrammen .....	105
4.1 Inledning .....	105
4.2 Nötkreaturstuberkulos (bovin tuberkulos) .....	106
4.3 Smittsam kastning (bovin brucellos) .....	122

4.4	Salmonella .....	130
4.5	De moderna djurhälsoprogrammen .....	153
4.6	Enzootisk bovin leukos hos nötkreatur – Leukosprogrammet .....	157
4.7	Aujezkys sjukdom (AD) hos svin .....	166
Kapitel 5 Några andra sjukdomar .....		171
5.1	Inledning .....	171
5.2	Rabies .....	171
5.3	Elakartad lungsjuka hos nötkreatur (CBPP) .....	174
5.4	Mjältbrand .....	174
5.5	Smittsam sterilitet (bovin genital campylobakterios) .....	178
5.6	Paratuberkulos .....	179
5.7	Svinbrucellos .....	183
5.8	Hönstypus .....	184
5.9	Newcastlesjuka (ND) .....	186
5.10	Aviär rhinotrakeit (ART) .....	190
Kapitel 6 Smittskydd i andra former .....		192
6.1	Organiserad hälsokontroll och näringens aktörer .....	192
6.2	Foderkontroll och kadaverhantering .....	204
6.3	Obduktionsverksamhet .....	211
6.4	Seminverksamhet .....	213
Kapitel 7 Ekonomi .....		216
7.1	Inledning .....	216
7.2	Det statligt understödda försäkringssystemets tillkomst, utveckling och avveckling .....	217
7.3	Ersättning för näringsintrång och produktionsförluster .....	228
<b>Skriftligt källmaterial .....</b>		<b>238</b>
Bilaga 1 Förändringar i epizootilagens tillämpningsområde .....		244



## Inledning

En beskrivning av djursmittskyddets historia i Sverige är i mångt och mycket en beskrivning av den svenska veterinärmedicinens utveckling. Boskapspestens härjningar var exempelvis en bidragande orsak till att statsmakterna tidigt satsade på en svensk veterinärutbildning. Men utan att bli pretentiös är det lätt att konstatera att djursmittskyddets historia även utgör en viktig del i såväl lantbrukets som landsbygdens historia.

Denna skildring tar dock främst fasta på det statliga engagemanget i smittbekämpningen. Vilka strategier har staten (i form av riksdag, regering och administrativa myndigheter) haft för sjukdomskontroll- och sjukdomsbekämpning? Vad har legat bakom dessa ställningstaganden? För att sätta in åtgärderna i sitt sammanhang beskrivs även sjukdomssituationen och rådande principer för sjukdomskontroll. Beskrivningen är retrospektiv och följer endast utvecklingen fram till och med år 2000, någon analys över framtida smittorisker görs exempelvis inte. Med denna begränsning följer också att skildringen framförallt tar fasta på den lagstiftning som har använts för att direkt kontrollera och bekämpa smittsamma djursjukdomar, och – omvänt – att de beskrivna sjukdomarna och sjukdomsutbrotten är de som i något avseende har kommit att påverka ifrågasatt lagstiftning. Exempel på den här typen av lagstiftning är i första hand epizooti- och zoonoslagstiftningarna med föregångare samt lagstiftningen om införsel av djur och djurprodukter m.m.

Förutom lagstiftningen ("regelverket") finns det naturligtvis flera andra områden där staten har engagerat sig och som har en mer eller mindre stark koppling till djursmittskyddet. Självklara exempel är veterinärutbildningen, veterinäradministrationen samt distriktsveterinärorganisationens uppbyggnad. Men, förutom några glimtar från de ansvariga myndigheterna, har av utrymmesskäl denna utveckling inte tagits med i denna skildring.

På liknande sätt finns det en tydlig koppling mellan den veterinära laboratorieverksamhetens utveckling och djursmittskyddets historia. Ofta är det utvecklingen av den veterinärmedicinska diagnostiken som har möjliggjort ett effektivt sjukdomsbekämpande. I Sverige har denna utveckling skett vid Statens veterinärmedicinska anstalt (mellan 1911–1943 Statens veterinärbakteriologiska anstalt). Myndigheten har haft en omistlig del av de lyckade bekämpningsinsatserna mot exempelvis mul- och klövsjuka, tuberkulos, brucellos, leukos m.m. Därutöver har myndigheten från tidigt 1940-tal och framåt verkat genom exempelvis rådgivning och stöd till de olika formerna av



organiserad hälsokontrollverksamhet samt från mitten av 1960-talet genom uppbyggnaden av en epidemiologisk och epizootologisk expertfunktion. Såväl verksamheten inom området diagnostikutveckling som området sjukdomsövervakning har av utrymmesskäl lämnats utanför denna skildring.

I viss utsträckning återges även näringens åtgärder. Exempelvis redogörs översiktligt för organisationen av hälsokontrollverksamheten, detta då det här finns en nära koppling till det statliga engagemanget i de sjukdomsspecifika kontrollprogrammen. Som mest komplett blir dock beskrivningen just vad avser samarbetet mellan näringen och staten i de sjukdomsspecifika programmen samt vad avser utvecklingen av det statsunderstödda försäkrings-systemet "smittförsäkringen" 1925–1983.

Den statistik som redovisas vad avser sjukdomar, kostnader m.m. är sådan som med relativt enkla medel har gått att sammanställa från tidigare utredningar, årsrapporter från olika myndigheter etc. I och med att det inte har funnits något genomgående system för att sammanställa och redovisa den här typen av uppgifter är kvaliteten på desamma mycket varierande. Årsrapporter avseende den veterinära verksamheten gavs ut av medicinalstyrelsen och veterinärstyrelsen därefter upphörde myndigheterna att sammanställa verksamheten på detta sätt.

Beskrivningen är uppbyggd efter några huvudskeenden. Den inleds med en kronologisk översikt över epizootilagstiftningens och gränskyddets historia. Insprängt i detta finns några mycket korta beskrivningar av de aktörer som verkar och har verkat inom det statliga smittskyddets område. Därefter följer några mer tematiska beskrivningar över bl.a. de större epizootiutbrotten, de stora kontrollprogrammen, den statsunderstödda försäkringsverksamheten m.m. Kapitelhänvisningar och det avslutande registret (saknas i denna utgåva) är tänkta att underlätta jämförelser mellan olika kapitel. Sammanfattningen följer ungefär samma disposition som kapitelindelningen.

Det svenska djursmittskyddet är synnerligen gott och har länge varit så. Det finns ett stort antal aktörer, såväl inom som utanför statens organisation som har bidragit till att så är fallet. Men eftersom denna skildring framförallt tar fasta på statens åtgärder och lagstiftningens tillkomst är det dessvärre bara en mycket begränsad del av dessa aktörer som kan lyftas fram i denna skildring.

## Tack

Denna beskrivning över djursmittskyddets historia i Sverige har tillkommit på initiativ av Djursjukdomsutredningen och jag vill tacka utredningen som har givit mig möjlighet att fördjupa mig i detta fascinerande ämne. Jag vill vidare rikta ett varmt tack till vår bibliotekarie vid Försvarsmedicincentrum Barbro Svenner utan vars enastående hjälpsamhet arbetet inte hade kunnat bli verklighet. Samma tack riktas till professorerna Anders Engvall och Martin Wierup vilka granskat materialet och kommit med många värdefulla synpunkter. Oaktat denna granskning är det angeläget att framhålla att ansvaret för de fel och brister som ändå kan förekomma obetingat är författarens eget. Det måste också framhållas att de analyser och bedömningar som emellanåt kommer till uttryck i materialet helt och hållet är mina egna.

## Formalia

- Om inte annat framgår av sammanhanget anges kostnadsuppgifter i dåtidens penningvärde. En jämförelse med historiska KPI kan hämtas från exempelvis [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).
- Länsindelning anges som den var aktuell vid tidpunkten.
- Myndigheter skrivs fram till och med 1990 genomgående med liten begynnelsebokstav, undantaget är former med Kungl. Maj:t.
- Beteckningen på författningar och propositioner är i allmänhet återgiven i texten (som referens). Sättet att ange författningar och propositioner har varierat påtagligt genom åren. För att få en viss enhetlighet anges författningar beslutade av riksdag och regering vanligen enligt det moderna sättet (1961:309) medan propositioner anges enligt modellen 1961/27 eller, när de hänvisar till brutna räkenskapsår, enligt exemplet 1982/83:172.
- Europeiska unionen och den lagstiftning som ingår i den s.k. första pelaren (EG-rätten) betecknas genomgående med EU respektive EU:s lagstiftning. EES- och EEA-avtalet betecknas genomgående med EES-avtalet.
- Om inte annat anges är statistik om epizootiska sjukdomar hämtade från den vid tidpunkten ansvariga myndighetens officiella rapporter som månads- och årsrapporter etc. Med antalet fall avses antalet smittade besättningar (motsv.).

Lidköping den 30 november 2009

Folke Cerenius

## Kapitel 1 Sammanfattning och slutsatser

### 1.1 Epizootilagstiftningen och gränsskyddet

Statens ambitioner vad avser smittskydd hos djur har framförallt manifesterats genom epizootilagstiftningen, salmonellalagstiftningen och det statliga gränsskyddet. Tidigast var epizootilagstiftningen som har anor så långt bak som till 1722. Därefter har den reviderats – i storleksordningen tre gånger per sekel. Med den kunskap som fanns tillgänglig skulle sjukdomsutbrotten isoleras och elimineras. Redan från början var inriktningen nolltolerans! Staten tog ett ekonomiskt ansvar för värdet av avlivade djur, men var länge ovillig att gå längre. Uppgifter om den tidiga lagstiftningens efterlevnad är svåra att finna. Men fram till långt in på 1800-talet utgjorde straffpåföljderna vid ohörsamhet de dominerande delarna av lagstiftningen, möjligen en indikation på att statens ambitioner vad avser sjukdomsbekämpning inte alltid var fullt förankrade hos landsbygdens folk.

Det statliga gränsskyddet började byggas upp ungefär samtidigt som staten införde tvingande bekämpning av djursjukdomar inom landet. En kunglig förordning daterad den 26 mars 1745 stadgade om införselbud för nötkreatur från Holstein och Holland, detta som ett led i arbetet med att skydda landet mot boskapspesten. Allt sedan dess har epizootilagstiftning och införselregler utvecklats relativt parallellt. Ambitionen har naturligtvis varit att smittskyddsmässiga framsteg i Sverige inte skulle äventyras genom en riskfylld införsel av smittade djur eller djurprodukter. Genom gränsskyddet skulle statens investeringar inne i landet tryggas. Greppet om gränsskyddet ökade successivt med författningsändringarna 1980, vilka möjliggjorde för lantbruksstyrelsen att även väga in en införsels angelägenhetsgrad i villkorsprövningen, som en form av författningmässig slutpunkt. På pappret utvecklades redan från början en tydlig ekonomisk skiljelinje; det allmänna påtogs sig med tid ett allt större kostnadsansvar för åtgärder som vidtogs inom landet medan det har varit den enskilde (importören) som har fått stå för kostnaderna i samband med införsel.

Bristande kunskap om de smittskyddsmässiga riskerna i samband med införsel, i kombination med otillräckliga diagnostiska hjälpmedel, gjorde dock att införselreglerna ofta hamnade i tidsmässig bakkant. Därmed blev heller inte kostnadsansvaret så tydligt uppdelat som det kan ge sken av. De sjukdomar som har blivit föremål för statlig bekämpning eller statligt subventionerat kontrollprogram har nämligen med få undantag varit sådana som tillförts landet via

handel med smittade djur, djurprodukter eller foder. Endast boskapspesten och mul- och klövsjukan har haft en sådan smittsamhet att de också kan ha tillförts via exempelvis persontrafik. Vektorburna sjukdomar har blivit ett senare tiders hot.

Närmandet till EU medförde att de officiella spelreglerna ändrades i grunden, detta då EU:s regler för handel med djur och djurprodukter inte längre tillåter medlemsstaterna att ha egna nationella införselregler. Det enda undantaget utgör det inom EU kontroversiella systemet med s.k. tilläggsgarantier. I samband med medlemskapsförhandlingarna gjordes ingen analys över denna omständighet, annan än att tilläggsgarantier och frivillig importkontroll skulle kompensera för de delar i det tidigare gränsskyddet som skulle falla bort. Frågan om ett eventuellt försämrat djurhälsoläge fanns inte med på den politiska dagordningen! Efter EU-inträdet har dock frågan om ett fortsatt samspel mellan nationell lagstiftning och gränsskydd inte drivits till sin spets – detta i och med att något slutgiltigt beslut om de svenska tilläggsgarantierna ännu inte är fattat (2009). Lite hårddraget kan därför konstateras att vi ännu inte vet huruvida det är möjligt att bibehålla ett ”svenskt” djurhälsoläge i ett EU-perspektiv!

## 1.2 Statlig organisation

Att tala om statens ansvar och åtgärder i smittskyddsfrågor utgör naturligtvis en förenkling då staten i sammanhanget inte är något enhetligt begrepp. Här ingår riksdag, regering, olika administrativa myndigheter, expertmyndigheter samt på senare tid även en överstatlig nivå i form av EU. Organisatoriskt har det dock funnits en tydlig utveckling i så motto att statens bemyndiganden mer och mer har samlats hos en centralt ansvarig myndighet, det system som med modern EU-terminologi kallas för *”the competent authority”*. Riksdag och regering har delegerat ned ansvaret på denna myndighet, samtidigt som lokala och regionala myndigheter successivt har utfasats som operativa myndigheter. Därmed får även någon form av huvudansvar för ”statens” göranden läggas på den administrativt ansvariga myndigheten, vilken de senaste femtio åren har varit i tur och ordning veterinärstyrelsen, lantbruksstyrelsen och jordbruksverket. Sedan 1966 finns en epizootologisk expertfunktion vid Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) som har fungerat som expertstöd till den administrativa myndigheten. På den politiska nivån har framförallt hamnat övergripande frågor om ekonomi samt övergripande

frågor med internationellt fokus, som exempelvis den om tilläggs-garantier.

I och med att den smittskyddsmässiga administrationen över tid har centraliserats hos en ansvarig myndighet har möjligheter till ett mer sammanhållet smittskyddstänkande skapats. Detta har varit en fördel då de smittskyddsmässiga frågorna till sin natur har blivit allt mer komplexa (med veterinärmedicinska, i många fall även humanmedicinska, ekonomiska, juridiska, massmediala internationella aspekter etc.). Samtidigt ställer det svenska systemet med en överordnad politisk nivå, där den smittskyddsmässiga expertkompetensen saknas, stora krav på samordning och samstämmighet mellan administrativ och politisk nivå. Detta behov har sedan EU-medlemskapet accentuerats ytterligare då de flesta större smittskyddsbeslut numeras på den internationella arenan. Problem kan uppkomma då politiska och smittskyddsmässiga prioriteringar inte överensstämmer. Frånsett det som hände efter den s.k. kadaverdebatten 1986 är dock den här formen av diskrepanser dåligt dokumenterade och kan, i den mån de har förekommit, inte redogöras för i denna utredning.

Historiskt sett har ett uppdelat administrativt myndighetsansvar, mellan länsstyrelse och central myndighet eller mellan två centrala myndigheter, emellanåt fungerat bra men också medfört arbetsproblem som uppenbart har varit till förfång för kontroll- och bekämpningsinsatser. Gränsytorna som har vållat diskussion har framförallt gällt förekomsten av tvingande regler för lantbruket i förhållande till lantbrukets ekonomi samt vilken reglering som skall gälla inom animalieproduktionen för att skydda folkhälsan.

### 1.3 Myndighetsutövning och påverkan på den enskilde

Epizootilagstiftningen och reglerna för gränsskydd (innan EU-medlemskapet) har alltid givit de ansvariga myndigheterna stora befogenheter. Som mest har detta kommit att utnyttjas under de stora mul- och klövsjuka utbrotten under 1920- och 1940-talen. Konsekvenserna för smittade gårdar blev tidvis dramatiska där gårdens folk närmast hamnade i en temporär husarrest. Påtagliga restriktioner fanns även i de kringliggande skyddsområdena. Det var legio att offentliga sammankomster förbjöds eller kraftigt begränsades i drabbade områden. Under en kort tid tillämpades även restriktioner i persontrafiken mellan Danmark – Sverige respektive Finland – Sverige. Ekonomiskt kunde konsekvenserna för drabbade

djurägare bli stora. Staten ersatte länge bara för djurvården vid slakt eller avlivning. En frivillig försäkring skulle från och med 1920-talets mitt komplettera det ekonomiska skyddet. Många djurägare, framförallt de mindre, valde dock att stå utanför försäkringen. Kombinationen av hårda restriktioner och uteblivna intäkter drabbade hårt. Detta var dock en tid då lyhördsheten inför samhällets påbud samt rädslan för den farliga sjukdomen gjorde att samhällets handlingsutrymme var stort.

Sedan 1980 har staten gett i det närmaste full kostnadstäckning för myndighetsbeslut i samband med smittsamma sjukdomar; vilket i kombination med att antalet sjukdomsutbrott har varit relativt begränsat medfört att systemets gränser inte har blivit ordentligt testade. Det förefaller dock sannolikt att statens manöverutrymme har minskat avsevärt över tid.

#### **1.4 Utbrott, utredningar och utveckling!**

Tiden mellan slutet av 1920-talet och början av 1950-talet kännetecknades av storskalig sjukdomskontroll och sjukdomsbekämpning. En tidsperiod som i detta sammanhang saknar motsvarighet. Tuberkulosprogrammet var inne i sin mest intensiva period 1935–1945, brucellosprogrammet (smittsam kastning) hade motsvarande tid 1945–1950. I en tid utan dataregister och streckkodsetiketter innefattade programmen mellan tvåhundra- och trehundra tusen mjölkbesättningar! Till detta kom de med svenska mått mätt oerhörda utbrotten av mul- och klövsjuka 1924–1927 samt 1938–1940. Utbrott av svinpest följde 1940 och 1943 varefter mul- och klövsjukan kom tillbaka 1951–1952. Paratuberkulos kom återigen in i landet via nötkreatursimporter 1947 och 1951, detta med stora smittskyddsutredningar av kötttradsdjur som följd. År 1953 inträffade ett av de allra största salmonellautbrotten under modern tid då cirka 9 000 människor insjuknade varav minst 90 avled. Även om det aldrig fastlades att utbrottet hade något samband med smitta hos svenska djur gav det upphov till ett omfattande utredningsarbete. Som en form av avslut på några svåra decennier följde sedan stora utbrott av mjältbrand och brucellos i svinbesättningar 1956–1957.

Under denna oroliga tid växte det successivt fram en mer modern lagstiftning. I 1935 års epizootilag hade statens bemyndiganden för första gången samlats i lagtext. I och med bestämmelsernas genomgripande natur ansågs det viktigt att den enskildes rättigheter och skyldigheter hamnade under ett riksdagsbeslut. Lagen fick nu också

formen av en ramlagstiftning, där detaljerna hamnade i myndigheternas föreskrifter. De större förändringarna föregicks i princip alltid av sakkunnigutredningar, i allmänhet ambitiösa och väl genomförda. Den stora drivkraften bakom regelutvecklingen var mul- och klövsjukan, en sjukdom som under hela tidsperioden låg som ett ständigt hot mot svenskt lantbruk. Men efter det att 1939 års epizootisakkunniga lade fram sitt sista betänkande blev den här typen av parlamentarisk utredningsverksamhet mindre vanlig. Så länge det gällde sakfrågor kom den ansvariga myndigheten oftast själv att stå för utredningsverksamheten – detta vid tidpunkt och i omfattning som avgjordes av myndigheten. Däremot höll staten alltjämnt ett vakande öga över kostnaderna. Regeringsuppdrag om utredningar av epizooti- eller salmonellalagstiftning fick i allmänhet en tydlig koppling till ökade statliga kostnader.

Även om den epidemiologiska kunskapen och de diagnostiska möjligheterna var ljusår ifrån dagens förfinade kunskap lyckades dåtidens veterinärorganisation även praktiskt att hantera de utmaningar den stod inför. Sannolikt fanns många skäl till detta. Under ledning av SVA skedde en kontinuerlig utveckling av de diagnostiska hjälpmedlen, kontroll- och bekämpningsinsatser följdes oftast upp med ett gediget fältarbete i syfte att empiriskt och vetenskapligt ta lärdom av insatserna. Mul- och klövsjukan var en bister läromästare, men medförde också att det organisatoriskt fanns en stor beredskap och kompetens att ta sig an dåtidens utmaningar. Mycket av den metodik som vi idag tillämpar, och som har vuxit fram i nationella epizootiprojekt och kontakt med EU:s veterinärmyndigheter, var legio redan för 70 år sedan. Skyddsområden bildades, *stand still* tillämpades, lokala kontrollcentraler upprättades, ringvaccination utfördes, vetenskapliga råd följde utvecklingen. Dåtidens veterinäradministrativa frontmän som Gustaf Kjerrulf, Sigbert Jerlov och Gösta Björkman har sannolikt stor del i detta.

Epizootibekämpningen sågs, åtminstone fram till och med slutet av 1990-talet, som en renodlat statlig angelägenhet. Samarbetet mellan stat och näring, som annars har varit ett svenskt signum inom djursmittskyddet, fick sin stora betydelse i kontrollprogrammen.

## 1.5 Samarbete med näringen, kontrollprogrammen

Det finns flera anledningar till Sveriges goda djurhälsoläge. Det med tiden starka gränsskyddet, vårt relativt glesa djurbestånd, vårt geografiskt avskilda läge, vårt klimat med mera har framhållits som viktiga orsaker härtill. Samtidigt finns det en organisatorisk framgångsfaktor som sannolikt skiljer Sverige från många andra länder. Sett över tid är ett nära samarbete mellan staten och lantbrukets organisationer det som har lagt grunden till att Sverige har blivit fritt från ett flertal sjukdomar, sjukdomar vilka i många fall har haft en stor spridning i landet. I realiteten har samarbetet varit så tätt att det för en enskild djurägare inte kan ha varit helt lätt att skilja de båda aktörerna åt – ett faktum som eventuellt kan ha varit bidragande till systemets effektivitet. Sjukdomar som tuberkulos och brucellos hos nötkreatur, salmonella inkl. hönstypus hos fjäderfä, smittsam sterilitet och enzootisk bovin leukos (EBL) hos nötkreatur samt Aujeszky sjukdom (AD) hos svin är alla exempel på sjukdomar som har kontrollerats och bekämpats på detta vis. Vanligen har staten garanterat programmets opartiskhet, samt genom ekonomiska hjälp- och styrmedel stått för såväl morot som piska, medan näringens organisationer har varit huvudmän för programmet och, inte minst på senare tid, även utfört det praktiska fältarbetet. Har berörda näringar dessutom haft styrkan och sammanhållningen att stödja programmet genom vältajmade kollektiva beslut (som regler för slakt, leverans av mjölk etc.) har programmet fått en mycket stor genomslagskraft. Näringsgrenar med en tydlig avelspyramid som gemensam nämnare (slaktfjäderfä, svin och fisknäringen) har varit särskilt framgångsrika i detta avseende. Att det är näringens organisationer som har arbetat närmast djurägarna har sannolikt också varit viktigt för att trygga kommunikationen mellan ”programmet” och de enskilda djurägarna.

Även om lösningarna har varit olika har finansieringen i regel delats relativt lika mellan stat och näring. En tendens har dock varit att statens del av kostnaden har ökat med tiden. Tillgången till olika former av regleringsmedel på 1990-talet gjorde att staten kunde skjuta till stora summor för bekämpningen av exempelvis Aujeszky sjukdom hos svin och leukos hos nötkreatur. Då sjukdomarna i princip eliminerats har statlig tvångslagstiftning tagit över för att trygga det nationella målet, fullkomlig sjukdomsfrihet. Sjukdomarna har då oftast lyfts in i epizootilagstiftningen. I ett antal fall har epizootilagen, på vägen till denna sjukdomsfrihet, även tillämpats för en ”planerad” sjukdomsbekämpning. Myndigheterna har i dessa



fall gjort avsteg från tanken på epizootilagen som en katastroflag där plötsliga sjukdomsutbrott (med ett överraskningsmoment) utgör incitamentet för dess användning. Exempel är slutfasen av bekämpningsprogrammen för tuberkulos och smittsam kastning under 1950-talet samt hjorttuberkulos, paratuberkulos och IBR/IPV hos nötkreatur under 1990-talet. För salmonella, där en absolut sjukdomsfrihet aldrig kan bli ett mål, har vägen sett lite annorlunda ut.

## 1.6 Salmonellakontrollen

Vid sidan av epizootilagssjukdomarna har staten genom en omfattande lagstiftning och stora kostnader engagerat sig i en annan sjukdom, en sjukdom som endast sällan ger upphov till en sjuklighet hos djur och som aldrig kommer att kunna utrotas från landet. Bakgrunden till att salmonella fick denna uppmärksamhet står till stor del att finna i den s.k. Alvestaepidemin 1953 där mer än 9 000 människor insjuknade i salmonellos. Epidemin var en följd av att stora mängder salmonellakontaminerat kött släpptes ut från slakteriet i Alvesta. Den svenska salmonellakontrollen har därefter långsamt byggts upp under flera decenniers tid. Den har med tiden blivit kostnadskrävande och omfattande. Genom åren har flera försök till *benefit-cost* analyser gjorts. Analyserna har visat att kontrollen – troligen – är lönsam för staten. Programmets komplexitet har dock medfört att resultaten inte är enkla att utvärdera. Salmonellakontrollens officiella syfte är att ägg som levereras till packerier och djur som går till slakt skall vara fria från salmonella. Men pro har även medfört ett utvecklat hygien- och smittskyddstänkande inom stora delar av animalie- och foderproduktionen. Om det går att säga att ett kontrollprogram tar ett kollektivt ansvar för flera sjukdomar, så har inget enskilt sjukdomsprogram tagit ett så stort ansvar som salmonellakontrollen!

Efter det att staten inledningsvis begränsat sina insatser till att i huvudsak hantera påvisad salmonellainfektion utvecklades programmet till att bestå av tre separata, men samverkande delar: en förebyggande del, en kontroll och provtagningsdel samt en bekämpningsdel. Det är slaktfjäderfäringarna som har gått i bräsch för denna utveckling. Det var den som 1969 tog initiativet till det som blev den förebyggande kontrollen i slaktfjäderfäbesättningar och det var den som skapade tryck på myndigheterna att göra provtagningsdelen obligatorisk (1984). Mycket av salmonellan var foder-

smitta. Foderindustrin tog ett ansvar, även de påverkade av slaktfjäderfänäringen. Det skulle dock dröja innan staten gick in som aktör. Den förebyggande salmonellakontrollen införde ett krav på värmebehandling av foder 1972. Motsvarande lagstadgade förändring kom inte förrän 1986. Det skulle dröja till 1993 innan det fanns ett lagstadgat krav på en effektiv salmonellaprovtagning vid fodertillverkning.

Det var först i samband med förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i EU, då svenska myndigheter var tvungna att i detalj förklara och motivera alla enskilda beståndsdelar, som salmonellakontrollen gestaltades som ett enhetligt och heltäckande program. Det var också som ett sådant som det – slutligen – kom att godkännas av EU-kommissionen. Med tanke på den inledande misstro som fanns på EU-nivå, såväl mot programmets utformning som mot tanken att salmonella skulle styra handeln mellan medlemsländer, måste godkännandet och de tilläggsgarantier som var kopplade till detta godkännande ses som en av Sveriges största framgångar inom området djursmittskydd!

### 1.7 Försäkringen som inte fick chansen?

Genom hela smittskyddets historia finns sig en diskussion om hur långt statens ekonomiska ansvar sträcker sig för de beslut som staten fattar. Om stora kostnader läggs på enskild djurägare har risken bedömts som uppenbar att denne skulle bli obenägen att anmäla misstänkta sjukdomsfall, skulle bli mindre följsam vad avser att följa myndigheternas råd och föreskrifter i bekämpningsarbetet etc. Det finns ett flertal historiska belägg för att detta också har varit fallet. Detta har medfört att möjligheterna att fördela de ekonomiska riskerna, från den enskilde djurägaren till ett större kollektiv har varit en fråga av statligt intresse. Ett sätt att åstadkomma detta på var den statligt garanterade och subventionerade smittförsäkring som såg dagens ljus 1926. Denna frivilliga smittförsäkring, som vilade på en gedigen utredningsbakgrund, kom sedan formellt att gälla ända fram till och med 1983. Men efter att inledningsvis ha haft en hög anslutningsgrad, och sedan några uppgångsperioder i samband med de olika mul- och klövsjuka utbrotten, tynade den långsamt bort. De epizootiska sjukdomarna blev med tiden mer sällsynta och staten tog bort mycket av incitamenten för deltagande; det senare genom att inkludera allt mer av det försäkringen skulle täcka i den statliga ersättningen. I utredningsdirektiven till 1926 års försäkringsform

var utredarna låsta till att försäkringen skulle vara frivillig. Därefter berördes frågan om ett obligatorium ett flertal gånger och i olika utredningar, men blev aldrig föremål för någon genomarbetning. Den stora stötestenen var att det vid den här tiden framförallt var mul- och klövsjuka som upplevdes som ett hot och mul- och klövsjukan var företrädesvis ett problem för sydlänen. Hur skulle norrlandsbönderna övertygas om nödvändigheten att solidariskt och ekonomiskt bidra till en lösning på vad som då betraktades som i första hand ett skånskt problem?

Försäkringsfrågan väcktes tillfälligt vid liv igen i samband med den myndighetsutredning som resulterade i 1999 års epizootilag. Jordbruksverket tog då kontakt med försäkringsbolagen för att förhöra sig om deras intresse att erbjuda försäkringslösningar. Detta för att kompensera för de av verket föreslagna begränsningarna i ersättningsrätten. Sonderingarna blev dock resultatlösa. Det var i dessa diskussioner heller aldrig frågan om att staten i något avseende skulle subventionera eller garantera en ny försäkringsform.

För salmonella har en lägre statlig ersättning samt något större möjligheter att beräkna risken för sjukdom gjort att försäkringsformen haft lättare att lyckas. Mest uttalat har detta varit för slaktfjäderfä där den statliga ersättningen successivt nedjusterades från 90 till 0 procent, i kombination med en centraliserad näring med salmonellafrihet som profilfråga, gjort att försäkringsformen blivit framgångsrik.

## 1.8 Statligt ersättningsansvar

Statens ekonomiska åtagande vid epizootisk sjukdom ökade successivt fram till och med 1999 års epizootilag. Redan från början ersattes djurvärdet, därefter följde (1898) veterinära förrättningskostnader. Frågan om ersättning för smittrening blev föremål för en femtioårig diskussion innan staten tog på sig det fulla kostnadsansvaret 1941. Vid sidan av smittreningen var den stora frågan – och kostnaden – den om ersättning för intrång i näringsverksamhet och ersättning för produktionsförluster. Långa isoleringstider kunde lämna djupa ekonomiska spår, inte minst hos de djurägare som inte hade tecknat smittförsäkring.

Fram till och med 1980 rådde för epizootisjukdomar en form av inskränkt ersättningsrätt där ersättning kunde utgå, men inte var garanterad. Denna praxis överensstämde med annan lagstiftning

som vid den här tidpunkten reglerade smittskydd hos människor, djur och växter. I och med 1980 års epizootilag blev det likväl en ändring. Staten garanterade nu full ersättning för alla de kostnader och förluster som blev följden av statens beslut. I och med detta kom även produktionsförluster att ersättas fullt ut. Ändringen blev parlamentariskt odramatisk och föregicks aldrig av någon djupare analys över dess konsekvenser. En sådan var naturligtvis att smittförsäkringen upphörde. 1980 års epizootilag hade föregåtts av ett (ur epizootisynpunkt) mycket lugnt decennium. 1999 års epizootilagstiftning hade föregåtts av EU-medlemskapet samt ett decennium med kraftigt ökade kostnader för epizootibekämpning. Nu minskades ersättningen för produktionsförluster till 50 procent, förutom för de allvarligaste sjukdomarna där ersättningen fortsatt var 100 procent.

För salmonella har situationen återigen sett annorlunda ut. Begreppet beaktansvärd risk kom tidigt in i lagstiftningen. Salmonella fanns i landet, smittvägarna var i alla fall till del kända och därmed ansåg lagstiftarna också att det var legitimt att kräva att djurägare skulle vidta åtgärder för att skydda sin besättning mot sjukdomen. Redan vid tillkomsten av den första salmonellalagstiftningen (1961) fanns därför en s.k. "självrisk" inskriven, detta oaktat att produktionsförluster inte ersattes utan endast djurvården, smittrening och laboratoriekostnader. I och med att förebyggande program utvecklades blev det snart aktuellt att koppla ersättningens storlek till deltagande i dessa program (1970). Nu hade veterinärstyrelsen och sedermera även lantbruksstyrelsen börjat ge ersättning även för produktionsförluster, detta inom ramen för ett bemyndigande att ge ersättning om "särskilda skäl" förelåg. I och med 1983 års salmonellalag blev rätten till ersättning för produktionsförluster inskriven i dåvarande salmonellaförordningen.

Under perioden från 1970 fram till och med 1984 blev självriskerna genom olika procentsatser föremål för ett antal ändringar, men huvudtanken har varit att premiera de djurägare som vidtagit sjukdomsförebyggande åtgärder. Trots detta var kostnaderna för salmonellabekämpning stora under tidsperioden och dominerade helt statens kostnader för bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Det var i detta läge som de (vid denna tid) mest salmonelladrabbade produktionsgrenarna, slaktfjäderfä och slaktnöt, helt lyftes ut från det statliga ersättningsystemet (1984) och istället hänvisades till försäkringslösningar. De här, i sammanhanget, relativt radikala besluten togs på politisk nivå utan större inblandning från den administrativa myndigheten.

## 1.9 Tillämpningsområde, sjukdomslistan

Som enskild faktor är sannolikt epizootilagens tillämpningsområde den viktigaste indikatorn på statens ambitioner på smittbekämpningsområdet. Med få avsteg har målet för lagstiftningen varit sjukdomsfrihet för de sjukdomar som den omfattas av och medlet att nå dithän har varit tvingande kontroll- och bekämpningsåtgärder. För vilka sjukdomar har då staten haft denna höga ambitionsnivå? Allmänt har antalet sjukdomar som omfattats av lagstiftningen gradvis ökat: fram till och med mitten av 1800-talet var det bara en (boskapspest), under 1900-talets mitt hade siffran stigit till cirka femton, för att senare hamna på det dryga trettioital som funnits med sedan EU-medlemskapet. Historiskt förefaller urvalet mer ha varit grundat på individuella erfarenheter av varje enskild sjukdom än någon form av genomgående strategi för vilka skadeverkningar som sjukdomen kan åstadkomma. Bemyndigandet att definiera vad som är en epizootisk sjukdom har med tiden förskjutits ”nedåt”, och är i och med 1999 års epizootilag ett ansvar för den administrativa myndigheten (Jordbruksverket).

Lagstiftningen har alltid innefattat en blandning av sjukdomar där antingen folkhälsoskäl (zoonoser) eller rena djurhälsoskäl (i betydelsen produktionsekonomi) varit avgörande för sjukdomens inplacering i lagstiftningen. Under 1700- och 1800-talen hade jordbruket en sådan betydelse i samhället att det är svårt att göra en åtskillnad mellan produktions- och samhällsekonomi. Under 1900-talet har den bilden förändrats och nu torde det endast vara någon enstaka produktionsekonomisk sjukdom (mul- och klövsjuka) som skulle kunna ge sådana skadeverkningar att den även skulle kunna påverka samhällsekonomin. För folkhälsosjukdomarna ser situationen annorlunda ut. Uppmärksamheten runt exempelvis galna kosjukan (BSE) tvingade på EU-nivå fram en rigorös och sannolikt oproportionell lagstiftning. Därtill kom förändringar i konsumtionsmönster vilket sammantaget medförde att sjukdomen fick en samhällsekonomisk inverkan även på Sverige. Detta oaktat att endast ett fall av (åldersbetingad) sjukdom har konstaterats i landet. I och med tillkomsten av zoonoslagen 1999 gjordes en utredning av huruvida det fanns andra zoonotiska sjukdomar (än salmonella) närvarande i landet som lämpade sig för statlig reglering. Kontentan av denna utredning var att det fortfarande bara var för salmonella där det ansågs finnas en sådan kunskap om sjukdomens skadeverkningar och spridningsvägar att en reglering ansågs relevant.

Det har inte gjorts någon analys över huruvida olika skäl för statlig reglering föranleder olika bedömningar i något avseende. Djurhälsoutredningen (SOU 1981:57) berör gränserna för det statliga ansvaret i djurhälsofrågor men kommer inte längre än att konstatera att staten har påtagit sig ett betydande organisatoriskt och ekonomiskt ansvar för bekämpningen av smittsamma husdjursjukdomar och att man inte anser sig ha anledning att ifrågasätta detta ansvar. Först efter 1980 börjar en uppdelning göras på sjukdomar där det finns ett internationellt regelverk, och sjukdomar där ambitionsnivån främst är ett resultat av svenska avgöranden. I det förra fallet rörde det sig framförallt om en anpassning till de sjukdomar som OIE (dåvarande *Office International des Epizooties*) hade upptagna på sin s.k. A-lista. Vid översynen av epizootilagstiftningen 1997 görs för första gången ett försök till mer detaljerad definition av det statliga ansvarstagandet. Jordbruksverket föreslår i detta arbete även ett antal kriterier som skall vara uppfyllda för att en sjukdom skall ingå i epizootilagen. Kriterierna som numera återfinns i lagstiftningens 1 § ansågs inte utgöra någon egentlig nyordning utan endast en kodifiering av tidigare praxis. SVA gör på Jordbruksverkets uppdrag även ett försök att kvantitativt definiera olika sjukdomars ”regleringsbehov”. Även detta försök talar, enligt de båda myndigheterna, för att det i huvudsak är rätt sjukdomar som är föremål för statlig reglering.

Notabelt är – även om dåtidens djurägare och veterinärer säkert var väl medvetna om problemen – att djurskydd och djuromsorg inte har diskuterats i officiella utredningar eller propositionstext med anknytning till epizootilagen. Detta trots att exempelvis isoleringsförfarandet vid mul- och klövsjuka måste ha inneburit ett allvarligt och utdraget lidande för en mycket stor mängd drabbade djur. Omvänt finns heller inget nämnt om smittsamma sjukdomar i propositionen till 1944 års eller 1988 års djurskyddslag. Det är först på senare tid som diskussionen kommit fram, exempelvis i samband med bekämpningen av PRRS (2007) och blåtung (2008).

### 1.10 Smittskydd i andra former

Statens ambitioner inom smittskyddsområdet har även givits andra former än de som är kopplade till gränsskydd, epizootier och salmonella. Stöd har exempelvis lämnats till förebyggande djurhälsokontroll i olika former. Den organiserade hälsokontrollen tog sin start 1942 med att en statlig konsulent i svinfrågor anställdes på

dåvarande Statens veterinärbakteriologiska anstalt. Från denna start utvecklades senare olika former av hälsokontroll för flertalet husdjur. Staten stod som garant för programmets opartiskhet och lämnade ekonomiskt stöd till verksamheten. Detta stöd har fortsatt även efter avregleringen av jordbruket. Uppbyggnaden av den allmänna hälsokontrollen har bidragit till att berörda näringar skapat system för att på ett smittskyddsmässigt säkert sätt reglera livdjurs-handeln samt att dess organisationer givits en legitimitet, ett kontaktnät och en organisatorisk bas för att på ett effektivt sätt nå ut till berörda djurägare. Ett faktum som i sin tur har kunnat nyttjas för att med framgång driva ett antal kontrollprogram.

Staten har även haft en roll i samband med exempelvis foderkontroll, kadaverhantering och seminverksamhet. Som gemensam nämnare finns det faktum att staten har kommit in sent som aktör och inte alls med samma profil som har varit fallet för epizootibekämpningen eller kontrollprogrammen. Statens roll har i huvudsak begränsat sig till att ge ut olika former av föreskrifter för verksamheterna, däremot inte till att ge ekonomiska bidrag.

### 1.11 Den röda tråden?

Finns det då någon fortlöpande statlig strategi från vilken en röd tråd kan skönjas genom historien? Det är kanske inte helt lätt att finna någon enhetlig bild. Allmänt har dock ambitionen varit hög. Djurens hälsoläge skulle vara gott och staten har i detta påtagit sig ett stort ansvar. Sjukdomsproblemen har dock företrädesvis handlagts i den ordning de har kommit upp till ytan. Det är framförallt vid översynerna av epizootilagstiftningen som någon form av uppsummering och sammanfattning av dagsläget har ägt rum. Dessa översyner har dock gjorts så pass sällan att det har försvårat möjligheterna att tillvarata tidigare erfarenheter. Det förefaller också som att samhället i form av riksdag, regering och sakkunniga inom veterinärväsendet var mer engagerade i lagstiftningen och dess utveckling under den första delen av 1900-talet än under den senare. Detta styrks exempelvis av att sakkunnigutredningar var vanligare och att sjukdomsutbrott vanligen medförde publicerade sammanställningar och utvärderingar. En annan skillnad är att den centralt ansvariga myndigheten mellan 1900–1950 noga sammanställde veterinära data i en årsrapport. Efter 1950 har detta endast skett vid några enstaka tillfällen. Fram till och med 1960-talet skulle länsveterinären föra ett

särskilt diarium över händelser som rörde smittsamma djursjukdomar ("smittdiarium"). Det har sammantaget blivit allt svårare såväl att sammanställa som att utvärdera statens smittskyddsinsatser.

Om historien begränsas till perioden 1950–2000 har den strategi som skulle kunna skönjas handlat om att fokus riktats mot ett fåtal sjukdomar. Detta har varit särskilt tydligt fram till och med 1990-talets början och gällt såväl lagstiftningens utformning som myndigheternas arbetsinriktning. Epizootifrågor har till stor del handlat om mul- och klövsjuka, införselfrågor har (åtminstone för sällskapsdjuren) till största delen gällt rabies. Statens engagemang i övriga folkhälsofrågor har nästan enbart gällt salmonellaprogrammet. Arbets sättet har varit betingat av tradition, befintlig lagstiftning samt att detta har varit de sjukdomar som har bedömts ha de största skadeverkningarna. Staten har under denna period varit i huvudsak lyckosam i sin uppgift att hindra epizootiska sjukdomar från att nå Sverige och att bekämpa de som ändå nått landets gränser. I det senare fallet har förmodligen ett starkt gränsskydd och statens frikostiga ersättningsregler varit bidragande till framgången. Under perioden 1960–1990 var samhällets intresse för och medvetenhet om djursmittskyddet lågt. Detta sannolikt beroende på att antalet fall av epizootisk sjukdom var litet. Beroende eller oberoende av detta drevs det under den här tidsperioden heller inte några större kontrollprogram med bäring på djurhälsa.

Sedan mitten av 1990-talet har situationen blivit betydligt mer komplex. Det i och med EU-medlemskapet svagare nationella gränsskyddet gör att de flesta lösningar numera måste utformas i samråd med inte bara EU utan även med näringens organisationer. Från det att medlemskapsförhandlingarna började förberedas har frågan om tilläggsгарantier varit en fokusfråga. Därtill kom bl.a. den medialt och lagstiftningsmässigt ytterligt uppmärksammade galna kosjukan (BSE). Den medicinska hotbilden komplicerades ytterligare av att ökad fokus fick läggas på smitta från vilda djur, en smittspridning som svårigen låter sig kontrolleras av administrativa regler. Vid ingången till 2000-talet började dessutom ett antal vektorburna sjukdomar sprida sig norrut i Europa, en spridning vilken numera sätts i samband med den globala uppvärmningen. Under 1990-talet vållades staten stora kostnader som en följd av framförallt bekämpningen av paratuberkulos, aviär rhinotrakeit (ART) och Newcastle'sjuka. Om denna bekämpning hade kunnat genomföras med ett annat ersättningsystem eller med hjälp av näringens organisationer finns det i dag inget svar på. Vilken kostnad staten är villig att ta i sammanhanget finns heller inget svar på annat än att Jord-



bruksverket själva avbröt bekämpningen av ART när de ekonomiska konsekvenserna av en fortsatt bekämpning bedömdes bli mycket stora (85 miljoner kronor). Dessa sjukdomsproblem utgjorde delvis exempel på den nya tidens problematik. För de två förra sjukdomarna krävs någon form av tilläggsgarantier från EU för att vi skall kunna upprätthålla ett officiellt gränsskydd och smittan vad avser de två senare har sannolikt kommit via vilda fåglar. Båda aspekter som var tvungna att vägas in i bekämpningsstrategin.

## 1.12 Tidslinjal

**Tabell 1.1** Tidsmässig översikt över några för djursmittskyddet viktiga händelser

Årtal	Sjukdomsutbrott	Lagstiftning och utredningar	Övrigt
1688			(-1812). Collegium Medicum är ansvarig myndighet för smittskyddet hos djur.
1709	(-1720). Svensk rabiesepizooti.		
1720	Sverige tros ha drabbats av boskapspest för första gången.		
1722		(-1750) <i>Kongl. Maj:ts Nådige Förordning huru förhållas bör til förekommande af den på åtskillige orter i riket upkomne boskapsjukan och fänadspesten. Första nationella smittskyddsförfattningen.</i>	
1742	(-1760). Svensk rabiesepizooti.		
1745		En kunglig förordning stadgar om införselbud för nötkreatur från Holstein och Holland. Den första nationella införselkungörelsen för levande djur.	
1749			(-1851). Tabellverket ansvarar för sammanställning av officiella data (bl.a. djursjukdomar).

Årtal	Sjukdomsutbrott	Lagstiftning och utredningar	Övrigt
1750		(-1828) <i>Kongl. Maj:ts förnyade nådiga förordning angående boskapssjuka och fänadspest.</i>	
1750			<i>Kårt beskrifning öfwer then uti Östergöthland i slutet af år 1750 och början af 1751 beklageligen gångbara fänadspästen.</i> Erland Tursén skriver den första svenska "smittskyddsutredningen".
1763			Tre stipendiater, däribland linnélärljungen Peter Hernqvist, sänds till Frankrike för att utbildas vid veterinärskolan i Lyon.
1768	(-1786). Svensk rabiesepizooti.		
1775			(-1889) "Veterinär"-undervisning inleds i Skara.
1783			"Veterinär"-undervisning inleds i Stockholm.
1791			Det första hushållningssällskapet bildas (på Gotland)
1813			(-1877) Kungl. Sundhetscollegium är ansvarig myndighet för smittskyddet hos djur.
1824		<i>Kongl. Maj:ts Nådiga Reglemente för Djur-Läkare i Riket.</i> Den första veterinäristruktionen.	
1828		(-1875) <i>Kongl. Maj:ts nådiga förordning om hvad i händelse af yppad smittsam sjukdom hos djuren iakttagas bör.</i> Första smittskyddslagstiftningen som berör flera sjukdomar hos djur.	

Årtal	Sjukdomsutbrott	Lagstiftning och utredningar	Övrigt
1830			Krav på att varje län skulle anställa minst en veterinär (länsdjurläkare) för att biträda provinsialläkarna med bekämpningen av smittsamma sjukdomar. Utöver detta kunde landstingen anställa distriktsveterinärer.
1841	Sverige tros ha drabbats av mul- och klövsjuka för första gången.		
1847	Elakartad lungsjuka hos nötkreatur diagnosticeras för första gången i Sverige.		
1856		Krav på veterinär besiktning och uppföljning i samband med viss import av levande djur.	
1875		(-1898) <i>Kongl. Maj:ts nådiga förordning angående hvad iakttagas bör till förekommande och hämmande av smittosamma sjukdomar bland husdjuren.</i> Ny epizootilagstiftning.	
1877			(-1947) Kungl. Medicinalstyrelsen är ansvarig myndighet för smittskyddet hos djur. Vissa veterinär-distrikt fick distriktsveterinärer (nytt namn) vars lön betalades av staten och landstingen.
1878			Gustaf de Laval uppfinner separatorn.
1885		Karantänisering av levande djur blir ett begrepp i införselkungalagstiftningarna.	

Årtal	Sjukdomsutbrott	Lagstiftning och utredningar	Övrigt
1890t			Tuberkulinets roll som diagnostiskt hjälpmedel blir känt.
1898		(-1935) <i>Kungl. Maj:ts förnyade nåd. förordning (nr 126/1898) ang. hvad iakttagas bör till förekommande och hämmande af smittsamma sjukdomar bland husdjuren. Ny epizootilagstiftning.</i>	
1898		(-1958) <i>Kungl. kungörelsen (nr 127/1898) angående vad iakttagas bör till förekommande av smittsamma husdjursjukdomars införande i riket. Ny sammanhållen införsellagstiftning.</i>	
1902			(-1912). Ansvar för länens veterinärväsende flyttas från förste provinsialläkaren till länsstyrelsen.
1911			Statens veterinärbakteriologiska anstalt (nuvarande SVA) grundas.
1912			Ansvar för veterinärverksamheten flyttas till landstingen. Staten lämnar bidrag för distriktsveterinärerna (1913-).
1924	(-1927). Den första riktigt stora mul- och klövsjukesepizootin i Sverige med sammanlagt 11 002 smittade besättningar.		
1925		Husdjursförsäkringssakkunniga tillsätts. Rapport i SOU 1925:40.	
1925		Mul- och klövsjukesakkunniga tillsätts. Rapport i SOU 1925:38.	

Årtal	Sjukdomsutbrott	Lagstiftning och utredningar	Övrigt
1926			Försäkringsbolaget för Smittsamma Husdjursjukdomar (FSH) bildas.
1928		Epizootisakkunniga tillsätts. Rapport i SOU 1929:18.	
1929		Sakkunnighetskommitté i nötkreaturstuberkulos tillsätts. Rapport i SOU 1930:23.	
1930		Medicinalstyrelsen överarbetar de epizootisakkunnigas rapport. Rapport i SOU 1930:22.	
1934			Distriktsveterinärorganisationen förstatligas.
1935		Uppdrag åt lantbruksstyrelsen och medicinalstyrelsen att utreda frågan om kontroll och bekämpning av brucellos. Rapport i SOU 1937:19.	
1935		(-1980) <i>Lag (1935:105) om bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar.</i> Ny epizootilagstiftning.	
1938	(-1940). Stort mul- och klövsjukeutbrott med sammanlagt 7 293 smittade besättningar.		
1939		Sakkunniga i epizootifrågor och försäkringsverksamhet tillsätts. Rapport i SOU 1940:26.	
1939		Nationellt pastöriseringskrav av konsumtionsmjölk.	
1940	Svinpestutbrott med sammanlagt 230 smittade besättningar.		
1943	(-1944). Svinpestutbrott med sammanlagt 445 smittade besättningar.		Statens veterinärbakteriologiska anstalt ändrar namn till Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA).

Årtal	Sjukdomsutbrott	Lagstiftning och utredningar	Övrigt
1947			(-1972) Kungl. Veterinärstyrelsen är ansvarig myndighet för smittskyddet hos djur.
1951	(-1952). Större mul- och klöv-sjukesutbrott med sammanlagt 562 smittade besättningar.		
1953	Alvestautbrottet. Stort salmonella-utbrott med ca 9 000 insjuknade människor.		
1956	(-1957). Sverige drabbas av ett större utbrott av svinbrucellos samt mjältbrand i svinbesättningar.		
1958		(-1994) Ny veterinär införsel- (1958:551) och utförselkun- görelse. Krav på individuell prövning av all införsel av djur- och djurprodukter som kan vara smittfarlig.	
1960	Mul- och klövsjukes- utbrott med sex smittade besättningar.		
1961		(-1983) Första salmonellalagstiftningen, <i>förordningen (1961:309) om bekämpande av salmonellain- fektion hos djur m.m.</i> Nötkreaturs- tuberkulos och brucellos blir epi- zootilagssjukdomar.	
1965		(-1968). Veterinärväsendeutred- ningen tillsätts. Delbetänkande (Jo 1968:3) "Veterinärmedicinsk rådgivnings- och laboratorie- verksamhet".	

Årtal	Sjukdomsutbrott	Lagstiftning och utredningar	Övrigt
1966	Det senaste utbrottet av mul- och klövsjuka i Sverige med en (1) smittad besättning.		
1969			Verksamheten vid hushållningssällskapens veterinäravdelningar upphör.
1970	Frivillig, förebyggande salmonellakontroll i slaktfjäderfäbesättningar igångsätts.		
1972			(-1991) Lantbruksstyrelsen är ansvarig myndighet för smittskyddet hos djur. Länsveterinären blir en del av länsstyrelsens organisation, samtidigt kvarstår fristående uppgifter för "länsveterinärorganisationen".
1974			Omorganisation av distriktsveterinärorganisationen. Stordistrikt bildas.
1976		Utredning om karantänsverksamheten hos djur. Rapport i Ds Jo 1977:14. Utredning (tillsatt av lantbruksstyrelsen) om organiserad hälsokontrollverksamhet. Rapport "Organiserad djurhälsokontroll" (odaterad).	
1979		Utredning om regional laboratorieverksamhet (LAB 76). Rapport i SOU 1979:3 Arbetsgrupp som skall se över salmonellakontrollen. Rapport i Ds Jo 1980:5.	
1980		(-1982). Utredning om SVA:s verksamhet.	

Årtal	Sjukdomsutbrott	Lagstiftning och utredningar	Övrigt
1983		(-1999). Ny salmonellalagstiftning. <i>Lag (1983:738) om bekämpande av salmonella hos djur.</i>	Länsveterinärorganisationens arbetsuppgifter överförs till lantbruksnämnderna.
1984			Den statliga ersättningen vid salmonellautbrott inom slaktfjäderfä- och slaktnötsproduktionen tas bort. Obligatorisk salmonellaprovtagning av slaktfjäderfä. Obligatorisk värmebehandling av slaktfjäderfäfoder.
1986		Utredning (tillsatt av lantbruksstyrelsen) om framtida obduktionsverksamhet. Rapport "Omhändertagande av självdöda djur, Sanitetsslakt, Obduktioner" våren 1991.	
1990	Leukosprogrammet (EBL) startar.		
1991	Det fullständiga programmet mot AD (Aujezkys sjukdom) startar. Bovin tuberkulos konstateras i ett hjorthägn.		Jordbruksverket ansvarig myndighet för smittskyddet hos djur. Lantbruksnämndernas arbetsuppgifter överförs till länsstyrelserna. Länsstyrelserna omorganiserar.
1994			Genom EES-avtalet har Sverige att fr.o.m. den 1 juli följa EU:s regelverk om djur och djurprodukter.
1995	Utbrott av Newcastlejuka (ND) i en större avelsbesättning i Skåne.		Sverige blir medlem i EU Godkännande av Sveriges status som "icke-vaccinerande" ND-land.



Årtal	Sjukdomsutbrott	Lagstiftning och utredningar	Övrigt
1996	En brittisk expertgrupp fastslår att en koppling mellan nötkreaturssjukdomen BSE och en ny variant av den humana sjukdomen Creutzfeldt-Jakobs sjukdom (v-CJS) är "trolig". EU-kommissionen förklarar Sverige fritt från AD.		
1997		Amsterdamfördraget undertecknas (ikraftträdande 1999).	Kadaverinsamlingen blir obligatorisk. Zoonoscentrum bildas vid SVA.
1999		Ny <i>epizooti-</i> (1999:657) och <i>zoonoslagstiftning</i> (1999:658).	
2000	EU-kommissionen förklarar Sverige fritt från EBL ("leukos").		

## Kapitel 2 Epizootilagen och gränsskyddet

### 2.1 Den allra första lagstiftningen ...

#### Landskapslagarna och galna hundar

Den första svenska lagstiftningen om smittsamma djursjukdomar återfinns sannolikt i de gamla landskapslagarna. Såväl den äldre Västgöotalagen som Östgöotalagen stadgar om vad som händer om någons hund biter människa eller boskap. Men i Östgöotalagens Bygdabalk, femtionde flocken<sup>1</sup> anges även vad som skulle ske då hund blivit ”galin”. I förekommande fall skulle ägaren kungöra detta. Bet hunden folk eller få, innan den på detta sätt blivit laglyst, hade ägaren att betala skadan.

Om hund mans varder galen

Nu varder hund mans galen, då skall den lysa som honom äger, den galna hunden. Biter förrän laglyst är folk eller få, det skall bonden återgälda. Biter sedan laglyst är, det äger bonden ej återgälda.

Ur Östgöotalagens Bygdabalk i översättning av Ohlmarks (1976).

Det förefaller sannolikt att galenskapen i detta fall syftar på virussjukdomen rabies, och därmed är bestämmelsen vår allra första epizootilagstiftning. Den tolkningen görs bland annat av Mehnert (1988). Det är svårt att avgöra hur gamla dessa bestämmelser är då Östgöotalagen, liksom övriga landskapslagar, fördes vidare från landsting till landsting genom att lagmannen (vars uppgift bl.a. var att memorera hela lagstiftningen) läste upp lagen för den församlade menigheten. Lagen kom sedermera att nedtecknas omkring 1350. Hur omfattande problemet med galna hundar var under medeltiden förtäljer dock inte historien.

En slags motsvarighet till Östgöotalagens bestämmelser återfinns i Byggningsbalken (1736:0123), där 22 kap 8 § tar upp problemet med galna hundar, en paragraf som för övrigt inte är upphävd.

Hund, eller annat djur, som vilt varder, skall ägaren strax instänga, eller döda, då han det veta får. Gör han det ej; böte tio daler.

Byggningsbalken 22 kap 8 §.

<sup>1</sup> Gemensamt för landskapslagarna är att de är indelade i balkar som i sin tur är indelade i flockar.

## Boskapspest och mjältbrand under 1700-talet

Efter rabies var det boskaps- (eller fänads-) pesten som blev föremål för lagstiftarnas omsorger. Europa var hårt ansatt av sjukdomen under 1700-talet och den sköljde över kontinenten i tre utdragna vågor (under perioderna 1709–1720, 1742–1760, samt 1768–1786). Sjukdomen ansågs komma från de ryska stäpperna och det då svenska Finland var också illa drabbat. Där sjukdomen drog fram blev följderna oftast katastrofala för boskapsbeståndet och därmed även för dåtidens livsmedelsförsörjning. Enligt det mönster som sedermera kom att upprepas för de andra stora epizootierna kom de svenska utbrotten företrädesvis via Danmark och följde i tidsmässig ”bakkant” av de europeiska. Sverige (Skånelänen) tros ha drabbats för första gången omkring 1720. Bakgrunden till de första utbrotten antas ha varit införsel av kohudar från Danzig (54).

### *1722 års förordning*

Även om Skåne var det först smittade länet var det huvudstaden som var först när det gällde att i författningsform försöka stävja smittspridningen. Den 22 december 1721 utkom ”Överståthållarens<sup>2</sup> i Stockholm publikation till förekommande av boskapssjukans och fänadspestens införande i hufvudstaden”. Detta är också den första officiella handling man känner till angående åtgärder mot smittsamma boskapssjukdomar i vårt land (54). Det finns inga uppgifter om att sjukdomen skulle ha nått norr om Stockholm (36). Den första nationella responsen hos lagstiftarna kom några veckor senare, den 13 januari 1722, i och med utgivandet av Kongl. Maj:ts Nådige Förordning huru förhållas bör til förekommande af den på åtskillige orter i riket upkomne boskapssjukan och fänadspesten. Weibull (1923) skriver att detta skedde på tillskyndan av landshövdingen i Kristianstads län. Den nyinrättade Sundhetskommisionen<sup>3</sup> hade dessförinnan alarmerats, men myndigheten inskränkte sig till att författa ett recept mot sjukdomen som utsändes i orterna (68). Den nya författningen gav bl.a. allmänheten instruktioner om hur denna skulle bete sig vid sjukdomsutbrott. Inträffat fall av boskapssjuka skulle inom 24 timmar anmälas till kronobefallningsmannen. Den ledande tanken i författ-

<sup>2</sup> Överståthållarämbetet var benämningen på den högsta civila förvaltningsmyndigheten för Stockholms stad under åren 1634–1967. Överståthållarämbetet motsvarade länens länsstyrelser. Ämbetet leddes av överståthållare.

<sup>3</sup> Se tabell 2.1.

ningen var sedan att söka hindra samfärdseln och förbindelsen mellan smittade och fria orter beträffande allt som kunde tänkas vara smittoförande. Tillämpningsområdet var kort och kärnfullt satt till en "skadelig boskapssiukdom och ovanlig Fänadspest" den där ansticker lika som en pest. Lagstiftningens syfte gick heller inte att missförstå, nämligen att "hindra denna skadeliga farsotens utvidgande samt densamma, med Guds bistånd, alldeles utrota".

Vid sidan av de åtgärderna för att hindra smittspridning var väl strategien för sjukdomsbekämpning inte lika kristallklar. Det bör då hållas i minnet att detta var humoralpatologins tidsålder där sjukdom mer var en fråga om obalans i kroppsvätskor än mikrobiella agens. Men förutom enkla medicinska behandlingar och diverse mekaniska sätt att förändra kroppsvätskornas fördelning (som åderlätning och hakning) utnyttjades såväl nedslaktning av smittade djur som försök att påskynda sjukdomens förlopp genom avsiktlig smittspridning inom besättningar (9).

### *1750 års förordning*

Tre decennier senare, vid det andra större utbrottet av boskapspest, kom förordningen att moderniseras i och med Kongl. Maj:ts förnyade nådiga förordning angående boskapsjuka och fänadspest som utkom den 23 mars 1750. Nu blev reglerna betydligt mer detaljerade, med en tydlig ambition och skärpa i sin utformning. Anmälningssplikten utökades exempelvis att gälla för "ovanlig och smittsam sjukdom hos boskap". Den som inte anmälde sådan sjukdom inom 24 timmar kunde dömas till vite om 40 daler silvermynt. Vid konstaterat sjukdomsfall skulle vägarna till den av smitta "anstuckne orten" bevakas och vare sig hornboskap, får, svin eller hundar fick föras till eller ifrån orten ifråga. Personer som kommit i kontakt med sjuka kreatur fick endast ta sig från orten i fall deras kläder väl "rökte och wädrade blifwit". Sjuk boskap skulle hållas inomhus och där skötas av särskilt avdelade personer. Vidare skulle drabbad ort ordna med plats, manskap och smittsäker transport till epizootigrav, boskapsmarknader förbjöds inom två mils radie etc. Särskilda regler om friskintyg och besiktning av boskap fanns inom områden som gränsade till smittat område. Magistraten<sup>4</sup> skulle utse tillsynspersonal m.m. På landsbygden var detta en mer polisiär uppgift som tillföll kronobefallningsmannen.

---

<sup>4</sup> I Sverige var magistraten från medeltiden till kommunreformen 1862 beteckningen för det högsta styrande organet i städer med egen jurisdiktion.

Figur 2.1 Några tidiga smittskyddsförfattningar



Kongl. Maj:ts förnyade nådiga förordning angående Boskaps sjuka och Fänads pest, 23 mars 1750



Underrättelse om hvad iakttagas bör till förekommande af smittosamma sjukdomars och farsoters utbredande, 1813



Kongl. Maj:ts nådiga förordning om hvad i händelse af yppad smittsam sjukdom hos djuren iakttagas bör, 23 januari 1828

Att allmänheten var förtrogen med sjukdomens sätt att sprida sig vittnar även en tilläggsförordning som utkom senare samma år (den 15 november 1750). Kungl. Maj:t fann här för gott att skärpa reglerna kring frågan om avsiktlig smittspridning. Sådan gärning blev nu för- enad med dödsstraff!

I förordningen enligt tidens sed författad i pluralis majestatis, byggs retoriken successivt upp: som Wi af åliggande ömhet, alltid äro om theras [undersåtarnas] wälgång och förkofring angelägne; ....., och på thet thenne skadelige Boskapssjuka, igenom Guds hielp och wälsignelse, må, så mycket möjeligit är, kunna förekommas, hafwe Wi blifwit föränlätne , at icke allenast härmed widare påbjuda ofwan- nämnde Wåra, om Boskapssjukan utfärdade förordningars noga och obrottsliga efterlewande, utan ock therjemte stadga och förordna, at om någor wore så Gudlös och äreförgäten, at han istället för at bidraga til en sådan allmän farsots förekommande, af arghet och ondsko upsåtelingen söker at itända smitan hos sina grannars eller andras kreatur, samt således med flit fänads pesten utwidgar, han, och alle the med honom i samma wilja och gierning woro, hafwe förwärvat lifwet, och skadan gäldes af theras gods, så långt det räcker.

Utdrag ur Kongl. Maj:ts ytterligare nådige förordning om boskaps- sjukans hämmande.

Var det så att den brottsliga gärningen inte medförde att något nötkreatur dog inskränkte sig straffet till att den brottslige skulle bindas vid påle med ett kohorn i handen, att där skämmas. För tydlighets skull kombinerades straffet med 40 par spö för en man och 30 par ris för en kvinna.

### *Erland Tursén*

Det var även vid denna tid som den första, vad som skulle kunna kallas för veterinära, smittskyddsutredningen utfördes. Då ansvarig myndighet Collegium medicum anhöll nämligen 1750 hos Kongl. Maj:t att få anställa en skicklig person med god kunskap i botanik och medicin, vilken skulle resa till smittade områden, undersöka de sjuka djuren och utföra obduktioner, förordna medicin, lämna anvisningar samt rapportera sina åtgärder och resultat. Den av Collegium utvalde var Erland Tursén som bland annat hade studerat hos Linné i Uppsala. Tursén skulle få en årlig lön av 500 daler silvermynt. Om han kunde finna ett effektivt botemedel för boskapssjukan, skulle han som bonus dessutom erhålla ett engångsbelopp på 6 000 daler silvermynt. Turséns första skriftliga redovisning av verksamheten, ”Kårt beskrifning öfwer then uti Östergöthland i slutet af år 1750 och början af 1751 beklageligen gångbara fänads-pästen”, har kallats för den första veterinärmedicinska publikationen i Sverige. Collegium medicum sammanställde Turséns berättelser för vidare befordran till Kungl. Maj:t (24).

Så snart något kreatur sjuknar bör det strax skiljas ifrån de andra och skötas av särskild person, annars sjukna alla uti samma rum stående kreatur, när sjukdomen kommit till mognad, som är då utsoten börjas. Folket skall noga akta sig för de ställen var sjukan är och röka sig var gång de komma ifrån något misstänkt folk och ställe. Allt som kommer av det sjuka kreaturet såsom blod, träck, slem jämväl och fodret, och allt som i båset är, bör väl nedgrävas, väggen framför kreaturet och där träcken fallit, bör väl tvättas och sedan i fähuset ganska starkt rökas med svavel och karduspapper eller klutar.

Utdrag ur en av Erland Turséns reseberättelser till Collegium medicum 1751 (24).

Linné hade enligt uppgift inte några höga tankar om Tursén, utan kallade i ett brev till Vetenskapsakademien Turséns uppsats för ”sladder och lapperij” (10). I perspektiv till det uttalandet må framhållas Linnés eget uttalade intresse för sjukdomen. Han konstaterade bland annat att ”ibland farsoterna är denna den grufligaste, som inom några dagar kan utsopa det största fähus, och kännes dymedelst, att kon har dysenteria febrilis, ty boskapens heta andedrägt och röda ögon gifva febern noggsamt tillkänna såsom de tunna excrementerna, diarrhaeen och dysenterien”. Han vakade därför noggsamt över alla de som menade sig ha funnit ett botemedel mot sjukdomen och ville ha sina erfarenheter tryckta i vetenskapsakademiens skrifter (53). Icke desto mindre lyckades det så småningom Tursén att få ut sin bonus (10). Några år senare, i efterdyningarna av den andra vågen av boskapspest, sänds tre stipendiater, däribland linnélärljungen Peter Hernqvist, till Frankrike för att utbildas vid veterinärskolan i Lyon. Då Peter Hernqvist kom hem från Lyon 1769 kom hans tjänster att i viss utsträckning anlitas vid det sista stora utbrottet av boskapspest 1767–1772. Weibull (1923) konstaterar dock att de åtgärder han föreslog till stor del strandade ”på den obildade allmogens oförstånd och oeffterättlighet”. Peter Hernqvist kom sedermera att starta den första veterinärutbildningen på svensk mark.

#### *Mjältbrand och lungsjuka?*

Benämningen boskapsdjuka ger dock en antydning om att diagnosen inte var fullt utvecklad vid den här tiden. Och sannolikt fanns det skäl till tveksamhet för det kan knappast bara ha varit boskapspesten som drabbade nötkreaturen. Vid flera tillfällen rapporteras att sjukdomen inte bara angriper nötkreatur utan även människor, hästar, grisar samt vilda djur (55). Sannolikt var även mjältbrand en sjukdom som orsakade 1700-talets bönder stora bekymmer. Mjältbrand eller anthrax är en bakteriell sjukdom som kan angripa de flesta däggdjur, inklusive människa. Även elakartad lungsjuka (se nedan) kan ha utgjort en del av dåtida sjukdomsproblem<sup>5</sup> även om Linné poängterar att det är ett ”error popularis” att förväxla boskapspesten med sjukdomar som angriper luftvägarna (53).

---

<sup>5</sup> Se även kapitel 5.1 för en vidare beskrivning av elakartad lungsjuka och mjältbrand i Sverige.

## 2.2 En smittskyddslagstiftning börjar växa fram

Efter dessa inledande mer specifika sjukdomsregler blev tiden småningom mogen för mer sammanhållna lagstiftningar. Kongl Maj:ts nådiga Circulaire till samtliga Landshöfdingarne och Concistoriene<sup>6</sup> om hvad iaktagas bör i afseende på smittosamma sjukdomar, vilken utgavs den 25 augusti 1813, stadgade vad som skulle ske vid smittosamma sjukdomar hos såväl människor som djur. Vid den här tiden hade alltså prästerskapet viktiga uppgifter vid smittosamma sjukdomar. Prästerna skulle bl.a. rapportera och ge råd om behandling och isolering av sjuka djur, samt hur döda djur skulle tas om hand. Kungörelser och råd meddelades från predikstolen, eller som författningen föreskriver ”Med samma skyldighet för Presterskapet att på sätt anbefallt är, i avseende på farsoter bland menniskor, genast till Våre Befallningshafvande<sup>7</sup> inberätta, om någon smittosam sjukdom bland boskap yppas, äro Prestere äfven förbundne att i sådane fall meddela goda råd, särdeles i avseende på de sjuka kreaturens frånskiljande, de dödas nedgräfvande m.m. som af Under rättelsen och tjenlige Bocher inhämtas kan; varningar och råd böra då det fordras från Predrikstolen kungöras”. Det var sedan upp till ”Våre befallningshafvande” att ”foga skyndsamt anstalt om hjälp af BoskapsLäkare, samt genom varningar och Påbud söka förekomma smittans utbredande”. I Skara hade Peter Hernqvist av och till bedrivit veterinärundervisning sedan 1775 men det skulle dröja ytterligare åtta år innan veterinärinrättningen i Stockholm öppnades.

Viss världslig ledning i arbetet gavs i en ”Underrättelse om hvad iaktagas bör till förekommande af smittosamma sjukdomars och farsoters utbredande”, som även den utkom 1813, vari bland annat omtalas hur prästerna skulle hantera smittosamma boskapssjukdomar med avseende på avskiljande av sjuka djur, botemedel och nedgrävning av smittade djur. Prästerskapets mer operativa funktioner kom i 1828 års lagstiftning att övertas av kyrkorådet. Vid sidan om prästerskapet var det främst provinsialläkarna som, alltsedan organisationens tillkomst 1661, hade att på Collegium medicorum uppdrag tillse att ”smittosamma och farliga sjukdomar afstyrda blifva”. I detta uppdrag ingick även smittosamma djursjukdomar. År 1774 fick uppföljaren till Collegium medicorum – Collegium medicum – uppdraget att pröva och ge instruktioner till de läkare som förordnats att ingripa mot boskapssjuka (10).

---

<sup>6</sup> Ämbetsmän på domkapitlet.

<sup>7</sup> Beteckningen länsstyrelse började inte införas förrän 1918.



Tabell 2.1 Översikt över myndigheter med ansvar för smittskyddet hos djur

Myndighet	Tid
Collegium Medicorum	1663-1688
Collegium Medicum	1688-1812*
Kungl. Sundhetscollegium	1813-1877
Kungl. medicinalstyrelsen	1877-1947
Kungl. veterinärstyrelsen	1947-1972
Lantbruksstyrelsen	1972-1991
Statens jordbruksverk	1991-

\* Under perioden 1763–1767 verkade Sundhetskommisionen vilken hade till syfte att förhindra och begränsa epidemier. Kommissionen, som var tillsatt av Kungl. Maj:t och bestod av högre ämbetsmän samt några läkare och magistratspersoner, övertog i det närmaste fullständigt ledningen för landets medicinalväsen, medan medicinalverkets mer vetenskapliga verksamhet under denna tid lämnades åt Collegium medicum. Vid Sundhetskommisionens upplösande återgick uppgifterna till Collegium medicum (Nordisk familjebok).

År 1824 kommer det nu sakta framväxande veterinärväsendet med på ett något tydligare sätt i det offentliga samhället, detta i och med tillkomsten av, det som har kallats för den första svenska veterinärinstruktionen: ”Kongl. Maj:ts Nådiga Reglemente för Djur-Läkare i Riket”. Häri stadgas att ”Läkarne och Eleverne wid Veterinair inrättningarne i Stockholm och Skara Regements Häst läkare” har att lämna assistans om Sundhetscollegium eller landshövdingeämbetet så befallde. Ersättning lämnas till veterinären (resa och dagtraktamente) för förrättning ”till farsoters eller smittosamma sjukdomars hämmande och det således icke egentligen berott af Djurensägare att honom påkalla”. Undantag göres dock för kostnader ”hwilka i och för Djurens botande och alltså med ägarens begifwande, användas”. Denna bestämmelse, att staten bara betalar för det staten beslutar om och inte för det som sjukligheten i sig åstadkommer, kom att leva kvar till modern tid.

### 1828 års förordning

Fyra år senare (1828) var det dags för det som skulle kunna kallas för den första svenska epizootilagstiftningen. Detta år utgavs nämligen ”Kongl. Maj:ts nådiga förordning om hvad i händelse af yppad smittsam sjukdom hos djuren iakttagas bör”. Till skillnad från sin föregångare skulle den nya förordningen inte bara tillämpas på boskaps utan gällde ”ovanliga eller smittsamma sjukdomar hos husdjur”, men

även misstänkt farsot hos vilda djur, fåglar eller fiskar” i den fria naturen”. Vidare kan märkas en mer detaljerad beskrivning av vem som bör utföra vad i staden och på landet, vilket ansvar magistraten respektive kyrkorådet har ifråga om utförsel av boskap, bevakning av vägar och skyldighet att rapportera. Kyrkorådet var i detta sammanhang en ny aktör inom lagstiftningen. Polisen (kronofogden) skulle bl.a. tillse att underrättelse om det inträffade anslogs på alla gästgivaregårdar i närheten av den drabbade orten. Den nya förordningen upphävde 1750 års förordning om boskapssjuka, däremot hänvisades vad gäller avsiktlig smittspridning fortfarande till kungörelsen från november 1750. Formellt sett skulle alltså sådan gärning fortfarande pliktas med livet!

#### *Tabellverket m.m.*

Djurläkare och provinsialläkare skulle vara Befallningshufvande till hjälp i smittbekämpningen. Den förra skulle efter uppmaning, och försedd med lämpliga läkemedel, bege sig till den smittade gården. Befallningshufvande kunde dessutom begära assistans enligt 1824 års veterinärinstruktion. Även om djurläkarens roll nu var tydligt angiven hade kyrkan fortfarande en viktig administrativ funktion, då det föreskrevs att smittsamma djursjukdomar skulle anmälas till ordföranden i församlingens kyrkoråd. Bakgrunden var förmodligen den rapporteringsskyldighet som landets församlingar hade till Tabellverket. Tabellverket innehåller de uppgifter om församlingarnas befolkning som svenska präster under åren 1749–1859 fyllde i och årligen insände till Tabellkommissionen i Stockholm. Under rubriken ”sällsamma händelser” skulle antecknas ”Märkvärdiga Naturhändelser samt om hvilka Epidemier inträffat bland Menniskor och Husdjuren”. Tabellverkets uppgifter ersätts från och med 1851 successivt av en officiell statistik över sjukdomar hos djur (10).

Precis som sina föregångare var den nya lagstiftningen mycket tydlig när det gällde hanteringen av smittsamma sjukdomar och stadgade att ägaren hade ett absolut ansvar att förhindra smitta, detta under hot om vite alternativt fängelse. Djur som misstänktes kunna bära någon form av smittsam sjukdom skulle hållas inne, åtskiljt och om nödvändigt slaktas. Information skulle lämnas till kyrkoråd alternativt magistrat. Karantän skulle om nödvändigt upprättas. Djur fick inte föras från smittad ort förrän efter tre månader ”ifrån det att farsoten afstannat”. Att så var fallet skulle intygas av Djurläkare och två magistratspersoner. Hotade smittan att bli allmänt

spridd kunde Kungl. Maj:t besluta att militär skulle kallas in för vakthållning. Även om 1828 års förordning hade ett bredare tillämpningsområde än sina föregångare var den i realiteten fortfarande ett instrument för att hantera boskapspest, detta oaktat att sjukdomen sedan ett halvsekel tillbaka var borta från landet.

### *Elakartad lungsjuka*

Under 1828 års förordning kom Sverige dock att drabbas av två andra synnerligen allvarliga sjukdomar som för att regleras fick definieras som ”ovanliga eller smittsamma sjukdomar hos husdjur”. Den ena sjukdomen var mul- och klövsjuka<sup>8</sup>, den andra var elakartad lungsjuka hos nötkreatur (CBPP)<sup>9</sup>.

Den elakartade lungsjukan utgjorde vid sidan av boskapspesten och mjältbrand de tre sjukdomar som betraktades som de riktigt stora hoten mot våra nötkreatur under 1800-talet. Även denna sjukdom hade ett långt förspel på den europeiska kontinenten med bl.a. 600 000 döda nötkreatur i Holland under perioden 1830–1840 samt 200 000 döda nötkreatur i England 1860. År 1847 sågs sjukdomen för första gången i Sverige, detta i samband med en import av nötkreatur från England till Helsingborg. Efter intensiva utslaktningskampanjer i de drabbade länen Halland och Skåne blev Sverige fritt 1851. Händelsen kom att upprepas 1856 med en annan englandsimport. Denna gången var destinationen en egendom i Skaraborgs län. Djuren slaktades omedelbart ut och orsakade såvitt bekant inte någon vidare smittspridning. Efter detta brukar 1856 anses som det år då Sverige blev fritt från sjukdomen<sup>10</sup>.

### 1875 års förordning

Under slutet av 1800-talet stod hygien och smittskydd i fokus i samhället och blev föremål för ett flertal utredningar, bakgrunden var bland annat urbaniseringen och de grasserade koleraepidemierna. Den första hälsovårdsstadgan utkom 1874 och gav riktlinjer för hälsovården i såväl stad som land. Stadgan föreskrev att det i städerna skulle finnas en hälsovårdsnämnd och att en särskild hälsopolis skulle inrättas, skild från den allmänna polisen, och

---

<sup>8</sup> Se kapitel 3.3.

<sup>9</sup> Se kapitel 5.1.

<sup>10</sup> Se kapitel 5.3.

med uppgift att övervaka hälsoskyddet. Från 1882 hade hälso-polisen ett eget laboratorium för att underlätta kontrollen av livs-medel. År 1875 utkom en epidemistadga som tvingade landets städer att inrätta epidemisjukhus.

Den 19 april 1875 utkom även en ny epizootilagstiftning, denna gång med titeln ”Kongl. Maj:ts nådiga förordning (1875:26) angående hvad iakttagas bör till förekommande och hämmande av smittosamma sjukdomar bland husdjuren”. Det vidgade djurbegreppet var alltså borttaget och det skulle dröja nästan 100 år innan det återkom. Nytt för 1875 års epizootilagstiftning var också att den för första gången innehöll en lista över de sjukdomar som författningen var tillämplig på, dessa var ursprungligen mjältbrand, boskapspest, elakartad lungsjuka, rots, springorm, fårkoppor, elakartad klövsjuka hos får, skabb hos får, samt vattuskräck (rabies). Därutöver gavs möjligheter för Kongl. Maj:t att besluta att lagstiftningen skulle gälla även för annan sjukdom ”bland husdjuren”, om denna vid prövning kunde anses jämförlig med de ovan uppräknade. Noterbart är alltså att mul- och klövsjuka inte var nämnd i lagstiftningens ursprungliga version! Det dröjde dock inte länge innan Sundhetscollegium hade blivit varse vad som framgent skulle komma att bli det stora hotet mot vår kreatursstock. Bara några veckor efter det att den nya lagstiftningen hade trätt i kraft skickade collegiet en underdånig framställan till Kongl. Maj:t om en komplettering av lagstiftningen. Och detta mot bakgrund av att en ”farsotsartad mul- och klövsjuka nyligen yppat sig bland nötkreaturen på åtskilliga ställen i riket”. Kongl. Maj:t reagerade snabbt och i och med en nådig kungörelse daterad den 21 maj 1875 var det fastställt att lagstiftningen skulle gälla även mul- och klövsjuka!

Annars var det tydligt att kunskapen om hur de olika sjukdomarna sprids hade ökat väsentligt. Djur som angripits av boskapspest, elakartad lungsjuka eller rots hos häst skulle efter veterinärt förordnande omedelbart avlivas. Detsamma gällde för djur som inom tio dagar varit i smittfarlig kontakt med sådant djur. För djurvärden utgick enligt tidigare bestämmelser ersättning med allmänna medel. Nytt var dock att det var särskilda värderingsmän som skulle fastställa detta djurvärde. Till skillnad mot vad som tidigare gällt skulle ersättningen baseras på djurets uppskattade värde innan sjukdomen. Till den nya epizootiförfattningen anmodade Sundhetscollegiet lärarkollegiet vid veterinärinstitutet att utarbeta ett antal sjukdomsbeskrivningar (42). Den för Sverige fortfarande mycket aktuella sjukdomen rabies fick även den utrymme i förordningen. För första gången specificerades i lagstiftningen (7 §) att

angripna djur omedelbart skulle dödas och att hundar inom ett visst område från ett konstaterat fall skulle hållas bundna inomhus eller förses med munkorg. Intressant är också att det föreskrevs att djur som blivit bitna av smittad hund kunde avlivas eller som alternativ "hållas instängd under så lång tid som anses fullt betryggande".

När det gäller de lokala tillsynsuppgifterna var det nu den kommunala nämnden (eller i staden ovan nämnda hälsovårdsnämnd) som hade ansvaret. Detta var alltså efter kommunalreformen 1862, och därmed var även kyrkorådets roll i epizootilagstiftningen ett minne blott. Regionalt låg ansvaret liksom tidigare hos Kungl. Maj:ts befallningshafvande. Sedan 1830 fanns det ett krav, via en kungl. kungörelse, att varje län skulle anställa minst en veterinär (länsdjurläkare) för att biträda provinsialläkarna med bekämpningen av smittsamma sjukdomar. För ändamålet hade 1829 års riksdag tillskjutit medel (34). Vid denna tid fanns uppskattningsvis cirka 200 veterinärer i landet. Syftet med 1830 års kungörelse var att få en rikstäckande spridning av veterinärer. År 1877 utfärdade Kungl. Maj:t den första instruktionen för denna nya veterinärkategori, som nu även fick sitt nuvarande namn länsveterinär.

### 1898 års förordning

1875 års förordning omarbetades efter lite drygt 20 år till "Kungl. Maj:ts förnyade nåd. förordning (1898:126) ang. hvad iaktagas bör till förekommande och hämmande af smittsamma sjukdomar bland husdjuren". Författningen skulle nu tillämpas på 14 sjukdomar, inkluderande: boskapspest, elakartad lungsjuka, rots, koppor hos får, skabb hos får, mjältbrand, vattuskräck, elakartad klöfsjuka hos får och getter, smittsam mul- och klöfsjuka, svinpest, svinsjuka och rödsjuka, hönspest och hönskolera. Förordningens ersättningsregler kom att bli norm långt in på 1900-talet. Det var i princip enbart djurägares förlust genom nedslaktning av sjuka eller för sjukdom misstänkta djur som kunde bli föremål för ersättning.

En nyordning i 1898 års förordning var att det nu fanns sjukdomsspecifika regler samlade i slutet, annars påminde förordningen i sin detaljerade utformning mycket om sin föregångare. Djurägare som misstänkte någon av de sjukdomar som författningen omfattade hade liksom tidigare att anmäla detta till vederbörande kommunalnämnd. Nämnden skulle införskaffa upplysningar om sjukdomen och

sedan anmäla detta vidare till befallningshåfvande (länsstyrelsen). Det var liksom tidigare länsstyrelsen som förordnade veterinär att – skyndsamt – utföra erforderlig utredning vid misstänkt smitta. Det var också länsstyrelsen som beslutade om smittförklaring samt de vidare bekämpningsåtgärder som inte framgick direkt av förordningen. När det gäller avlivning av djur fanns ingen direkt enhetlighet i lagstiftningen. I allmänhet skulle drabbade djur (obligatoriskt) avlivas men i vissa fall (rots och smittsam blodbrist hos häst) var det medicinalstyrelsen som (fakultativt) kunde besluta om detta. Bemyndigade att slakta ut en hel besättning fanns inte i förordningen, däremot hade medicinalstyrelsen för sjukdomen mul- och klövsjuka i ett kungl. brev från 1892 erhållit bemyndigande att ”vidtaga alla de åtgärder styrelsen kunna finna nödiga för sjukdomens hämmande”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Se kapitel 3.3.

Tabell 2.2 Tidsmässig översikt över de första epizootilagstiftningarna

Titel	Giltighetstid (ungefärlig)	Tillämpningsområde (vid lagstiftningens ikraftträdande)
Kongl. Maj:ts Nådige Förordning huru förhållas bör til förekommande af den på åtskillige orter i riket upkomne boskapsjukan och fänadspesten	1722-1750	Boskapspest
Kongl. Maj:ts förnyade nådiga förordning angående boskapsjukan och fänadspest	1750-1828	Boskapspest
Kongl. Maj:ts nådiga kungörelse (74/1828) om hvad i händelse af yppad smittsam sjukdom hos djuren iakttagas bör	1828-1875	Förutom boskapspest "ovanliga eller smittsamma sjukdomar hos husdjur", men även misstänkt far-sot hos vilda djur, fåglar eller fiskar i den fria naturen
Kongl. Maj:ts nådiga förordning (26/1875) angående hvad iakttagas bör till förekommande och hämmande av smittsamma sjukdomar bland husdjuren	1875-1898	Mjältbrand, boskapspest, elak-artad lungsjuka, rots, springorm, fårkoppor, elakartad klövsjuka hos får, skabb hos får, samt vattuskräck
Kongl. Maj:ts förnyade nåd. förordning (126/1898) ang. hvad iakttagas bör till förekommande och hämmande af smittsamma sjukdomar bland husdjuren	1898-1935	Boskapspest, elakartad lungsjuka, rots, koppor hos får, skabb hos får, mjältbrand, vattuskräck, elak-artad klöfsjuka hos får och getter, smittsam mul- och klöfsjuka, svinpest, svinsjuka och rödsjuka, hönspest och hönskolera
Lag (1935:105) om bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar	1935-1980	Lagen gällde ursprungligen endast smittsamma sjukdomar hos husdjur. Sjukdomarna framgick dels direkt av lagen, dels av ett flertal kungörelser och brev genom vilka lagen gjorts tillämplig på ytterligare sjukdomar. År 1970 utvidgades lagen till att avse sjukdomar hos alla slags djur, alltså inte bara husdjur. Regeringen gavs samtidigt bemyndigande att föreskriva vilka sjukdomar som skulle omfattas av lagen.

### 2.3 Det hygieniska gränsskyddet

Det statliga s.k. hygieniska gränsskyddet började byggas upp ungefär samtidigt som staten införde en tvingande lagstiftning för bekämpning av djursjukdomar inom landet. En kunglig förordning daterad den 26 mars 1745 stadgade om införselbud för nötkreatur från

Holstein och Holland, detta som ett led i arbetet med att minska risken för införsel av boskapspest.

### Veterinärbesiktning och uppföljning

Efter 1745 års regler dröjde det drygt 100 år innan det år 1856 kom till en mer genomgripande förändring av införselreglerna. Nu var det erfarenheterna av boskapspest och elakartad lungsjuka hos nötkreatur samt rots hos hästar som gjorde att reglerna utvecklades. I kungörelsen nr 43/1856 med föreskrifter till förekommande av smittsamma kreaturssjukdomars införande i riket stadgades bl.a. att kreatur vid ankomst till svensk hamn skulle besiktigas av veterinär. I det fall hästar infördes från land, som förklarats smittat av rots, eller nötkreatur importerades från land smittat av viss lungsjukdom, skulle under tre månaders tid från införseltillfället djuren besiktigas av veterinär. Denna besiktning skulle ske en gång per månad och på djurägarens bekostnad (28).

Den 30 maj 1873 utkom en ny kungörelse i ämnet och nu hade sjukdomslistan utökats till elakartad lungsjuka, mjältbrand, rots eller springorm, fårkoppor, elakartad klövsjuka, skabb hos får och rabies. Skedde import av djur från orter angripna av dessa sjukdomar skulle veterinär uppföljning ske i tre månader. Besiktningen skulle liksom tidigare äga rum minst en gång i månaden och kunde ske på lossnings- eller bestämmelseorten. Nytt var också att djuret skulle förvaras åtskilt från andra djur och under ”iakttagande av lämpliga försiktighetsmått”. Djur som vid ankomsten befunnits angripet av smittsam sjukdom skulle avlivas eller, utan kontakt med land, genast återutföras. Dessa regler utgjorde ett slags embryo till det kommande karantänsväsendet.

”att som England är förklaradt smittadt af rots eller springorm bland hästar, skall det införda hästskreaturet under nittio dagar afskiljas från andra djur och med iakttagande af lämpliga försigtighetsmått för öfrige ställas under tillsyn av Eder, som förordnas att på djuregarens bekostnad två gånger i månaden besigtiga samma hingst samt om densamme efter bestämda tidens utgång befinnes frisk och frigifves, derom samt om samtliga besigtningarne hit ingifva rapport.”

Utdrag ur skrivelse från Kungl. Befallningshavande i Kristianstads län till länsveterinär A. Th. Hjortsberg daterat den 14 juni 1884 (33).



## Karantänskrav

I en förnyad kungörelse (1885:25) kom begreppet karantän in i lagstiftningen. Nu fick införsel av husdjur sjöledes bara ske till ort där det fanns en behörig veterinär anställd och en lämplig lokal att tillgå. I praktiken medförde detta en begränsning av antalet införselorter. Hade inte kommunen eller hushållningssällskapet ordnat en sådan lokal var det upp till importören att göra detsamma. Karantänsloken skulle vara belägen inom staden eller i dess omedelbara grannskap samt inrättad enligt medicinalstyrelsens närmare anvisningar (28).

Så långt hade staten varit kategorisk i att alla med bestämmelserna följande kostnader skulle belasta importören. Men med karantänsväsendet följde en ständig och alltjämnt aktuell diskussion om kostnadernas fördelning mellan importör, införselort (kommun) och staten. I medicinalstyrelsens kungörelse med anvisningar om karantänslokaler stadgades bl.a. om avskilt läge, tillräckliga utrymmen samt att utrymmena utformades så att rengöring och desinfektion underlättades. Från förarbetena till kungörelsen kan utläsas att de närmast berörda kommunerna i princip inte var motståndare till frågan om karantäner på kommunal mark men eftersom dessa, enligt exempelvis stadsfullmäktige i Göteborg, ”otvivelaktigt gagnade hela landet och huvudsakligast landsbygden” och staden Göteborg därmed inte såg någon påtaglig fördel med etableringen måste kostnaderna bäras av det allmänna. Vid förra seklets början fanns enligt medicinalstyrelsens kungörelse den 2 januari 1901 karantänsanstalter inrättade i Helsingborg, Härnösand, Kastellgården i närheten av Kungälv (via Göteborg), Landskrona, Luleå, Malmö, Stockholm, Sundsvall, Söderhamn och Umeå.

Från och med 1890 började införselreglerna mer att ta formen av förbud mot införsel av djur eller djurprodukter från vissa sjukdomsdrabbade (i första hand mul- och klövsjukessmittade) områden. Det var nu inte längre tillfyllest med enbart en veterinär uppföljning. I en kungörelse (nr 88) från den 30 november 1894 stadgas exempelvis om förbud mot införsel av nötkreatur m.m. från Amerika.

Samtidigt med 1898 års epizootiförordning utgavs också en ny övergripande införselkungörelse. Kungl. kungörelsen angående vad iaktagas bör till förekommande av smittsamma husdjursjukdomars införande i riket, den 9 december 1898 (nr 127) blev därmed ett tydligt exempel på hur statsmakterna försökte samordna gränsskyddet med regelverket för kontroll och bekämpning av djursjukdomar inom landet. Kungörelsen innebar bl.a. ett förbud att från

land smittat av mul- och klövsjuka införa idisslande djur och svin samt hästar och fjäderfä. Samma sak gällde för djur som kunde ha haft smittfarlig kontakt under de två månader som föregick utförseln.

**Tabell 2.3 Några exempel på import av djur och djurprodukter som givit till större bekämpningsinsatser i Sverige**

Sjukdom	Import	Tidpunkt för import
Tuberkulos hos nötkreatur	Avelsdjur	1830-1860
Elakartad lungsjuka hos nötkreatur	Avelsdjur	1847, 1851
Paratuberkulos hos nötkreatur	Avelsdjur	1887-1896, 1947-1952, 1975 m.fl.
Svinpest	Fläsk	1940, 1943
Brucellos hos svin	Köttmjöl (foder)	1956
Mjältbrand hos svin	Köttmjöl (foder)	1956
Tuberkulos hos hjort	Avelsdjur	1988

## 2.4 Den moderna epizootilagstiftningen

### 1935 års epizootilag

I slutet av 1920-talet blev det uppenbart att epizootilagstiftningen krävde en mer omfattande ansiktslyftning. Framför allt behövde den bättre anpassas till det ständiga hot som mul- och klövsjukan innebar. Vägen dit blev dock lång. Sverige hade nu genomlevt sin första riktigt omfattande mul- och klövsjukeepizooti 1924–1927. Försäkrings-systemet hade blivit föremål för utredning (SOU 1925:40)<sup>12</sup>, liksom hela strategin gentemot mul- och klövsjuka (SOU 1925:38)<sup>13</sup>. Därtill hade 1898 års lagstiftning genomgått ett stort antal ändringar och upplevdes nu som svåröverskådlig och omodern. Utredarna av mul- och klövsjuka ville ha en särskild lagstiftning för mul- och klövsjuka, men efter att ha remitterat förslaget förordade medicinalstyrelsen i stället en ny sammanhållen epizootilagstiftning.

I oktober 1928 fick också medicinalstyrelsen Kungl. Maj:ts uppdrag att tillsätta en ny utredning, av s.k. epizootisakkunniga. Utredarna skulle dock bygga sitt arbete på bland annat de två tidigare utredningarna om försäkringssystemet och mul- och klövsjuka. De sakkunniga överlämnade sitt betänkande (SOU 1929:18) till styrelsen den 31 juli 1929. Sedan medicinalstyrelsen inhämtat yttranden över detta, från bland annat veterinärhögskolans lärarkollegium, samt

<sup>12</sup> Se kapitel 7.2.

<sup>13</sup> Se kapitel 3.3.

anordnat vad som med modern terminologi skulle kallas för en hearing fann medicinalstyrelsen dock för gott att göra en överarbetning av de sakkunnigas förslag och avgav den 30 augusti 1930 ett eget förslag i ämnet (SOU 1930:22).

Såväl sakkunnigeförslaget som medicinalstyrelsens förslag upptog ett stort antal sjukdomar med en relativt komplicerad uppdelning i olika avdelningar och grupper, detta beroende på sjukdomarnas svårighetsgrad respektive tänkt kontroll- och bekämpningsstrategi. De sakkunniga förordade exempelvis en indelning i två avdelningar, där avdelning II upptog sjukdomar där (endast) anmälningsplikt och isoleringsförfarande för misstänkt smittade djur föreslogs. De mer allvarliga sjukdomarna hamnade i avdelning I där de delades in i fyra grupper beroende på omfattningen av föreslagna bekämpningsåtgärder. I denna avdelning var det 13 sjukdomar som hamnade i gruppen A med de strängaste reglerna. Jämförelsevis innebar medicinalstyrelsens senare förslag att ett något mindre antal sjukdomar togs upp i lagstiftningen och att de föreslagna åtgärderna i vissa fall var mindre omfattande än de som de sakkunniga föreslagit.

När det gäller ersättningsfrågan gick de sakkunniga längst och förordade en lösning där ersättning med statsmedel endast skulle utgå om kostnaden inte kunde täckas med en försäkring, utredarna såg då framför sig att den frivilliga försäkringen inom viss tid skulle ersättas med en obligatorisk försäkring. Medicinalstyrelsen var inne på liknande tankegångar men menade att den frivilliga försäkringsformen inte var något alternativ i den händelse staten inte skulle täcka mer kostnadskrävande åtgärder, i förekommande fall var en lagstadgad obligatorisk försäkring det enda alternativet.

De flesta remissinstanserna var överlag positiva till medicinalstyrelsens förslag. Av de centrala instanserna var det endast lantbruksstyrelsen som krävde en fullständig omarbetning av förslaget. Det var framförallt det faktum att smittsam kastning hos nötkreatur upptogs i det nya lagförslaget som lantbruksstyrelsen vände sig emot<sup>14</sup>. Denna åsiktsdivergens vad avser den allmänt utbredda sjukdomen smittsam kastning utgjorde en direkt parallell till den emellanåt ganska hätska diskussionen mellan systemmyndigheterna om hur nötkreaturstuberkulosen bäst skulle bekämpas<sup>15</sup>. Lantbruksstyrelsen såg det också som "obilligt" att i enlighet med de sakkunnigas förslag rätten till ersättning gjordes beroende av om

---

<sup>14</sup> Se kapitel 4.3.

<sup>15</sup> Se kapitel 4.2.

försäkring tagits eller inte. I likhet med medicinalstyrelsen förordade man i sådant fall en obligatorisk försäkring.

Samtliga utredningsförslag samt remissyttranden upptogs till behandling i Kungl. Maj:ts prop. nr 42/1935. Departementschefen som i sin argumentation nu hade den grannlaga uppgiften att väga samman fyra olika utredningar (SOU 1925:38 och 40, SOU 1929:18 samt SOU 1930:22) – vilka kommit till delvis olika resultat – pläderade inledningsvis för vikten av att bestämma gränserna för de ingrepp från statens sida som en epizooti kunde föranleda i en allmän författning. Därmed skulle ”berörda personers rättigheter och skyldigheter ... med hänsyn till dessa bestämmelsers vikt och betydelse, upptagas i en av riksdagen godkänd epizootilag”. Den nya lagen skulle vara övergripande till sin karaktär och inte ”belastad” med den mängd ”detaljföreskrifter” som de olika utredningarna hade föreslagit. Därefter följde en relativt ingående analys över lämpligheten av att olika sjukdomar ingick i lagstiftningen, vars syfte endast angavs till att ”genom tvångsåtgärder bekämpa de smittsamma husdjursjukdomarna”. Som ett resultat av den analysen föll indelningen i olika sjukdomsgrupper och avdelningar bort. Bort föll även den smittsamma kastningen och istället förordades ett frivilligt bekämpande. Intressant kan även vara argumentationen avseende sjukdomen paratuberkulos hos nötkreatur. Då det konstateras att sjukdomen inte har förekommit i landet (sic!) medför detta att ”några bestämmelser mot densamma torde därför för närvarande icke vara erforderliga”. Sjukdomen kom sedan att lyftas in i lagstiftningen via en kungörelse 1952. Sammanlagt tretton sjukdomar hamnade slutligt i lagförslagets 1 §, till övervägande delen de sjukdomar som av de sakkunniga hade placerats i grupp A, avdelning I. Fräsbrand hos idisslare blev den enda nya sjukdom som togs med i lagstiftningen.

Organisatoriskt föreslogs en del förändringar. Nu försvann exempelvis djurägarens anmälningsskyldighet till ordföranden i hälsovårds- eller kommunalnämnden. Anmälan skall istället göras till veterinär. Veterinären får en generell undersökningsplikt avseende samtliga epizootisjukdomar samt en möjlighet att utfärda spärrförklaring för misstänkt smittade besättningar. Det fastställs vidare i lagen att medicinalstyrelsen utövar den ”högsta” tillsynen över lagstiftningen och att länsstyrelsen svarar för regional tillsyn. En tillsynshierarki skapas med medicinalstyrelsen, länsstyrelsen och kommunen. Länsstyrelsen får möjlighet att besluta om vad som då kallades för misstänktförklaring och smittförklaring, dessutom att besluta om ytterligare restriktioner inom omkringliggande område (skyddsområde). Länsstyrelsen får även fatta ytterligare beslut nödvändiga

för att begränsa smittspridning. Men nu skall samtliga beslut fattas i samråd med medicinalstyrelsen. När det gäller beslut om nedslaktning av hel besättning (*stamping out*) lades sådant bemyndigande inte in i lagstiftningen utan gjordes avhängigt en hemställan till och beslut från Kungl. Maj:t.

När det gäller ersättningsfrågan konstaterades att eftersom bekämpandet av de smittsamma sjukdomarna var ett samhällligt intresse var det självklart att staten på ett eller annat sätt måste lämna ekonomiskt bistånd. Slutresultatet blev att staten, med vissa begränsningar, skulle ersätta den enskilde för dennes förluster och kostnader i samband med beslut enligt lagen. Vad avser förslaget att kostnaderna i första hand skulle täckas genom statsunderstödda försäkringar avfärdades detta med att sådan försäkringsverksamhet inte hade existerat någon längre tid och att försäkringsbolagens fonder inte var tillräckligt stora. Dessutom poängterades risken för att djurägare som inte tecknat försäkring skulle underlåta att anmäla sjukdomsutbrott. Slutresultatet blev att staten, med vissa begränsningar, skulle ersätta den enskilde för dennes förluster och kostnader i samband med beslut enligt lagen. Jämfört med senare års lagstiftning var det dock fortfarande en mycket inskränkt ersättningsrätt<sup>16</sup>.

Riksdagen hade inga invändningar mot dessa resonemang utan biföll så slutligen lagen (1935:105) om bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar (epizootilag) att gälla från och med den 1 januari 1936.

#### *Medicinalstyrelsen eller lantbruksstyrelsen eller veterinärstyrelsen ....?*

Under 1900-talets första hälft fanns en ständigt återkommande och ganska svåröverskådlig diskussion om vilken statlig myndighet som skulle ha ansvaret för den centrala veterinäradministrationen. Redan 1898 hade Kungl. Maj:t föreslagit att veterinärärendena skulle övergå från medicinalstyrelsen till lantbruksstyrelsen. Hemställan bifölls dock inte av riksdagen. Den s.k. organisationskommittén kom 1910 fram till samma slutsats. Kungl. Maj:t lade därför till 1911 års riksdag fram en proposition med den innebörden – men riksdagen sade återigen nej till förslaget. År 1912 föreslog de s.k. departementalkommittéerna att veterinärärendena skulle hanteras av ett särskilt veterinärkontor inom jordbruksdepartementet, härav blev dock heller intet. Istället beslutade 1914 års riksdag att veterinärärendena

---

<sup>16</sup> Se kapitel 7.3.

skulle hanteras av en särskild avdelning inom medicinalstyrelsen – veterinärbyrån. Fem år senare föreslog dock medicinalstyrelsen Kungl. Maj:t att veterinärärendena skulle föras över till en särskild veterinärstyrelse. Ett förslag som sedermera tillstyrktes av dåvarande veterinärläkareföreningen i yrkanden till Kungl. Maj:t 1921 och 1925. Ärendet överlämnades av Kungl. Maj:t till 1926 års besparingssakkunniga. De sakkunniga fann dock inte att det förelåg tillräckliga skäl för en självständig veterinärstyrelse utan återuppväckte istället de äldre förslagen om en överföring av ansvaret till lantbruksstyrelsen. Detta senare förslag avstyrktes dock av såväl av medicinalstyrelsen som av lantbruksstyrelsen vilka fruktade konfliktsituationer mellan styrelsen och lantbrukarna vid epizootibekämpande under lantbruksstyrelsens ledning. Propositionen till 1928 års riksdag blev därför att veterinärärendena tillsvidare borde kvarstå i medicinalstyrelsen och detta blev också riksdagens beslut (9). Det enda undantaget var tuberkulosärendena vilka mellan åren 1897 och 1933 hanterades av lantbruksstyrelsen<sup>17</sup>.

Även om medicinalstyrelsen fick tillbaka tuberkulosärendena 1934 var frågan långt ifrån avgjord. 1942 tillkallade chefen för socialdepartementet sakkunniga för en utredning rörande organisationen av den centrala förvaltningen av medicinal- och veterinärärenden. Utredningen presenterade i sitt betänkande från 1946 två förslag rörande veterinäradministrationen. Det förslag som utredningens majoritet förordade innebar att veterinärfrågorna skulle ges en mer självständig ställning inom medicinalstyrelsens organisation. Det andra förslaget innebar att en fristående veterinärmyndighet skulle inrättas under jordbruksdepartementet. Remisshandlingen gav vid handen att åsikterna i frågan i vanlig ordning var djupt divergerande, inte minst veterinärkåren uppvisade en ”studie av oenighet” (9) I prop. till 1947 års riksdag framlades dock ett förslag som i princip byggde på det andra alternativet. Riksdagen tillstyrkte detta och den nya veterinärstyrelsen blev verklighet från och med den 1 juli 1947.

#### *Erfarenheter från 1938–1940 års mul- och klövsjukepizooti*

Även om förarbetet till den nya epizootilagen hade tagit närmare tio år dröjde det ändå inte länge innan det var dags för en ny utredning. Och återigen var det erfarenheterna från mul- och klövsjukan, närmare bestämt 1938–1940 års epizooti, som låg till grund för arbetet.

<sup>17</sup> Se kapitel 4.2.

Utredarna tillsattes av Kungl. Maj:t och kom att kallas för 1939 års epizootisakkunniga. Det var en diger lista som de skulle ta sig an. Förutom frågan om obligatorisk försäkring<sup>18</sup>, skulle utredarna bland annat se över:

- Ledningsförhållandena – även om länsstyrelsens bemyndiganden nu var kraftigt beskurna – talades det fortfarande om en ”dualism” i ledningen som ”icke är lycklig”. I den proposition (1941/84) som sedermera kom att läggas talar departementschefen till och med om ”allvarliga brister” som kom att vålla ”osäkerhet” om vilken myndighet som svarade för vad och att det saknades en enhetlig ledning.
- Möjligheterna att förenkla och förbilliga reglerna för bevakning av spärrade gårdar och desinfektion. I det senare fallet även vem som skulle betala kostnaden.
- Utfärdade transportrestriktioner samt det sätt på vilket djur transporterades till slakterierna.
- Ersättning till fältverksamma veterinärer samt frågan om det för kliniskt verksamma veterinärer var möjligt att kombinera gårdspraktik med fältverksamhet under epizootiarbetet.
- Upprättande av en anstalt där forskning rörande mul- och klövsjuka kunde bedrivas, samt möjligheten att trygga framställningen av ”serum” i Sverige.

---

<sup>18</sup> Se kapitel 7.2.

Figur 2.2 1939 års epizootisakkunniga



Ordf Beskov, sekr Odén, landshövding Fallenius, medicinalrådet Höjer. Bland experterna syns Sigbert Jerlov nr två från vänster och prof Magnusson nr tre från höger.

Utredarna redovisade den 30 september 1940 sina förslag i ett betänkande till ändrade bestämmelser angående bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar (SOU 1940:26). Frågan om ersättning till veterinärer, samt vem som skulle bära ansvaret för smittreningskostnader, behandlades i två separata yttranden. Yttrandet angående smittrening, som sedermera medförde att smittreningskostnaderna togs bort från försäkringen, redovisas i kapitel 7.2. Till utredningen bilades också ett förslag på ändringar i ett antal författningar, bland annat då epizootilagen (1935:105) och epizootikungörelsen (1935:106) samt därtill ett 126 sidor långt förslag till tillämpningsföreskrifter vid kontroll- och bekämpning av mul- och klövsjuka.

Av huvudbetänkandet framgick bland annat att:

- När det gällde ledningen av bekämpningsinsatserna föreslogs att länsstyrelserna framgent skulle ställa sig till efterrättelse de föreskrifter och anvisningar som utfärdades av medicinalstyrelsen. Medicinalstyrelsen föreslogs också ta över ansvaret för utbetalning av ersättningar.
- Det även framgent borde vara ”nedslaktningsförfarandet” (*stamping out*) som skulle vara den gängse bekämpningsmetoden. Samtidigt konstateras dock att erfarenheterna från vaccineringsförsöken var



så goda att medicinalstyrelsen borde få rätt att föreskriva om obligatorisk vaccinering av djur, såväl i förebyggande syfte som i bekämpningssyfte.

- Vidare framlades en stor mängd med detaljer om bekämpningsförfarandet vid utbrott av mul- och klövsjuka. Bland dessa kan exempelvis nämnas att tiderna för personrestriktioner vid smittade gårdar föreslogs skäras ned. För gårdar där nedslaktning tillämpades från 20 dagar efter avslutad smittrening till samma dag som smittreningen avslutades. Skyddsområdena föreslogs kunna bli något mindre i omfattning.

Förslagen till ändringar i lag och kungörelse antogs efter det att såväl regering som jordbruksutskottet ställt sig bakom utredningen. Vad avser de mer tekniska detaljerna inskränkte sig utskottet (JoU 18/1941) till att försiktigtvis ”understryka vikten av att strängare ingrepp i den allmänna samfärdseln icke företagas än som oundgängligen krävas för sjukdomens bekämpande”.

### *Folkförsörjningen*

Den svenska jordbrukspolitiken hade länge som ett av sina syften att Sverige skulle vara självförsörjande vad gäller livsmedel, ett självförsörjningsmål som kom att gälla fram till och med EU-medlems. Planeringen var inriktad på krigsfall, då exempelvis lantbrukare och lantbruksmaskiner inte skulle kallas in till Krigsmakten (senare Försvarmakten) utan bli kvar vid sin försörjningsviktiga verksamhet; detta gällde för övrigt hela livsmedelskedjan och inte bara primärproduktionen. Vidare beredskapslagrades vissa importvaror som gödselmedel m.m. I takt med att krigshotet minskade ökade den s.k. anpassningsperioden, den tid under vilken de beredskapshöjande åtgärderna skulle vidtagas. När försörjningsmålet slutligen avskaffades var den tio år. Även om de epizootiska sjukdomarna som mul- och klövsjuka och svinpest tidvis sågs som ett hot mot folkförsörjningen kom självförsörjningsmålet aldrig att få någon större betydelse för djursmittskyddet.

*Tuberkulos och brucellos och AD ...*

Efter det att erfarenheterna från 1938–1940 års mul- och klövsjukes-epizooti tagits till vara i 1935 års epizootilagstiftning (1941:341) var lagstiftningen i sin principiella uppbyggnad i stort sett orörd fram till och med slutet av 1960-talet. De sjukdomar för vilka lagen skulle äga tillämplighet var dock en ständig aktuell fråga. År 1961 var det exempelvis uppenbart att kontroll- och bekämpningsprogrammen för nötkreaturstuberkulos och smittsam kastning hos klövbärande djur inte bara hade varit framgångsrika utan även att de två sjukdomarna i praktiken var utrotade från landet. Dessutom hade en allvarlig sjukdom hos svin – Aujeszky's sjukdom – börjat dyka upp i Skåne.

”För att epizootilagens bestämmelser skall kunna tillämpas på en sjukdom fordras,

- att denna icke har för stor utbredning,
- att effektiva bekämpningsmetoder finns mot sjukdomen, samt
- att smittvägarna i den mån de är kända kan stängas effektivt.

Varefter nya sjukdomar uppträder i landet eller läget beträffande tidigare befintliga sjukdomar påtagligt förändras prövar veterinärstyrelsen, huruvida det är möjligt och lämpligt att på dem tillämpa epizootilagen. Enligt lagens 1 § 3 mom. kan Konungen på framställning av veterinärstyrelsen eller länsstyrelse besluta att i lagen givna stadganden helt eller delvis skall lända till efterrättelse med avseende på sjukdom, som icke är upptagen i förteckningen. Så var t.ex. fallet år 1961, då två tidigare mycket utbredda sjukdomar, tuberkulos och smittsam kastning, ansågs ha genom företagna bekämpningsåtgärder begränsats så att det kunde anses ändamålsenligt att ställa dem under lagen. Det senaste tillfället då Kungl. Maj:t på framställning av veterinärstyrelsen beslutade om tillämpning i viss utsträckning, bl.a. rörande nedslaktning och ersättning till djurägaren, av epizootilagen på sjukdom, som tidigare icke fanns i landet, var år 1965. Då uppträdde i Kristianstads län en virussjukdom, den s.k. Aujeszky's sjukdom, som ansågs bära föranleda nedslaktning av hela besättningen. Då misstankarna på sjukdomen började ta form erhöll veterinärstyrelsen under hand från Jordbruksdepartementet besked om att

epizootilagen kunde tillämpas och medgavs nedslakta besättningen vid tidpunkt styrelsen fann lämplig. När diagnosen ansågs säkerställd avgav styrelsen skriftlig framställning i ämnet och Kungl. Maj:ts formella beslut fattades två dagar senare.”

Jordbruksutskottet sammanfattar i ett betänkande (JoU 1966:22) det författningsmässiga läge vad avser epizootilagens sjukdomar.

### *En ny sjukdomsförteckning*

Den flexibilitet i tillämpningsområdet som exempelvis Jordbruksutskottets betänkande gav uttryck för medförde dock en alltmer svåröverskådlig lagstiftning. År 1969 fanns det 12 sjukdomar uppräknade i epizootilagen (1935:105), men lagstiftningen ägde dessutom giltighet för ytterligare tio sjukdomar upptagna i olika kungörelser från Kungl. Maj:t samt för två sjukdomar för vilka veterinärstyrelsen i Kungl. brev hade givits särskilt bemyndigande att tillämpa lagstiftningen. Se tabell 2.4.

**Tabell 2.4 Förändringar i epizootilagstiftningens tillämpningsområde 1935–1970**

- kungörelsen (1939:881) angående tillämpningen av epizootilagen å sjukdomen infektiös laryngotracheit hos höns m.m.
- kungörelsen (1944:249) angående tillämpningen av epizootilagen å en valpsjukeliknande sjukdom
- kungörelsen (1945:15) angående tillämpningen av epizootilagen å sjukdomen svinlamhet
- kungörelsen (1947:197) angående tillämpningen av epizootilagen å beskällarsjuka (dourine) hos djur tillhörande hästsläktet
- kungörelsen (1947:227) angående tillämpningen av epizootilagen å en hönspestliknande sjukdom m.m.
- kungörelsen (1952:800) angående tillämpningen av epizootilagen å sjukdomen paratuberkulos (Johnes sjukdom)
- kungörelsen den 10 februari 1956 (1956:27) angående tillämpning av epizootilagen å sjukdomen smittsam kastning hos svin (svinbrucellos)
- i brev den 7 juni 1956 givet bemyndigande för veterinärstyrelsen rörande sjukdomen koppor hos get

- kungörelsen (1959:143) angående tillämpningen av epizootilagen å sjukdomen virusabort hos häst (influenza equorum)
- kungörelsen (1961:308) om bekämpande av nötkreaturstuberkulos hos klövbärande husdjur och häst samt av brucellos hos klövbärande husdjur
- i brev den 19 mars 1965 givet bemyndigande för veterinärstyrelsen rörande sjukdomen Aujeszky's sjukdom hos svin
- kungörelsen (1967:597) om tillämpning av epizootilagen på sjukdomen vibriofetusinfektion hos nötkreatur

I det läget begärde veterinärstyrelsen – och fick även i oktober 1969 – Kungl. Maj:ts uppdrag att se över lagstiftningen vad avser vilka sjukdomar den skulle vara tillämplig för. I sitt utredningssvar i januari 1970 anförde veterinärstyrelsen att framför allt de senaste årtiondenas ökade internationella handel med djur och djurprodukter hade medfört att risken för introduktion av nya sjukdomar hade blivit större. Den ökade risken skulle mötas med en mer flexibel lagstiftning, där frågan om lagstiftningen tillämpningsområde i sin helhet skulle göras avhängigt Kungl. Maj:ts beslut (och alltså inte längre riksdagens). Veterinarstyrelsen föreslog därför en ändring av 1 § epizootilagen så att berörda sjukdomar kom att anges i tillämpningskungörelsen, den s.k. epizootikungörelsen. En sådan lagändring skulle också innebära att epizootibestämmelserna närmare anslöts till bestämmelserna i smittskyddslagen (1968:231). Nytt i veterinärstyrelsens förslag var också att djurbegreppet (återigen) föreslogs vidgas från husdjur till djur.

Veterinarstyrelsen föreslog även att fyra sjukdomar skulle utgå ur lagstiftningen, nämligen frasbrand hos idisslande djur, valpsjueklignande sjukdom, koppor hos get samt virusabort hos häst. Sjukdomen smittsam kastning hos häst föreslogs föras över till förordningen (1961:309) om bekämpande av salmonellainfektion hos djur. Därutöver föreslog veterinärstyrelsen att sex nya sjukdomar skulle tillföras lagstiftningen (dvs. införas i den nya epizootikungörelsen). Dessa var afrikansk hästpest, scrapie, bluetongue, afrikansk svinpest, infektiös pankreasnekros samt hämorrhagisk septikemi hos odlad laxfisk. Motiveringarna till dessa ändringar i sjukdomsförteckningarna var ganska sparsamma. I det förra fallet (strukna sjukdomar) hänvisades till visad erfarenhet och i det senare fallet (tillförda sjukdomar) företrädesvis till en strävan att uppnå samklang med internationell lagstiftning. Riksdagen beslutade (1970:398) i enlighet med veterinärstyrelsens förslag.

**Tabell 2.5** Antal fall (besättningar) med påvisad epizootisk sjukdom 1950–1959\*

	Mul- och klöv-sjuka	Tuber-kulos hos nöt och svin	Brucellos hos nöt**	Mjält-brand	Fras-brand	Para-tuber-kulos	Brucellos hos svin	New-castle-sjuka	Skabb hos häst
1950	0	-	3 959	17	0	0	0	1	0
1951	103	-	ca 2 300	21	1	0	0	1	0
1952	459	-	u.s.	26	3	1	0	0	0
1953	1	-	u.s.	26	2	3	0	0	0
1954	1	-	31	14	2	4	0	0	0
1955	0	-	14	5	0	12	0	0	0
1956	0	-	6	56	3	0	73	1	0
1957	0	-	3	54	1	0	3	0	1
1958	0	-	0	5	1	0	0	0	0
1959	0	-	0	3	1	0	0	0	0

\* gråa fält markerar årtal då sjukdomen inte var upptagen i epizootilagstiftningen, alternativt där den bara tillämpades regionalt (tuberkulos och brucellos hos nötkreatur).

\*\* anger kvarvarande antal smittade besättningar vid årets början (vilket inte är lika med antalet nysmittade u.s. uppgift saknas).

**Tabell 2.6** Antal fall (besättningar) med påvisad epizootisk sjukdom 1960–1969\*

	Mul- och klöv-sjuka	Tuber-kulos hos nöt och svin	Brucellos hos nöt**	Mjält-brand	Fras-brand	Para-tuber-kulos	AD hos svin	IPN hos odlad laxfisk
1960	3	13	0	3	1	0	0	0
1961	0	5	0	2	0	0	0	0
1962	0	4	0	6	0	1	0	0
1963	0	5	0	2	0	0	0	0
1964	0	2	0	1	0	0	0	0
1965	0	1	0	4	0	0	1	0
1966	1	1	0	2	0	0	1	0
1967	0	0	0	3	0	0	1	0
1968	0	1	0	1	1	0	1	0
1969	0	0	0	1	2	0	3	1

\* gråa fält markerar årtal då sjukdomen inte var upptagen i epizootilagstiftningen, alternativt där den bara tillämpades regionalt (tuberkulos och brucellos hos nötkreatur).

\*\* anger kvarvarande antal smittade besättningar vid årets början (vilket inte är lika med antalet nysmittade).  
u.s. uppgift saknas.

### *Länsveterinärorganisationen*

Under tiden som veterinärstyrelsen existerade (1947–1971) var länsveterinären veterinärstyrelsens regionala resursperson. Länsveterinären var då en från länsstyrelsen fristående expert, dock med en skyldighet att biträda länsstyrelsen i frågor som rörde exempelvis epizootibekämpande. Efter 1972 inplacerades länsveterinärtjänsten inom länsstyrelsen. Samtidigt hade dock *länsveterinärorganisationen* tillsynsuppgifter inom lantbruksstyrelsens ansvarsområde, de senare alltså utanför länsstyrelsens organisation.

Efter förslag från djurhälsoutredningen (SOU 1981:57) fördes 1983 länsveterinärorganisationens arbetsuppgifter över till lantbruksnämnderna (vilka fram till och med 1991 var lantbruksstyrelsens regionala organ). Länsveterinären placerades då som chef för lantbruksnämndens veterinära enhet. I samband med att Statens jordbruksnämnd och Lantbruksstyrelsen slogs samman 1991 till Jordbruksverket inordnades lantbruksnämnderna i länsstyrelsens organisation. Från detta datum blev alltså länsveterinären en renodlad länsstyrelsetjänsteman. Samtidigt omorganiserades länsstyrelserna och jämfördes i förvaltningshänseende med de centrala administrativa myndigheterna. De senare förlorade i och med detta direktivrätten över exempelvis länsveterinären.

### **1980 års epizootilag**

Knappa 50 år efter 1935 års epizootilag var det dags för en ny epizootilag. Nu var det inte något initiativ från de folkvalda eller någon parlamentarisk utredning som låg bakom, utan ett förslag i ärendet hade lämnats av lantbruksstyrelsen 1978. Bakgrunden till detta initiativ var att styrelsen sedan flera år hade arbetat med en översyn av föreskrifterna om mul- och klövsjuka. Det arbetet hade i sin tur medfört att man såg sig föranlåten att även föreslå ändringar i epizootilag och epizootikungörelse. I en skrivelse till jordbruksdepartementet poängterade dock lantbruksstyrelsen att översynen inte innebar ”att huvuddragen av gällande epizootilag och kungörelse ändras”.

Figur 2.3 Epizootilagsdiskussioner i sjuttitotalmiljö



Veterinärrådet Bengt Nordblom, statsepizootolog Göran Hugosson och juristen Lars Gråberg diskuterar utformningen av lantbruksstyrelsens epizootilagsförslag. Bilden tagen 1979 av dåvarande avdelningschefen vid lantbruksstyrelsen Bengt Henricsson. Huvudbonadernas funktion i sammanhanget är inte helt klarlagd.

Lantbruksstyrelsens förslag remitterades av jordbruksdepartementet. Remissinstanserna var i stort nöjda med förslaget, eller hade i vart fall inga invändningar. Den mest långtgående kritiken kom från kammarrätten i Jönköping som bl.a. menade att förslaget inte var tillräckligt underbyggt för att läggas till grund för en lagstiftning och att erfarenheterna från den nuvarande lagens tillämpning inte hade redovisats. Men som statsrådet sedan framförde i propositionen (1979/80:61), förslaget innebar endast i begränsad utsträckning ändringar i sak i förhållande till den gamla lagstiftningen. När det gäller den nog så viktiga frågan om lagstiftningens tillämpningsområde medförde den nya lagstiftningen ingen större förändring, och kanske heller ingen större vägledning.

Lagstiftningens 1 § kom att få lydelsen: denna lag gäller sådana allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa (epizootiska sjukdomar). Vad som avsågs med allmänfarligt definierades inte på annat sätt i motiveringarna än att sjukdomarna var "allmänfarliga i den meningen att de kan få stor utbredning om de inte bekämpas i tid". I begreppet ansågs också ligga att det ingår ett visst överraskningsmoment. För

övrigt skulle tillämpningsområdet definieras i verkställighetsföreskrifter. I sjukdomsförteckningen (den kommande epizootiförordningen) föreslogs införandet av *lumpy skin disease* samt *swine vesicular disease*, därmed var samtliga dåvarande sjukdomar upptagna på internationella byråns för bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar (OIE) s.k. A-lista upptagna i förordningen. När det gäller de begrepp som lagstiftningen använde för att definiera vissa åtgärder föreslog lantbruksstyrelsen att beteckningarna spärrförklaring och smittförklaring skulle införas i lagstiftningen som beteckning för en fastighet med misstänkt respektive konstaterad smitta. Begreppen isolering och misstänktförklaring skulle då utgå. Andra begrepp som föreslogs utmönstras var exempelvis överveterinär som beteckning på lokalt eller regionalt ansvarig veterinär, och tjänsteveterinär som beteckning på fältverksam veterinär. Istället förordades beteckningarna läsveterinär respektive distriktsveterinär.

Den stora förändringen i och med 1980 års epizootilag var dock att nu påtog sig staten det fulla kostnadsansvaret för de föreskrifter och beslut som staten fattade vid epizootibekämpning. Denna förändring är dock närmare beskriven i kapitel 7.3. Den nya epizootilagen (1980:369) trädde i kraft den 1 juli 1980.

#### *Statens veterinärmedicinska anstalt, statsepizootolog m.m.*

Statens veterinärbakteriologiska anstalt grundades 1911 efter förslag från medicinalstyrelsen. Av anstaltens första instruktion framgick bl.a. att uppgifterna skulle vara att bedriva vetenskaplig forskning samt utföra bakteriologiska undersökningar som kunde ”sätta den veterinära administrationen i tillfälle att verksamt bekämpa smittsamma husdjursjukdomar” (20). En omorganisation genomfördes 1943 varvid myndighetens namn ändrades till Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). Under 1940- och 50-talen hade SVA genom konsulentavdelningen en nyckelroll vid uppbyggnaden av den organiserade hälsokontrollverksamheten<sup>19</sup>. Efter förslag från veterinärväsendeutredningen (66) ändrades namnet på konsulenterna till statsveterinärer och särskilda tjänster för husdjursspecialister infördes.

Under 1960-talet förstärktes den epizootologiska kompetensen på SVA i och med att en statsepizootologtjänst inrättades. Dess förste innehavare blev professor Ingemar Månsson som tillträdde befattningen 1966. Verksamheten har successivt utökats och den

<sup>19</sup> Se kapitel 6:1.



epizootologiska funktionen inryms idag (2009) inom enheten för sjukdomskontroll och smittskydd. Enheten har 13 årsarbetskrafter<sup>20</sup> och leds av statsepizootologen. Då statsepizootologtjänsten inrättades hade SVA enligt sin instruktion ett ansvar att ”ge företräde åt undersökning och preparatberedning som påkallas av veterinärstyrelsen (sedan lantbruksstyrelsen) samt att ”vid befarad eller utbruten epizooti eller annan sjukdom, för vars bekämpande åtgärder äro föreskrivna i lag eller annan författning, skall anstalten fullgöra vad veterinärstyrelsen begär, även om andra uppgifter därigenom skulle åsidosättas”. Med tid togs det andra stycket bort och instruktionen ändrades 1994 till dagens lydelse att ”Myndigheten ska i första hand utföra de undersökningar och utredningar som Statens jordbruksverk begär. Dessa ska planeras och genomföras efter samråd med Jordbruksverket.” Den epizootologiska funktionen har allt sedan dess tillkomst verkat som den administrativa myndighetens expertorgan i smittskyddsfrågor. Det har varit ett mycket nära och fruktbart samarbete mellan de båda myndigheterna och då det i detta material anges att den administrativa myndigheten beslutat om något är det i princip alltid baserat på rådgivning från SVA.

SVA:s tjänster åt den administrativa myndigheten sågs länge som en naturlig del av myndighetens verksamhet. Behovet av att ge stöd ökade dock successivt och som ett resultat av den utredning som skedde 1980–1982 om SVA:s verksamhet fick myndigheten även en förändrad anslagskonstruktion. SVA kunde nu ta betalt för sina uppdrag även sådana som utfördes åt den administrativa myndigheten samtidigt minskades statsanslaget. Jordbruksverket är i dag den enskilt största köparen av diagnostiska tjänster vid SVA (SOU 2009:8).

---

<sup>20</sup> Inkluderar även Zoonoscentrum (se kapitel 4.4).

Figur 2.4 Statsepizootologer i arbete



Professorerna Anders Engvall (t.v.) statsepizootolog 1993–2003 samt Martin Wierup statsepizootolog 1983–1992 i någon form av epizootologiskt arbete under 1983.

## 2.5 Gränskontroll i ett gränslöst Europa?

### Införseltillstånd

Det kan nu vara aktuellt att återknyta kontakten med regelverket runt handel med djur och djurprodukter över nationsgränsen. Under 1900-talets första decennier utkom en stor mängd alltmer detaljerade bestämmelser om införsel av olika former av djur och djurprodukter. Efter ett omfattande utredningsarbete inom veterinärstyrelsen tillkom 1958 en veterinär införsel- och utförselkungörelse. Genom den nya införselkungörelsen kunde inte mindre än 27 äldre kungliga kungörelser upphävas, bland dessa den dittills gällande övergripande införselkungörelsen från 1898. Ansvarig myndighet gavs nu bemyndigande att kräva att en viss kategori av djur eller djurprodukter bara fick föras in i landet om det fanns ett införseltillstånd. Krävdes ett sådant införseltillstånd (vilket var normalfallet) skulle myndigheten göra en *individuell* prövning av om tillstånd kunde beviljas och i förekommande fall meddela de villkor som befanns erforderliga. I förarbetena till kungörelsen hade veterinärstyrelsen poängterat att någon annan modell inte var möjlig. Orsaken angavs vara den stora mängden villkorskombinationer samt

det ständigt föränderliga smittskyddsläget. Prövningen fick göras utifrån något av kungörelsens tre syften, varav ett var att hindra spridning av smittsamma djursjukdomar.

Karantänsverksamheten fortsatte dock att vålla ekonomisk och organisatorisk huvudbry. Vid den här tiden fanns det såväl statligt, kommunalt som privat drivna karantäner. Taxan för karantänering fastställdes av lantbruksstyrelsen. De allmänna karantänerna gick med förlust och kommunfullmäktige i Göteborg, Malmö och Helsingborg hade skrivit till regeringen med en anhållan om att staten skulle ta över huvudmannskapet. Lantbruksstyrelsen var ovillig att begära full kostnadstäckning av importörerna då man bedömde att detta skulle öka risken för smuggling. I juni 1976 beslutade jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda karantänsverksamheten. Utredaren lämnade i rapporten Karantänsverksamheten för djur (Ds Jo 1977:14) ett antal förslag där det organisatoriskt föreslogs att staten bör ta över ansvaret för de kommunala karantänerna. Utredningen fick dock små effekter på verksamheten. Karantänen i Malmö lades ned. Karantänen i Helsingborg begärde, utan resultat, statligt bidrag och lades därefter ned. Istället tillkom ytterligare några privata karantäner varvid tanken på en fastställd enhetstaxa övergavs (personligt meddelande Bengt Nordblom).

Utredaren tittade dock inte bara på frågan om karantänsväsendets organisation utan även på ett annat område som länge varit föremål för diskussion. Frågan var nämligen huruvida lantbruksstyrelsen i sin prövning av om ett införseltillstånd skulle beviljas eller inte även kunde lägga in frågan om hur angelägen införseln var! Jordbruksministern kom sedermera att i statsverkspropositionen 1980 ta upp detta ärende för avdömning på följande sätt: "Införsel från ett land med en mindre gynnsam situation än vår egen i fråga om smittsamma sjukdomar innebär alltid ett risktagande. Sådan införsel bör alltså tolereras endast om det finns särskilda skäl. Jag delar karantänsutredningens uppfattning att villkoren för införsel av djur bör skärpas ..... Ändringen tar fasta på att begränsa sådan införsel som inte framstår som angelägen från allmän eller enskild synpunkt". Resultatet blev att 5 § i 1958 års införselkungörelse ändrades (1980:367) till att lyda "avser införseln levande djur får tillstånd lämnas endast om det är angeläget ur avelssynpunkt eller annars från allmän eller enskild synpunkt".

Detta innebar en form av "höjdpunkt" avseende hur styrd införseln av djur och djurprodukter skulle bli i Sverige. Det kom inte att dröja

längre än till mitten av nästkommande decennium innan situationen hade ändrats – radikalt.

### Några lugna decennier

Efter översynerna i slutet av 1970-talet fick såväl epizootilagstiftningen som regelverket runt införsel av djur vara orörda i dryga tiotalet år. Jämfört med de föregående decennierna var för övrigt hela perioden 1960–1985 en ur epizootisynpunkt relativt odramatisk period (tabell 2.7). De stora bekämpningsprogrammen för brucellos och tuberkulos var avslutade, och mul- och klövsjukan visade sig bara med några ströfall under 1960-talet. Den parlamentariska uppmärksamheten runt epizootilagstiftningen sjönk också under denna period, varvid lagstiftningen istället kom att bli ett mer renodlat ansvar för den administrativa myndigheten.

**Tabell 2.7** Antal fall (besättningar) med påvisad epizootisk sjukdom 1970–1985\*

	Tuberkulos hos nöt och svin	Mjältbrand	Smittsam sterilitet	CCPP hos get**	VHS hos odlad laxfisk
1970	2	1	0	0	0
1971	2	1	0	0	0
1972	1	1	0	0	1
1973	1	0	0	0	0
1974	0	1	0	0	0
1975	0	0	0	0	0
1976	0	0	1	0	0
1977	2	0	0	0	0
1978	1	0	0	0	0
1979	0	0	0	0	0
1980	0	1	0	0	0
1981	0	0	0	0	0
1982	0	0	0	0	0
1983	0	0	0	1	0
1984	0	0	0	0	0
1985	0	0	0	0	0

\* gråa fält markerar årtal då sjukdomen inte var upptagen i epizootilagstiftningen.

\*\* enligt yttrande från SVA till lantbruksstyrelsen (1984-07-25) hade den isolerade stammen av *Mycoplasma mycoides ss mycoides* "troligen inte lika stor smittsamhet" som den klassiska formen av CCPP.

## Medlemskapsförhandlingar, tilläggsgarantierna

Under 1992 började förberedelserna för att se över den svenska veterinära lagstiftningen i förhållande till EU-lagstiftningen, detta inför de förhandlingar som småningom skulle resultera i EES-avtalet och sedermera EU-medlemskapet. I juni 1993 var det svenska argumentationsunderlaget klart. EU:s epizootilagstiftning vållade inga större problem. Visserligen tillämpades här ett nytt synsätt för kontrollåtgärder. Strikta regler i ett begränsat område; skydds- och övervakningsområden med en minimiradie om tre respektive tio kilometer från smittad fastighet. Men utanför dessa områden kunde det i princip vara fri handel. Var situationen allvarlig kunde EU-kommissionen besluta om att en del av ett land stängdes av från handel (regionalisering), eller – i yttersta undantagsfall – att hela landet stängdes av. Dessa principer var fjärran från det gamla nationella synsättet där ett smittat land automatiskt diskvalificerades från handel med djur- eller djurprodukter som kunde medföra smitta. Det fanns visserligen en nödbroms ”*the safe guard clause*” som oroliga medlemsstater kunde dra i, men den kunde Kommissionen snabbt lösa upp om den inte ansågs berättigad.

Det för svenska förhållanden stora problemet var dock inte de sjukdomar för vilka EU hade ett regelverk utan alla de sjukdomar för vilka ett sådant regelverk saknades! Var inte sjukdomen ”reglerad” i de direktiv som styrde handel med djur och djurprodukter<sup>21</sup> fick den heller inte bli föremål för statlig kontroll vid handel mellan medlemsstater. Exempel på oreglerade sjukdomar var salmonella hos lantbrukets djur, Aujezkys sjukdom hos svin och paratuberkulos hos nötkreatur. Den enda utvägen var då att söka om s.k. tilläggsgarantier för dessa sjukdomar. Den svenska argumentationen fokuserades därför helt på det som kallades för position 33 och 34, vilket i det förra fallet innebar en begäran om att få hela det svenska salmonellakontrollprogrammet godkänt och i det senare fallet innebar en ansökan om 28 stycken s.k. tilläggsgarantier. Kommissionen hade så långt varit ytterst restriktiv vid bedömningen av tidigare ansökningar om tilläggsgarantier från övriga medlemsstater. Ansökan hade föregåtts av ett omfattande arbete under SVA:s ledning med att fram underlag för de olika ansökningarna.

---

<sup>21</sup> Regelverket rör inte vegetabiliskt foder som Jordbruksverket betraktar som ett icke harmoniserat område. Här har alltså salmonellakontrollen av införda varor fortsatt som tidigare.

## Nya kontrollprogram ... visar på nya sjukdomar

Kommissionen kunde fatta beslut om tilläggsгарantier på två grunder, antingen baserat på att medlemslandet hade ett effektivt kontrollprogram för sjukdomen eller att landet på ett övertygande sätt kunde visa att det var fritt från sjukdomen. Detta innebar att Jordbruksverket i samråd med Jordbruksdepartementet och berörda näringsorganisationer hade att besluta om en tydlig ambitionsökning för vissa sjukdomar, försåvitt att en adekvat ansökan enligt EU:s regelverk skulle kunna presenteras. Resultatet blev två helt nya obligatoriska övervaknings- och provtagningsprogram: Fiskhälsokontrollen och Hönshälsokontrollen. Därutöver intensifierades smittspårningen avseende paratuberkulos hos nötkreatur samt igångsattes ett provtagningsprogram för sjukdomen IBR/IPV hos nötkreatur. Resultatet lät heller inte vänta på sig såtillvida att de fall av epizootiska sjukdomar som uppdagades under åren 1994–1996 i princip samtliga var ett resultat av dessa nya kontrollprogram (tabell 2.8).

**Tabell 2.8** Antal fall (besättningar) med påvisad epizootisk sjukdom 1986–1995

	IBR/IPV	Paratuberkulos	Scrapie	Newcastle-sjuka	IPN hos odlad fisk	Tuberkulos hos hjort	Tuberkulos övriga djurslag
1986	1	0	1	0	5	0	0
1987	0	0	0	0	0	0	0
1988	0	0	0	0	0	0	1
1989	1	0	0	0	0	0	1
1990	0	0	0	0	4	0	0
1991	0	0	0	0	1	1	0
1992	0	0	0	0	1	5	0
1993	0	1	0	0	4	2	1
1994	12	7	0	0	2	3	0
1995	7	7	0	1	3	1	0

Samtidigt kunde Sverige relativt snart hävda sjukdomsfrihet för exempelvis nötkreaturssjukdomen IBR/IPV. Den förstärkta smittspårningen avseende paratuberkulos kompletterades 1998 med ett kontrollprogram i näringsens regi med ambitionen att skapa en paratuberkulosfri avel med köttresdjur. Staten tillsköt med start budgetåret 1992/93 10 miljoner kronor per år för att hjälpa till att finansiera de nya kontrollprogrammen.

## EES-avtalet, provtagningslagen

I samband med införlivandet av EU:s epizootilagstiftning (92/119/EEG, 93/53/EEG m.fl.) samt planeringen inför de nya kontrollprogrammen begärde och fick Jordbruksverket epizootiförordningen kompletterad med ett antal sjukdomar. Detta var dels sjukdomar som fanns upptagna i EU:s bekämpningsdirektiv, men här återfanns också några av de sjukdomar för vilka Sverige sökte tilläggsgarantier (IBR/IPV hos nötkreatur samt fisksjukdomarna IHN och SVC).

För att hantera de nya obligatoriska hälsoövervakningsprogrammen med sina krav på regelbundna provtagningar tillkom på förslag av Jordbruksverket en helt ny lagstiftning, ”lag (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.” Tidpunkten för en ny lagstiftning var lämplig eftersom ett motsvarande önskemål hade inkommit från Livsmedelsverket som behövde författningsstöd för de undersökningar om illegal läkemedelsanvändning m.m. i djurbesättningar som EU krävde. Den s.k. provtagningslagen kom sedermera successivt att utvidgas för att även hantera EU:s krav på exempelvis kadaverhantering, hygienkontroll i mjölkbesättningar m.m. Intressant är den komplettering som kom att införas 1995, detta för att Jordbruksverket skulle kunna föreskriva om obligatorisk hälsokontroll. De stora kontrollprogrammen för AD<sup>22</sup> och EBL<sup>23</sup> höll då på att gå i mål och Jordbruksverket ville ha en möjlighet att föreskriva om tvångsåtgärder för att få de ”sista” djurägarna att ansluta sina besättningar till kontrollen. Jordbruksverket hade tidigare hemställt om en sådan förändring men ändringen dröjde vilket exempelvis försvårade planeringen av slutfasen i det nu snabbt framåtskridande AD-programmet. Slutligen dök dock förslaget upp i propositionen 1994/95:175 (lag om EU:s förordning om ekologiskt framställda produkter, m.m.). Argumentationen i propositionstexten var helt uppbyggd på frågan om tilläggsgarantier. Det konstaterades att provtagningslagens tillämpningsområde var begränsat till kartläggning och kontroll av sjukdomar. Vidare att det fanns bestämmelser om bekämpning av epizootiska sjukdomar och av salmonella i särskilda lagar. Men att det däremot i Sverige saknades tvingande bestämmelser om bekämpning av andra smittsamma djursjukdomar och ”utan sådana bestämmelser kan Sverige inte beviljas de tilläggsgarantier som Sverige ansökt om”. Regeringen föreslog därför att det i provtagningslagen skulle införas en ny paragraf som bemyndigade regeringen eller den myndighet regeringen

---

<sup>22</sup> Se kapitel 4.7.

<sup>23</sup> Se kapitel 4.6.

bestämde att meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om avlivning av djur, isolering av djur eller andra begränsningar i hanteringen av djur.

Behovet av förändringar i själva epizootilagen hamnade i den all-omfattande propositionen 1993/94:203 daterad den 24 mars 1994 ”om ändringar i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet m.m.” Tidsschemat var pressat och behovet av lagändringar stort. EES-avtalets veterinära lagstiftning skulle börja gälla den 1 juli 1994 och det var ett nittiototal veterinära rättsakter som dessförinnan skulle införlivas. Möjligen som ett sätt att ytterligare påskynda processen konstateras för epizootilagens vidkommande att det inte finns något behov av lagrådsremiss, eller som propositionstexten lyder: ”Med hänsyn till vad som nu anförts får förslaget till ändringar i epizootilagen anses vara av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.” De ändringar som regeringen föreslog hade arbetats fram i samarbete med Jordbruksverket.

Inför medlemskapet gjordes även under SVA:s ledning en översyn av den svenska epizootiberedskapen.

### Regionalisering och ”Competent authority”

Den utan jämförelse största förändringen gällde 5 § epizootilagen där länsstyrelsen tidigare hade ”i den utsträckning som behövs för att motverka smittspridning” kunnat besluta om restriktioner för områden som gränsade till smittförklarade fastigheter. Detta bemyndigande var kanske möjligt att använda vid beslut om skydds- och övervakningsområden men det var helt otillräckligt i det fall att hela vattenområden eller landsdelar behövde stängas av för handel. Sådana beslut kunde bli en följd av EU:s lagstiftning (regionalisering). Den föreslagna nya paragraftexten blev också betydligt mer omfattande och innebar att den myndighet som regeringen bestämde kunde besluta om ”förbud mot transporter av djur eller varor till eller från eller inom områden där smitta förekommer eller om andra begränsningar i hanteringen av djur inom sådana områden”.

I och med införlivandet av EU:s rättsakter såg Jordbruksverket det också som angeläget att den raka beslutskedjan över bekämpningens alla led tydliggjordes. EU utgår också i sin lagstiftning från att det är en myndighet (*the competent authority*) som tar erforderliga beslut. I detta fall ansågs länsstyrelsernas bemyndiganden utgöra ett problem då Jordbruksverket inte hade någon möjlighet att föreskriva eller besluta om vilka åtgärder länsstyrelserna skulle vidtaga. Därför



kom också den förändrade 5 § att innebära att det i första hand var Jordbruksverket som skulle besluta om smittförklaring, samt de ytterligare restriktioner som kunde vara aktuella. Länsstyrelsen blev därmed av med en av sina sista direkt i lagstiftningen inskrivna beslutsbefogenheter. Bestämmelsen kompletterades dock med en möjlighet för Jordbruksverket att i sin tur besluta att vissa bemyndiganden (exempelvis beslutet om smittförklaringen) skulle åvila länsstyrelsen. Vid sidan av förändringarna vad avser områdesrestriktioner och organisation utökades även verkställighetsparagrafen (7 §). I tillägg till tidigare bemyndiganden fick Jordbruksverket nu även möjlighet att besluta om oskadliggörande av djur som sprider smitta (exempelvis vektorer), journalföring samt metoder för provtagning och analys.

Sammantaget innebar de lagändringar inom djurhälsoområdet som nu på mycket kort tid infördes att Jordbruksverkets bemyndiganden ökade avsevärt – inom landet. Samtidigt försvann möjligheten till gränskontroll som nu till stor del kom att hängas upp på frågan om tilläggsgarantier.

### Kontroll mot tredje land

EU:s regelverk innebär i princip att gränskontrollen mot medlemsländer skulle upphöra, däremot skulle den vara väl uppbyggd mot tredje land. Detta innebar att s.k. gränskontrollstationer skulle byggas upp, dels vid flygplatser och större hamnar men även mot Norge! Frågan om ansvaret för dessa stationer och kostnaderna för en anpassning till EU:s krav blev långdragna och uppvisade likheter med tidigare diskussioner runt karantänsansvaret. I och med budgetåret 1996/97 sköt staten först till ett engångsbelopp på två miljoner kronor för de mest akuta ombyggnadsåtgärderna. Sverige ansökte samtidigt i maj 1996 hos EU-kommissionen om bidrag för uppbyggande av de svenska stationerna (enligt regelverket i rådets beslut 90/424/EEG om utgifter inom veterinärområdet). Ansökan byggde på de åtgärder som berörda kommuner då hade planerat och kostnadsberäknat. I kommissionens beslut 97/31/EG beviljades Sverige enligt den praxis som var gängse 50 procent av kostnaderna (dock högst 1 450 000 ecu) för att anpassa gränskontrollstationerna i Stockholm, Arlanda, Karlskrona, Ystad, Helsingborg, Göteborg, Landvetter och Wallhamn till EU:s regler för tredjelandskontroll. Mot bakgrund av detta beslut beviljade regeringen i vårpropositionen

1997 (1996/97:150) att ett motsvarande reservationsanslag om 13 000 tkr skulle tas upp på statsbudgeten.

### Svenska bönders smittskyddskontroll

Tredjelandskontrollen låg nu alltså i (över-)statliga händer, men vad skulle då ske med kontrollen mellan medlemsländer? För att försöka kompensera statens minskade befogenheter bildade Svenska Djurhälsovården, Svensk Mjolk samt fjäderfänaeringens organisationer i samband med EES-avtalet Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll (SDS) respektive Föreningen för smittskyddskontroll av fjäderfä, frivilliga sammanslutningar avsedda att komplettera Jordbruksverkets regelverk och ta vid där staten inte längre kunde ställa de införselkrav som ansågs erforderliga för att bibehålla det svenska djurhälsoläget. SDS finansieras gemensamt av Svenska Djurhälsovården och Svensk Mjolk. Verksamheten omfattar livdjur, kläckägg, sperma och embryon för djurslagen nöt, svin, får, get, hjort och fjäderfä. Införselkraven varierar beroende på sjukdomssituationen i exportlandet. Organisationerna menar att de i princip har varit framgångsrika i att upprätthålla det hygieniska gränsskyddet (personligt meddelande Andrea Holmström). Verksamheten har dock ännu inte ställts på något avgörande prov då flera av de mer kostnadskrävande undersökningarna (exempelvis den för paratuberkulos) fortfarande ligger inom ramen för den olösta frågan om tilläggsgarantier (och därmed alltså den del som Jordbruksverket administrerar). SDS verkar även aktivt för att minska de smittskyddsmässiga riskerna i samband med införsel genom att importera sperma och embryon i stället för livdjur.

Som komplement till SDS införs även handelsregler i branschföretagens egenkontrollprogram. Detta har fått störst genomslag i de föreningsägda sammanslutningarna. Redan 1994 lade exempelvis mejeriföretagen in kravet att anslutna företag inte fick köpa in levande djur från utlandet samt var tvungna att vid handel med sperma och embryon följa SDS regler.

**Tabell 2.9 Några exempel på antalet djur och spermadoser som kanaliserats via SDS<sup>24</sup>**

Importslag	1996	1998	2000	2008
Nötkreatur	63	19	7	8
Nötsperma	132 978	181 820	186 013	332 786
Svin	0	24	0	94
Svinsperma	16 848	4 777	3 344	1 774

### 1999 års epizootilag

I juni 1996 – då EU:s regelverk hade varit gällande i Sverige i två år – fick Jordbruksverket i uppdrag att se över epizootilagstiftningen. Det fanns flera skäl till detta, men de föregående årens alltmer ökande kostnader för statsverket (tabell 2.10), torde ha varit en påtaglig drivfaktor till uppdraget.

**Tabell 2.10 Utbetalad ersättning för epizootiska sjukdomar 1991–1996 (tkr)**

1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96*
10 594	6 269	18 248	29 824	78 065

\* budgetåret var 18 månader.

Av utredningsdirektiven framgick att arbetet skulle innefatta en utvärdering av hur epizootilagstiftningen i alla dess delar fungerar och en redovisning av de regler som gäller i övriga EU-länder, särskilt vad gäller frågan om ersättning vid sjukdomsutbrott. I uppdraget ingick även att utreda vilka djursjukdomar som bör omfattas av epizootilagen, vilka regler om bekämpning vid eventuella sjukdomsutbrott det finns ett behov av samt olika ersättningsfrågor. Zoonoserna var nu mycket uppmärksammade och arbetet skulle utföras i samråd med Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet.

Jordbruksverket redovisade sitt uppdrag hösten 1997 (SJV Rapport 1997:11). I rapporten ägnar myndigheten ganska mycket utrymme åt frågan om lagstiftningens tillämpningsområde. En fråga som i tidigare utredningar hade varit mer översiktligt behandlad. Jordbruksverket föreslog att fem kriterier skulle vara uppfyllda för att en sjukdom skulle omfattas av den nya lagstiftningen:

<sup>24</sup> Data från Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll verksamhetsberättelse 2008.

- Sjukdomen skall vara allmänfarlig i den meningen att den kan medföra stora ekonomiska förluster för samhället eller utgöra ett allvarligt hot från folkhälsosynpunkt.
- Sjukdomen kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa.
- Sjukdomen finns normalt inte i landet eller den har tidigare utrotats genom ett kontroll- eller bekämpningsprogram.
- Ett utbrott av sjukdomen skall innehålla ett visst överraskningsmoment.
- Samhällets åtgärder med anledning av sjukdomsutbrottet skall syfta till att befria landet från sjukdomen.

Den största skillnaden gentemot den tidigare definitionen är att begreppet allmänfarlig här kopplats till sjukdomens skadeverkningar, och inte till dess förmåga till smittspridning. Denna förändring gjorde det lättare att motivera varför sjukdomar med mycket begränsade möjligheter till smittspridning (t.ex. BSE) ändå förtjänade sin plats i epizootilagstiftningen. Under 1997 hade Jordbruksverket använt sin föreskriftsrätt för att med stöd av 2 § epizootiförordningen (1980:371) föreskriva att BSE var en epizootisk sjukdom. I sin rapport menade Jordbruksverket att de föreslagna kriterierna egentligen endast utgjorde en kodifiering av tidigare praxis.

#### *Epizootilagen och tilläggsgarantierna*

I tillägg till detta gjordes en kvantitativ studie över olika sjukdomars ”regleringsbehov”. I denna studie försökte SVA på Jordbruksverkets uppdrag definiera vilka egenskaper en sjukdom skulle ha för att det skulle vara relevant för staten att föreskriva om tvingande åtgärder. Egenskaperna viktades och gavs sedan ett sammanlagt värde. De båda myndigheterna menade att man fick en god överensstämmelse mellan de föreslagna kriterierna och det framräknade regleringsbehovet för de sjukdomar som föreslogs bli en del av den nya lagstiftningen. Ett observandum är att djurskyddsaspekterna (lidande för drabbade djur) inte innefattades i studien. Vad avser tillämpningsområdet beslutade riksdagen i enlighet med Jordbruksverkets förslag. På regeringens förslag överfördes dock bemyndigandet att avgöra vilka sjukdomar som lagstiftningen skulle omfatta till Jordbruksverket. I propositionen gav regeringen dock indirekt sitt stöd

till att lagstiftningen skulle kompletteras med exempelvis nötkreaturssjukdomen BSE samt svinsjukdomarna AD och PRRS. När det gällde de sjukdomar för vilka Sverige hade sökt tilläggsgarantier konstaterade regeringen endast att det är ”av stor vikt att sjukdomarna omfattas av epizootilagens kraftfulla och effektiva bekämpningsmöjligheter och krav på djurägare och veterinär att omedelbart anmäla misstanke om sjukdomsfall och vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra spridning”.

Den stora förändringen med 1999 års lagstiftning var dock att statens ansvar för ersättning nu blev föremål för en ordentlig genomgång. Från denna översyn kom också ett tydligt trendbrott såtillvida att resultatet, för första gången i lagstiftningens månghundraåriga historia, innebar ett minskat statligt ansvar istället för som tidigare ett successivt ökat. Jordbruksverket hade föreslagit olika ersättningsnivåer beroende på sjukdom och huruvida djurägaren hade anslutit sin besättning till ett frivilligt kontrollprogram eller inte. Det senare förslaget inspirerat av konceptet för frivillig salmonellakontroll. Regeringen fastnade för en förenklad modell där fortsatt full kostnadstäckning lämnades för alla beslut förutom produktionsbortfallet. Av övriga ändringar kan nämnas att bestämmelser om den enskildes ansvar för att förebygga smittspridning vid misstanke om djursjukdom skrevs in i lagstiftningen.

Behandlingen av propositionen i jordbruksutskottet resulterade bland annat i en reservation från några borgerliga ledamöter, inkluderande den nuvarande (2009) jordbruksministern. Reservanterna menade bland annat att de föreslagna minskningarna i ersättningen var för stora och att djurägare som hade sina besättningar anslutna till ett program för förebyggande djurhälsovård skulle få full kostnadstäckning vid epizooti<sup>25</sup>. Den nya epizootilagen (1999:657) kom dock att beslutas av riksdagen i befintligt skick med ikraftträdande den 1 oktober 1999.

---

<sup>25</sup> Se kapitel 7.3.

**Tabell 2.11** Antal fall (besättningar) med påvisad epizootisk sjukdom 1996–2000\*

	BSE	Paratuberkulos	Newcastle sjuka	ART hos fjäderfä	IPN hos odlad fisk	VHS hos odlad fisk	Tuberkulos hos hjort
1996	0	25	0	0	3	0	0
1997	0	2	1	0	0	0	1
1998	0	7	0	8	0	0	0
1999	0	2	0	0	2	1	0
2000	0	1	0	0	0	0	0

\*gråa fält markerar årtal då sjukdomen inte var upptagen i epizootilagstiftningen.

### Amsterdamfördraget m.m.

I juli 1997 undertecknades ett nytt fördrag inom EU – Amsterdamfördraget (med ikraftträdande 1999). Veterinär lagstiftning med direkt syfte att skydda folkhälsan skulle nu antas via det s.k. medbeslutandeförfarandet, vilket innebar att Europaparlamentet och Europeiska Rådet båda skulle godkänna ny lagstiftning, som två likvärdiga aktörer. Ungefär samtidigt genomfördes ett par andra förändringar som medförde att EU nu blev allt viktigare aktör inom djursmittskyddet. Exempelvis antog EU 1997 sin nya policy för livsmedelssäkerhet vilken bl.a. resulterade i upprättandet av Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) i Dublin. Genom FVO fick Kommissionen ett fristående organ som med ett tydligt mandat följde upp medlemsstaternas följsamhet gentemot gemenskapslagstiftningen. En annan förändring var att medlemsstaterna via den Ständiga veterinärkommittén (SVC) – från 2003 Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa (SCFCAH) – fick ett tydligare ansvar för att vid sjukdomsutbrott m.m. och inför de andra medlemsstaterna redogöra för vilka åtgärder som vidtagits i förhållande till den gemensamma lagstiftningen.

## Kapitel 3 Farsoterna ...

I detta kapitel tas följande sjukdomar upp:

- boskapspest
- mul- och klövsjuka
- klassisk svinpest

### 3.1 Inledning

Nedan följer en lite mer fördjupad beskrivning över några av de största epizootiutbrotten i vårt land. I den mån det inte har framgått av det förra kapitlet om epizootilagstiftningens historia beskrivs även hur utbrotten kunde hanteras med hjälp av denna lagstiftning.

### 3.2 Boskapspesten, tidigt ute

Boskapspest är en akut och mycket smittsam virussjukdom hos klövbärande djur med hög dödlighet (upp emot 100 % i populationer som inte är immuna). Sjukdomen, som inte drabbar människa, sprids framförallt genom direktkontakt mellan djur, men även via kontaminerat vatten eller till del via luften. Symptomen inkluderar kraftigt påverkat allmäntillstånd med feber, nos- och ögonflöde, samt sårskador i mun och näsa. De flesta djur dör 6-12 dagar efter det att de insjuknat. Efter feberfasen drabbas djuren av en våldsam mörkfärgad blodblandad diarré som leder till att djuret kollapsar och dör till följd av uttorkning.

Uppgifterna om boskapspestens utbredning i Sverige under 1700-talet är ganska skiftande. Blomqvist (2006) sammanställer data från bland annat Linnés skånska resa (1749) samt Weibull (1923), där den senare anger att sjukdomen för första gången härjade i Skåne 1721–1724. Detta styrks av den förordning som utkom 1722<sup>26</sup> och som i preamblen meddelar att ”uti Skåne pååtskilliga orter begynner sig at inrita en skadelig boskaps sjukdom och ovanlig Fänads Pest”. Det finns inga officiella data om hur många djur som drabbades av 1721–1724 års epizooti men Weibull menar att pesten hemsökte de flesta orter i Skåne. Följande rapporter från landshövdingen i Malmöhus län, den första daterad februari 1722 visar dock på en

---

<sup>26</sup> Se kapitel 2.1.

mycket besvärlig situation (68): ”Oxpesten har frätit nog omkring sig, så att otroligen många kreatur därigenom borttryckte äro. Samma sjukdom går dagligen omkring på de orter han förr icke varit, så att de byar finnas, varest 3 à 400 kreatur bortdöde äro, och stå herrgårdarna alldeles av boskap utdödde”, samt senare i juli samma år rapporteras att sjukdomen ”sig mer och mer utvidgar, kunnandes inga medel eller vad flit man brukar hindra dess fortgång. Boskapen dör så snart nu på marken och gräset som den uti vintern dödde i husen”. Sjukdomen återkom sedan vid 1740-talets mitt, då enligt Weibulls beräkningar 88 817 kreatur stupade i de båda Skånelänen. Detta innebar att i de värst drabbade delarna av sydvästra Skåne dog mer än 80 % av nötkreaturen. Ett nytt utbrott följde 1749, och fram till och med 1750 års slut hade ytterligare 90 748 kreatur dött. Därmed var boskapsstocken i Skåne reducerad till mindre än hälften. Ytterligare utbrott av boskapspest följde sedan 1756, 1762, 1764, 1767–1772. Under de sistnämnda åren stupade enligt Weibulls detaljerade uppgifter<sup>27</sup> 41 296 kreatur i Malmöhus län, vilket innebar ytterligare nästan en halvering av kreatursstammen.

De första sjukdomsfallen under våren 1767, i det som småningom skulle bli det sista och längsta i serien av utbrott under 1700-talet, bekämpades hårt. Nu tillgreps för första gången en total utslaktning av nötkreaturen på de drabbade gårdarna. När smittan ändå spred sig beslutade landshövdingen i Malmöhus län att helt slakta ut djuren i två byar (Södra och Norra Håslöv), förutom nötkreaturen även får, svin, hundar och katter! Ersättning för de nedslaktade djuren (nötkreatur, får och svin) lämnades av statsverket. Byarna spärrades av och bönderna förbjöds att inskaffa nya kreatur under en tid av drygt tre månader. Åtgärderna var till att börja med lyckosamma och sjukdomsspridningen begränsades. Från den danska sidan flöt emellertid döda kreatur i land på åtskilliga platser, kadaver vilka utgjorde en smittväg till den på ”kustfäladsmarkerna” betande boskapen. Nya smitthärdar dök också upp på flera orter i sydvästra Skåne. Inför dessa nya utbrott avstod man enligt Weibull från nedslaktning. Istället beslöt landshövdingen om militär bevakning av alla smittade byar. För en smittad by åtgick, fortfarande enligt Weibull, 1 major, 1 ryttmästare, 4 subalterner, 7 underofficerare, 2 trumpetare och 300 ryttare, varav 60 beridna. Antalet smittade byar fortsatte dock sakteligen att öka och i oktober var 22 byar i sydvästra och Skåne, 26 byar i trakten av Landskrona samt i 17 byar i Onsjö härad (öster Helsingborg) inneslutna under militär bevak-

<sup>27</sup> Weibull baserar sina beräkningar på skrivelser och rapporter till och från landshövdingarna i Malmöhus och Kristianstads län.



ning. Men därmed var även de militära resurserna uttömda varför strategin för vakthållning fick ändras. Istället för inneslutning (kordong) inrättades militära kontroller vid byarnas infarter. Detta gjorde dock att antalet sjukdomsfall ökade, från 4 420 rapporterade fall under juli–oktober till över 7 000 sjukdomsfall i november.

**Tabell 3.1 Översikt över antalet rapporterade sjukdomsfall (dödsfall) i boskapspest i Skåne under 1700-talet (68)**

	Malmöhus län	Kristianstads län
1721–1724	U.s.	U.s.
1745–1747	63 383	25 434
1749–1752	59 962	37 235
1756		något hundratal
1762–1765	48 809	13 647
1767–1772	42 601	>26 933

U.s - uppgift saknas.

Någon översiktlig skattning av förlusterna i boskapspest i övriga delar av landet har veterligen inte utförts men Blomqvist menar att antalet döda djur under hela 1700-talet uppgått till flera hundratusen. Därefter har sjukdomen inte återkommit till landet. Boskapspesten spreds till Europa under början av 1700-talet via folkvandringar österifrån. Knappast något europeiskt land blev förskonat (68). Smittan förekom endemiskt på bl.a. de ryska stäpperna och det då svenska Finland var mycket hårt drabbat av boskapspestens härjningar.

### 3.3 Mul- och klövsjuka – det stora hotet ...

#### 1800-talet, de första utbrotten

Efter det att boskapspesten efter 1700-talets våldsamma epizootier försvunnit från scenen var det mul- och klövsjuka som gradvis tog över rollen som det stora hotet för det svenska lantbruket. När sjukdomen först uppträdde i landet är vanskligt att avgöra. Överhuvudtaget är uppgifterna om sjukdomsutbrotten i Sverige under 1800-talet delvis motstridiga. De flesta källor anger dock 1841 som tidpunkten för de första svenska fallen (6, 14). Liksom många gånger senare kom sjukdomen då in från Danmark och fördes via Hven över till Helsingborg och Landskrona. År 1869 kom det första något

större utbrottet. Statens veterinärbakteriologiska anstalt redovisar att 384 nötkreatur (varav fem dog), 45 svin (varav 2 dog), 78 får (alla tillfrisknande) drabbades av sjukdomen (57). Andra källor anger att åtta län var drabbade (6, 14). Liksom vid senare utbrott kom sjukdomsfallen framförallt under november–december för att sedan hastigt avta under vårmånaderna. Nästa utbrott 1875 bjuder på en intressant förhistoria. Den här gången kom smittämnet in via en strandad engelsk ångare som förde gödboskap från Malmö till England. För att få full last hade lasten dock kompletterats i Köpenhamn och på detta sätt kom smittade danska djur ombord. Sjukdom utbröt sedan på väg till England. Någon smittrening skedde inte i England och då båten på nästa tur från Malmö strandade vid hallandskusten var olyckan ett faktum. Djuren bärgades och fördes via landsväg mot Göteborg där mul- och klövsjuka utbröt. Sjukdomen uppträdde sedan i landsvägstransportens väg och spred sig till angränsande län. Sammanlagt insjuknade knappt 800 djur och det var Hallands, Älvsborgs och Bohuslän som drabbades. Nedslaktningsförfarandet tillämpades inte.

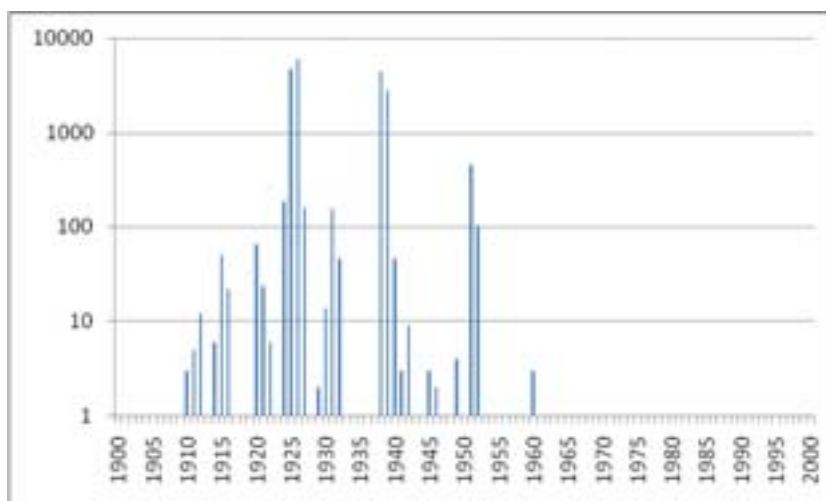
Efter femton lugna år drabbades Sverige återigen av mul- och klövsjukan 1890. Detta efter att hela Europa hade skakats av omfattande sjukdomsutbrott. Flest fall inträffade vintern 1892–1893 och antalet insjuknade djur uppgick sammanlagt till knappt 3 000 djur. Utbrottet blev därmed det största av 1800-talets kända utbrott. Smittan var vid den här tidpunkten väl spridd i Danmark. Hur den kom in i Sverige är dock inte känt. År 1897–1898 inträffade ett par smärre utbrott i Stockholms (tre besättningar) respektive Kristianstads län (åtta besättningar). Gemensamt för utbrotten är att de tros ha ett samband med en import av två holländska avelstjurar vilka kommit till Sverige med samma transport och enligt smittskyddsutredningen ”buro smittämnet inneslutet i klövarna”. I det ena fallet (Edeby, Stockholm) kom smittan ”lös” genom verkning av klövhornet 1½ månad efter tjurens ankomst till gården. I det andra fallet (Everöd) genom klövhornets naturliga avnötning sex månader efter tjurens ankomst till gården (57). Under 1898 års utbrott tillämpades för första gången nedslaktningsmetoden. Sverige var sedan fritt från mul- och klövsjuka fram till och med 1910.

Att mul- och klövsjuka var en infektionssjukdom kunde vetenskapligt verifieras först 1874. Att smittämnet var en osynlig mikrob som kunde passera bakterietäta filter visades av Löffler och Frosch 1897–1900. Under 1920-talet visades att det fanns åtminstone tre olika varianter av smittämnet (O, A och C). I juni 1938 redovisades Waldman och Köbe de första lyckade vaccinationsresultaten.

### 1900-talet, de tre stora ...

De första decennierna av nittonhundratalet såg enstaka utbrott av mul- och klövsjuka. De mest omfattande utbrotten ägde rum 1915–1916 samt 1920–1922, ändå bara en stilla föraning om vad som komma skulle. Se figur 3.1 för en översikt över 1900-talets utbrott.

**Figur 3.1** Antalet utbrott (besättningar) av mul- och klövsjuka 1900–2000



Observera att y-axeln är logaritmisk!

### 1924–1927 års epizooti

Efter ett par lugna år kom smittan återigen till Sverige, sannolikt via Danmark och Helsingborg. Det hade börjat som en brusning under våren 1924 med 31 smittade besättningar i Malmöhus län. Sedan ett lugnt halvår, men i november kom nya sjukdomsfall, och därmed

början till det som skulle utvecklas till Sveriges största epizooti genom tiderna. Då hade sjukdomen redan rasat länge på kontinenten och i Danmark övergavs samma månad nedslaktningsförfarandet, något som omedelbart resulterade i en kraftig ökning av antalet fall på Själland. I december konstaterades så 85 fall i Malmöhus- och 58 smittade besättningar i Kristianstads län. Samma månad diagnostiserades dock inte mindre än 6 332 nysmittade besättningar i Danmark, varvid 2 022 på Själland. Sammanlagt konstaterades cirka 150 000 besättningar vara smittade av mul- och klövsjuka i Danmark under åren 1924–1927 (vilket var cirka 30 000 fler än vid epizootin 1938–1939).

I Sverige beslutade Kungl. Maj:t den 7 resp. 9 januari 1925 – mot medicinalstyrelsens inrådan – om isolering av två gårdar i Malmöhus län och den 14 januari beslutades genom Kungl. brev att nedslaktningsmetoden inte längre skulle genomföras i Malmöhus län, inte heller i tre häradar i Kristianstads län. Sedermera vidgades isoleringsområdet i Kristianstads län allt mer genom beslut den 3 mars, 9 juli och 22 oktober. Den 4 januari 1927 beslutade Kungl. Maj:t att isoleringsområdet även skulle innefatta Hallands län, ett beslut som dock inte kom att tillämpas. För de övriga tio angripna länen tillämpades hela tiden nedslaktningsförfarandet. På samma sätt som i Danmark fick sjukdomen i Sverige en dramatiskt ökad spridning efter det att *stamping out*-förfarandet hade övergivits. Under 1925 inträffade 3 781 fall i Malmöhus och 674 fall i Kristianstads län. Kulmen nåddes i mars 1925 med 1 116 nya sjukdomsutbrott, av dessa inträffade endast 15 fall utanför Skåne. Sjukdomen ebbade så småningom ut under året och i januari 1926 konstaterades endast 8 nya fall. Men under våren blossade sjukdomen upp igen och i maj 1926 kunde 1 077 nya fall räknas in. Sammanlagt angreps under året 5 991 besättningar. Först i juli 1927 blev landet fritt. Enligt Jerlov (1940) blev 30 procent av de smittade besättningarna angripna två gånger. En förklaring till detta är att utbrottet bestod dels av serotyp O (inledningen) följt av serotyp A (1926–1927). Samma mönster sågs för övrigt vid 1938–1940 års epizooti. I de angripna och isolerade besättningarna var förloppet i regel av godartad karaktär. Den sammanlagda kostnaden för staten under 1924–1927 års epizooti blev i dåtidens penningvärde 24 902 060 kronor. Genom att tillvarata kött från nedslaktade besättningar fick staten tillbaka 1 786 286 kronor.

1924–1927 års epizooti kunde endast övervinnas med mycket stora svårigheter och kostnader. Den inre försvarslinjen sträckte sig i princip utefter Skånes gräns. På andra sidan denna linje behövde dock aldrig greppet om sjukdomen släppas och utbredningen blev

därför endast lokalt. Jerlov (1940) listar fyra orsaker till den explosiva smittspridningen:

- täta och okontrollerade förbindelser med Själland
- en rad sekundärfall i samband med otillräckligt upphettad mjölk vid ett antal skånska mejerier.
- otillräcklig beredskap vilket medförde långa tider (i flera fall >3 dygn i några fall så mycket som 7 dygn) från diagnos till nedslaktning.
- smittämnetts virulens.

*Betänkande med förslag till åtgärder för bekämpande av mul- och klövsjukan inom landet (SOU 1925:38)*

Mot bakgrund av den då pågående epizootin och de erfarenheter den medförde gav Kungl. Maj:t den 7 januari 1925 uppdraget åt chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla sakkunniga att utreda vilka åtgärder, som kunde vara de lämpligaste för bekämpande av mul- och klövsjukan i Sverige. Detta blev också den första riktiga utredningen om mul- och klövsjuka i Sverige.

Det som utredningen skulle se över var företrädesvis möjligheten att få till stånd mer stringenta och enhetliga regler för kontroll och bekämpning av sjukdomen, eller som det uttrycktes i utredningen: ”En påtaglig brist vidlåde de dåvarande bestämmelserna därutinnan, att enligt desamma det i stort sett var lämnat åt länsstyrelserna att bestämma gränserna för de ingrepp från statens sida, som en epizooti borde föranleda. Det ansågs, att de enskilda djurägarna och andra, vilkas personliga frihet och näringsutövning kraftigt beskars genom statens ingripanden, med fog kunde fordra, att deras skyldigheter å ena och statens befogenheter å andra sidan till sina huvudgrunder någorlunda klart fastställdes i allmän författning och ej uteslutande gjordes beroende av uppfattningen hos en lokal myndighet”.

Vinnes därvid bekräftelse på att mul- och klövsjuka är för handen, förklarar Konungens befallningshavande stället smittat av mul- och klövsjuka. Det ankommer därvid på Konungens befallningshavande att påbjuda de mått och steg till sjukdomens hämmande eller till förekommande av dess spridning, som Konungens befallningshavande enligt ifrågavarande författ-

ning eller de av medicinalstyrelsen utfärdade råd och anvisningar eller eljest med avseende å förhanden varande förhållanden finner erforderliga, såsom ifråga om avspärrning och bevakning av smittat område, sjuka eller för sjukdom misstänkta djurs avskiljande, forslande av levande eller döda djur eller delar därav inom det smittade området eller bortförande därifrån, rengöring av personer eller föremål, som varit i sjuka eller för sjukdom misstänkta djurs närhet.

Utdrag ur förordningen den 9 december 1898 (nr 126) angående vad iakttagas bör till förekommande av smittsamma sjukdomar bland husdjur.

Men utredningen skulle även studera regelverket i andra länder, se över möjligheten att trygga framställningen av s.k. rekonvalescentserum, se över statens ersättning till djurägare, och då framförallt frågan om ersättning för mjölkförlust, därtill ekonomiskt jämföra de två förhärskande bekämpningsmodellerna: nedslaktningsmetoden (*stamping out*) och isoleringsmetoden. Det var även önskvärt att få till stånd ett mer samlat regelverk. Exempelvis fanns det inte något bemyndigande i 1898 års epizootiförordning att vidtaga nedslaktning av hel besättning enligt nedslaktningsmetoden. Stöd för detta fanns endast som ett bemyndigande för medicinalstyrelsen att ”vidtaga alla de åtgärder styrelsen kunna finna nödiga för sjukdomens hämmande” (kungl. brev den 22 december 1892). I praktiken kom också dessa beslut att ibland tas av medicinalstyrelsen och i bland av Kungl. Maj:t (6).

Utredningen redovisade en räknemodell för att ekonomiskt jämföra statens kostnader för nedslaktnings- och isoleringsmetoden. Med 100 000 nötkreatur i Malmöhus län och ett ”*worst case*” scenario på 50 procent smittade besättningar, om isoleringsmetoden kom till användning, räknade utredarna med en maximal kostnad för statsverket på cirka 5,4 miljoner kronor. Slutsatsen blev att ”om det antages att vid tillämpning av nedslaktningsmetoden ett belopp av 5 400 000 kronor använts för ändamålet och att därmed sjukdomen blivit framgångsrikt bekämpad, skulle, med de angivna förutsättningarna, intet hava i nationalekonomiskt avseende vunnits. Skulle epizootin ändock fortsätta, synas dessa miljoner hava bortkastats”. Det bör tilläggas att till grund för beräkningarna låg den då förekommande serotypen O som bara orsakade cirka 1 procent dödlighet. Senare under epizootin kom denna att ersättas med den mer virulenta (sjukdomsframkallande) serotypen A. Utredningen presenterade också ett detaljerat förslag till lagstiftning avseende mul-

och klövsjuka. Av olika anledningar kom dessa dock inte att bli verklighet utan blev istället en del av underlaget till 1935 års epizootilagstiftning.

Efter 1924–1927 års epizooti rådde i stort sett lugn fram till december 1929, då första fallet i vad som skulle bli 1929–1933 års epizooti inträffade. Under december konstaterades ett fall i Malmöhus och ett fall i Kristianstads län av samma variant (O) som sågs under epizootin 1924–1925. Båda besättningarna hade varit angripna av mul- och klövsjuka 1926, och vid båda gårdarna hade isoleringsförfarandet tillämpats. Under 1930 konstaterades så sammanlagt 14 utbrott i Malmöhus, Kristianstads och Blekinge län. Utbrottet kulminerade under 1931 med 97 fall i fem drabbade län. Epizootin försvann sedan under 1933 med endast två konstaterade utbrott. Under 1929–1933 års epizooti kom smittan sammanlagt att konstateras i 219 besättningar, av dessa blev 201 besättningar nedslaktade och 18 isolerade. Isoleringen sågs i detta fallet som en fördröjd del i nedslaktningsförfarandet, 13 av de 18 isolerade orsakade inte några sekundärutbrott medan de övriga 5 förefaller ha orsakat sammanlagt 6–7 sekundärfall. Under 1929–1933 års epizooti slaktades 4 815 nötkreatur, 7 297 svin, 189 får, 4 401 höns och 10 andra djur. I ersättning utbetalades 2 094 258 kronor, från vilket enligt tidens praxis kunde dras 474 709 kronor som erhöles för tillvarataget kött.

#### *1938–1940 års epizooti*

Nästa stora epizooti kom strax innan andra världskriget. Även denna kunde visa upp ett långt kontinentalt förspel innan den nådde fram till Sveriges gränser. Till Europa kom smittan med en sändning får och svin som skeppades från Algeriet till Paris i april 1937. Spridningen skedde därefter snabbt och förödande. I juli var 2 000 franska besättningar smittade och i november 25 000. Hela landet var då infekterat. I Belgien konstaterades i november 1937 22 000 nya utbrott. I Holland beräknades att 80–90 procent av samtliga nötkreatur angreps. England höll bättre stånd med endast 165 utbrott under 1937 och 190 under 1938, här tillämpades också nedslaktningsmetoden under hela epizootin. Till Danmark kom de första sjukdomsfallen i augusti 1937. Nedslaktningsmetoden kunde dock tillämpas. Den 10 juni slöts ett avtal mellan Sverige och Danmark om ömsesidigt ekonomiskt bistånd vid nedslaktning av infekterade besättningar. Bakgrunden var naturligtvis att svenska myndigheter kallt räknade med

att det var billigare att bekämpa smittan på dansk mark än på svensk. I Tyskland spred sig dock smittan snabbt under första halvåret 1938 och bara under maj månad konstaterades 50 000 fall. Södra Danmark blev därmed hårt ansatt. I juli 1938 övergav Danmark nedslaktningsmetoden i Sönderjylland, ett beslut som i oktober utvidgades till att gälla hela landet. Spridningen blev därefter närmast explosiv. Under en sexveckorsperiod i slutet av 1938 påvisades över 1 000 utbrott om dagen. Mer än hälften av landets besättningar infekterades. Om än i minskad skala kom samma korta och våldsamma förlopp att ses i Sverige. Under fyra månader (september-december 1938) smittades 4 432 besättningar. Tretton av då 24 län drabbades, med det nordligaste utbrottet i Södermanland.

De första svenska ströfallen hade annars påvisats redan i maj och i augusti. Den 1 september konstaterades smittan på en större skånsk avelsbesättning (Klågerup). Ett sjukdomsfall som småningom kunde inräkna cirka 60 sekundärfall! Under september räknades 88 nya fall in i Malmöhus län. Nedslaktningsmetoden tillämpades fortfarande, men vissa besättningar med högt avelsvärde var undantagna, Klågerup var en sådan. I slutet av oktober blev situationen allt värre. Samma månad hade Själland blivit genominfekterat och därmed var det endast det smala sundet som utgjorde ett bräckligt skydd mot väster. De flesta sjukdomsfallen var nu lokaliserade i området runt Helsingborg. Den första novemberveckan såg sig mul- och klövsjukekommissionen som ledde bekämpningsarbetet (se nedan) nödsakad att undanta tretton besättningar från nedslaktning, påföljande vecka ytterligare nitton. Formellt övergavs efter beslut från medicinalstyrelsen den 16 november nedslaktningsmetoden som bekämpningsmetod i Malmöhus län. Vid denna tidpunkt hade 432 besättningar angripits, 355 nedslaktats och 76 isolerats.

**Tabell 3.1 Länsvis översikt över utbrotten av mul- och klövsjuka i Sverige 1938–1940**

Län	Antal angripna besättningar	varav isolerade	Sista fall
Malmöhus län	5 512	5 062	
Kristianstads län	1 475	1 241	
Hallands län	155	2	2 april 1939
Skaraborgs län	51	1	31 januari 1939
Älvsborgs län	23		7 januari 1939
Södermanlands län	1		
Gotlands län	1		



*Isoleringsmetoden och nedslaktningsmetoden*

Isoleringsmetoden hade av och till tillämpats i Sverige sedan januari 1925. Erfarenheter hade vunnits såväl vad gäller smittspridningsrisken som den allmänna opinionens inställning till bekämpningsarbetet – det senare en nog så viktig fråga när det gällde följsamheten för regelverket. Medicinalstyrelsens uppställde (cirkulär den 6 och 9 december 1938) fyra kriterier för friförklaring:

- fyra dagar skulle förflyta sedan blåsor första gången iakttagits på det sist insjuknade djuret,
- minst fjorton dagar skulle förflyta sedan sjukdomen först konstaterats på gården,
- att gården desinfekterats.

De två första punkterna skulle intygas av veterinär. Veterinär skulle också intyga att desinfektionsarbetet utförts på föreskrivet sätt. Desinfektionen skulle tillgå så att ”sedan mekanisk rengöring av ladugården jämte sodalut-skurning av inredningen utförts, skall en genomdränkning med 1 procent natronlut ske av foderbord, båsplatser och gångar samt inredning upp till manshöjd”. Efter desinfektionen fick mjölk fritt försäljas. Som ett fjärde krav gällde ett förbud att utföra klövbärande djur från gården tills dess att tio dagar gått sedan desinfektionen. Med moderna mått mätt får reglerna ses som – liberala.

Även om Malmöhus- och delar av Kristianstads län kom att utgöra isoleringsområde och resterande delar av landet nedslaktningsområde var gränsdragningen mer att se som en tydlig intentionsförklaring än som en dogmatisk sanning. I flera besättningar inom nedslaktningsområdet tillgreps ändå isoleringsförfarandet, ofta som en konsekvens av att stora avelsvärden ansågs stå på spel. Men isolering tillgreps även i de fall där värdering och nedslaktning inte bedömdes kunna ske inom det kritiska första dygnet (se även tabell 3.3).

Efter det att nedslaktningsmetoden övergavs sågs en kraftig ökning av antalet smittade besättningar med 2 433 fall i december 1938 och 1 390 fall i januari 1939. Därefter skedde dock en ganska snabb förbättring och vid halvårsskiftet 1939 var utbrottet i princip över. Samma förlopp sågs, om än i mindre skala, i Kristianstads län. Efter det att nedslaktningsmetoden övergavs i Malmöhus län blev det nödvändigt att bilda isoleringsområden även i grannlandet. Efter erfarenheter från 1924–1927 års epizooti lades dessa vid länsgränsen i länets sydöstra

och nordvästra delar. I övriga delar av länet fortsatte nedslaktningsmetoden att tillämpas. Ett antal sjukdomsutbrott på Kristianstadsslätten, som låg inom nedslaktningsområdet, frestade på organisationen. Detta var i flertalet fall stora besättningar med högt avelsvärde. Flera avsteg gjordes här från nedslaktningsprinciperna. En kombination av tur och skicklighet gjorde dock att situationen hölls under kontroll. Det poängteras i utredningsmaterialet att lyhördheten och förståelsen för det statliga regelverket var större i Kristianstads än i Malmöhus län (25)!

**Tabell 3.2 Mul- och klövsjuka i Kristianstads län 1938–1940**

	Antal nötkreatur	Andel infekterade
Isoleringsområdet	67 965	35 %
Nedslaktningsområdet	101 230	3,4 %
Antal isolerade djur	28 643	
Antal slaktade djur	3 993	

I början av 1940 drabbades återigen ett antal besättningar i Skåne av mul- och klövsjuka. Den kliniska bilden skilde sig dock från tidigare fall och det kunde nu återigen konstateras att det inte längre var serotyp O utan serotyp A som hade dykt upp i Sverige. Den förklaringsmodell som användes var att smittämnet hade muterat hos kroniska smittbärare. De 7 296 besättningar som drabbades 1939–1941 omfattade 157 470 nötkreatur och 167 521 svin.

### *Vaccination*

I Danmark och Tyskland pågick under 1938 ett intensivt arbete med att ta fram ett vaccin mot mul- och klövsjuka. I februari 1939 gavs möjligheter att använda det danska O-vaccinet till praktiska försök även i Sverige. I mars fick de svenska myndigheterna tillgång till ett bivalent vaccin (mot O- och A-typen) och försöken blev då mer omfattande (147 besättningar med 2 944 nötkreatur vaccinerades). Medicinalstyrelsen fann försöksresultaten lovande och en mer storskalig vaccinationskampanj påbörjades i april. De besättningar som valdes ut var tidigare fria besättningar inom de skånska isoleringsområdena. Under tiden 13 april–16 september vaccinerades så 96 301 nötkreatur i 16 425 besättningar. I Östergötland kom vaccinet även att användas för ringvaccination. Vaccinen var

avdödade och doserna stora. Från början injicerades 60 cm<sup>3</sup> i dröglappen, senare ändrades detta till två doser (med 14 dagars intervall) om 15 cm<sup>3</sup>. Skyddseffekten uppskattades till 4–5 månader. Resultaten av vaccinationskampanjen ansågs vara goda men svåra att mer i detalj utvärdera då epizootin redan var i kraftigt avtagande då vaccinationerna började. Sammanlagt konstaterades 33 utbrott i vaccinerade besättningar.

Utöver försöken med att göra djuren aktivt immuna mot sjukdomen (vaccination) tillämpades liksom vid tidigare epizootier även passiv immunisering (serumbehandling). Syftet med behandlingen var främst att mildra sjukdomsförloppet och minska risken för följsjukdomar. I Sverige framställdes sådant serum från djur som tillfrisknat från sjukdom. Detta s.k. rekonvalescentserum framställdes med statsanslag i hushållningssällskapets laboratorium i Malmö. Skyddseffekten uppskattades till 8–12 dagar. Till liten del användes även det betydligt dyrare Hochserum, ett tyskt serum framställt från experimentellt infekterade djur.

#### *Administrativ ledning*

Administrativt var beredskapen inför 1938–1940 års epizooti relativt god. Uppgifterna om länsstyrelsernas beredskapsplaner är motstridiga, men uppges i de båda Skånelänen ha fungerat väl (25). Vad avser den centrala ledningen tillsattes i februari 1938 en mul- och klövsjukkommision som under medicinalstyrelsens ”inseende”, dels skulle vara myndighetens förlängda arm i lokala ledningsfrågor vid utbrott och dels fungera som vetenskapligt råd åt myndigheten. Ett liknande förfarande hade använts även vid 1924–1927 års utbrott. Under perioden februari–november 1938 hade kommissionen sju sammanträden. I november ersattes kommissionen av att medicinalstyrelsen inrättade en egen lokalavdelning i Malmö. Ett slags föregångare till det som idag kallas för operativ ledningscentral (OLC). Chefen för avdelningen hade bemyndigande att på egen hand fatta beslut i medicinalstyrelsens namn. Till avdelningens hjälp förordnades en rådgivande nämnd. Avdelningen verkade under tiden 14 november 1938–15 juli 1939 och beslutade då i 5 379 protokollförda ärenden.

*Något om fältarbetet**Fältveterinärer*

Vid epizootins början saknades en planläggning för att kalla in veterinärer och bristen på fältverksamma veterinärer blev emellanåt påtaglig. När den från början tillgängliga poolen av nyutexaminerade veterinärer, veterinärkandidater etc. var tömd såg sig medicinalstyrelsen, med stöd av veterinärinstruktionen, tvungen att kalla in veterinärer från övriga verksamhetsområden. Sammanlagt förordnades 83 stycken s.k. extraveterinärer. För att leda fältarbetet förordnades, under medicinalstyrelsens ledning, en eller flera överveterinärer i varje hotat län. Exempelvis delades Kristianstads respektive Malmöhus in i fyra respektive tre överveterinärdistrikt. Överveterinärernas funktion kom sedermera att övertas av länsveterinären som, under perioden 1947–1971, var veterinärstyrelsens regionala resursperson.

*Slakt och avlivning*

I flertalet fall skickades djur från besättningar som skulle nedslaktas till ett kontrollslakteri<sup>28</sup>. Staten fick på detta sätt tillbaka ungefär en fjärdedel av det djurvärde som betalades ut till djurägaren. Transporterna var naturligtvis ett av flera känsliga moment i denna procedur, och i epizootins början skedde dessa med vanliga lastbilar. Efter det att medicinalstyrelsen tillsatt medel (50 kronor per lastbil) fanns mer anpassade (tätade) bilar tillgängliga. Ambitionsnivån var att smittade besättningar skulle slaktas inom 24 timmar efter diagnostik.

---

<sup>28</sup> Slakteri ställd under den centrala myndighetens kontroll (fram till och med 1971 veterinärstyrelsen därefter statens livsmedelsverk).

**Tabell 3.3** Antalet timmar mellan det att smitta konstaterats och nedslaktning

		Antal besättningar (% av det totala antalet utslaktade)
Hela landet	inom 24 tim.	490 (57 %)
	mellan 24-36 timmar	352 (41 %)
	> 2 dygn	14 (1,6 %)
Varav Malmöhus län	inom 24 tim.	206 (50 %)
	mellan 24-36 timmar	201 (49 %)
	> 2 dygn	6 (1,5 %)

Källa: Uppgifterna från Jerlov (1940).

### *Desinfektion*

Desinfektionsarbetet utfördes av tillfälligt anställd personal, detta under ledning av förordnad extraveterinär eller s.k. utbildad desinfektör. I det stora befanns tillgången till saneringspersonal acceptabel under hela epizootin. För att trygga tillgången till utbildade personer anordnades en kurs för desinfektörer. Att desinfektörerna gjorde ett gott arbete styrks av att av 951 utförda desinfektioner, i besättningar där nedslaktningsmetoden tillämpades, sågs endast recidiv med misstanke om kvarvarande stallsmitta i fyra besättningar.

### *Något om restriktionerna*

#### *Personrestriktioner*

Smittade gårdar ålades ett generellt ”förbud mot persontrafik utan tillstånd av vederbörande veterinär”. Tillämpades nedslaktningsmetoden gällde detta fram till dess att gården friförklarats, vilket var liktydigt med 20 dagar efter slutlig smittrening. Samma regler gällde formellt även för de isolerade gårdarna, men i praktiken tillämpades många undantag. För de isolerade gårdarna kunde friförklaring meddelas så snart som gården hade smittrenats.

*Resandetrafik*

Eftersom mul- och klövsjukan med mycket få undantag kom från Danmark, och inte sällan misstänktes eller till och med kunde sättas i direkt samband med persontrafik, var det inte konstigt att de veterinära myndigheterna i orostider letade efter möjligheter att begränsa detta hot. Att reglera införseln av djur och djurprodukter fanns det sedan länge mekanismer för, och tillhörde i det närmaste en rutin. Men hur reglera persontrafiken? Den stora resandemängden innebar en närmast oöverstiglig utmaning, detta då såväl Malmö som Helsingborg kunde räkna in drygt 500 000 resenärer per år från Danmark. I oktober 1938 uppträdde ett antal förmodade primärfall i de nordvästra delarna av Skåne vilka sattes i samband med resandetrafiken. Mul- och klövsjukekommissionen svarade först upp med att distribuera flygblad till samtliga ankommande resenärer. Oaktat flygbladen försvårades situationen ytterligare och någon form av obligatorisk smittrening diskuterades. Att identifiera personer som i utlandet hade haft, eller som i Sverige skulle kunna få, kontakt med lantbrukets djur ansågs inte möjligt – återstod därmed att införa generella åtgärder. Sådana infördes också i form av en obligatorisk ”gränstvätt” den 14 november och kom att tillämpas fram till och med den 6 december 1938. Beslutet var formellt ett länsstyrelsebeslut men togs på anmodan av medicinalstyrelsen. För danmarkstrafiken var detta den första och hitintills enda gången som ett sådant beslut har tagits. Under den aktuella perioden underkastades cirka 40 000 personer ”tvättning och dammsugning”. Överlag ansågs genomförandet ha gått bra, även om förfarandet blev mycket omdiskuterat i lokala media. Huruvida det hade någon effekt på smittspridningen gick dock inte att utröna. Efter den 6 december ansågs kulmen ha passerats i Danmark dessutom hade smittan nu nått en sådan spridning i Skåne att ytterligare tillförsel av smittämne ansågs vara av underordnad betydelse! Vid årsskiftet 1939–1940 utbröt en ganska omfattande mul- och klövsjukeepizooti i Finland. Detta delvis som en följd av de stora djurförflyttningarna som blev en följd av vinterkriget. Under den aktuella tiden krävdes olika former av saneringsåtgärder vid gränsstationerna i norra Sverige bl.a. krävdes under en tid sanering av tågset som transporterade tyska soldater genom Sverige (permittenttrafiken).

Vid senare års beredskapshöjningar har en typ av (betydligt lindrigare) reserestriktioner kommit att tillämpas. Senast vid beredskapshöjningen 1982 (mul- och klövsjuka i Tyskland och Danmark) föreskrevs exempelvis om desinfektion av hjul på fordonstrafik från

Danmark. Det använda desinfektionsmedlets – natronlut – korroderande verkan kom att väcka mycken lokal diskussion.

### *Skyddsområden*

Skyddsområde var ett område runt en smittad gård i vilket rådde särskilda restriktioner. Skyddsområdena var därmed en slags föregångare till dagens EU-styrda skydds- och övervakningsområden. Som skyddsområde definierades inledningsvis den kommun i vilken en smittad gård var belägen samt de socknar som helt eller delvis var belägna inom en mils omkrets från den smittade gården (kungörelserna 1938:536 och 1938:710). I allmänhet tillämpades ett ”*stand still*” förfarande inom ett mindre område inom skyddsområdet. Med tiden begränsades skyddsområdena oftast till berörd socken, samt eventuellt grannsocknar. Ifrån skyddsområden medgavs endast djurtransport till slakt, detta efter besiktning och i plomberat fordon.

### *Nöjesförbud!*

Under mul- och klövsjuketider begränsades, med stöd av epizootilagen, offentliga sammankomster i drabbade områden. Vanligen innebar detta förbud mot offentliga danstillställningar, biograf- och teaterföreställningar inom skyddsområdena. Personer bosatta inom dessa fick heller inte åka utanför området för att där bevista städernas biografer och danssalonger! Regler av den här innebörden gällde i ungefär samma form i Skåne, Blekinge Halland och Småland under perioden december 1938–maj 1939. Den senaste kungörelsen från 1941 kom att gälla även under mul- och klövsjukeutbrottet 1951–1952. I efterdyningarna till det senare utbrottet blev de dock föremål för diskussion (1). Var det exempelvis större risk att gå på biograf än till kyrkans högmässa? Medförde inte avsaknaden av förströelse inom skyddsområdet en risk för att nöjeslystet folk istället sökte sig utanför skyddsområdena, med åtföljande större risk för smittspridning? Sammanfattningen av 1952 års mul- och klövsjukekonferens blev att rekommendera att det s.k. nöjesförbudet skulle upphöra, men att det vid överhängande risk för allvarlig smittspridning skulle kunna återinföras.

Figur 3.2 Äldre skylt från epizootiförrådet i Hallands län



### *1951–1952 års epizooti*

Vårt senaste större mul- och klövsjukesutbrott 1951–1952 har lämnat förvånansvärt få spår efter sig i den veterinäradministrativa litteraturen. Erfarenheterna var dock föremål för en konferens under veterinärstyrelsens ledning i oktober 1952 (1). Vid sidan om en diskussion kring ersättningsreglerna för de som drabbats av inkomstbortfall vid isolerade gårdar<sup>29</sup> föranledde utbrottet dock ingen ytterligare utredning, utvärdering eller förändring i gällande lagstiftning. Den smittskyddsmässiga bakgrunden var som så många gånger tidigare att sjukdomen en längre tid hade grasserat på kontinenten. Under 1948 spred sig smittan norrut, och i slutet av året betraktades Tyskland som genominfekterat. Vid den här tiden började även sjukdomsfall uppträda i Danmark. Den 14 januari 1949 blev en gård i Malmöhus län angripen, vilket blev starten dels för en ringvaccination runt den smittade gården och dels en omfattande skyddsvaccination i Skåne och Kristianstads län. Ett par månader senare konstaterades ett fall i Blekinge län, vilken sedermera gav upphov till ett par sekundärfall. Därefter konstaterades inga ytterligare sjukdomsutbrott förrän i september 1951 då sjukdomen återigen gjorde sin entré i Malmöhus län. Detta blev starten för ett omfattande utbrott som nådde sin kulmen i december månad. I april 1952 var utbrottet i princip över. Ett tiotal sporadiska fall uppträdde senare under året och ett fall i januari 1953. Totalt spred sig utbrottet över 14 län och cirka

<sup>29</sup> Se kapitel 7.3.



14 500 nötkreatur, 16 500 svin och 400 får nedslaktades. Vaccinationen var omfattande och inbegrep cirka 1 miljon nötkreatur (36). År 1954 inträffade ett isolerat fall i Skaraborgs län vilket eventuellt kunde ha samband med danskt importkött (36). De totala kostnaderna för staten uppskattades till 17,4 miljoner kronor.

**Tabell 3.4 Antalet nedslaktade djur under tiden 20 september 1951–31 december 1952**

Län	1951			1952			Summa		
	Nöt	Svin	Får	Nöt	Svin	Får	Nöt	Svin	Får
Stockholm	0	0	0	13	0	0	13	0	0
Östergötland	0	0	0	34	5	0	34	5	0
Jönköping	60	36	0	143	40	0	203	76	0
Kronoberg	68	29	0	94	32	12	162	61	12
Kalmar	293	201	29	125	34	2	418	235	31
Blekinge	80	24	0	61	12	0	141	36	0
Kristianstad	2 229	2 393	86	594	808	2	2 823	3 201	88
Malmöhus	4 407	5 891	59	1 857	2 642	62	6 264	8 533	121
Halland	1 470	2 032	21	675	1 024	11	2 145	3 056	32
Göteborgs och Bohus- län	89	46	9	155	129	22	244	175	31
Älvsborg	690	460	28	946	310	48	1 636	770	76
Skaraborg	119	0	0	204	302	9	323	302	9
Värmland	0	0	0	24	1	0	24	1	0
Örebro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summa</b>							<b>14 430</b>	<b>16 451</b>	<b>400</b>

*De senaste fallen, vaccinburen smitta?*

År 1960 insjuknade djuren i en besättning i Malmöhus län och i två besättningar i Kristianstads län i mul- och klövsjuka. Smittvägarna kunde aldrig fastställas. *Stamping out* och skyddsvaccination tillämpades. Sverige var därefter fritt från sjukdomen fram till och med den 6 mars 1966 då mul- och klövsjuka konstaterades i en besättning med 23 nötkreatur och 43 svin i Nöbbelöv i Malmöhus län. Smittvägarna kunde inte heller denna gång fastställas, men enligt tidigare känt mönster hade smittan vandrat upp igenom Europa och hade ett par veckor tidigare drabbat Danmark med ett mindre utbrott på Själland. *Stamping out* tillämpades på den skånska besättningen och ringvaccination utfördes på 25 närliggande besättningar. En

vecka senare skyddsvaccinerades även 54 avelsbesättningar inom länet. Vaccinet hade skyndsamt fått "lånas" från Danmark då en utlovad leverans om 10 000 doser från Italien uteblev. Veterinärstyrelsen hade dessförinnan fått stark kritik från såväl massmedia som lantbrukets organisationer över förmenta brister i vaccinberedskapen. Den aktuella vaccintypen O-Schweiz var skild från det O 2-virus som Sverige tidigare hade erfarenhet av. Virusvarianten ansågs dessutom mycket smittsam. Det danska Seruminstitutet hade dock själva inte fått fram något vaccin mot den aktuella virustypen förrän två veckor tidigare, ett tidsmässigt sammanträffande som medförde en diskussion om huruvida smittan i Danmark och Sverige i själva verket hade orsakats av vaccintillverkningen.

*"A non-vaccinating policy", nationell vaccinproduktion?*

Under perioden från 1950 fram till och med mitten av 1970-talet vaccinerades årligen de flesta nötkreatur i Europa (dock inte i Sverige). Vaccinationen var kostnadskrävande och delvis riskfylld. Det var inte bara vid utbrottet i Sverige 1966 som smitta från vaccinframställning misstänktes. Ett flertal bekräftade och misstänka incidenter hände under hela tidsperioden.

Trots att riskerna var stora hade utbrottet 1966 och de brister i vaccinberedskap som då hade uppdragats väckt frågan om en vaccintillverkning i Sverige. Frågan blev dock föremål för ett långdraget utredande och under 1970- och början av 1980-talet täcktes det förmodade vaccinbehovet av ett avtal med Seruminstitutet. Av olika skäl ville Danmark dock bryta detta avtal vilket resulterade i ett riksdagsbeslut om en svensk vaccintillverkning vid SVA i Stockholm. I och med utredningen om att flytta veterinärutbildningen och forskningen till Uppsala kom dock planerna inte att realiseras.

Inom övriga Europa höll man dessutom på att överge tanken på ett kontinuerligt vaccinskydd mot mul- och klövsjuka. Istället förordades en *non-vaccinating policy* där bekämpningen istället skulle baseras på *stamping out*. Till detta kom att länderna via avtal tecknade sig för rätten att få vaccin för ringvaccination m.m. Sverige kom nu att teckna ett avtal med världsreferenslaboratoriet för mul- och klövsjuka i Pirbright. I och med detta lades också slutligt tankarna om en svensk produktion av mul- och klövsjuevaccin ned.

Frågan om inhemska vaccinproduktion kom dock att bli föremål för flera utredningar. En utredningsgrupp inom regeringskansliet förordade exempelvis i en rapport (Ds S 1981:10) att den human- och veterinär-

medicinska vaccinproduktionen skulle samordnas och bedrivas i en särskild myndighet, statens vaccininstitut. En proposition (1982/83:16) lades i ämnet, men förslaget kom aldrig att realiseras.

### 3.4 Klassisk svinpest

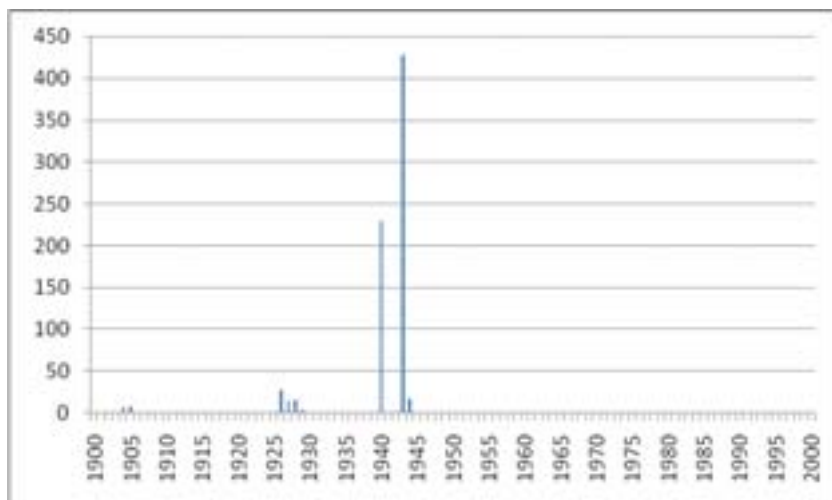
Den första gången klassisk svinpest (kliniskt) diagnosticerades i Sverige var 1887 i Malmöhus län. Därifrån spred den sig senare till ytterligare fyra län. Under de följande tre åren återfanns sjukdomen i åtta, tre respektive ett län. Nedslaktningsmetoden, mot ersättning av statsmedel, var den gängse metoden vid bekämpning. Enligt uppgift var bekämpningsinsatserna överlag lyckosamma (54). Efter några lugna år kom svinpesten dock tillbaka med ströfall mellan åren 1904–1913. Medicinalstyrelsen gav ut tillämpningsföreskrifter 1904, vilka 1906 ersattes av Kungl. Maj:ts nådiga kungörelse nr 94 angående åtgärder mot svinpest, svinsjuka och rödsjuka. Nu ändrades inriktningen och smittade gårdar skulle i stället isoleras. Isoleringen skulle som regel ske i trettio dagar efter det att djurägaren hade slaktat ut sina djur eller, om så inte skedde, trettio dagar efter det att kliniska symptom senast påvisats. Någon statlig ersättning utgick inte för isoleringstiden.

Den stora svårigheten med svinpesten var diagnostiken. Kliniskt var sjukdomen ofta svår att skilja från svinsjuka (akut pasteurellos) och ibland även rödsjuka. Det var först 1885 som vetenskapen hade visat att svinpest var en självständig sjukdom skild från svinsjukan, och 1905 som det fastslogs att smittämnet var ett filtrerbart virus. För diagnos krävdes att friska djur inokulerades med en suspension från ett misstänkt sjukt djur, en suspension som först hade filtrerats genom ett bakterietätt filter.

Några decennier senare kom svinpesten i två stora vågor. En föraning hade givits under åren 1926–1929 då svinpest konstaterades i trettioalet besättningar, företrädesvis i Stockholms stad och län. Drabbade besättningar smittförklarades men det var fortfarande 1906 års kungörelse om isolering som gällde. Serum ställdes till djurägarnas förfogande för att dämpa sjukdomen, men denna åtgärd synes ha varit mindre framgångsrik. Flertalet av besättningarna slaktades därför ned på djurägarens bekostnad. Dessa djurägare följde då medicinalstyrelsens ”underrättelser och råd angående svinpest”, vilka utkom den 25 oktober 1927. Råden förkunnade bl.a. att ”bäst och billigast är att fortast möjligt nedslakta hela besättningen och

tillgodogöra sig fläsket av de svin, som ännu icke visat sjukdomstecken”. Utbrotten i Stockholm var dock en mild bris mot de stora utbrotten i början av 1940-talet – utbrott vilka under de tidiga krigsåren sågs som ett hot mot folkförsörjningen.

Figur 3.3 Antalet utbrott (besättningar) av svinpest 1900–2000



#### 1940 års utbrott

Kring årsskiftet 1939–1940 uppträdde i västra Sverige – framförallt inom Göteborgs- och Bohuslän men även inom Älvsborgs och Hallands län – en mycket smittsam, akut sjukdom med kraftig utbredningstendens och stor dödlighet. På goda grunder misstänktes svinpest, men i likhet med vad som varit fallet vid många tidigare utbrott kunde diagnosen inte fastställas förrän långt senare. Den 23 januari 1940 var den kliniska misstanken uttalad i en av besättningarna, men först den 18 februari hade Statens veterinär-bakteriologiska anstalt funnit smittämnet. Den berörda gården smittförklarades påföljande dag.

Hur smittan kom in i landet kunde aldrig fastställas. Norden var vid den här tiden fritt från svinpest, men sjukdomen var annars väl spridd över hela den europeiska kontinenten. Den stora spridningen i Väst-sverige tros framförallt ha skett genom infekterat slaktavfall från Göteborgs slakthus samt köksavfall från restauranger, matserveringar, sjukhus m.m. I början av året hade 34 besättningar inom Göteborgs

och Bohus län, fyra inom Hallands och fem inom Älvsborgs län konstaterats vara smittade av svinpest.

Värst drabbades dock Kalmar län, och här var bakgrunden en helt annan. En stor smågrisförmedlare i länet hade registrerat en ökad dödlighet i sin besättning med början den 20 april. Förmedlaren satte senare detta i samband med inköp av djur från Västergötland. Den 29 april förklarades stallet vara smittat av svinpest. Under de tre föregående aprilveckorna hade förmedlaren dock sålt 921 grisar till 402 olika besättningar. Sammanlagt kom detta att innebära att 140 svinbesättningar smittförklarades i Kalmar län.

Medicinalstyrelsen fann nu för gott att genast överge 1920-talets principer om isoleringsförfarande. Den 6 mars 1940 meddelade myndigheten i ett cirkulär till landets veterinärer att "tillsvidare låta nedslakta av svinpest angripna besättningar". Ytterligare en kungörelse (1940:407) från Kungl. Maj:t gav "vissa bestämmelser till förhindrande av spridning av sjukdomen svinpest" och innebar dels att utslaktningsförfarandet fastställdes i författning och dels att handeln med svin reglerades såtillvida att den som mottagit grisar från en besättning inte fick avyttra grisar inom en tjugodagarsperiod.

Samtidigt (den 31 maj) utfärdade Kungl. Maj:t en kungörelse (1940:406) som förbjöd användningen av okokt matavfall till svinföda m.m. Detta var den första bestämmelsen av detta slag i landet, och en författning som i allt mer utvecklade former har kommit att leva kvar till våra dagar. Beslutet var till en början tidsbegränsat men permanentades av medicinalstyrelsen i ytterligare en kungörelse i juli 1941. I enlighet med förslag från 1939 års epizootisakkunniga hade bemyndigandet då överförts från länsstyrelserna till medicinalstyrelsen. Men när det gäller kokning av matavfall har – såväl i Sverige som i andra länder – frågor om regelefterlevnad alltid utgjort en utmaning för sjukdomsberedskapen! Brister i detta avseende kom att medföra ytterligare två stora utbrott av allvarlig svin-sjukdom i Sverige<sup>30</sup>.

Epizootin 1940 avtog ganska snart och i mitten av juli månad ansågs faran vara över. Men sedan höstmånaderna varit svinpestfria uppträdde under november månad oförmodat ett fall i Stockholms och tre fall i Uppsala län. Smittutredning visade att smittan troligen kommit via kylt fläskkött från det tidigare hårt svinpestbelastade Kalmar, och sedan via några större restaurangkök spridits vidare med (otillräck-

---

<sup>30</sup> Se även kapitel 5:7.

ligt upphettat) matavfall. Den sista, av dessa eftersläntrande besättningar friförklarades den 13 januari 1941. I efterdyningarna till utbrottet konstaterades bland annat vilken smittfara fläsk från smittade djur kunde utgöra. Genom en branschöverenskommelse mellan veterinärstyrelsen och Sveriges slakteriförbund beslutades att kött från smittade eller misstänkt smittade besättningar inte längre fick saluföras utan föregående värmebehandling.

#### *1943–1944 års utbrott*

Det till dags dato största svenska svinpestutbrottet ägde rum 1943–1944 då 445 besättningar konstaterades vara smittade. Det stora flertalet (428) diagnostiserades under 1943, av dessa påvisades 395 stycken i Malmöhus län. Utbrottet resulterade i en synnerligen ambitiös smittskyddsutredning, signerad laborator Harry Hedström vid medicinalstyrelsen. Delar av rapporten finns återgivna i Kungl. veterinärstyrelsens årsrapport från 1943. Hedström konstaterar att vid tidigare svinpestutbrott hade smitta framförallt kommit via produkter som importerats från områden med stationär svinpest. Exempel på sådana produkter kunde vara saltade svintarmar från Kina och Nordamerika och saltat fläsk från Nord- och Sydamerika. Det var framförallt fläsket som misstänktes då importen från Amerika var mycket stor fram till och med krigsutbrottet. Fläsket kom även att stå i fokus under utbrotten 1943–1944 och föranledde bl.a. Statens livsmedelskommission att begränsa tilldelningen av amerikanskt fläsk till de minst svinrika delarna av landet.

Det första fallet påvisades den 4 maj 1943 i Stockholms stad och kom senare att sättas i samband med importerat argentinskt fläsk. Den 11 maj påvisades sedan sjukdom i ett flertal besättningar i Malmöhus län. Smittskyddsutredningen visade dock på en närmast katastrofal fördröjning i diagnostiken, och att det egentliga primärfallet sannolikt inträffade redan den 25 mars vid Naffentorps gård i Vintrie socken (Malmö). Trots en mycket hög dödlighet vid Naffentorp, besök på plats av länsveterinär samt två obducerade grisar kunde sjukdomsorsaken inte (kliniskt) fastställas förrän laborator Hedström själv besökte besättningen den 11 maj. Initialt hade bl.a. rödsjuka misstänkts vilket föranledde en serumbehandling av stora delar av besättningen. En åtgärd som föreföll att effektivt ha underlättat smittspridningen. Smittan hade sannolikt kommit till Naffentorp via okokt matavfall. Till följd av den höga sjukligheten företogs under tidsperioden 22 mars–3 maj nödslakt av en stor mängd svin.

Smittskyddsutredningen kunde sedermera påvisa att sekundärfall uppstått vid samtliga dessa slakttillfällen<sup>31</sup>! En anledning till detta bör ha varit dåtidens (o)sed där slakteriföreningarna bedrev förmedlingsverksamhet med svin som hölls inom slakteriområdet.

Förutom Malmöhus län drabbades stora delar av landet som Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Södermanlands, Stockholms, Uppsala, Västmanlands, Kopparbergs och, Gävleborgs län. Samtliga drabbade besättningar under 1943–1944 års svinpest-epizooti slaktades ut. Därutöver beslutades om ett tillfälligt svinhållningsförbud i ett antal ”svinkolonier” i Ystads kommun. De sista fallen inträffade i augusti 1944, denna gång i Norrbottens län. Efter detta har Sverige varit fritt från klassisk svinpest.

”I Bodens distrikt har svinpest förekommit på 4 gårdar. Sjukdomen var länge godartad, varför det visade sig svårt att få en säker diagnos! Den ordinarie distriktsveterinären hade semester, vilket även försvårade arbetet. Ägaren av den först smittade besättningen hade hämtat gris-mat vid I 19, som föregående år hade ett utbrott av svinpest. Godkänt fläsk från den nedslaktade besättningen användes sedan till utspisning inom Bodens garnison. Vid det senare utbrottet hade visserligen grismaten kokts relativt väl, men grismattunnorna hade ej täckts ordentligt, varför skator hade kommit åt att släpa okokt grismat ut på svinens rastgård, vilket resulterade i årets fall av svinpest. Det är en ganska betänklig lucka i epizootilagen, att arméns grisar ej äro underkastade dess bestämmelser.”

Utdrag ur årsrapporten från länsveterinären i Norrbottens län till Kungl. Veterinärstyrelsen 1944.

---

<sup>31</sup> Se även bilaga 2.