

Kapitel 4 De stora kontrollprogrammen

I detta kapitel redogörs för följande sjukdomsspecifika kontrollprogram:

- Tuberkulos hos nötkreatur
- Smittsam kastning (brucellos) hos nötkreatur
- Salmonella
- Aujezkys sjukdom (AD) hos svin
- Enzootisk bovin leukos (EBL)

4.1 Inledning

Vid sidan av de akuta utryckningarna mot exempelvis mul- och klövsjuka och svinpest har det genom åren funnits ett antal sjukdomar, mer eller mindre spridda i landet, vilka har bekämpats på annat sätt än med de radikala utslaktningsmetoder som vanligen kommit till användning för epizootisjukdomarna. Huvudsakligen har bekämpningen skett inom ramen för kontrollprogram och med stöd av annan lagstiftning än epizootilagen. I regel har det också varit andra aktörer än staten i frontlinjen. Exempelvis var det under tidigt trettioal två sjukdomar som föreföll utgöra närmast kroniska hälsoproblem för svenskt lantbruk. Dessa var nötkreaturstuberkulos och brucellos, eller smittsam kastning hos nötkreatur. Båda sjukdomarna var väl spridda i landet, de var betydelsefulla zoonoser och en förestående bekämpning sågs av många som en förutsättning för en rationell boskapsskötsel (21). Men det finns även en annan zoonos, salmonella, där en fullständig bekämpning av sjukdomen aldrig har varit på agendan, men där konsumentintresset av säkra livsmedel ändå har ansetts så starkt att smittämnet, med stora ansträngningar, har kontrollerats redan i primärproduktionen.

Utöver zoonoserna finns det ett antal rena produktions-sjukdomar som har bekämpats med stor framgång och med stort statligt stöd. Under avsnittet ”De moderna djurhälsoprogrammen” tas två sådana program upp, programmet mot Aujezkys sjukdom (AD) hos svin och enzootisk bovin leukos (EBL) hos nötkreatur.

För att ge lite perspektiv till de olika programmens storlek ges i tabell 4.1 några data om antal djur under den aktuella tidsperioden. Antalet mjölkkor var som störst vid 1930-talets mitt då det uppgick till cirka 1,9 miljoner djur. Det finns i Sverige ingen tillförlitlig statistik över antalet besättningar före 1964. Antalet besättningar med mjölkkor beräknas dock ha varit relativt konstant under

trettio- och fyrtiotalen och under hela perioden överstigit 200 000 stycken besättningar.

Tabell 4.1 Antal djur i Sverige i tusental (58, 59)

År	Hästar	Kor (mjölk- och kött- raskor)	Får (vuxna och lamm)	Getter (vuxna och killingar)	Svin (vuxna och slaktsvin)	Värphöns
1850	382	1 030	1 547	178	555	
1875	459	1 361	1 609	126	415	
1900	533	1 765	1 261	80	806	
1927	620	1 874	708	66	1 387	6 500
1950	440	1 654	279		1 263	10 000
1960	209	1 299	156		1 842	9 000
1975	52	735	370		2 450	7 600
1990	175	650	400		2 260	6 800
2000	285*	595	432		1 917	5 669

* Siffran baserad på en telefonenkät från SCB i syfte att uppskatta det totala antalet hästar i landet. Tidigare redovisade siffror för antalet hästar (före år 2000) gäller enbart hästar på jordbruksföretag.

4.2 Nötkreaturstuberkulos (bovin tuberkulos)

Hur länge vi har haft tuberkulos bland våra husdjur går inte att avgöra. I Sverige är sjukdomen känd hos människa sedan medeltiden. Hos våra nötkreatur tog smittspridningen sannolikt fart via en statligt understödd import³² av avelsdjur. Åtminstone tillskrivs de beryktade stamholländerierna, som under perioden 1830–1840 importerade avelsdjur från England och Tyskland, en avgörande roll för spridningen av sjukdomen i Sverige. På 1930-talet hade nästan en tredjedel av de svenska kreaturen söder om Dalälven tuberkulos och sjukdomen kostade i dåtidens penningvärde de svenska bönderna runt 30 miljoner kronor om året.

³² Som framgår av kapitel 2 var import av nötkreatur från andra länder, exempelvis Holland och Danmark, vanligt förekommande redan på 1700-talet. När nötkreaturstuberkulosen kom till Sverige får därmed sägas vara en något osäker fråga. Linné beskriver exempelvis en sjukdom som inte får förväxlas med boskapspest och som "smittar starkt" och som kännetecknas av "boskapens starka hosta och de många bölder, som finnas i lungorna sedan kreaturen blifvit uppskurra". Schoug menar att detta kan ha varit såväl lungtuberkulos som elakartad lungsjuka (53).

Stamholländerierna

Omvandlingen från naturhushållning till ett lantbruk som skulle kunna försörja en växande stadsbefolkning med livsmedel gick långsamt. Under 1800-talets första decennier visade jämförelser med grannländer som Danmark och Tyskland att Sverige redan hamnat på efterkälken. Starka förespråkare för rasavelns framsteg som Alexis Noring och Johan Theopil Nathorst började via olika kanaler att föra fram förslag om att förädla den svenska nötkreatursstammen. Denna förädling skulle inte ske genom en vidareutveckling av de inhemska raserna utan genom import av avelsmaterial. Deras idéer medförde också en ökad import av avelsdjur från exempelvis Skottland. Programmet utökades sedermera genom ett system med statlig finansiering, där högvakastande väl skötta djurgrupper skulle köpas in och bilda s.k. stamholländerier. Dessa djurgupper skulle sedan fungera som avelsbas för den kringliggande landsbygden. För ändamålet beviljade riksdagen år 1844 ett anslag på 70 000 rdr banco. Medlen gick till inköp av åtta hjordar av fyra olika raser. Varje hjord bestod i sin tur av två tjurar och 20 kor vilka placerades ut i åtta olika län, från Malmöhus län i söder till Medelpad i norr. En Kungl. Stamholländeristyrelse var satt att vaka över verksamheten. Genom ett komplicerat arrende- och försäljningssystem spred sig sedan – som avsett var – avkomman snabbt ut över landsbygden.

Signalerna om sjukdomsproblem kom dock relativt snart. Flera av de importerade raserna visade sig illa lämpade för det svenska klimatet. Av de smittsamma sjukdomarna var det lungsoten och pärlsoten som sågs som de mest allvarliga (dessa två uttrycksformer av tuberkulos sågs länge som två skilda sjukdomar). Kunskapen om sjukdomens diagnostik och smittspridning var dock dåligt kända under 1800-talets första del. Sjukdomen diagnosticerades kliniskt genom att studera andning och lymfkörtelförändringar. Det var först 1882 som tuberkelbacillen upptäcktes av Robert Koch och som det slutliga beviset om tuberkulosens smittsamhet kunde läggas fast. Tuberkulinets roll som diagnostiskt hjälpmedel blev inte känt förrän några år in på 1890-talet. År 1865 genomfördes exempelvis, i ett samarbete mellan stamholländeristyrelsen och dåvarande veterinärinrättningen i Stockholm, ett försök att med olika miljöförbättrande åtgärder bota djur från en tuberkulosangripen Ayrshirebesättning. Då försöksresultaten uteblev återgick kor och kalvar till vederbörande stamholländeri (10). År 1868 hade samtliga stamholländerier utom det i Alnarp likviderats på grund av tuberkulosen (26). Statens roll som hållare av avelsdjur var därmed över.

Mjölken – en smittspridare?

Det fanns flera skäl till att beredskapen för den nya sjukdomen var begränsad. Ambitionen att sprida ett nytt genetiskt material var en anledning, den svåra diagnostiken en annan. Men den kanske största förklaringen till att nötkreaturstuberkulosen relativt ostört fick sprida ut sig i landet var att det skulle dröja länge innan den sågs som den allvarliga zoonos – som den faktiskt är.

Mjölk som färskvara och alldagligt livsmedel började bli en verklighet från 1800-talets slut. Dessförinnan hade husdjur framförallt hållits för att ge kött samt för att tjäna spannmålsodlingen med gödsel och dragkraft (43). Med den ökade konsumtionen av mjölk följde också en närmast femtioårig diskussion om mjölkens möjligheter som spridare av olika sjukdomar och hur en sådan spridning i förekommande fall bäst skulle hindras. Gustaf de Laval uppfann separatoren 1878 vilket medförde en snabb teknisk utveckling av mejeriutrustning. År 1886 började privata aktörer tillhandahålla ”kontrollmjölk”, vilket var mjölk som skulle komma från särskilt utvalda ladugårdar. Pastöriseringsutrustning fanns tillgänglig vid sekelskiftet, men utrustningen var dyrbar och oklarheter runt såväl smittspridning som eventuella smakförändringar på mjölken begränsade påtagligt mejeriernas investeringsvilja. År 1898 lämnade lantbruksstyrelsen ett förslag angående förbud av försäljning av mjölk eller kärnmjölk som inte värmts upp till en viss temperatur. En ökad smittspridning av tuberkulos hade nämligen kunnat konstateras i områden där andelsmejerier var vanliga. Detta eftersom dessa mejerier brukade skicka tillbaka kärnmjölk och skummjölk till bönderna. Det räckte med att en medlem hade tuberkulösa kor för att smittan skulle sprida sig till alla andra med den blandade mjölken (38). Kungl. Maj:t avslög dock begäran. Under 1900-talets första decennier blev därmed den enda reglering, avsedd att skydda konsumenterna från tuberkulos, den kungörelse från 1903 som stadgade att mjölk från djur med juvertuberkulos inte fick säljas till konsument. För djuren var det något bättre ställt. Efter en lång handläggningstid beslutade riksdagen i och med lag (1925:382) angående uppvärmning av till kreatursföda avsedd mjölk m.m. att mjölk och kärnmjölk avsett för föda till nötkreatur skulle värmebehandlas innan konsumtion. Lagen kom att upphävas först 1972.

Ett i sammanhanget stort bakslag var de rön som den då världsledande auktoriteten Robert Koch framlade på en tuberkuloskongress i London i juli 1901. Han framhöll där tesen att människans och

djurens tuberkulosformer var så skilda från varandra att någon smittspridning mellan djur och människa i praktiken inte var beaktansvärd. Efter Kochs uttalande tillsattes kommittéer och utredningar över hela världen för att utvärdera de nya rönen. I Sverige ställde sig en utredningskommitté 1903 på Kochs sida. Deras försök visade i princip samma resultat som Kochs. Därför drog de slutsatsen att *”åtminstone de ojämförligt flesta fall af de vanliga tuberkulosformerna hos människa uppkomma genom smitta med tuberkelbaciller, som härstamma från andra människor och icke från nötkreatur”* (38).

Tiden och verkligheten arbetade dock sakteliga emot Koch's teorier, även om en nordisk tuberkuloskongress så sent som 1921 menade att bovina infektioner var godartade och närmast var ägnade att immunisera mot allvarigare sjukdomsformer.

På mejerinäringens initiativ tillsattes 1933 en mjölkutredning. Initiativet var dels en insikt om att den ändlösa diskussionen om mjölkens farlighet var en faktor som även begränsade försäljningen och dels (sannolikt) ett led i viljan att centralisera mjölkhanteringen. Utredningen lämnade 1933 ett förslag om obligatorisk pastörisering av all konsumtionsmjölk. Anledningen som angavs var att mjölken borde göras smittfri för att på så sätt öka konsumtionen (38). Kontrollmjölk samt besättningar anslutna till statlig tuberkuloskontroll skulle dock undantas från pastöriseringskravet. Processen var igång, men det skulle dröja ytterligare innan den var avslutad. Det var först i och med den s.k. pastöriseringsförordningen (1937:737), som kom att gälla nationellt från den 1 juli 1939, som pastöriseringskravet blev allmänt och obligatoriskt.

De förlorade åren, den frivilliga tuberkuloskontrollen 1895–1933

I november 1893 hemställde hushållningssällskapens ombud att lantbruksstyrelsen ville låta vissa veterinärer pröva tuberkulinets diagnostiska värde. I remissvaren till förslaget framskyntar motståndningar som sedan kom att präglade tuberkuloskontrollen de närmaste årtiondena (26). Medicinalstyrelsen förordade att de veterinärer som utfört tuberkulinundersökningar skulle vara skyldiga att ange namn på den gård och den ägare där provtagningen ägt rum. Lantbruksstyrelsen motsatte sig detta då myndigheten befarade att i så fall många djurägare skulle vägra att låta undersöka sina djur. I Sverige hanterades nötkreaturstuberkulosen under lantbruksstyrelsens ledning (detta alltså till skillnad från övriga djursjukdomar som låg under medicinalstyrelsen). Under perioden 1897–1933 fanns

vid lantbruksstyrelsen en särskild ”veterinär föredragande för tuberkulosärenden” (Gustaf Regnér) som skulle samordna kontrollåtgärderna.

De förberedande tuberkulinundersökningarna kom dock igång och omfattade under perioden 1895–1896 cirka 25 000 nötkreatur. Enligt Jerlov (1957) publicerades aldrig några resultat från dessa första undersökningar. I februari 1897 anmodar civilministern i en skrivelse (detta var fyra år innan Koch’s rön om nötkreaturstuberkulosens begränsade smittfarlighet) medicinal- och lantbruksstyrelsen att inkomma med yttranden om vilka mer omfattande åtgärder som borde vidtagas emot ladugårdstuberkulosen. Myndigheternas svar i mars samma år kom att lägga grund för den svenska tuberkuloskontrollen fram till och med början av 1930-talet. I korta drag byggde utredningen på följande grunder:

- Avsikten med en tuberkulinundersökning är att uppdaga sjukdomsfrekvensen i den undersökta besättningen.
- Undersökningskostnaderna skall (med undantag av skjuts) åt veterinären bekostas av statsmedel.
- Djurägaren ägde rätt fritt att förfoga över reagerande djur.
- Importdjur skulle undersökas i importhamnen
- Det skulle finnas ett ekonomiskt understöd till frivillig sanering om 25 000 kronor.

Kontrollen skulle alltså i allt väsentligt vara frivillig. Lantbruksstyrelsen fick redan från början kritik från veterinärt håll för att vara ovilliga att införa regler som skulle störa den normala jordbruksdriften. Endast för djur angripna av juvertuberkulos föreskrevs det, alltsedan 1898, en obligatorisk nedslaktning. Antalet nedslaktade djur uppgick under de första decennierna på 1900-talet till mellan 100–150 per år. Framstegen kom också att i det närmaste helt utebli. Frånvaron av märkningskrav, avsaknaden av regler för livdjurshandeln, avsaknaden av skyldighet att uppge tuberkulinstatus vid livdjurshandel, avsaknaden av anmälningsplikt för andra tuberkulosformer än juvertuberkulos m.m. gjorde att programmet inte kunde hindra en vidare smittspridning. I början av 1930-talet beräknades tuberkulosfrekvensen i de mest djurtäta länen till närmast ofattbara 40–50 procent (26).

En utredningskommitté tillsattes av Kungl. Maj:t år 1912. Kommittén utgjordes av medicinal- och lantbrukstyrelserna samt ett antal

sakkunniga. Kommittén arbetade långsamt och dess möda som varade i mer än tio år blev i det stora hela resultatlös. Jerlov (1957) menar att det i regeringen fanns en stor fruktan för att införa regler som kunde innebära pålagor på handeln och jordbruksnäringen.

I tillägg till de bristande framstegen blev lantbruksstyrelsens administration av kontrollen kritiserad för att vara alltför byråkratisk. Hallgren (1960) skriver att ”veterinärkårens intresse för arbetet i början var levande och omisskännligt. Under årens lopp kunde man dock konstatera en tilltagande likgiltighet allt eftersom arbetet urartade till på stället marsch och allt eftersom det gick mer byråkrati i densamma”. En indikation på detta var sannolikt saneringsbidraget som till följd av en omfattande administration aldrig fick någon större betydelse; i brist på efterfrågan skars det också successivt ned och uppgick 1916 till endast 2 000 kronor (26). Situationen mörknade ytterligare när lantbruksstyrelsen 1923 införde restriktioner i den tidigare rätten till kostnadsfria tuberkulinundersökningar.

Vändningen, 1929 års utredning

Stämningen i veterinärled medförde att Svenska veterinärläkareföreningen³³ kom att starkt engagera sig i frågan. Vid årsmötet 1926 var tuberkuloskontrollen det stora diskussionsämnet och stämningen var upprörd. Ett resultat av dessa diskussioner blev att föreningen beslutade att starta en egen utredning om hur kontrollen skulle kunna effektiviseras. Denna hann dock knappt börja sitt arbete innan det var uppenbart att statsmakterna hade vaknat. I maj år 1929 tillsatte, efter ett antal motioner i frågan, Kungl. Maj:t en statlig sakkunnighetskommitté (1929 års tuberkuloskommitté) för utredning av nötkreaturstuberkulosfrågan.

Kommittén arbetade snabbt och lade fram sitt betänkande (SOU 1930:23) redan den 21 oktober påföljande år. Förslagen gick i mångt och mycket ut på de tankar som tidigare hade ventilerats inom Svenska veterinärläkareföreningen. Bland dessa kan bland annat nämnas att:

- ansvaret för tuberkuloskontrollen skulle flyttas från lantbruksstyrelsen till medicinalstyrelsen (så skedde också den 1 juli 1933).
- införselkontroll av livdjur till de sex nordliga länen och Gotland (dessa län var vid denna tidpunkt i det närmaste tuberkulosfria)

³³ Från 1950 Sveriges veterinärförbund.

- en återgång till det system som förelåg före 1923 med kostnadsfria tuberkulinundersökningar
- tilläggspris vid mejerierna för mjölk som härstammar från besättning ansluten till statlig kontroll
- efter positiv tuberkulinundersökning skulle klinisk undersökning utföras, om det förelåg en klinisk misstanke skulle en bakteriologisk undersökning utföras.
- en väsentlig utbyggnad av den ostertagska kontrollen (se nedan). Ett bidrag skulle utgå om halva undersökningskostnaden vid klinisk undersökning enligt Ostertag, detta under förutsättning att djurägaren lät nedslakta smittfarliga djur. Slaktbidraget föreslogs av utredarna till hälften av det beräknade slaktvärdet, men ändrades i propositionen (1934/121) till att utgöra halva slaktvärdet om djurägaren hade tillgång till en isolerad ungdomsavdelning och till en fjärdedel om så inte var fallet. Till hushållningssällskapet skulle utgå en organisationsersättning med 1,25 kronor per år och kliniskt undersökt djur.
- obligatorisk nedslaktning av djur med könstuberkulos (i tillägg till 1898 års krav om nedslaktning av djur med juvertuberkulos)
- en decentraliserad bekämpning med lokala tuberkulosstyrelser ställda under hushållningssällskapen. I propositionen fick sedan medicinalstyrelsen bemyndigande att vara huvudman för tuberkuloskontrollen i de län där hushållningssällskapen inte själva åtog sig uppgiften, ett förfaringsätt som kom att användas i 4–5 län.
- snabbutrotning av tuberkulos i de fyra nordligaste länen och Gotland.

De sakkunniga beräknade att en fullt utbyggd tuberkulosorganisation enligt dessa riktlinjer skulle kräva cirka en miljon kronor i statsanslag, en summa som väsentligt översteg de 130 tkr som dittills belastat det allmänna. I tider av en omfattande ekonomisk depression var detta stora summor. Den parlamentariska processen drog också ut på tiden, men efter proposition (1934/121) beslöt riksdagen ändå om en lagstiftning som i stort följde de sakkunnigas förslag. För att minska kostnaderna hade bland annat reglerna om en forcerad statsunderstödd utslaktning av djur i Norrland och på Gotland tagits bort. De nya reglerna fördelades över tre nya för-

fattningar: kungörelsen (1934:402) om vissa åtgärder mot tuberkulos hos nötkreatur, kungörelsen (1934:403) om åtgärder mot tuberkulos i juvret och könsorganen hos nötkreatur samt kungörelsen (1934:436) om införsel av nötkreatur till de sex nordligaste länen och Gotlandslän. Även om tuberkuloskontrollen fortfarande var frivillig (med undantag av om köns- eller juvertuberkulos påvisades) blev det snart uppenbart att programmet nu gick in i en helt ny fas. Kungörelsen om införsel av nötkreatur till norrlandsläna och Gotland innebar exempelvis ett obligatoriskt moment där nötkreatur inte fick föras in i ett sådant län utan tillstånd av länsstyrelsen. Tidsmässigt sammanföll detta med att staten fick en ny organisation för fältverksamheten i och med att distriktsveterinärorganisationen förstatligades 1934. Den nya organisationen, som inledningsvis förorsakade statsverket en årlig kostnad om en miljon kronor, kom att mycket verksamt bidra till framgångarna för det ”nya” tuberkulosprogrammet.

Tuberkuloskontrollens metodik

Vid den här tidpunkten fanns två huvudmetoder att använda för tuberkuloskontroll. Båda hade utmejslats av ledande vetenskapsmän under 1900-talets första decennier och båda hade fördelar – och nackdelar. Inledningsvis var kunskapen om de senare begränsad vilket medförde många bakslag i bekämpningsarbetet.

Tuberkuloskontroll enligt Bang

Tuberkuloskontroll enligt Bang var den ursprungliga metoden som började tillämpas redan 1898. Metoden byggde på två grundregler; dels att kalvar föddes fria från tuberkulos och dels att tuberkulinet alltid kunde skilja infekterade djur från friska. Ingetdera visade sig dessvärre vara sant. Den förra regeln var felaktig då djur med tuberkulos i livmodern mycket väl kunde smitta sin avkomma. Vad avser den senare regeln visade modernare forskning att såväl tuberkulintestets förmåga att påvisa infekterade individer som dess förmåga att rätt friförklara friska individer (sensitivitet och specificitet) var begränsad. Exempelvis var användande av tuberkulin i höggradigt smittade besättningar inte lämpligt då många djur med öppen tuberkulos reagerade dåligt på tuberkulinet.

Utan statsbidrag blev kostnaderna för den enskilde stora och eftersom djurägarna under 1900-talets första decennier inte hade något egentligt ekonomiskt incitament för bekämpningsarbetet blev anslutningen också begränsad. Ett reaktionsfritt djur hade i regel inte något större livvärde än ett djur som inte var undersökt. Mjölken från fria besättningar betingade sällan något högre pris än ”vanlig” mjölk. Anslutningen till den bangska metoden blev därför begränsad och översteg under de tre första decennierna inte 5 procent av det totala antalet nötkreatur (26).

Tuberkuloskontroll enligt Ostertag

Tuberkuloskontroll enligt Ostertag byggde på att i första hand bekämpa de smittfarliga kliniska fallen hos äldre djur. I en andra etapp skulle kalvar födas upp separat, helst i en egen byggnad – det som då kallades för en ”reaktionsfri ungdjursavdelning”. Efter det att de öppna tuberkulosformerna var borta och ungdjuren hade en skyddad uppväxt kunde tuberkulinundersökningar successivt fasas in i programmet. I den tredje etappen började sedan en successiv utslaktning av äldre tuberkulinreagerande djur. Endast reaktionsfria skulle därefter behållas och saneringsarbetet kunde småningom avslutas. Systemet introducerades i Sverige 1908 på initiativ av hus-hållningssällskapet i Malmöhus län. Sedan följde de flesta län efter. Statsbidrag hade sedan 1926 utgått för driften och organisationsarbetet. Anslutningen var emellertid relativt liten och syntes inte växa nämnvärt. År 1933 undersöktes omkring 20 000 djur (en siffra som 1939 hade stigit till omkring 250 000 djur.) Den ostertagska metoden kom att få sin stora betydelse som vägröjare för tuberkuloskontroll enligt Bang.

Besättningar som anslöt sig till programmet förband sig att under minst två år följa dess bestämmelser. Samtliga vuxna (> 2 år) nötkreatur skulle minst en gång om året genomgå en klinisk-bakteriologisk undersökning. Utöver detta skulle samlingsprov tas från mjölk minst två gånger per år. Kostnaderna för dessa undersökningar betalades till hälften av staten och till hälften av djurägaren. Djur med klinisk tuberkulos skulle nedslaktas inom viss (kortare) tid. Staten betalade ut slaktersättning, men bara om det smittfarliga djuret hade påvisats vid den andra (eller senare) undersökningar. I förekommande fall utgick statsbidrag med en fjärdedel av djurkroppens värde, dock högst 50 kronor (25 kronor vid totalkassation). Ville

djurägaren gå fortare fram kunde ersättningen höjas till 50 procent av djurkroppens värde (dock högst 75 kronor, eller vid totalkassation 50 kronor), detta dock under förutsättning att djurägaren inrättat en isolerad ungdjursavdelning (26).

Figur 4.1 Klinisk tuberkuloskontroll. Kvävning före lungauskultation av ko. Okänt årtal



Prisdifferentiering av mjölk

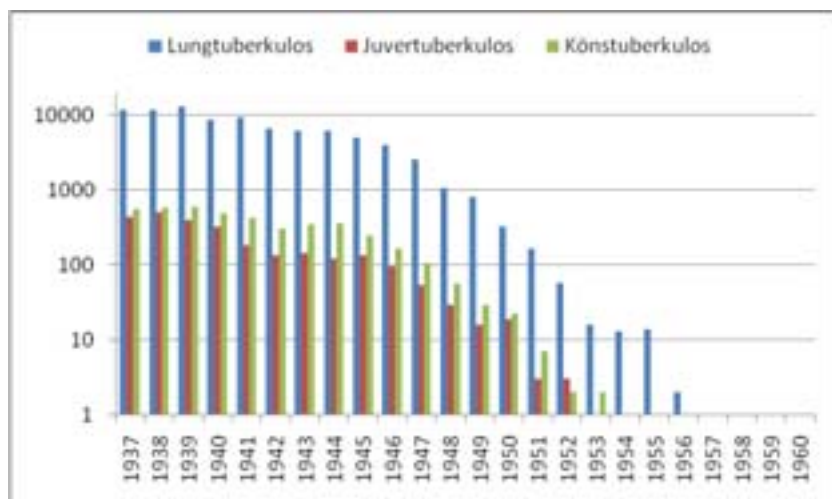
Vid sidan av subventionerad tuberkulinundersökning och slaktbidrag enligt ovan fann staten två andra former av ekonomiska styrmedel, styrmedel vilka sannolikt hade en ännu mer påtaglig effekt på anslutningsgraden. En vink om den första – prisdifferentiering av mjölk – hade givits redan i den proposition (1934/121) som låg till grund för den nya tuberkuloskontrollen. Statsrådet tillkännager här att en utredning kommer att tillsättas för att ”avgiva förslag i frågor om mejerihantering och mjölkproduktion”. Men utredningen skulle också ges i uppdrag att utreda frågan om ett differentierat mjölkpris kunde kopplas till deltagande i tuberkuloskontroll. Mjölkpriset ingick ju under denna tid i den hårt styrda regleringsekonomin inom lantbruket.

Resultatet av denna utredning blev att riksdagen beslutade att (prop. 1936/116) som villkor för att mejeri skulle vara berättigat att erhålla s.k. prisutjämningsbidrag ur jordbrukets prisregleringsfond mejeriet skulle betala ut ett merpris till besättningar anslutna till tuberkuloskontroll. Tilläggspriset skulle vara minst 0,4 öre per liter för besättningar anslutna till tuberkuloskontroll enligt Bang och minst 0,2 öre för besättningar anslutna till tuberkuloskontroll enligt Ostertag. Utöver denna minimidifferentiering gavs mejerierna möjlighet att själva styra prissättningen så att de, efter godkännande från statens jordbruksnämnd, själva kunde såväl höja merpriset som öka avdraget. Enligt Jerlov (1957) kunde avdrag på ända upp till 6 öre per liter förekomma och på vissa orter förbjöds reagerande besättningar att lämna mjölk under vanliga öppettider.

Missväxt och nedslaktning 1940

Även om anslutningen till tuberkuloskontroll tog fart i slutet av 1930-talet hade utslaktningen av tuberkulosinfekterade djur inte ökat i samma utsträckning. Förklaringen var den att det inledningsvis framförallt var besättningar med ett relativt gynnsamt utgångsläge som anslöts till kontrollen. Staten kom dock att påverka tuberkuloskontrollen även på annat sätt. På den bistra krigsvintern 1939–1940 följde en mycket torr sommar. Skördarna blev små och på sina håll talades om missväxt. Foderbristen blev därmed påtaglig i stora delar av landet. Jordbruksdepartementet såg här en möjlighet att kombinera en av omständigheterna tvingande nedslaktning med tuberkuloskontrollens framåtskridande. I en proposition till 1940 års riksdag hemställdes att i tio län, där skörden utfallit särskilt dåligt, skulle en slaktersättning betalas ut med 100 kronor för äldre och 50 kronor för yngre djur, dock sammanlagt högst 500 kronor per djurägare. 1940 års urtima riksdag beslutade i enlighet med detta. Det finns inga exakta siffror om hur många djur som slaktades ut på detta sätt men Jerlov (1957) uppskattar att det sammantaget var cirka 60 000 djur som ersattes med statliga medel och att något mer än fem miljoner kronor (inledningsvis hade endast 500 tkr avsatts) förbrukades för ändamålet. Scenariot kom i viss utsträckning att återupprepas drygt 50 år senare i Leukosprogrammet. Men då var det inte missväxt och nationella stödpengar som satte fart på utslaktningen utan EU-medel!

Figur 4.2 Antalet kliniskt påvisade fall av tuberkulos 1937–1960 (Obs logaritmisk skala!)



Tuberkulosfria områden

Anslutningen till de olika formerna av tuberkuloskontroll var fortsatt hög under den sista halvan av 1930-talet och det blev snart tal om att forcera bekämpningen i vissa län, detta i avsikt att kunna fri-förklara dem.

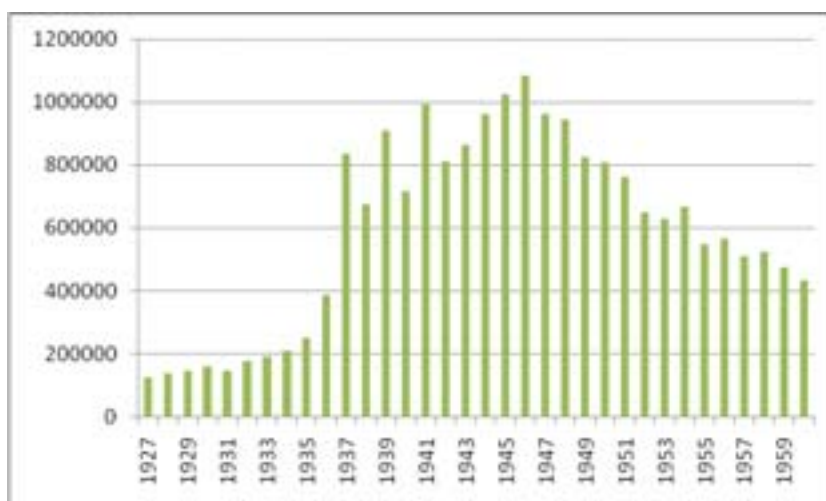
”Det synes styrelsen, att man icke kan av dessa djurägare – i de flesta fall småbrukare – begära, att de med sina av ett fåtal djur bestående besättningar, vilkas produktionsförmåga är av stor betydelse för ägarnas ekonomi, skola helt bära kostnaderna för det ifrågasatta utvidgade tuberkulosbekämpandet. Även om detta under den närmaste tiden skulle medföra ökade kostnader för det allmänna, måsta man hålla i minnet, att profylaktiska åtgärder innebära en besparing för framtiden. Ju fullständigare saneringen av övre Norrlands kreatursbestånd i förevarande avseende kan göras, desto mindre lära framdeles det allmännas utgifter bliva för bekämpandet av nötkreaturstuberkulosen därstädes”.

Medicinalstyrelsen argumenterar i en skrivelse till Kungl. Maj:t (1938) om ökat ekonomiskt stöd till bekämpningen av tuberkulos i norrlandslänet.

Vid ingången av 1940 var, av cirka 2 350 000 nötkreatur, 1 010 000 djur anslutna till tuberkuloskontroll enligt Bang och 250 000 till

tuberkuloskontroll enligt Ostertag (48). Motsvarande siffra för 1932 hade varit 160 000 respektive 30 000 djur (2). Omfattningen av programmet under de mest intensiva åren framgår även av antalet till veterinärstyrelsen inrapporterade tuberkulinundersökningar (figur 4.3). Under den mest intensiva femårsperioden (1944–1948) var det genomsnittliga antalet tuberkulinundersökningar cirka en miljon per år – en siffra som tydligt visar på engagemanget hos de fältverksamma distriktsveterinärerna (jfr även figur 4.4). Under den aktuella tidsperioden fanns mellan 250–260 distriktsveterinär-tjänster.

Figur 4.3 Antalet tuberkulinundersökningar under åren 1927–1960



I vad som kom att kallas för en generalplan för tuberkulosens slutliga bekämpning gavs slutligen genom en ny kungörelse (1941:577) angående bekämpande av tuberkulos hos nötkreatur möjligheter att dela in landet i tuberkulosfria, tuberkuloskyddade och övriga områden (samma metodik kom sedermera att användas för brucelloskontrollen). Redan samma år friförklarades de sex nordligaste länen, Gotlands län samt Öland. Kungörelsen hade föregåtts av en förnyad utredning "Medicinalstyrelsens och lantbruksstyrelsens betänkande angående det statsunderstödda bekämpandet av tuberkulos hos nötkreatur inom vissa län m.m.". I denna förklarade myndigheterna att "med tuberkulosfritt område ha styrelserna betecknat sådana områden, där bekämpandet av nötkreaturstuberkulosen skall

ske efter tvingande regler. Styrelserna ha närmast avsett, att epizootilagens bestämmelser där skulle komma till tillämpning ... Emellertid förmena styrelserna det icke vara tillrådligt, att dessa strängare regler göras tillämpliga inom andra områden än där det frivilliga bekämpandet vunnit en mera allmän anslutning. Detta villkor torde få anses uppfyllt, när det beräknade antalet kvarvarande reagerande djur icke är större än att kostnaderna för utslagning av dessa djur anses överkomligt för statsverket”. En slaktersättning betalades nu ut med 100 kronor för äldre djur och 50 kronor för yngre.

För de tuberkulosfria områdena gällde anmälningsplikt för varje nytt fall samt obligatorisk tuberkulinundersökning och nedslaktning av reagerande djur (med stöd av epizootilagen). Till de tuberkulosfria och tuberkuloskyddade områdena fick endast tuberkulosfria livdjur föras. Tillkomsten av begreppet tuberkulosfritt livdjur var även det en viktig nyordning i 1941 års kungörelse.

Sedan Skaraborg som sista län blivit friförklarat kom reglerna för tuberkulosfria områden att från den 1 oktober 1958 att gälla hela landet (tabell 4.2). Att sedan formellt lyfta in tuberkulos i epizootilagstiftningen blev närmast en formalitet³⁴. Vad kom då hela detta gigantiska program att kosta? Björkman (1975) beräknar den sammanlagda kostnaden för statsverket till omkring 35 miljoner kronor och för djurägarna till (minst) samma belopp. Lagerlöf (1962) uppskattar de statliga kostnaderna till 40 miljoner kronor mellan åren 1897–1961 och den sammanlagda förlusten som nötkreaturstuberkulosen orsakade till en miljard kronor.

³⁴ Se kapitel 2.4.

Tabell 4.2 Utvecklingen av tuberkulosfria områden

Område	Årtal
Norrbottnens län, Västerbottnens län, Jämtland, Västernorrlands län, Gävleborgs län, Kopparbergs län, Gotlands län, Öland	1940
Visingsö, Kronoberg, delar av södra Kalmar län, Blekinge län	1944
Resterande delar av Kalmar län	1947
Göteborgs- och Bohuslän, Dalslandsdelen av Älvsborgs län, Värmlands län	1949
Jönköpings län, Ydre härad av Östergötlands län	1950
Resterande delar av Östergötlands län, Örebro län	1952
Hallands län, resterande delar av Älvsborgs län	1953
Stockholms stad och län, Uppsala län, Södermanlands län, Kristianstads län, Malmöhus län, Västmanlands län	1954
Skaraborgs län	1958

I samband med att tuberkulos blev en epizootilagssjukdom (i hela landet) 1961 beslutades också att tuberkulinundersökningarna: 1) skulle fortsätta, 2) skulle vara obligatoriska samt 3) bekostas av djurägarna. Vid sidan av besättningsprovtagningar, vilka i slutet av 1960-talet skulle ske med fem års intervall i södra Sverige och inte alls i de norra delarna samt på Gotland, skulle tuberkulinundersökning ske vid all livdjurshandel som under mer än en tre månader innefattade fler än tio hondjur över ett års ålder. Den här typen av undersökningar kom att fortgå fram till och med 1970, därefter ändrades reglerna till att endast föreskriva om tuberkuloskontroll vid livdjurshandel, dock fortfarande på djurägarrens bekostnad. Antalet fall som påvisades var mycket begränsat (tabell 4.3). Vid de senaste fallen 1977 (Halland och Värmland) samt 1978 (Jämtland) fanns i samtliga fall ett samband med tuberkulossjuka djurskötare.

Tabell 4.3 Antalet tuberkulosfall hos djur 1960–1981

År	Totalt	Primärt vid tuberkulin- undersökning	Primärt vid köttbesiktning följt av tuberkulinunder- sökning		Län	Anm
			med reagenter	utan reagenter		
1960	u.s.	u.s.	u.s.	u.s.	u.s.	u.s.
1961	9	3	2	4		
1962	7	2	2	3		
1963	8	3	3	2		
1964	3	0	1	2	-	
1965	1	0	0	1	M	
1966	1	1	0	0	F	
1967	0	0	0	0	-	
1968	1	1	0	0	L	
1969	0	0	0	0	-	
1970	2	0	1	1	B, T	
1971	2	1	0	1	L, R	
1972	1	0	0	1	R	
1973	1	0	1	0	Y	
1974	0	0	0	0	-	
1975	0	0	0	0	-	
1976	0	0	0	0	-	
1977	2	0	2	0	N, S	N: svin
1978	1	1	0	0	Z	
1979	0	0	0	0	-	
1980	0	0	0	0	-	
1981	0	0	0	0	-	

u.s. = uppgift saknas.

Figur 4.4 20 år av tuberkulinkontroll i en mjölkbesättning i Skaraborg

Tuberkulinundersökning			Står år	Pneumot		Faktor ut	Vaccin tagg	Vaccin undersök.		B.M.
Står	År	Dato		F	B			Vaccin	År	
71	44	10/10	10	10	-	S	/			
49	49	21/10	10	10	-	S	/			
51	51	28/10	10	10	-	S	/	Oket	53	
43	53	23/10	13	10+35	-	S	21/10	Oket	52	fuf/krut
41	57	2/5	13	13	-	S	19/5	Maj	57	krut +
33	57	21/5	17	17	-	S	21/5	Maj	60	
87	59	21/11	17	17	-	S	/			krut +
	63	15/2	19	19	-	S	/			krut +
	66	18/11	22	22	-	E	/			
Fogdeman: Floby 44.44029			Mått: Floby				361			
År: Carlsson Georg			År: Tokatorp				År: Ullene 45			

Kortet är ett utdrag ur distriktsveterinär John-Alfred Hahns besättningsregister över tuberkulinundersökningar. Hahn var distriktsveterinär i Kvånum 1947–1952 samt i Falköping 1952–1965. Hahns tuberkulinregister omfattade cirka 500 nötkreatursbesättningar.

4.3 Smittsam kastning (bovin brucellos)

Inledning

På samma sätt som för nötkreaturstuberkulosen kan det inte helt utredas när den bovina brucellosen kom in i Sverige. Lagerlöf (1958) sätter den i samband med Jonas Alströmers avelsdjursimporter i mitten av 1700-talet. Med tiden fick sjukdomen dock en mycket stor spridning och sannolikt var, liksom för nötkreaturstuberkulosen, det ökade avelsdjursutbytet i mitten och slutet av 1800-talet en verksamt bidragande orsak. Även om den egentliga utbredningen var föga känd uppskattades i mitten på 1930-talet de årliga förlusterna till följd av sjukdomen som jämförbara med tuberkulosens (cirka 30 miljoner kronor per år) (7).

Undulantfeber och 1935 års epizootilag

Den bovina brucellosens spridning i landet gjorde att den därmed var föremål för stor uppmärksamhet hos exempelvis 1929 års epizootisakkunniga. I utredningsarbetet (inför det som så småningom

skulle bli 1935 års epizootilag) konstaterades att ”sjukdomens såväl ekonomiska som veterinärhygieniska och icke minst, efter vad numera torde vara känt, hygieniska betydelse. Då mjölk från av sjukdomen angripet djur visat sig kunna giva upphov till den sjukdom hos människor som fått namnet ”undulantfeber” och rönt alltmera uppmärksamhet inom alla kulturländer”. Vid slutet av 1930-talet inträffade årligen cirka 150 fall av undulantfeber hos människa. Detta medförde enligt utredarna att ”tiden måste därför anses vara inne för åtgärders vidtagande mot denna sjukdom även i vårt land”. Ur ett kontroll- och bekämpningsperspektiv var problemen dock avsevärda; diagnostiken var ofullständig, smittvägarna till del okända och spridningen inom landet varierade avsevärt (figur 4.5). Utredarna föreslog ett relativt omfattande regelverk vad avser anmälningsplikt, begränsningar i handel med misstänkta djur, provtagning av tjurar samt skyldighet att låta uppvärma saluförd mjölk från smittade och misstänkt smittade besättningar. I övrigt föreslog utredarna en relativt komplex epizootilagstiftning med en uppdelning av sjukdomar i olika avdelningar och grupper. I denna uppdelning hamnade brucellos, på grund av sin stora spridning i landet, betydligt längre ned i ”hierarkin” än exempelvis mul- och klövsjuka och svinpest.

De epizootisakkunnigas förslag överarbetades sedermera av medicinalstyrelsen³⁵ som, när det gällde brucellos, föreslog en del lättnader i det ursprungliga sakkunnigförslaget. Det var ändå vittomfattande åtgärder som förordades. Bland annat kvarstod åliggandet om mjölkens uppvärmning. Ett påbud, som i beaktande av sjukdomens spridning, närmast sågs som ett allmänt pastöriseringstvång (den s.k. pastöriseringsförordningen trädde som nämnts inte i kraft förrän 1939). Den enda mjölkbegränsning som till dags dato fanns var ett åliggande från medicinalstyrelsen 1929 med innebörden att om fall av undulantfeber förorsakats av mjölk från viss besättning skulle mjölk från kor som kastat under de två sista månaderna eller som företedde symptom på smittsam kastning pastöriseras. I ett remissyttrande över utredarnas förslag ifrågasatte lantbruksstyrelsen lämpligheten av att epizootilagen överhuvudtaget upptog smittsam kastning hos nötkreatur. Enligt lantbruksstyrelsen var sjukdomen så allmänt spridd att lagstiftningen skulle lägga ”en fullständig tvångströja över landets djurägare”. Liknande åsikter framfördes av ett flertal andra remissinstanser, vilka istället förordade en frivillig, statsunderstödd sjukdomsbekämpning i likhet med vad som var fallet för tuberkulos.

³⁵ Se kapitel 2.4.

Efter en längre betänketid valde riksdag och regering en mer traditionell form av epizootilagstiftning, som inte inkluderade exempelvis brucellos och tuberkulos. Vad avser den förra sjukdomen framhöll också statsrådet i sin proposition (1935/42) att det ”för närvarande inte var lämpligt att föreskriva om tvångsåtgärder från statens sida för sjukdomens bekämpande”.

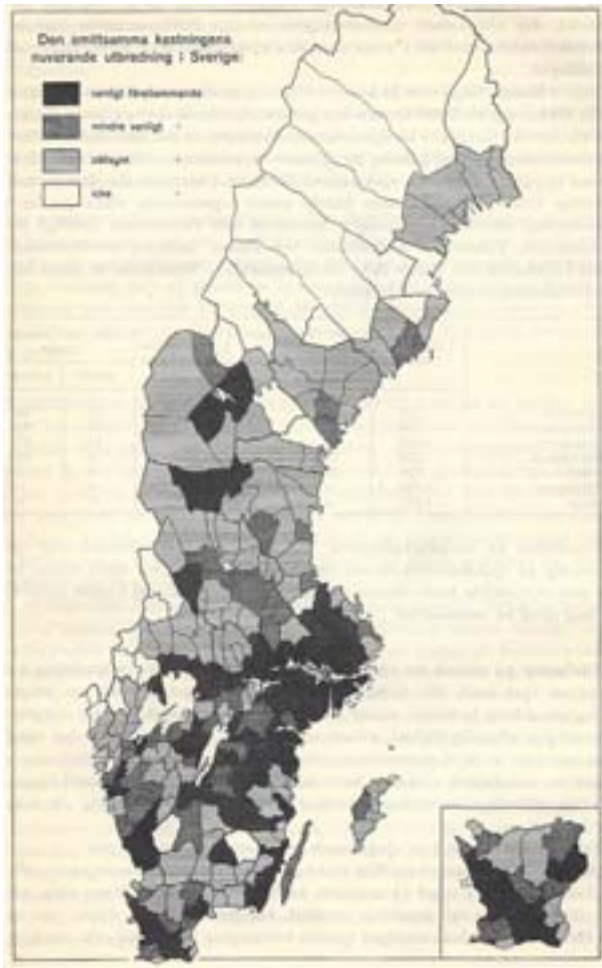
Brucellosutredning

Sjukdomsproblemen kvarstod dock och det var därför knappast överraskande att det redan vid 1935 års riksdag väcktes tre motioner som påpekade det angelägna i att skyndsamma åtgärder vidtogs mot den smittsamma kastningen hos nötkreatur. Motionerna resulterade småningom i att Kungl. Maj:t den 15 juni 1935 (redan ett halvår innan den nya epizootilagen skulle träda i kraft) uppdrog åt lantbruksstyrelsen och medicinalstyrelsen att *gemensamt* verkställa utredning i frågan. Det senare en nog så viktig markering i och med att de två myndigheterna länge hade varit helt oense om vilken inriktning bekämpningsarbetet skulle ha. I anslutning till uppdraget yttrade jordbruksutskottet att en framtida brucellosbekämpning borde bygga på en frivillig kontroll.

Det tog de båda myndigheterna två år att enas om ett gemensamt förslag, men den 11 juni 1937 redovisades resultatet i ”Betänkande med förslag till åtgärder mot smittsam kastning hos nötkreatur (SOU 1937:19)”. Huvudprincipen i förslaget var att sjukdomen skulle bekämpas genom ett i grunden frivilligt program men som, allteftersom smittläget förbättrades, tillfördes obligatoriska delar. På samma sätt som för tuberkuloskontrollen definierades smittläget utifrån en trestegsmodell. Det statliga åtagandet skulle innebära att i områden där smittan var mest spridd skulle understödet framförallt vara inriktat på subventionerade undersökningskostnader; under vissa villkor kunde även bidrag till nedslaktning utgå. I det senare fallet skulle dock beslutet anses gynna flera besättningar. I ett mellanläge (”kastsjukeskyddat område”) skulle staten fortsätta att bekosta laboratorieundersökningar, men även nedslaktning av smittbärare. Sådan nedslaktning skulle vara fortsatt frivillig. I det tredje steget (”kastsjufritt område”) skulle epizootilagen tillämpas. I detta läge var nedslaktningen av smittbärare obligatorisk. Därjämte ville styrelserna ha en reglering av livdjurshandeln i likhet med vad som gällde för tuberkulosbekämpandet (se ovan). Utredningen för-

ordade en centraliserad kontrollorganisation där administration, rådgivning, fältarbete och laboratorieanalyser skulle skötas från en särskild kastsjukeavdelning vid veterinärbakteriologiska anstalten (sic!).

Figur 4.5 Uppskattning av förekomsten av smittsam kastning hos nötkreatur 1937



Figuren återfinns i Betänkandet angående åtgärder mot smittsam kastning hos nötkreatur (SOU 1937:19) och bygger på enkätsvar från landets distriktsveterinärer. Veterinärerna fick här skatta förekomsten på en fyrgradig skala.

Inom de län, varest sjukdomen redan vunnit sådan utbredning, att vidtagande av här föreslagna åtgärder kan tänkas komma att verka i särskild hög grad hindrande på nötkreatursaveln, torde emellertid någon lindring i bestämmelserna kunna medgivas. Framställning härom torde

lämpligen efter vederbörlig prövning böra ske av vederbörande hushållningssällskap på begäran av ortsmyndigheten.

(Utdrag ur utredningsförslaget från 1929 års epizootisakkunniga, SOU 1929:18.)

Huvuddragen i utredningen fastlades 1938 i en Kungl. kungörelse (1938:402) om åtgärder mot smittsam kastning hos nötkreatur vilken förordnade om en frivillig bekämpning med stöd av statsbidrag. Till detta kom ytterligare en kungörelse (1938:403) vilken förordnade om epizootilagens tillämplighet i fria områden eller områden med ”synnerligen ringa utbredning” av sjukdomen. Det var nu medicinalstyrelsen som skulle administrera kontrollen. Någon större effekt gav dessa inledande bestämmelser dock inte upphov till. I en förnyad kungörelse (1943:387) gavs ytterligare befogenheter, vilka väsentligt påskyndade förloppet. Hushållningssällskapen fick nu ta över den regionala ledningen av sjukdomsbekämpningen, ett ansvar som också kunde kombineras med laboratorieprovtagningen. Under det första verksamhetsåret under den nya regimen (1944) åtog sig åtta län detta ansvar, med tiden ökade antalet till sexton. Flertalet av de hushållningssällskap som åtog sig kontrollen åtog sig också att svara för laboratorieundersökningarna. Deltagandet var fortfarande frivilligt, enstaka besättningar eller mejeriföreningar kunde ansluta sig. Mejeriföreningarna visade redan från början ett stort intresse för bekämpandet och de började snart kollektivt ansluta sina besättningar till programmet. Föreningarna lämnade också, liksom slakteriföreningarna, viss ekonomisk hjälp till anslutna medlemmar (36). Bara efter några år var samtliga mejeriföreningar anslutna, vilket med dåtidens besättningsfördelning medförde att mer än 90 procent av landets nötkreatursbesättningar var med i kontrollen.

Smittans utbredning

En viktig orsak till programmets framgångar var att i och med det s.k. ABR-testet (Abortus Bang-ringprovet) kunde för första gången storskaliga tankmjölksundersökningar användas i ett sjukdomsbekämpningsprogram. Känsligheten var med dåtida mått hög och det uppskattades att det räckte med ett reagerande djur per 50 för att testet skulle ge utslag (35). Det första ABR-testet som genomfördes 1944 visade att cirka 6 procent av alla besättningar var infekterade. Sådana ringprov genomfördes därefter två till tre gånger per år. Infekterade besättningar klassificerades enligt kliniska symptom i akut eller kron-

iskt infekterade besättningar (se nedan). Verksamheten vid Statens veterinärbakteriologiska anstalt och de regionala laboratorier som ansvarade för analyserna var synnerligen intensiv. Mellan 1944–1948 togs årligen 300 000–400 000 blodprov, 400 000–500 000 tankmjölksringprov samt mellan 15 000–20 000 bakteriologiska prov på fosterhinnor. Cirka 16 000 infekterade besättningar upptäcktes, av dessa återstod över 10 000 besättningar i början av 1948. Under 1948 friförklarades 4 000 besättningar. Vid ingången till 1950 återstod cirka 4 000 smittade besättningar, vilket vid årets slut hade reducerats till 2 300 (det fanns då fortfarande över 200 000 nötkreatursbesättningar i Sverige³⁶). Därefter gick det ännu snabbare. År 1954 återfanns brucellos i 31 besättningar, under 1955 i 14 och under 1956 endast i sex besättningar. De sista tre besättningarna påvisades tidigt under 1957. Efter april 1962 har inga ytterligare fall eller reagenter påvisats. Från den 1 juli 1961 upphörde blodprovstagningen och ersattes med att endast omfatta bakteriologiskt prov på fosterhinnor från misstänkta abortfall (8).

³⁶ Leukosprogrammet (1990–2000) innefattade genomsnittligt cirka 30 000 besättningar, ungefär jämnt fördelade på köttdjur och mjölkbesättningar. Mot slutet av 2009 var antalet mjölkbesättningar cirka 6 000.

Tabell 4.4 Översikt över brucelloskontrollen 1942–1958*

	Totalantal (påvisade) smittade:		Kvarstående smittade:	
	besättningar	djur	besättningar	djur
1 jan 1942	951	4 258	543	2 962
- 1943	467	2 851		
- 1944	892	5 045		
- 1945	4 926	28 386	3 084	20 298
- 1946	10 782	53 291	7 679	40 965
- 1947	14 057	65 162	9 834	49 727
- 1948	15 927	71 739	10 410	51 530
- 1949			5 886	cirka 30 000
- 1950			3 959	cirka 20 000
- 1951			2 251	cirka 12 000
- 1952			1 223	cirka 6 500
- 1953			378	
- 1954			31	
- 1955			14	
- 1956			6	
- 1957			3	
- 1958			0	

* data från Kungl. Veterinärstyrelsens årsrapporter 1942–1952 samt utkast till (icke publicerade) rapporter. Data redovisas något olika år från år, därför är tabellen inte komplett.

Programmets utformning

Vilka åtgärder som skulle vidtagas i enskilda besättningar var avhängigt av smittans utbredning och den kliniska bilden. I akut infekterade besättningar fick djurägarna först avvakta tills dess att aborterna hade minskat. Under tiden vaccinerades (med ett lågvirulent vaccin) alla kvigor vid 4–8 månaders ålder. För detta krävdes tillstånd från veterinärstyrelsen. Djurägarna uppmanades också att genomföra förstärkta hygieniska åtgärder som frekvent ladugårdstvätt, särskilt då efter abortfall. Därtill rekommenderades besättningarna att endast rekrytera djur från kroniskt infekterade besättningar alternativt att köpa in kalvar från brucellosfria besättningar. Djur fick inte säljas som brucellosfria om de inte åtföljdes av ett veterinär-certifikat. De senare vaccinerades i mottagarbesättningen. Efter 2–3 år kunde besättningen gå över till de åtgärder som gällde för kroniskt infekterade besättningar. Vaccinationen avslutades 1951.

Besättningar med kronisk brucellos (reagerande besättningar med få eller inga aborter) rekommenderades istället att isolera korna vid kalvning, ta prov från fosterhinnor samt sanera kalvstallet efter kalvning. Om det bakteriologiska provet var positivt rekommenderades omedelbar slakt (8).

I likhet med tuberkulosprogrammet tillkom alltså obligatoriska delar även i brucellosprogrammet. Förloppet fanns redan från börjat definierat i kungörelsen (1943:387) angående bekämpande av smittsam kastning hos nötkreatur. De obligatoriska delarna gällde besättningar i de kastsjukekyddade och kastsjukefria områdena. När andelen smittade besättningar minskade i ett område kunde området definieras som ett kastsjukekyddat område. Ett beslut som bl.a. innebar en reglering av livdjurshandeln så att bara djur från fria besättningar fick föras in i ett sådant område. De första kastsjukekyddade områdena definierades 1947. Nästa steg på skalan var kastsjukefria områden. År 1953 omfattade det obligatoriska programmet alla delar av Sverige och författningsmässigt betraktades hela Sverige nu som ett "kastsjukefritt område". Djurägarna fick också ersättning för utslaktade djur i och med att epizootilagens bestämmelser tillämpades vid utslaktning inom kastsjukefria områden (med andra ord en direkt parallell till bestämmelserna inom tuberkuloskontrollen).

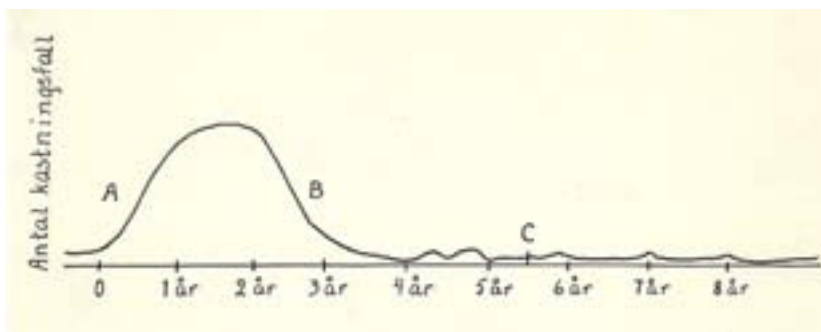
Kostnaden för programmets frivilliga del fördelades mellan stat-näring i relationen 1:2. Djurägarens kostnader kunde betalas direkt eller tas via mejeriföreningen. Om besättningen snabbt kunde bli fri genom utslaktning av ett fåtal reagenter kunde en mindre statlig slakterersättning betalas ut. Mellan åren 1944–1954 uppgick de statliga kostnaderna till cirka 7,2 miljoner kronor. Djurägarna betalade uppskattningsvis 15 miljoner. De totala kostnaderna för programmet – 22 miljoner kronor – blev alltså betydligt mindre än de förluster som näringen åsamkades under enbart ett år på 1930-talet (7, 8).

År 1961, efter fyra helt brucellosfria år, blev så sjukdomen upptagen som en fullvärdig medlem i epizootilagstiftningen. Samtidigt infördes en bestämmelse att besättningar med mer än 20 djur inte fick försälas utan ett negativt ABR-prov genomfört på djurägarens bekostnad. Detta skedde i och med beredning i Kungl. Maj:ts proposition 1961/27. En proposition som betecknade ett avslut för kontrollprogrammen mot brucellos och tuberkulos, men uppstarten för det tredje stora kontrollprogrammet, det mot salmonella.

Med sentida epidemiologisk kunskap kan programmets utformning diskuteras. Hur kunde så pass smittskyddsmässigt enkla regler leda till framgång på så kort tid? Den teoretiska bakgrunden låg

företrädesvis i tyska studier som visade på att mindre besättningar kunde självsanera sig om inte nya mottagliga djur köptes in under den tid (5–6 år) som saneringen tog.

Figur 4.6 Grafisk framställning av den smittsamma kastningens förlopp i en större besättning där ungdjuren uppföds tillsammans med de äldre djuren (36)



Sweden has proved that bovine brucellosis can be eradicated, and her example should inspire us to pursue vigorously the biggest animal disease eradication effort we have ever undertaken.

The American Veterinary Medical Association salutes Sweden in her success (1962).

4.4 Salmonella

Inledning

Salmonella är en zoonotisk, bakteriell sjukdom som alltsedan alvesta-epidemins dagar har betraktats som allmänfarlig (hos människa) enligt den svenska smittskyddslagen. På djursidan ser situationen lite annorlunda ut och de s.k. icke värdspecifika salmonellatyper som har varit vanligast i Sverige under senare år ger sällan upphov till någon allvarlig sjuklighet hos djur. Det svenska salmonellakontrollprogrammet har byggts upp under flera decenniers tid inom svensk animalieproduktion. Det är kostnadskrävande och omfattande men, såvitt är möjligt att bedöma, framgångsrikt. Programmets officiella syfte är att skydda svenska konsumenter mot salmonella i livsmedel, men det har som en påtaglig följdverkan medfört ett utvecklat hygien- och smitt-

skyddstänkande inom stora delar av animalieproduktionen. Salmonellakontrollen av idag består framförallt av förebyggande åtgärder, men innehåller även ett omfattande provtagningsprogram och en bekämpningsdel. 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 i programmet, som salmonellakontrollen tog formen av ett enhetligt heltäckande program. Det var också som ett sådant som det – slutligen – kom att godkännas av EU-kommissionen.

Alvestaepidemin

Alvestaepidemin orsakat av salmonellabakterien *Salmonella typhimurium* utgör ett av västvärldens största beskrivna utbrott av salmonella hos människa. Sammanlagt rapporterades mer än 9 000 insjuknade människor och antalet döda beräknas till cirka 90. Utbrottet kom att medföra ett antal organisatoriska förändringar vad avser smittskyddet hos såväl människor som djur, ett exempel på det förra var att en statepidemiologtjänst inrättades vid dåvarande Statens Bakteriologiska Laboratorium, SBL (numera Smittskyddsinstitutet).

De första misstänkta fallen kom till epidemisjukhuset i Växjö den 18 juni 1953. Den 22 juni hade smittan hos de insjuknade diagnosticerats till *S. typhimurium*, av vad som då kallades för fagtyp 8. Antalet insjuknade i Kronoberg ökade sedan successivt fram till halvårsskiftet då cirka 220 fall per dag rapporterades. Sammanlagt diagnosticerades 2 611 fall inom länet. Men fall började även rapporteras in från andra delar av landet. Inget län undgick smittan – vid sidan av Kronoberg var Stockholms och Västernorrlands län de mest drabbade. Från början gick misstankarna mot en tysk jästsort vilken spårades och beslagstogs i stora mängder. Men det var smittans spridning som småningom medförde att misstankarna i stället började riktas mot slakteriet i Alvesta. De insjuknades fördelning stämde relativt väl med slakteriets leveransområde. Det dröjde dock till den 4 juli innan restriktioner lades på slakteriet. Då beslutade länsstyrelsen att förbjuda avsalu från slakteriet, detta efter en gemensam anmodan från medicinal- och veterinärstyrelserna. Samtidigt uppmanades samtliga länsstyrelser att tillse att de lokala hälsovårdsnämnderna lät oskadliggöra allt färskkött från Alvesta.

Den smittskyddsutredning som följde och som medicinalstyrelsen svarad för var synnerligen omfattande och innefattade naturligtvis såväl människor som djur. På djursidan inbegrep utred-

ningen en träckprovstagning av 220 besättningar i Kronobergs län. Av dessa konstaterades salmonella i sex besättningar (men av dessa var endast tre stycken (1,4 procent) nötkreatursbesättningar). Vilka salmonellatyper det rörde sig om framgår heller inte av den sammanfattning som sedermera kom att skrivas av Gunnar Olin (se nedan). Under hela utbrottstiden transporterades ett antal slaktkroppar till olika fryshus för lagring. I efterhand gjorda undersökningar på dessa slaktkroppar visade att cirka 15 procent var ytkontaminerade med *S. typhimurium*. Frekvensen påvisad salmonella i muskel- och lymfknuteprover var nästan lika hög (14 procent). I det senare fallet tros inväxning av salmonellabakterier i köttet ha skett efter slakt eftersom djuren kom från besättningar spridda runt om i Kronobergs län.

Det kunde aldrig fastställas huruvida den primära smittkällan var inhemska djur eller om den härrörde från slakterianställda som förvärvat infektionen på utlandssemester. Den senare teorin framförs som mest trolig i en departementsutredning (Ds Jo 1980:5) medan en artikel av dåvarande föreståndaren för SBL Gunnar Olin (1956) i Nordisk Medicin, anför den förra teorin som mer sannolik. Flera samverkande faktorer medförde dock att betingelserna för smittspridning från slakteriet var goda vid den här tidpunkten och kunde resultera i det mycket stora antalet salmonellakontaminerade slaktkroppar. Slakteriet hade varit stängt i fem veckor på grund av strejk och när slakten igångsattes igen den 8 juni var slaktkön lång. Under de följande tre veckorna var kalvslakten den dubbla mot den normala medan svinslakten var 60 procent större än vanligt. Kylutrymmena belastades kraftigt, med höga temperaturer och kontaminationsrisk som följd. Samtidigt inträffade en kraftig värmebölja med värmetoppar den 14–16 juni och mellan den 20 juni och 4 juli. Inom Kronobergs län skedde varudistributionen vid den här tiden med butiksbussar vilka saknade aktiv kyla. Lastutrymmena kylades i stället ned på natten. Till andra län gick transporterna vanligen med järnvägsvagnar. Inte heller järnvägsvagnarna hade aktiv kyla utan isades normalt sett dagen före ilastningen. Under tiden för utbrottet hände det emellertid att vagnarna isades först vid ilastningen vilket medförde att djurkropparna i flera fall rapporterades ha framkommit i dåligt skick.

Det föreningsägda slakteriet i Alvesta åsamkades naturligtvis stora ekonomiska förluster men hölls på fötter tack vare statliga bidrag för kasserade produkter. Kanske var det till och med så att det fanns en beredvillighet hos den dåvarande koalitionsregeringen att

hålla slakteriet på fötter (65.). En mer kuriosaartad konsekvens av utbrottet, fortfarande märkbar i butiksled, var att slakteriets tidigare storsäljare Kronobergs pilsnerkorv ändrade namn till Bullens pilsnerkorv. Det förra namnet var inte längre kommersiellt gångbart i ett salmonellachockat Sverige. Under perioden 25 juni–11 juli 1953 fanns salmonellautbrottet med på Dagens Nyheters förstasida 16 av 17 dagar, under 12 av dessa dagar var det förstanyheten.

Det var inrikesminister Gunnar Hedlund som var den formellt ansvarige ministern för utbrottshanteringen. I praktiken sköttes dock mycket av myndighetskontakterna av statssekreterare af Geijerstam som i Dagens Nyheter den 11 juli gav följande lugnande(?) bild av händelseutvecklingen:

”Epidemin har av pressen givits för stora proportioner som den inte alls förtjänar – det är ju dock inte någon särskilt märklig sak detta. Hade epidemin inträffat i utlandet skulle den förmodligen aldrig ha kommit till svensk kännedom, den skulle ha betraktats som en helt normal företeelse. Och dödligheten har ju hittills visserligen varit stor med tanke på den annars ganska ofarliga Breslausmittan, men rent absolut är den ju mycket obetydlig. Tanken att sätta dit något slags expertutskott för att bekämpa epidemin är åtminstone för mig helt främmande. Medicinalstyrelsen gör vad som kan göras och dess chef ... försäkrade mig senast idag att epidemin nu definitivt är på retur.”

I och med tveksamheterna om animalieproduktionens roll i sammanhanget görs ingen ytterligare beskrivning av detta utbrott. En gedigen sammanfattning framgår exempelvis av artikeln i Nordisk Medicin (46) från vilken de flesta uppgifter i denna resumé är tagna.

Vid tidpunkten för Alvestaepidemin fanns ingen allmän lagstiftning avseende salmonella hos djur. Under och efter epidemin begärde och fick veterinärstyrelsen förordnande av Kungl. Maj:t att tillämpa dåvarande epizootilagen (1935:105) på salmonellainfektion hos djur. Förordnandet gällde först Kronobergs län men utökades sedan till att gälla hela landet. Erfarenheterna var dock sådana att veterinärstyrelsen snart (1955) fann för gott att föreslå att förordnandet skulle upphävas. Bland annat menade styrelsen att (den delvis obligata) epizootilagen ”inte gav den rörlighet och anpassning av bekämpandet som erfordrades vid salmonellainfektioner”. Dessförinnan hade en ”utslaktningspolitik” tillämpats vid påvisad salmonella i fjäderfäbesättningar. Efter det att staten 1956 fick betala ut drygt

360 000 kronor (cirka 4 400 tkr i 2009 års penningvärde) för utslaktningen av en större fjäderfäbesättning övergavs dock utslaktningsmetoden. Nu infördes istället ett mer konservativt förhållningssätt, där skeendena på en salmonellasmittad gård inte skulle påverkas mer än vad som ansågs vara nödvändigt. Efter en intensiv provtagning för att fastställa smittans utbredning utfärdades rekommendationer om fortsatta åtgärder, vilket exempelvis kunde innebära utslaktning av djurgrupper som ansågs kraftigt nedsmittade. En åtgärdsplan kunde kombineras med antibiotikabehandling för att hålla nere smittrycket (39).

1961 års salmonellaförordning

Efter det att epizootilagen inte längre tillämpades hamnade det dåvarande embryot till svensk salmonellakontroll i ett slags lagstiftningsmässigt vakuum. Under några år kom en frivillighet att tillämpas vid salmonellautredningar men veterinärstyrelsen fann ganska snart att utan lagstöd var det nog så svårt att exempelvis få igenom förordade saneringsåtgärder. I augusti 1959 hemställde veterinärstyrelsen om en särskild lagstiftning för salmonella. Med skrivelsen fanns ett bifogat författningsförslag, vilket var utarbetat i samråd med medicinalstyrelsen och den nyinrättade statsepidemiologtjänsten.

Jordbruksdepartementet behandlade frågan i Kungl. Maj:ts proposition 1961/27 angående åtgärder mot salmonellainfektion. För att utgöra starten på ett program som har kommit att bli ett av de mest långvariga och mest genomgripande i djursmittskyddets historia är propositionstexten påtagligt kortfattad. Departementschefen behöver endast tre sidor på sig för att definiera bakgrunden till och behovet av det som kom att bli Kungl. Maj:ts förordning (1961:309) om bekämpande av salmonellainfektion hos djur samt Kungl. Maj:ts kungörelse (1961:310) med närmare föreskrifter om bekämpande av salmonellainfektion hos djur.

Den nya förordningen och kungörelsen byggde på ett fåtal grundsatser. De skulle gälla samtliga djurslag, veterinär skulle göra en smittskyddsutredning samt gavs (fakultativt) möjligheter att meddela föreskrifter om exempelvis isolering och smittrening. I praktiken blev tillämpningen sådan att den ansvariga myndigheten (veterinärstyrelsen sedermera lantbruksstyrelsen) förordnade en tjänsteveterinär att företa smittskyddsutredning samt att lämna spärrföreskrifter enligt en av myndigheten uppgjord mall. Den ansvariga

myndigheten kunde besluta om slakt av det som kallades för kroniska smittbärare, vilket förutsågs vara detsamma som enstaka djur, medan Kungl. Maj:t kunde besluta om annan avlivning. Det var endast vid salmonellos hos fjäderfä som det förutsågs bli aktuellt med avlivning av ett större antal djur. När det gäller ersättning föreslog veterinärstyrelsen att sådan skulle utgå för djurvården (75 procent), för smittrening samt för laboratorieundersökningar. I övrigt skulle ersättning *inte* utgå. Att ersättning för djurvården skulle minskas (från epizootilagens 100 procent) till 75 procent förklarades med att en sådan reduktion kunde utgöra en sporre för djurägarna att själva vara verksamma att hindra smittans spridning. Ekonomiskt förutsågs den nya förordningen inte föranleda några ökade kostnader för statsverket. Merkostnaden för den obligatoriska bekämpningen skulle kompenseras av den föreslagna minskningen i ersättningen för djurvårde. Det kan nämnas att statens kostnader för salmonellabekämpningen 1958 förlöpte sig till 33 tkr och 1959 till 30 tkr. I kungörelsen (1961:310) gavs den ansvariga myndigheten en möjlighet att besluta om ersättning i annat hänseende (än för djurvården, laboratoriekostnader och smittrening) om särskilda skäl förelåg. Ersättning enligt denna senare paragraf var begränsad till 75 tkr, för ersättning därutöver skulle Kungl. Maj:t besluta.

Frivillig förebyggande salmonellakontroll

Den av departementschefen (och veterinärstyrelsen) förutsedda kostnadsutvecklingen höll inte streck särskilt länge. Från 1963 fram till och med slutet av 1970-talet höll sig det sammanlagda antalet påvisade salmonellafall stadigt över 100 smittade besättningar per år (tabell 4.5). En topp orsakades i början på 1960-talet då *S. Dublin* hastigt spred sig i nötkreatursbesättningar i Kalmar län, ett län där infektionen fortfarande är tydligt överrepresenterad.

Tabell 4.5 Antalet salmonellasmittade besättningar 1961–1970

År	Nötkreatur	Svin	Fjäderfä	Övriga*
1961	21	16	18	4
1962	26	26	17	3
1963	119	16	37	6
1964	70	20	45	4
1965	59	30	25	4
1966	77	18	45	32
1967	55	21	26	16
1968	63	22	19	37
1969	52	18	31	56
1970	41	21	40	64

* I gruppen ingår enstaka fall hos häst och får men även salmonellafynd hos sällskapsdjur (som inte har resulterat i ingripande med stöd av salmonellförordningen).

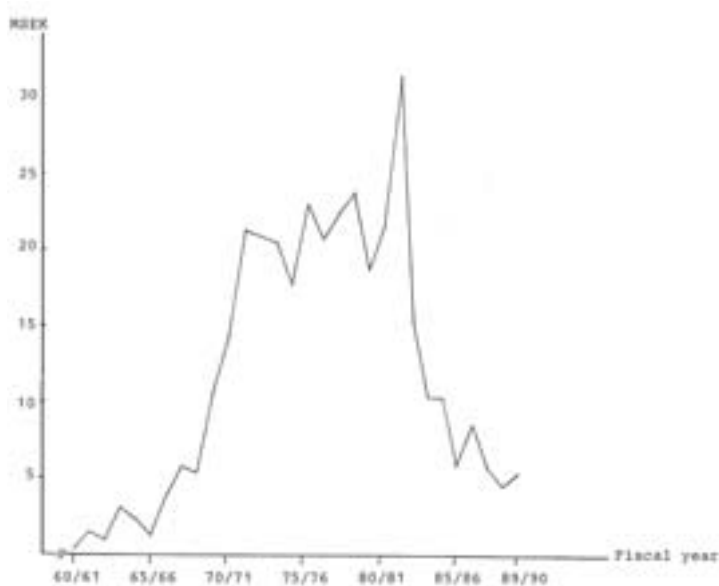
På slaktkycklingsidan var situationen lika bekymmersam. Bakgrunden var att många salmonellautbrott i slaktfjäderfäbesättningar kunde härledas till en undermålig hygienisk standard på slaktkycklinghusen. På initiativ av dåvarande branschorganisationen Fågelköttproducenternas Förening, sannolikt väl stöttade av dåvarande fjäderfäkonsulenten vid SVA Nils-Olof Lindgren, utarbetades 1969 ett program till frivillig salmonellakontroll av slaktfjäderfä. Programmet översändes till veterinärstyrelsen och kom där att omarbetas i författningsform. År 1970 blev därmed födelseåret för en frivillig salmonellakontroll med staten (den veterinäradministrativa myndigheten) som huvudman. Det nya programmet (VF 1970:57) var konstruerat som ett omfattande hygienprogram kombinerat med en kontinuerlig salmonella-provtagning. Detta var också första steget på ett koncept till en frivillig, förebyggande salmonellakontroll som med tiden har kommit att innefatta flertalet svenska djurbesättningar. De första åren med den nya kontrollformen blev dock dramatiska. Som en följd av problem med slaktkycklingfoder³⁷, men också delvis som en följd av de nya provtagningsreglerna, ökade antalet påvisade salmonellafall i slaktfjäderfäbesättningar mycket kraftigt under perioden 1970–1972. Programmet kompletterades därför 1972 på ett sådant sätt att anslutna besättningar endast fick använda pelleterat (värmebehandlat) foder. Motsvarande lagstadgade förändring kom inte förrän 1986³⁸. Programmet lockade dock många besättningar och

³⁷ Se kapitel 6.2.

³⁸ Se kapitel 6.2.

som en följd av branschkrav och ekonomiska förmåner var vid årsskiftet 1979–1980 nästan 100 procent av slaktkycklingbesättningarna anslutna (29). Ersättningssystemet blev nu sådant (1970:403) att den statliga ersättningen för djurvärdet höjdes från de ursprungliga 75 procent som hade beslutats 1961 till 90 procent för de som var anslutna till kontrollen, medan de som stod utanför kontrollen endast fick 60 procent av djurvärdet. Därutöver utarbetade (dåvarande) Skandinaviska kreatursförsäkringsbolaget i samråd med slaktfjäderfäringen en försäkring som för anslutna besättningar ytterligare kompletterade den statliga ersättningen.

Figur 4.7 Statliga utgifter för salmonellakontrollen 1961–1990 (i 1990 års penningvärde)



Figuren tagen från Persson, U & Jendteg, S, The Economic Impact of Poultry-borne Salmonellosis-How much should be Spent on Prophylaxis? IHE Working Paper 1991:7. Figuren återges efter benäget medgivande från förf.

Ny utredning, ersättning för produktionsförluster

Med det stora antalet salmonellafall under 1970-talet följde även en ganska dramatisk kostnadsutveckling (tabell 4.6 och figur 4.7). Under den här tidsperioden utgjordes statens kostnader för bekämpning av smittsamma husdjursjukdomar huvudsakligen av kostnader för salmonellakontrollen.

Tabell 4.6 Statens kostnader för åtgärder mot salmonellainfektion 1974–1979 (tkr)

Budgetår	Totalkostnad	Kostnad exkl. ersättning till laboratorier*	varav ersättning för nedslaktade djur	varav "andra kostnader" (huvudsakligen ersättning för produktionsförluster)
1974/75	4 321	2 911	874	1 955
1975/76	6 443	5 354	1 959	3 283
1976/77	7 479	4 197	1 123	2 968
1977/78	8 915	5 562	2 521	2 884
1978/79	10 131	6 919	3 464	3 261

* Som en del i stödet till de regionala veterinärmedicinska laboratorierna betalade staten från och med 1976 en merkostnad för salmonellaprover (se avsnittet om Svelab nedan).

Att observera är att lantbruksstyrelsen tillämpade ett system där produktionsförluster som uppkom i samband med spärrförklaringen regelmässigt ersattes (med stöd av bestämmelsen om särskilda skäl). Därutöver tillämpade lantbruksstyrelsen, med start oktober 1975, en egen modell med en graderad ersättning vid reglering av produktionsförluster för slaktnötsbesättningar. Det nya systemet hade meddelats i en tjänsteföreskrift. Ersättningsreglerna hade därmed blivit relativt komplicerade (tabell 4.7).

Tabell 4.7 Översikt över den statliga ersättningen vid salmonella, mars 1978 (%)

	Djurvärde	Smitt- rening*	Laboratorie- kostnader	Produktions- förluster**	Referens/Anm.
Kroniska smittbärare	90	100	100	100	1.
Fjäderfå anslutna till frivillig kontroll	90	100	100	100	2.
Ankor och gäss som salmonellaprovtagits	70	100	100	100	3.
Hund och katt	0	100	100	100	4.
Andra kategorier än ovan	60	100	100	100	
Specialiserad slakt- nötsuppfödning	90	100	100	100	5.1
	90	100	100	80	5.2
	90	100	100	60	5.3

* Avser smittrening utöver normal rengöring med tillägget att ersättning inte lämnades för redskap som djurägaren ställt till förfogande.

** Med produktionsförluster avsågs exempelvis driftsförluster till följd av spärrförklaring, sanitets-slaktskostnader, fördyrade skötselkostnader m.m., dock inte försämrat produktionsresultat till följd av salmonellainfektion.

1. 4 § 1961:310 med ändring 1970:403.

2. 4 § 1961:310 med ändring 1970:403.

3. 4 § 1961:310 med ändring 1978:80.

4. 4 § 1961:310.

5. Lantbruksstyrelsens tjänsteföreskrift nr 3, 1975-02-05.

5.1. 1) Direkt förmedling om ej utpräglad glesbygd,
2) mottagningsavdelning om besättning med > 50 djur,
3) avskild och hygieniskt utformad foderberedning,
4) tömning och rengöring mellan varje omgång eller minst en gång per år.

5.2 Om punkterna 1, 3 och 4 är uppfyllda.

5.3 Övriga fall.

Genom beslut i december 1979 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att se över dåvarande ersättningsbestämmelser. Men förutom kostnadsaspekten fanns det nu, enligt den promemoria undertecknad av jordbruksministern som medföljde utredningsuppdraget, en tveksamhet om programmets syfte och effektivitet. Det som åsyftades var det faktum att den övervägande andelen av i salmonellos insjuknade svenskar hade förvärvat sin smitta utomlands. Var det då rätt modell att spendera en massa pengar på svensk animalieproduktion!?

Utredningen föreslog i sitt betänkande (Ds Jo 1980:5) daterad augusti 1980 en mer flexibel modell vid bekämpning av salmonella

hos djur, detta bland annat baserat på salmonellaserotyp och djurslag. Det flexibla bekämpandet skulle i sin tur medföra kostnadsbesparingar om i storleksordningen 50 procent. Denna förändring, liksom många av de övriga förslag som utredningen lämnade, låg inom ramen för de bemyndiganden som lantbruksstyrelsen redan hade. Apropå frågan om kontrollens lönsamhet och det relevanta i att bekämpa ”svensk” salmonella lämnades i utredningen ganska utförliga beräkningar om vad de inhemska fallen kostade svensk sjukvård. Detta var första gången som ett försök till *benefit-cost* analys av salmonellakontrollen gjordes. Någon djupare analys av resultaten gjordes inte, de motsade dock inte det relevanta i en fortsatt statlig salmonellakontroll. Utredningen föreslog också ett antal smärre förändringar i förordning och kungörelse, dessa ändringsförslag kom dock inte att beaktas. Riksdagen tog dock åt sig förslaget till ny inriktning av bekämpningsåtgärderna i och med att det i budgetpropositionen (1980/81:100) deklarerades att bekämpningsåtgärderna i kostnadsreducerande syfte mer skulle anpassas till det enskilda fallet.

1983 års salmonellag

I december 1982 föreslog lantbruksstyrelsen i en skrivelse till regeringen att 1961 års förordning skulle ersättas med en ny lagstiftning, detta främst föranlett av att lantbruksstyrelsen nu såg ett behov av att kunna föreskriva om en obligatorisk salmonellaprovtagning av slaktfjäderfä. Myndigheten såg en risk i att en del slaktfjäderfäproducenter skulle lämna branschorganisationen och därmed även den frivilliga salmonellakontrollen. Därmed skulle också salmonellaprovtagningen minska. Till lantbruksstyrelsens skrivelse var fogat ett lagförslag. I bakgrunden låg en turbulens inom fjäderfäslakten där en del mindre slakterier ville uppnå konkurrensfördelar genom att ställa sig utanför salmonellakontrollen. De större slakteriföretagen utövade påtryckningar på myndigheterna för att göra det mer ekonomiskt kännbart att stå utanför den frivilliga kontrollen.

Obligatorisk provtagning – första steget

Departementschefen gick på lantbruksstyrelsens linje och förklarade i proposition 1982/83:172 att risken var stor för att utvecklingen (att besättningar lämnade den frivilliga kontrollen) skulle fortsätta och att den frivilliga salmonellakontrollen ”har medverkat

till att förhållandevis få människor i vårt land har insjuknat i salmonella". Jämfört med regeringsbeslutet 1979 förefaller det alltså som att acceptansen för den inhemska salmonellakontrollen nu har utvecklats avsevärt. I propositionen läggs även fast en mer samlad syn på salmonellakontrollens syfte där målsättningen anges vara att "genom förebyggande åtgärder motverka att salmonellainfektion etablerar sig i djurbesättningarna och att genom kontroll i olika led uppmärksamt följa utvecklingen och vidta de bekämpningsåtgärder som behövs för att hindra att smitta överförs till människa". Förutom den obligatoriska provtagningen, som nu skulle ske på djurägarens bekostnad, skulle den frivilliga kontrollen vara kvar i sin dåvarande form och anslutningen stimuleras genom ekonomiska styrmedel.

I sitt nya lagförslag önskar lantbruksstyrelsen även att bemyndigandena för att besluta om slakt och avlivning av djur helt förs över till myndigheten, detta bland annat för att påskynda handläggningen och därmed minska kostnaderna för driftsförluster (en kostnad som formellt sett ännu inte var upptagen som ersättningsgill). I övrigt skulle den nya lagstiftningen i allt väsentligt överensstämma med den äldre salmonellaförordningen.

Kostnaderna fortsätter att öka, bidrag till laboratorier

Departementschefen var i sak helt med på lantbruksstyrelsens tankar. Det finns dock ett bekymmer, och det var ekonomin. I sin skrivelse har lantbruksstyrelsen framhållit att myndigheten numera tillämpar de nya flexibla riktlinjerna vid bekämpning och att detta medfört en kostnadsreduktion om 40 procent. Oaktat detta hade dock den sammanlagda kostnaden fortsatt att öka. För budgetåret 1981/1982 var statens kostnader uppe i 18,5 miljoner kronor. En anledning till de höga kostnaderna var återigen problem med salmonellakontaminerat foder. Exempelvis hade ett 80-tal slaktkycklingflockar i främst Blekinge under en sju månaders period (1981–1982) infekterats med *S. Livingstone* från en salmonellakontaminerad foderfabrik. Det senare något som kan ha varit en starkt bidragande orsak till att den statliga ersättningen några år senare helt kom att helt tas bort vid utbrott av salmonella hos slaktkyckling (71).

Vid sidan av de direkta bekämpningskostnaderna tillkom kostnaderna för bidragen till veterinärmedicinska laboratorier m.m. som nu var uppe i 4,9 miljoner kronor som förstärkt ersättning och 5,5 miljoner kronor som bidrag för vissa undersökningar (tabell 4.8).

Det förra bidraget innebar att från och med 1976 och fram till någon gång under år 2000 subventionerades Svelab (och sedan även AnalyCen) genom att en koefficient tillämpades på antalet årliga salmonellaprover som företaget analyserade. Beroende på antalet prover fick företaget/n debitera 1–4 gånger den normala laboratorietaxan. Detta avtal tecknades mellan lantbruksstyrelsen, men ett motsvarande hade även funnits på veterinärstyrelsens tid (personligt meddelande Bengt Nordblom). Det senare bidraget inkluderade bl.a. en ersättning för kostnaden i samband med salmonellaprovtagning i den frivilliga salmonellakontrollen.

Tabell 4.8 Statens kostnader för åtgärder mot salmonellainfektion 1980–1982 (tkr)

Budgetår	Totalkostnad	Kostnad exkl. ersättning till laboratorier	varav ersättning för nedslaktade djur	varav "andra kostnader" (huvudsakligen ersättning för produktionsförluster)
1980/81	16 211	6 712	2 182	4 260
1981/82	24 133	13 690	3 757	9 611
1982/83	16 231	6 111	1 174	4 706

Propositionen fastslår att staten inte kan anses vara skyldig att svara för alla de kostnader och förluster som drabbar djurägare till följd av myndighetsingripande. Avsikten med ersättningen är endast att i skälig omfattning mildra de ekonomiska konsekvenserna för de enskilda djurägarna. Det blir dock inga nya regler i samband med propositionstexten, tvärtom lyfts ersättningsbestämmelserna helt bort från den nya lagen. Däremot kommer ett tillkännagivande att departementschefen ämnar bereda frågan vidare i syfte att finna lösningar som minskar statens andel av kostnaderna.

Jämförelse med annan lagstiftning och beaktansvärd risk

Lagrådet ger i sitt remissvar till den nya lagstiftningen en god sammanfattning av den nu ganska svåröverskådliga ersättningsfrågan. I denna konstateras bl.a. att det tidigare funnits en form av allmän grundsats att den som drabbas av förluster till följd av myndighetsingripanden på grund av smittfara inte alls, eller endast i begränsad utsträckning, hade ett rättsligt grundat anspråk mot staten. Lag-

rådet jämför sedan med 1935 års epizootilag, som fram till och med den nya epizootilagen (1980:369), innebar en inskränkt ersättningsrätt. Kungörelsen (1956:296) om ersättning av statsmedel vid ingripanden i hälsovårdens intresse innebar att ersättning med statsmedel ”må utgå”, och att ersättningsberäkningen skulle grundas på skälighetsöverbäganden. Vad avser beslut enligt bisjukdomslagen (1974:211) var motsvarande lydelse att ersättning ”kan utgå”. Liknande begränsningar fanns inom dåvarande smittskyddslagen (1968:231) och växtskyddslagen (1972:318). Lagrådet konstaterar att den nu aktuella propositionstexten talar för att en liknande bedömning kommer att göras när det gäller ersättning vid salmonella hos djur. Däremot konstaterar lagrådet att ersättningsreglerna i epizootilagen har tagit en helt annan riktning där kostnader och förluster för den enskilde skall ersättas fullt ut. Lagrådet funderar över om det verkligen är lämpligt att ersättningsreglerna i två så närstående lagstiftningar skall ha helt olika utformning? Kan en förklaring finnas i att den ena lagstiftningen skall hantera sjukdom där det kan talas om en ”förväntad risk” medan den andra lagstiftningen mer behandlar sjukdomar som kan vålla ”oväntade och katastrofartade” utbrott? Lagrådet avslutar sin genomgång med konklusionen att det gällande systemet är så splittrat och svåröverskådligt att en mer enhetlig reglering synes önskvärd. Förslaget från lagrådet är att departementschefen i sin aviserade översyn av ersättningsbestämmelserna för salmonella verkar i en sådan riktning. I en avslutande kommentar till lagrådets yttrande anför departementschefen att salmonella utgör en beaktansvärd risk i näringsutövningen och att egna åtgärder i viss mån kan minska denna risk. Därmed finns inte skäl att tillerkänna djurägare en laglig rätt till ersättning av staten.

Nya ersättningsregler, ”nollersättning” införs

Det dröjde inte länge innan departementet var klar med översynen av ersättningssystemet. En första tillämpningsförordning (1983:936) till den nya lagstiftningen blev bara gällande i ett halvår, därefter kom en ny förordning (1984:306) med ikraftträdande den 1 juli 1984 och där var de nya ekonomiska riktlinjerna klara. I förarbetena (prop. 1983/84:40) konstateras återigen att statlig ersättning är en möjlighet och inte någon absolut rättighet. Ordalydelsen i förordningen blev att ersättning ”får” lämnas och då med ”högst” ett visst angivet procentbelopp. Vad som var ersättningsgillt specificerades, och nu

var för första gången produktionsförluster nämnda som en ersättningsgill förlust.

De nya reglerna innebar att det inte längre gjordes någon åtskillnad mellan olika typer av ersättning utan att alla kostnader för djurägaren (inkl. produktionsförluster) skulle ersättas med en gemensam procentsats, den senare avhängig av vilken typ av djurhållning det gällde. Den maximala ersättningsnivån sänktes samtidigt från tidigare 90 och 100 procent (tabell 4.9) till 70 procent. Den radikala förändringen var dock att ersättningen till två typer av djurhållning, slaktfjäderfä- och slaktnötsproduktionen nu hade skurits ned till noll! Av propositionen framgår att departementschefen inhämtat uppgifter att dessa båda näringar står för de högsta kostnaderna samt att det nu finns möjligheter att erbjuda tillräckligt försäkringsskydd för de kostnader och förluster som tidigare ersatts av staten. Enligt propositionen krävs det dock att de besättningar som skall försäkras ansluts till en hälsokontroll (uppenbarligen ett krav från försäkringsbolagen). Det konstateras att en sådan hälsokontroll finns för slaktfjäderfä (den frivilliga salmonellakontrollen), att motsvarande (visserligen) saknas för slaktnötsproduktionen men att en hälsokontroll planlagd av Slakteriförbundet skall ta sin början den 1 juli 1984. I och med detta skulle landets då cirka 600 besättningar för specialiserad nötköttproduktion kunna anslutas till en hälsokontroll! Och departementschefen konstaterar att statlig ersättning för nedslaktade djur, andra kostnader och driftförluster framdeles inte skall utgå till djurägare för vars produktion det finns möjligheter att ordna ett tillräckligt försäkringsskydd till rimliga kostnader. Jordbruksutskottet ställde sig bakom propositionen (JoU 1983/84:15). I en reservation (c) framhölls dock att en "övervältring" av kostnaderna på djurägarna skulle kunna äventyra salmonellakontrollen och att den aviserade hälsokontrollen för slaktnötsproduktion ännu inte fanns i verkligheten.

I praktiken hände det, att knytningen mellan anslutning till hälsokontroll och salmonellaförsäkring kvarstod för slaktfjäderfänaeringen medan den, oaktat propositionstextens ord, blev helt frivillig för slaktnötsproduktionen. För att stimulera till en snabb utbyggnad av slaktnötskontrollen bistod staten (via lantbruksstyrelsen) med ett ökat anslag till Svenska Djurhälsovården (personligt meddelande Mats Törnqvist). Den frivilliga tilläggsförsäkringen som togs fram av Agria påminde i sin uppbyggnad om de krav som lantbruksstyrelsen ställde i sin tillämpningsföreskrift från 1975. Fri-

villigheten i försäkringen gjorde dock att det inledningsvis var svårt att få slaktnötsbesättningarna anslutna till den nya hälsokontrollen.

Tabell 4.9 Översikt över den statliga ersättningen vid salmonella 1 juli 1984

Typ av djurhållning	Högsta ersättningsbelopp
Nötkreatur, svin, med undantag av: slaktnötsproduktion som bygger på inköp av > 150 kalvar per år	70 % 0 %
Fjäderfå, med undantag av: fjäderfåproduktion ansluten till frivillig, före- byggande salmonellakontroll produktion av > 5000 slaktkycklingar per år	50 % 70 % 0 %
Övriga djurslag (även hund och katt om yrkes- mässig uppfödning)	70 %

Salmonella Enteritidis och internationell uppmärksamhet

Med början under andra halvan av 1980-talet skedde i Europa en omfattande spridning i av *S. Enteritidis* fagtyp 4 hos värphöns. Vad som hade föranlett den snabba spridningen, framförallt orsakad av djurhandel, var oklart, men konsekvenserna blev stora. Bakterien tillhör de invasiva salmonellatyperna och kunde därmed återfinnas inne i äggen. Infektionsdosen för människor är låg och det räckte med ett fåtal bakterier för att ge upphov till sjukdom, som kunde bli allvarlig. De inrikespolitiska konsekvenserna i svårt drabbade länder som Tyskland och Storbritannien blev också stora och det restes krav på snara och resoluta åtgärdsprogram. Sverige, Norge och Finland klarade sig dock väl och det fåtal *S. Enteritidis*-fall som påvisades hos svenska höns kunde aldrig kopplas till den europeiska spridningen. I detta läge bjöds företrädare från SVA ned till WHO:s årskonferens 1989 för att presentera den svenska situationen. Detta medförde en förtroendefull kontakt mellan WHO och svenska myndigheter, och SVA fick senare i samverkan med WHO förtroendet att i augusti 1993 i Malmö arrangera en internationell "kurs" i salmonellakontroll. Detta följdes sedan upp sommaren 1994 då OIE höll en regional konferens i Stockholm med salmonellakontroll som huvudtema.

Obligatorisk provtagning – för all fjäderfåhållning

Den obligatoriska salmonellaprovtagningen som hade inletts med 1983 års lagstiftning kom sedan att byggas ut i flera steg. Återigen var det slaktfjäderfäneringen som gick i bräsch. I februari 1991 införde branschorganisationen Svensk Fågel ett krav att samtliga värphönsflockar som skulle slaktas på ett slakteri tillhörigt organisationen skulle ha genomgått en salmonellaprovtagning med negativt resultat före slakt. Svensk Fågel såg med oro på att de tidigare helt okontrollerade värphönsflockarna kontaminerade "deras" slakterier med salmonella. Beslutet som togs utan samråd med lantbruksstyrelsen fick många konsekvenser, en av dessa var att antalet påvisade salmonellasmittade värphönsflockar steg från en (1) besättning 1990 till 30 stycken 1991. Även om antalet fall ganska snart planade ut på en betydligt lägre nivå var det uppenbart att det hade funnits en dold salmonellaproblematik även i värphönsflockarna. Under ett par år i början på 1990-talet kom närmare 15 miljoner kronor att betalas ut i ersättning till salmonelladrabbade värphönsproducenter (tabell 4.10). Eftersom det vid den här tiden inte fanns några värphönsproducenter med i den frivilliga, förebyggande salmonellakontrollen blev statens ersättning 50 procent av kostnaderna. Några år senare tog också staten ett ansvar för denna provtagning genom att Jordbruksverket begärde, och fick, lagstöd för att göra provtagningen obligatorisk. Det nya provtagningskravet kom att gälla från och med den 1 januari 1994. Bara ett halvår senare var det dags för en ny skärpning av bestämmelserna då provtagningskravet utökades till att även gälla avels- och ungdjursflockar, därmed hade salmonellaprovtagning blivit obligatorisk för all kommersiell fjäderfäproduktion. Den senare ändringen, som också den hade tillkommit på begäran av Jordbruksverket, motiverades delvis med bestämmelserna i det s.k. zoonosdirektivet (92/117/EEG) som i och med EES-avtalet skulle börja tillämpas i Sverige.

Tabell 4.10 Statens kostnader för åtgärder mot salmonellainfektion 1987–1997* (tkr)

Budgetår	Totalt	varav:				
		mjölkkor	slaktnöt	svin	slakt- kyckling	övriga fjäderfä **
1987/88	5 031	2 952	641	655	230	306
varav ersättning till djurägare						
1988/89	4 154	2 702	381	778	139	34
varav ersättning till djurägare						
1989/90	5 303	2 285	308	2 252	160	176
varav ersättning till djurägare						
1990/91	19 372	3 181	189	6 898	180	8 780
varav ersättning till djurägare						
1991/92	10 517	3 668	312	1 268	1 042	4 216
varav ersättning till djurägare			1 081	869		3 253
1992/93						
varav ersättning till djurägare			1 152	-		2 607
1993/94						
varav ersättning till djurägare			177	735		2 726
1994/95						
varav ersättning till djurägare			561	703		788
1995/96***						
varav ersättning till djurägare			2 997	3 475		6 524
1997						
varav ersättning till djurägare			2 556	5 439		7 166

* Tabellen bygger på uppgifter från olika utredningar vilka har sammanställt kostnaderna på olika sätt. Därför är tabellen inte fullständig och därför kan heller inte någon direkt jämförelse göras med sammanställningen i tabellerna 4.6 och 4.8. Observera också att någon korrigering för penningvärdets förändring inte har skett.

** Häri redovisas bl.a. kostnaderna för bekämpning av salmonella hos värphöns.

*** Budgetåret var 18 månader.

Salmonellagarantierna

I och med EES-avtalet och det stundande EU-medlemskapet hade även kampen om salmonellagarantierna börjat³⁹. Även om EU med zoonosdirektivet hade tagit sina första steg mot en salmonella-kontroll var regelverket inte på något sätt jämförbart med det svenska kontrollprogrammet. Direktiver var därtill omstritt och redan från början hade ett flertal medlemsstater deklarerat att de inte tänkte följa

³⁹ Se kapitel 2.5.

det! Ur svenskt perspektiv var det magert då det endast inkluderade avelsfjäderfä och då endast två salmonellaserotyper (*S. Enteritidis* och *S. Typhimurium*). Det fanns i regelverket heller ingenting som garanterade att livsmedel eller djur som importerades till Sverige skulle vara salmonellakontrollerade och salmonellafria. Frågan om ett godkännande av det svenska salmonellakontrollprogrammet och ett bibehållande av någon form av införselkontroll blev därmed en av de allra viktigaste i medlemskapsförhandlingarna. För att få ökat stöd för sin argumentation tog Sverige som drivande land stöd av Norge och Finland. En lång och mödosam förhandlingsprocess initierades sedan med Kommissionens tjänstemän. Ett av många problem som fick lösas var att vid sidan av salmonellaprovtagningen av fjäderfäbesättningar hade Sverige inte några pågående provtagningsprogram som visade att svensk animalieproduktion i sin helhet var – som hävdades – i det närmaste salmonellafri.

På SVA:s initiativ hade visserligen en första screeningundersökning vid slakterier gjorts strax innan medlemskapet. Detta var för övrigt en av de första undersökningarna som vetenskapligt kunde visa att svensk animalieproduktion var så salmonellafri som myndigheterna hävdade. Men detta var inte tillräckligt för Kommissionen som krävde kontinuitet i undersökningarna. På detta kom alltså bakläxa och Sverige fick initiera ett antal provtagningsprogram vid slakterierna vilka enligt en statistiskt säkerställd modell utvecklad vid SVA kunde visa på denna frihet. Kostnaden för de nya provtagningsprogrammen förlöpte sig till cirka två miljoner kronor per år. Utöver detta fick Sverige förbinda sig att avstå från de sista resterna av den ”flexibla” och kostnadsbesparande bekämpningsstrategi som hade införts dryga tiotalet år tidigare. Påvisades exempelvis salmonella i en flock med fjäderfä gällde avlivning och destruktions och ingenting annat.

I förhandlingarnas absoluta slutskede fick Sverige genom sina krav. Salmonellakontrollprogrammet godkändes som ett heltäckande paket med den deklarerade målsättningen att ägg som levereras till packerier och djur som går till slakt skall vara fria från salmonella. Sverige (liksom Finland) beviljades i samband med detta olika former av garantier för att kunna bibehålla en form av införselkontroll för animaliska livsmedel samt import av levande nötkreatur, svin och fjäderfä.

Zoonoscentrum

För att på ett effektivare sätt samordna zoonosfrågorna och för att sammanställa den årliga zoonosrapport som EU enligt zoonosdirektivet kräver bildades 1997 vid SVA ett zoonoscentrum. Till zoonoscentrum finns även knutet ett zoonosråd som består av representanter för ett antal myndigheter och organisationer verksamma inom området.

1999 års zoonoslag

I samband med att Jordbruksverket 1997 rapporterade resultatet av sin översyn av epizootilagstiftningen⁴⁰ begärde verket att en motsvarande översyn skulle göras av 1983 års salmonellalagstiftning. Jordbruksverket ville utreda möjligheterna att vidga lagstiftningen till att inte bara gälla salmonella utan till att bli en bredare, mer allmänt hållen zoonoslag. Det dröjde heller inte många månader innan ett sådant uppdrag kom. Jordbruksverket skulle enligt regeringsbeslut i december 1997 utreda frågan om en särskild lagstiftning för zoonotiska sjukdomar hos djur och i samband med detta göra en översyn av salmonellalagstiftningen. Uppdraget skulle utföras i samråd med Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet.

EHEC och ”5 GD-dokumentet”

Bakgrunden till intresset för en fördjupad utredning var företrädesvis att en toxinbildande kolibakterie (VTEC O157) hade börjat sprida sig bland svenska nötkreatur. Bakterien som har gjort sig mer känd under namnet EHEC påverkade inte nötkreaturen men kunde ge upphov till en mycket allvarlig sjuklighet hos yngre barn. Spridningen var zoonotisk och opastöriserad mjölk en av många möjliga smittvägar. Uppmärksammat blev ett fall sommaren 1996 med en flicka i Halland som besökte en lantgård och bl.a. drack opastöriserad mjölk och lekte bland djuren. Flickan blev svårt sjuk och smittade även sin syster. Utredningen visade att nästan hälften av korna på den aktuella gården var bärare av precis samma kolibakterie (VTEC O157:H7) som de insjuknade barnen. Detta var första gången en smittväg för VTEC dokumenterades i Sverige. På initiativ av Jordbruksverket hade strategin mot EHEC nu samlats i

⁴⁰ Se kapitel 2.5.

en handlingspolicy ("4 GD-dokumentet") som signerades av generaldirektörerna för Jordbruksverket, SVA, Livsmedelsverket och Smittskyddsinstitutet. Sedermera tillkom även Socialstyrelsen som undertecknare ("5 GD-dokumentet"). Men flera företrädare för det humana smittskyddet krävde ändå att de veterinärmedicinska myndigheterna tog krafttag mot sjukdomen.

När det gäller salmonella hade situationen förbättrats högst avsevärt sedan de problematiska åren i slutet av 1970-talet. Det sammanlagda antalet salmonellafall för svin och fjäderfä hade nu minskat till några enskilda fall per år. För nötkreatur var motsvarande siffra ett tiotal salmonellasmittade besättningar per år. Samtidigt hade dock provtagningarna i samband med sanitetsslakt i det närmaste upphört⁴¹, varför kontrollen på besättningsnivå för nötkreatur nu var sämre än tidigare. De i samband med medlemskapet införda slakteriundersökningarna läste bara av salmonellaläget på nationell nivå. För svin hade undersökningarna vid sanitetsslakt aldrig haft samma betydelse som för nötkreatur (personligt meddelande Helene Wahlström) här hade dessutom Svenska Djurhälsovården gått in med kompletterande salmonellaundersökningar av avelsbesättningar och suggpooler. Däremot hade provtagningskraven för fjäderfä utökats påtagligt.

"Bara" salmonella ...

Jordbruksverket förordade i sin rapport en samlad lagstiftning för zoonotiska sjukdomar hos djur (i betydelsen sådana zoonoser som inte samtidigt är att betrakta som epizootiska). Jordbruksverket föreslog vidare en konstruktion med en allmän, förebyggande del som skulle gälla alla zoonotiska sjukdomar samt en särskild del med kontroll- och bekämpningsregler för särskilt angivna zoonoser (att specificeras av regeringen eller Jordbruksverket). Avgörande för huruvida en sjukdom skulle placeras i den senare kategorin skulle vara om det fanns en tillräcklig kunskap om sjukdomen och smittämnet för att samhället skulle kunna utarbeta en långsiktig strategi för kontroll och bekämpning av densamma. Mot den bakgrunden förordade Jordbruksverket att det endast var salmonella som skulle ha sådana särskilda regler. Kontroll- och bekämpningsdelen föreslogs i princip motsvara de som redan fanns för salmonella.

⁴¹ Se avsnitt 6.3.

Varför slå på den som är bäst i klassen?!

När det gällde ersättning föreslog Jordbruksverket den förändringen mot gällande regelverk (1984:306) att grundersättningen skulle vara 50 procent, men den som hade sin djurhållning ansluten till en frivillig, förebyggande salmonellakontroll skulle kunna få ersättningen höjd till 70 procent. För slaktfjäderfä och slaktnöt föreslogs dock en fortsatt nollersättning. Det kan nämnas att slaktfjäderfä-näringsen allt sedan beslutet om nollersättning 1984 hade svårt att förlika sig med detsamma. Näringen kände sig orättvist behandlad då man menade att det var den som hade gått i bräsch för många av de regler som långt senare blev legio i andra branscher alternativt blev fastlagt i författningsform. Eller som Johan Lindblad, under många år chefsveterinär för Svensk Fågel, uttryckte det: "Varför slå på den som är bäst i klassen?!". En motsatt åsikt som också kom till uttryck i frågan var att när epidemiologin väl är klarlagd för en sjukdom bör näringen ta ansvar och genom försäkringslösningar stå för kostnaden för sjukdomen. Statens ansvar skulle enligt den principen begränsa sig till att ta ansvar för det oförutsedda.

Regeringen valde att lämna en samlad proposition (1998/99:88) om bekämpning av smittsamma djursjukdomar, i vilken då ingick såväl förslaget på ny epizootilag som zoonoslag. Jordbruksverket hade även de varit inne på en helhetslinje då de i zoonosrapportens (SJV rapport 1998:10), inledning betonade att de två rapporterna "tillsammans skulle betraktas som ett heltäckande regelverk avseende de åtgärder som samhället i dag och i framtiden kan tänkas behöva vidta med anledning av smittsamma djursjukdomar och smittämnen hos djur". Regeringen var dock tveksam till en lagstiftning uppbyggd kring en generell och en sjukdomsspecifik del. Detta menade man kunde ge upphov till förvirring angående lagens tillämpningsområde. Fanns det, som Jordbruksverket menade, behov av att föreskriva om generella, förebyggande regler var det bättre att sådana föreskrifter togs med stöd av den s.k. provtagningslagen (1992:1683). Däremot var regeringen samstämmig med Jordbruksverket om att den nya zoonoslagen tillsvidare bara skulle vara tillämplig på en namngiven sjukdom, salmonella. Målsättningen skulle dock vara att "EHEC så snart som möjligt också skall omfattas av den nya lagens tillämpningsområde" Det blev dock Jordbruksverket, som på samma sätt som för epizootilagens sjukdomar, fick bemyndigandet att definiera vilka sjukdomar den nya lagen skulle vara tillämplig för.

Viktigt med förebyggande kontroll – av zoonoser

Därmed kom den nya zoonoslagen (1999:658) att få en skepnad liknande den som gavs den nya epizootilagen, däremot innebar den i sak inte några stora förändringar jämfört med den gamla salmonellalagen. När det gäller den ekonomiska delen fick Jordbruksverket motsvarande bemyndiganden i zoonosförordningen (1999:660) som i epizootiförordningen, dvs. att ge ut föreskrifter om maximal ersättning för djurvärde, definiera vad som är ersättningsgill kostnad vid sanering, hur produktionsbortfall beräknas etc. Den betydelsefulla frågan om med vilken procentsats djurägarens förluster skulle ersättas innebar att ersättningsnivåerna förblev – i princip – intakta. Regeringen gick här helt på Jordbruksverkets förslag. Deltagande i frivillig, förebyggande kontroll innebar en ersättning på 70 procent medan den djurägare som stod utanför sådan kontroll fick 50 procent. En viktig skillnad gentemot de gamla reglerna var att bestämmelsen nu innefattade samtliga djurslag. Det förutsågs alltså att hygienprogram motsvarande vad som fanns för fjäderfå skulle byggas upp för djurslagen nötkreatur och svin. För svin infördes dessutom det tillägget att de ur salmonellasynpunkt mest riskfyllda produktionsformerna, suggpoolssystemet samt inköp av en större mängd förmedlingsgrisar från skilda besättningar, enbart skulle vara berättigade till statlig ersättning (71 procent) om besättningarna var anslutna till den förebyggande kontrollen. Motsvarande bestämmelse infördes för större kläckerier. Denna möjlighet till ersättning lämnades dock inte för slaktnöts- och slaktfjäderfåproduktionen. Intressant att notera är att regeringen, mot Jordbruksverkets förslag, förordade en stor likformighet mellan de båda lagstiftningarna – zoonos- och epizootilagen. Dock ville man för de epizootiska sjukdomarna inte, såsom Jordbruksverket hade föreslagit, koppla ersättningen till deltagande i förebyggande program⁴²!

Bestämmelserna om kopplingen mellan ersättningen och anslutningen till förebyggande kontroll innebar att på kort tid fick helt nya kontrollprogram för djurslagen nötkreatur och svin byggas upp, vilket blev en uppgift för organisationerna Svensk Mjolk och Svenska Djurhälsovården. I viss mån blev detta skeende en upprepning till vad som hände 1984 då ersättningen till slaktnötsproduktionen togs bort och en ny slaktnötshälsovård byggdes upp med kort varsel. Den nya zoonoslagstiftningen (1999:658) trädde i kraft den 1 oktober 1999.

⁴² Se kapitel 7.3.

4.5 De moderna djurhälsoprogrammen

Inledning

Efter det att den smittsamma kastningen var bekämpad följde flera decennier utan att några större sjukdomsprogram initierades. Under slutet av 1950-talet och 1960-talet var visserligen hönstypus i fjäderfäbesättningar och smittsam sterilitet i nötavelsbesättningar föremål för kontrollprogram⁴³, i sammanhanget var dessa program dock av mindre omfattning. Under 1970-talet började salmonella-programmet i slaktfjäderfäbesättningar byggas upp. Sedan dröjde det dock till inledningen av 1990-talet innan några nya sjukdomspecifika kontrollprogram av dignitet påbörjades. Men då hände istället desto mer. Under en femårsperiod igångsattes ett flertal större program. Programmen var inledningsvis frivilliga och baserade sig samtliga på den dåvarande lag (1985:342) om kontroll av husdjur m.m. De flesta av de nya programmen hade sjukdomsfrihet som mål, och kom på slutet att kombineras med tvingande lagstiftning för att garantera en fullständig anslutning. Några av programmen kombinerades redan från början med epizootilagens bekämpningsregler.

De största programmen var AD-programmet hos svin samt Leukos- och BVD-programmet hos nötkreatur. Samtliga har framgångsrikt genomförts och Sverige är nu fritt från dessa tre sjukdomar. För Leukos- och AD-programmen, som gick i mål före år 2000, lämnas en lite fylligare redogörelse i detta avsnitt. Därutöver startades program mot bland annat tuberkulos hos hjort, IBR/IPV hos nötkreatur, maedi-visna hos får och campylobakter hos slaktfjäderfä. Lite senare tillkom också program mot paratuberkulos hos nötkreatur. I sammanhanget måste också nämnas att ett antal renodlade (obligatoriska) övervakningsprogram togs fram i samband med EU-medlemsskapet. Salmonellaprovtagningen på slakterier är redan nämnd liksom övervakningen av fiskodlingar samt fjäderfä-hållningens avelsbesättningar. Lite senare tillkom övervakningsprogrammet mot PRRS hos svin samt BSE och scrapie hos nötkreatur respektive får.

Förhållandet mellan de frivilliga kontrollprogrammen och de sjukdomar som innefattas i zoonos- och epizootilagen har visualiserats av Wierup (2008). Den uppåtgående pilen (figur 4.8) syftar på sjukdomar som har varit föremål för ett kontroll- och bekämpningsprogram och som sedan kan ”lyftas upp” i antingen zoonos- eller epizootilagstiftningen. En förutsättning för detta är då bl.a. att sjuk-

⁴³ Se kapitel 5.8 (hönstypus) och 5.5 (smittsam sterilitet).

domens skadeverkningar är tillräckligt stora och att kunskapen om sjukdomens epidemiologi och diagnostik är tillräckligt kända.

Figur 4.8 Visualisering av förhållandet mellan olika lagstiftningar och sjukdomar hos djur



BVD-programmet

Bovin virusdiarré (BVD) är en virusorsakad, smittsam nötkreaturs-sjukdom som förekommer i stora delar av världen. En undersökning av svenska mjölkbesättningar i slutet av 1980-talet visade att cirka 60 procent av korna hade antikroppar mot BVD-virus med den högsta frekvensen i södra Sverige. Sjukdomen orsakar omlöpningar, kastningar, missbildningar och svag- och dödfödda kalvar. Förutom reproduktionsproblemen är försämrad kalvhälsa med diarré och hosta andra tecken på BVD-infektion. Trots de ibland diffusa symtomen är BVD en sjukdom som medför stora kostnader för djurägaren. Många djurägare upplevde också problemen med BVD som betydligt mer påtagliga än för leukos. Leukosprogrammet hade heller inte varit i drift mer än några år innan Svensk Mjölks 1993 startade ytterligare ett landsomfattande program mot en allvarlig virussjukdom, BVD-program. Den vetenskapliga bakgrunden till programmet hade tagits fram av SVA, där inte minst professor Stefan Alenius länge propagerat för sjukdomens betydelse. Programmet är i likhet med Leukosprogrammet uppbyggt på provtagning, regler för livdjurshandel samt sanering av smittade besättningar. Programmet har varit framgångsrikt och i januari 2009 var 99,8 procent av mjölkbesättningarna och 99,4 procent av köttbesättningarna friförklarade från BVD. Programmet kompletterades 2002 med en obligatorisk hälsoövervakning enligt samma modell som för Leukos- och AD-programmet.

Hjorttuberkulos

Tuberkulos hos hjort påvisades i Sverige för första gången 1991. Det aktuella hägnet slaktades genast ut med stöd av epizootilagen. Smittskyddsutredningen visade dels att sjukdomen var ett resultat av en import av hjortdjur från Skottland 1988 och dels att smittan sannolikt var spridd till flera hägn. Mot denna bakgrund startade 1994 ett frivilligt kontrollprogram mot sjukdomen med Svenska Djurhälsovården som huvudman. Målet för programmet sattes till att så snart som möjligt få en nationell friförklaring avseende tuberkulos hos hjort, och att sjukdomen dessförinnan inte skall ha spridit sig till lantbrukets djur eller den vilda faunan. Den frivilliga delen av programmet som avslutades 2008 byggde på att friförklaring på besättningsnivå kunde ske genom att tre tuberkulinundersökningar utfördes med negativt resultat alternativt att hela besättningen slaktades ut och köttbesiktigades. Det fanns även möjlighet att efter beviljad dispensansökan utföra en så kallad alternativ tuberkuloskontroll. Detta kunde bli aktuellt i stora, svårtillgängliga hägn. Ett villkor för den alternativa tuberkuloskontrollen var att minst 20 procent av hjortbeståndet årligen slaktades och köttbesiktigades under en tidsperiod av minst 15 år. År 2009 fanns det 20 hägn som hade dispens att utföra denna alternativa tuberkuloskontroll.

Kontrollprogrammet innebar av flera anledningar en utmaning för huvudmannen. Hjortnäringen var en bransch som tidigare inte genomfört liknande kontrollprogram och det krävdes på flera håll ganska stora investeringar i hanteringsanläggningar för att kunna hantera djuren i samband med tuberkulintestningarna. Vid påvisad smitta tog epizootilagen över för bekämpningsdelen. Till skillnad från de andra programmen var antalet hägn som fick hanteras med tvångsmedel relativt stort. I prop. 1993/94:68 om lagändringar på djurhälsoområdet slås dock fast hur angeläget programmet var och argumenteras för de tvångsåtgärder som programmet var i behov av. Bland annat poängteras att ”en sådan reglering kan kanske i det korta perspektivet uppfattas som mycket ingripande för den enskilde hjortägaren. Det får emellertid anses vara av lika stort intresse för näringen som för staten att sjukdomen så snabbt som möjligt bekämpas och på nytt utrotas”. Slutfasen på programmet blev utdragen och programmet är ännu (2009) inte helt avslutat. Sammanlagt har (2009) 14 hägn påvisats smittade, varav 13 inom det frivilliga kontrollprogrammet. Procentuellt utgör detta cirka 2 procent av landets hjorthägn.

IBR/IPV hos nötkreatur

Det obligatoriska programmet mot den virusorsakade nötkreatursjukdomen IBR/IPV var ett rent övervaknings- eller provtagningsprogram, som författningsmässigt reglerades med stöd av lagen om provtagning på djur. Även här hanterades påvisad smitta med stöd av epizootilagen. Under 1994–1995 påvisades serologiska reagenter i 17 besättningar. Ett modifierat bekämpningsförfarande tillämpades i dessa besättningar (inte *stamping out*), där företrädesvis de serologiska reagenterna slaktades ut. Programmet administrerades av dåvarande Svensk Husdjursskötsel. Programmet godkändes av EU-kommissionen den 1 maj 1995 (95/71/EEG) och landets status som fritt från sjukdomen blev klart i och med kommissionsbeslut den 19 maj 1998 (98/362/EEG).

Maedi-Visna hos får

År 1974 påvisades för första gången virussjukdomen Maedi-Visna (MV) hos svenska får. Femton år senare (1989) genomfördes en slumpmässig testning av får på sju svenska slakterier vilken visade att 8,2 procent av de undersökta besättningarna hade varit i kontakt med smittämnet. I ett försök att hindra vidare smittspridning startade ett frivilligt MV-program 1993. Målsättningen var och är alltjämnt att på frivillig väg skapa en MV-fri avelsbas, reglera livdjurshandeln samt att spåra och åtgärda smittade besättningar (61). Programmet administreras av Svenska Djurhälsovården.

Regleringsmedel

En av anledningarna till att nya ambitiösa kontrollprogram kunde startas och genomföras under 1990-talet var att finansieringen delvis kunde ske med hjälp av regleringsmedel. Detta var medel från det reglerade jordbruket som dåvarande jordbruksnämnden disponerade. Fördelningen av hur dessa medel skulle disponeras diskuterades vid ett årligt möte tillsammans med berörda näringar. Inledningsvis planerades programmen utan budgetmedel, men efter jordbrukets avreglering 1991 följde ett år då kontrollprogrammen enbart disponerade budgetmedel. Efter detta disponerades under tre år s.k. direktbidrag, vilket förenklat uttryckt var ett slags restpost från regleringsmedlen. Dessförinnan hade dock staten i ett förarbete till det

jordbrukspolitiska beslutet 1990 meddelat att de nya programmen skulle stödjas med budgetmedel.

De statliga kostnaderna (inkl. regleringsmedel och direktbidrag) för de sjukdomsspecifika hälsokontrollprogrammen under mitten av 1990-talet framgår av tabell 4.10.

Tabell 4.11 Statliga kostnader för de sjukdomsspecifika hälsokontrollprogrammen* (tkr)

Budgetåret		Exempel på hälsokontrollprogram som kostnaderna skulle täcka**
1989/90		
varav regleringsmedel	6 000	EBL
1990/91		
varav regleringsmedel	10 000	EBL
1991/92	35 000	AD, EBL
1992/93	85 800	AD, EBL
varav direktbidrag	50 800	
1993/94	75 000	AD, EBL, MV
varav direktbidrag	40 000	
1994/95	95 000	AD, EBL, BVD
varav direktbidrag	60 000	
1995/96 (18 månader)	47 100	Tb hjort, IBR/IPV, AD, EBL, BVD
1997	44 000	Tb hjort, AD, EBL, BVD, MV
1998	38 000	Tb hjort, EBL, BVD, MV
1999	38 000	Tb hjort, paratuberkulos, PRRS, BVD, MV
2000	38 000	Tb hjort, paratuberkulos, PRRS, BVD, MV

* Olika sammanställningar redovisar något olika kostnadsuppgifter. Data i denna tabell är tagna från budgetpropositioner och regleringsbrev för de aktuella åren.

** AD = Aujeszky's sjukdom hos svin; EBL = Enzootisk bovin leukos hos nötkreatur; BVD = Bovin virusdiarré hos nötkreatur; Tb hjort = Tuberkulos hos hägnad hjort; IBR/IPV = Infektiös bovin rhinotrakeit/infektiös pustulär vulvovaginit hos nötkreatur; MV = Maedi-Visna hos får.

4.6 Enzootisk bovin leukos hos nötkreatur – Leukosprogrammet

Bakgrund

Efter det att det ”första” leukosprogrammet på kött djur lagts ned 1982⁴⁴ hade frågan om utvidgade ambitioner vad avser leukoskontroll länge legat och grott inom, i första hand, mjölknäringen. Det fanns flera skäl som talade för sådana ambitioner:

⁴⁴ Se kapitel 6.1.

- Sverige närmade sig EU och ett eventuellt bekämpningsprogram var ett naturligt led i EU-anpassningen. EU hade sedan gammalt regler för leukoskontroll vid handel med djur och ett bekämpningsprogram med målet nationell friförklaring skulle underlätta export av sperma, embryon och livdjur. EU stödde också aktivt medlemsstaternas leukosbekämpning med ekonomiska bidrag. Till yttermera visso hade flertalet EU-länder en betydligt bättre leukossituation än Sverige!
- bekämpning av leukos skulle allmänt förbättra hälsoläget bland landets nötkreatur samt neutralisera den konsumentetiska aspekten av att en stor andel av svenska nötkreatur bar på en smittsam presumtiv tumörform – en tumörform som visserligen aldrig visats kunna gå över på människa, men som ändå kunde bli föremål för en medial diskussion. Om den utvecklade kliniska formen av leukos påvisades vid slakt medförde detta också totalkassation, något som kunde vara nog så ekonomiskt kännbart för den enskilde djurägaren.

Baserat på dessa överväganden gjorde Svensk Husdjursskötsel (SHS) 1987 en framställning till lantbruksstyrelsen om förutsättningarna för inrättande av en leukoskontroll för nötkreatur i Sverige. Mot samma bakgrund hade lantbruksstyrelsen tidigare uppdragit åt SHS att vara huvudman för den då nyinrättade hälsokontrollen för tjurstationer⁴⁵.

Förberedelser

Hösten 1987 genomförde SVA en undersökning avseende förekomsten av leukos i mjölkbesättningar. Resultatet som redovisades i februari påföljande år var nedslående och medförde bedömningen att så många som 25 procent av mjölkbesättningarna samt cirka 10 procent av mjölkorna i Sverige var infekterade med bovint leukosvirus, det virus som orsakar sjukdomen enzootisk bovin leukos (EBL). På grund av det gamla leukosprogrammet i kött djursbesättningar bedömdes andelen infekterade besättningar och kor av köttraser vara betydligt lägre.

Detta medförde att det 1988 bildades en arbetsgrupp med representanter för lantbruksstyrelsen, SVA och näringsens olika organ-

⁴⁵ Se kapitel 6.4.

isationer. Uppgiften var att utarbeta riktlinjerna för ett kontrollprogram med syftet att helt utrota sjukdomen i Sverige. Det fanns nu en stor samstämmighet om nödvändigheten av att bekämpa leukos. Baserat på erfarenheter, som lantbruksstyrelsen inhämtat från Danmark, dåvarande Västtyskland och England började också en skiss till föreskrifter för ett svenskt bekämpningsprogram att växa fram. Tanken var att programmets provtagningsdel till stor del skulle bygga på möjligheten att analysera antikroppar mot bovint leukosvirus i mjölk. Det var just möjligheten till tankmjölkundersökningar som ett halvt sekel tidigare framgångsrikt hade banat vägen för brucellosprogrammet och nu skulle samma metodik användas igen. Under hösten utfördes omfattande beräkningar över provvolymer, analyskostnader, ersättning för slakt av leukospositiva djur samt ledning och administration. Underlaget var avsett att utgöra grund för en ansökan om regleringsmedel till bekämpningsprogrammet.

Inledningsvis beräknades programmet vara genomfört inom "fem till tio år". LRF var införstått med att programmet behövde inrättas och meddelade underhand att regleringsmedel med mycket stor sannolikhet skulle beviljas (60). Efter ansökan till Statens jordbruksnämnd tilldelades också SHS sex miljoner kronor ur regleringsmedelskassorna för budgetåret 1989/90 och tio miljoner kronor för budgetåret 1990/91 (se tabell 4.10). I augusti 1989 utsåg så lantbruksstyrelsen formellt SHS till att vara huvudman för det nya programmet. I september samma år utkommer så lantbruksstyrelsens föreskrifter (LSFS 1989:29) om hälsokontroll avseende leukos hos nötkreatur kombinerat med SHS mer detaljerade programbestämmelser.

Under hela 1989 fortskred förberedelsearbetet, allt med siktet inställt på att kunna igångsätta det nya programmet under hösten med en landsomfattande kartläggning av leukosläget i mjölkko-besättningar. Undersökningen som utfördes via tankmjölksprover kunde konfirmera att cirka 25 procent av mjölkko-besättningarna var infekterade med bovint leukosvirus. De regionala skillnaderna var dock stora. I sydöstra Sverige var i vissa områden (del av föreningen Tjust) upp till 65 procent av besättningarna infekterade. I Norrland kunde motsvarande andel vara 5–10 procent.

Exempel på nödvändiga förberedelser var information till medlemsföreningarna om förebyggande åtgärder inom organisationens verksamhet (insemination, öronmärkning, rektalisering, injektioner och avhorning) för att minska risken för smittspridning. Föreningarna uppmanades att från och med hösten arbeta med dessa "rena

rutiner”. Under hösten 1989 träffades också en överenskommelse med distriktsveterinärföreningen om hygienrutiner i fältarbetet. Även hygienråd för klövverkare och klövverkning upprättades. SHS var även tvungna att bygga upp ett helt nytt system för registrering av anslutna besättningar och djur samt hantering av provsvar och besättningsstatus. Detta register kom sedan att utgöra grunden för det CDB (centrala djurdata-basen)-register som långt senare kom att bli ett EU-krav.

Ekonomi

Inledningsvis var alltså avsikten att programmet helt skulle finansieras med regleringsmedel. Dessa skulle då täcka kostnader för administration, ledning, provtagning, analyser och utslaktningspremier. Slaktbidragets storlek kom senare att utgöra lite av en buffert beroende på hur mycket medel som programmet tilldelades. Problem uppkom dock snart då staten vid den här tidpunkten redan förberedde en avreglering av jordbruket. Regleringsmedlen – programmets finansieringskälla – skulle med andra ord försvinna! I ett förarbete till det jordbrukspolitiska beslutet 1990 uttalades dock att staten fortsättningsvis ämnade att ta ett ansvar för bl.a. sjukdomsbekämpningsprogram.

SHS hade därför att ansöka om budgetmedel för programmets tredje verksamhetsår. Nu var det dock inte längre frågan om kostnader jämförbara med de inledande årens sex respektive tio miljoner kronor. Enligt huvudmannen var en anhopning av programmets kostnader för det tredje till sjätte verksamhetsåret förutsedda och en konsekvens av att det inte var möjligt att hålla en jämn takt under hela programmets genomförande. SHS kom därför att äska om 47,3 miljoner kronor för budgetåret 1991/92. Regeringen var dock endast villig att tillhandahålla 35 miljoner kronor till kontrollprogrammen och dessa även skulle räcka till det nystartade AD-programmet. Genom beslut i Djurhälsovårdens centrala nämnd kom så 20 miljoner kronor (av de 35) att tilldelas Leukosprogrammet. En konsekvens av denna ”nedskärning” blev att SHS såg sig tvungna att sänka utslaktningsbidraget som hitintills hade varit 2,5 tkr per djur till 1,0 tkr per djur. Detta för att kunna prioritera en fortsatt hög anslutningstakt till programmet. SHS ansåg ändå, nedskärningarna till trots, att programmet skulle kosta 37 miljoner kronor för året. Nu var det heller inte längre tal om ett femårigt bekämpnings-

program utan fokus lades på att bekämpa sjukdomen inom en tioårsperiod.

Även om det dröjde några år fick Leukosprogrammet med tiden ett bra stöd av ett flertal av näringens övriga organisationer. Ett viktigt sådant var att mejerierna från och med den 1 januari 1995 krävde anslutning till programmet. Från den 1 juli 1998 togs beslut om att inte längre ta emot mjölk från icke friförklarade besättningar. Slakteriförbundets medlemsföreningar beslutade att med start den 1 juli 1995 endast förmedla livdjur från friförklarade besättningar. Tanken var att det skulle vara en branschöverenskommelse, som även skulle inkludera den privata slakten men med hänvisning till tillkomsten av det obligatoriska programmet, som stoppar livdjursförsäljning från icke-friförklarade besättningar, fullföljde privatslakten aldrig denna överenskommelse.

Programmet blir obligatoriskt

I juli 1995 kompletterades nämligen den frivilliga kontrollen med en obligatorisk del. Det var Jordbruksverket som med stöd av lagen om provtagning på djur föreskrev (SJVFS 1995:145) att nötkreatursbesättningar som inte var anslutna till Leukosprogrammet automatiskt skulle innefattas i bestämmelserna om obligatorisk kontroll. Föreskriften tillkom för att kunna kontrollera sjukdomen i besättningar, som vägrade anslutning till det frivilliga programmet. I det obligatoriska programmet fick djurägaren själv stå för alla kostnader och ingen ersättning utgick för slaktade smittade djur. Djur i besättningar anslutna till den obligatoriska hälsoövervakningen fick endast avyttras till slakt till dess att besättningen blivit friförklarad. På samma sätt som för AD-programmet innebar detta i praktiken att i princip samtliga kvarvarande besättningar anslöt sig till det frivilliga programmet. Sammanlagt kom ett knappt tjugotal besättningar att få vitesförläggande (av länsstyrelsen) för vägran att ta prov i det obligatoriska programmet. Som framgår av tabell 4.12 infördes obligatoriet i ett läge där det visserligen fanns många infekterade djur kvar i programmet men där anslutningsgraden var så hög att föreskriften de facto fick en mer symbolisk än praktisk betydelse.

EU-medel

Inledningsvis utfördes all programadministration av huvudmannen SHS (sedan 1998 Svensk Mjölks) enligt samma delegerade mönster som kom att utveckla sig för AD-programmet. I samband med att Sverige ansökte om och beviljades medel från EU fick detta förfarande dock förändras. Bakgrunden var att EU, genom Rådets beslut 90/424/EEG om utgifter inom veterinärområdet, kunde ge finansiellt stöd till viss epizootibekämpning samt vissa nationella kontrollprogram. EBL var en sådan sjukdom för vilken bidrag för kontrollprogram kunde utgå. För de program som godkändes betalade EU ut 50 procent av kostnaden för provtagning och slaktersättning. Inte minst det senare skulle vara ett välkommet tillskott. Leukosprogrammet stod vid den här tidpunkten (1995/96) och stampade lite eftersom utslaktningen av leukosinfekterade djur inte gick så snabbt som var önskvärt. Att så många höginfekterade besättningar fanns kvar i vissa delar av landet gjorde att det hela tiden fanns en risk för bakslag genom smittspridning till redan friförklarade besättningar. Ett eventuellt bidrag krävde dock att all ekonomisk administration skulle skötas av *"the competent authority"*, det vill säga Jordbruksverket.

Efter det att tjänstemän från Jordbruksverket och SHS diskuterat förutsättningarna för ett programgodkännande med representanter för EU-kommissionen beslutades dock att ansöka om medel och samtidigt genomföra nödvändiga administrativa förändringar. Det förväntade bidraget från EU skulle framförallt användas till att öka slaktpremien och därmed få fart på utslaktningen i de höginfekterade besättningarna. Ett tillägg till den generella slaktersättningen om 1 000 kronor per djur skulle då utgå. Tillägget skulle betalas ut enligt en progressiv skala beroende på andelen infekterade djur i besättningen. Från och med augusti 1996 kom så Jordbruksverket att betala ut sina första slaktersättningar (och SHS att varje kvartal fakturera Jordbruksverket för utfört arbete). Beslutet från EU-kommissionen (97/69/EEG) kom den 28 november och innebar att Sverige beviljades ersättning med 50 procent för kostnaderna för provtagning och slaktersättning upp till en kostnad om maximalt ECU 2 385 000. Sverige kom för övrigt att ungefär samtidigt ansöka om ersättning enligt Rådets beslut 90/424/EEG för kostnader i samband med Newcastlebekämpningen 1995⁴⁶.

⁴⁶ Se kapitel 5.9.

Programmets genomförande

Leukosprogrammets fältfas genomfördes av husdjursföreningarna med SHS som samordnare och administrativt ansvarig organisation. Avsaknaden av en strikt "befälsrätt" mellan SHS och föreningarna kom inledningsvis att vålla en del diskussioner mellan Jordbruksverket och SHS. Hur kunde exempelvis SHS gentemot Jordbruksverket garantera att programmet genomfördes på föreskrivet sätt, när SHS inte kunde ställa motsvarande krav på husdjursföreningarna? Efter en del diskussioner och modifieringar i programmets interna bestämmelser kunde dock en för båda parter nöjaktig lösning utformas. Nedanstående data om Leukosprogrammets genomförande är till största delen hämtade från Olsson (1999).

Anslutningen

När resultatet från tankmjölksprovtagningen hösten 1989 blev känd uppstod tidigt ett önskemål från många besättningar att få ansluta sin besättning till programmet. För höginfekterade besättningar var detta dock inte planerat att ske förrän hösten 1991. Under en övergångsperiod upprättades därför från våren 1990 en s.k. provtagnings-service så att företrädesvis besättningar med många smittade djur med hänsyn till analysresultaten kunde planera sin fortsatta verksamhet genom att begränsa risken för smittspridning, slakta ut djur m.m. Analyserna bekostades av programmedel, medan djurägarna själva svarade för provtagningskostnaderna. Inga krav ställdes på djurägaren och slaktpremier utbetalades inte.

De första besättningarna kom att anslutas till det "officiella" Leukosprogrammet i mars 1990. För att undvika en anhopning av prover vid SVA:s laboratorium (samtliga prover analyserades vid ett speciellt leukoslaboratorium vid SVA) hade en plan upprättats för programmets start inom olika föreningsområden. Programmet startade därför successivt från norr till söder under tiden augusti 1990 till mars 1991. Av konkurrensskäl utformades också en speciell lösning för anslutningen av avelsbesättningar med kötttrasdjur. Fram till hösten 1991 prioriterades anslutning av fria eller låginfekterade besättningar för att kunna tillförsäkra livdjurshandeln djur från fria besättningar och samtidigt tillgodose kommande efterfrågan på rekryteringsdjur till höginfekterade besättningar. Av samma skäl startade programmet också först i låginfekterade områden. Från verksamhetsåret 1992/93 togs alla begränsningar för anslutning till

programmet bort eftersom ekonomin då ansågs vara säkrad. Under 1993/94 började flertalet husdjursföreningar att komma in i slutfasen av anslutningen av mjölkbesättningar och kunde successivt inrikta sig på anslutning av besättningar med köttkor, där intresset för anslutning generellt hade varit lägre. Programmet var hösten 1994–vintern 1995 inne i ett intensivt skede, då 1 000–1 500 infekterade djur slaktades varje månad. Vid årsskiftet 1994/95 var samtliga besättningar med mjölkkor och 90 procent av antalet nötkreatur anslutna till programmet. Under 1996 sattes målet att alla besättningar skulle vara anslutna under det första halvåret 1997. Programmets bekämpningsdel fick en form av officiellt avslut den 27 december 2000 då EU-kommissionen förklarade Sverige fritt från EBL.

Utslaktning och friförklaring

För kartläggning av besättningarnas EBL-status kom två olika undersökningsmetoder att användas. I mjölkbesättningar användes framför allt "tankmjölksmetoden" vilken innebar en kombination av tankmjölksprover och individprovtagning. Friförklaring kunde lämnas efter tre fria tankprov och en avslutande individprovtagning (blod och/eller mjölkprov). Provtagningsintervallet var i allmänhet fyra månader. I besättningar med mer än 50 kor fordrades sex tankprov med två månaders intervall följt av en avslutande individprovtagning. I besättningar där infekterade djur hade påvisats krävdes alltid två fria individprovtagningar innan en friförklaring kunde meddelas. I vissa mjölkbesättningar och i köttdjursbesättningar användes istället "individmetoden" som enbart bestod i individprovtagning. Provtagningsintervallet var även här fyra månader och det krävdes likaledes två fria individgångar före friförklaring om det tidigare hade funnits smittade djur i besättningen. Vid provtagningar provtogs samtliga nötkreatur i besättningen över ett års ålder (i särskilda fall ned till åtta månaders ålder) samtidigt. Friförklaring meddelades endast för hel besättning. Det var SVA som hade utvecklat riktlinjerna för hur dessa individ- och besättningsprovtagningar skulle genomföras.

Till programmet anslutna besättningar förband sig att slakta ut infekterade djur inom en viss avtalad tidsperiod. Periodens längd varierade med hänsyn till andelen infekterade djur i besättningen och besättningsstorlek. Under programmets slutfas kom mejeri-

erna att kräva att infekterade djur skulle slaktas ut senast inom två månader från diagnosdatum.

Tabell 4.12 Leukosprogrammet i siffror (data från Svensk Mjök)

Under året ...	Nyanslutna	Antal besättningar		Antal djur			Antal analyser
		Totalt	Varav tidigare inf	Leukosinfekterade			
				Nya	Slakt*	Kvar	
1989	0	0	0	0	0	0	21 000
1990	1 858	15	1	776	210	566	72 106
1991	4 718	1 217	82	3 498	2 214	1 850	252 759
1992	3 693	4 174	377	6 036	3 358	4 528	391 940
1993	5 418	3 472	491	11 841	6 549	9 820	397 965
1994	8 749	4 535	654	11 775	9 858	11 737	481 960
1995	10 181	7 867	854	10 584	12 018	10 303	572 418
1996	1 300	9 683	1 239	8 010	16 224	2 089	431 828
1997	500	2 484	1 082	1 902	3 657	334	284 151
1998	558	1 284	620	303	369	268	246 209
1999	567	741	195	41	268	41	114 139
2000	350	625	28	55	85	11	90 318
<i>Summa totalt</i>	<i>37 892</i>	<i>36 097</i>	<i>5 623</i>	<i>54 821</i>	<i>54 810</i>	<i>11</i>	<i>3 356 793</i>
<i>Summa aktiva</i>	<i>27 262</i>	<i>27 231</i>	<i>4 820</i>	<i>48 781</i>	<i>48 770</i>	<i>11</i>	

* alt på annat sätt utgångna.

4.7 Aujezkys sjukdom (AD) hos svin

Aujezkys sjukdom (AD) orsakas av ett herpesvirus som kan ge sjuklighet hos svin, men även hos andra djurslag som hundar, katter, mink, nötkreatur m.m. De senare djurslagen dör ofta efter en kort sjukdomsperiod ("dead end host"). Hos svin medför smittan att svinen insjuknar och dör alternativt blir kroniska smittbärare. I det senare fallet kan sjukdomen sedan akutiseras genom exempelvis stress. Aujezkys sjukdom beskrevs första gången 1902 av ungraren Aujezky.

Från början – en epizootilagssjukdom!

AD påvisades i Sverige första gången i mars 1965 i Örkelljunga veterinärdistrikt. Den aktuella besättningen utgjordes av 26 nötkreatur och cirka 150 svin. Ett antal spädgrisar dog och flera nötkreatur måste nödslaktas. Veterinärstyrelsen begärde då och fick Kungl. Maj:ts medgivande att med stöd av epizootilagen slakta ut besättningen. Provsvaret från Statens veterinärmedicinska anstalt var daterat den 16 mars, skrivelsen från veterinärstyrelsen den 17 mars 1965 och medgivandet, utfärdat som ett kungligt brev, att använda epizootilagen var daterat den 19 mars. Smittkällan vid detta första utbrott kunde aldrig påvisas. Ytterligare ett utbrott påvisades nästa år och ett tredje utbrott under 1967. Vid samtliga tre tillfällen användes epizootilagen för att slakta ut besättningarna. I samband med utredningen av det tredje utbrottet, som även det inträffade i Skåne, gjordes dock en större serologisk inventering som påvisade att smittämnet redan var spritt i svinpopulationen.

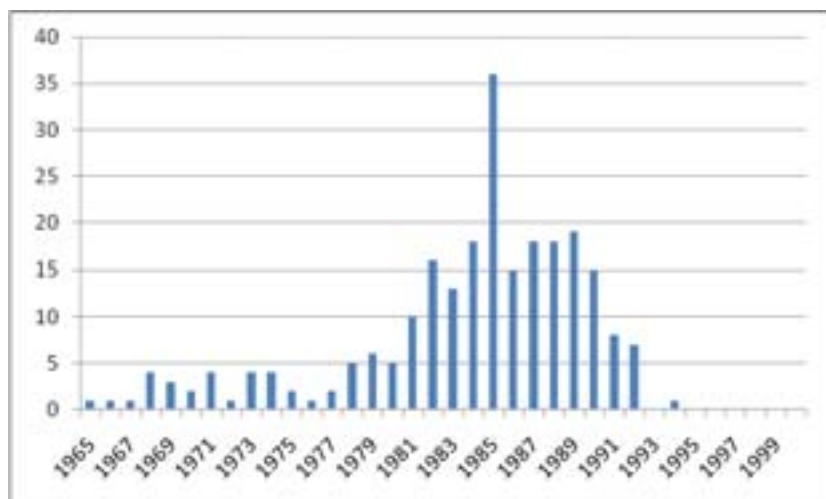
Kontroll i avelsbesättningar

På den första undersökningen följde en undersökning bland avelsgaltar som visade att 10–25 procent av slaktade galtar hade antikroppar mot AD. Ytterligare en undersökning av avelsbesättningar utfördes 1970–1971, denna gång på avelssvin tillhöriga den s.k. svinstamkontrollen. Här kunde dock inga serologiska tecken på infektion påvisas. På basis av dessa resultat startade lantbruksstyrelsen 1973 i samråd med slakterinäringen ett kontrollprogram för sjukdomen i avelsbesättningar. Programmet baserades i stora drag på en kontinuerlig serologisk undersökning av galtar i svinavelsbesättningar samt av de galtar som skulle föras till AI-stationer. Under 1974 gjordes nya undersökningar, denna gång i de gyltproducerande besättningarna. Resultatet var nedslående och visade att 12 av 108 (11,1 procent) undersökta besättningar hade varit i kontakt med smittämnet. Förnyade undersökningar bland livsvin 1975 visade att besättningar som nyttjade ambulerande galt hade en signifikant högre andel serologiskt positiva livdjur än de som hade egen galt. Bland de ambulerande galtarna var andelen serologiskt positiva djur 61 procent!

Fram till och med 1976 hade 27 utbrott konstaterats, tre år senare hade siffran stigit till 35 utbrott fördelade på 32 svinbesättningar, två kombinerade svin- och nötbesättningar samt en kennel. Den senare hade utfodrat sina hundar med icke upphettat slakteriavfall.

Ambitionen inskränkte sig fortfarande till att hålla avelsbesättningarna fria från smittan. År 1986 hade likväl siffran på registrerade utbrott stigit dramatiskt till cirka 150 svinbesättningar och innefattade nu alltfler bruksbesättningar.

Figur 4.9 Antalet utbrott* av AD i svenska svinbesättningar 1965–2000 (50)



* definierat som besättning med kliniska symptom och påvisad virusmitta.

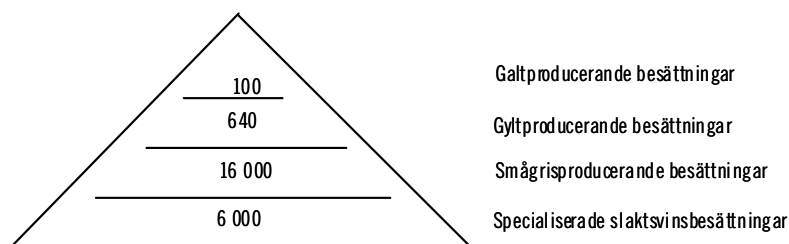
Kontrollen utvidgas

Sjukdomen beräknades vid det här laget (1986) ha kostat näringen cirka 10 miljoner kronor. Samma år utökades programmet till att även innefatta de gyltproducerande besättningarna. Programmet blev nu också en del av svinhälsokontrollen och administrerades från Djurhälsovården. Situationen blev dock inte bättre. Flera större utbrott inträffade bl.a ett där nära 1 000 slaktsvin dog (personligt meddelande Martin Wierup). På SVA:s initiativ diskuterades därför snart möjligheterna att helt utrota AD-viruset från den svenska svinpopulationen. Detta skulle dock kräva att programmet utökades ytterligare till att även innefatta de smågrisproducerande besättningarna. Efter ytterligare diskussioner i näringens Centrala djurhälsonämnd beslutades att ett underlag till ett sådant program skulle tas fram och SVA (70) kunde i början på 1990 presentera ett förslag på en utökad AD-kontroll. Dessförinnan hade SVA genomfört en preva-

lensstudie som nu visade att 5 procent av landets svinbesättningar bar på smittämnet.

Programförslaget byggde alltså på att kontrollen utvidgades till de smågrisproducerande besättningarna. Tanken var att slaktsvinsbesättningarna skulle sanera sig själva, om de bara inte tillfördes ytterligare AD-infekterade smågrisar. Detta skulle i sin tur verifieras genom omfattande blodprovstagningar på slakterierna. Men även om branschen var stadd i en påtaglig strukturrationalisering, där inte minst antalet smågrisproducerande besättningar snabbt minskade, skulle en sådan programändring innebära en högst påtaglig ambitionsökning.

Figur 4.10 Avelspyramiden för svin 1986. Data från lantbruksstyrelsen 1987 (3)



Enligt beräkningarna skulle det nya programmet kosta 186 miljoner kronor och ta tio år i anspråk. Det skulle enligt planläggningen även fortsättningsvis vara Djurhälsovården som skulle vara huvudman för programmet. Förslaget var uppenbarligen väl förankrat för det fick snabbt stöd av såväl lantbruksstyrelsen som jordbruksdepartementet. Ett år senare hade ett detaljerat förslag till kontrollprogram utarbetats och därmed kunde den nya utökade AD-kontrollen ta sin början hösten 1991. På samma sätt som för Leukosprogrammet innebar AD-programmet att ett antal smittskyddsregler infördes för anslutna besättningar. Detta var allmängiltiga regler som medförde att smittskyddsmedvetenheten ökade inom svinnäringen och som senare underlättade införandet av program för exempelvis salmonella och PRRS. De nya reglerna gällde exempelvis rutiner för gårdsbesök men även mer kostnadskrävande krav som regler för in- och utslussning av nya djur.

Analysdelen blev föremål för ett upphandlingsförfarande vilket medförde att Svelab fick ansvaret att utföra alla rutinmässiga analyser inom programmet. Programmet fick en flygande start och

redan efter tre års verksamhet, hösten 1994, var 8 900 besättningar anslutna, vilket vid den här tidpunkten representerade nästan hela den avsedda målgruppen. Staten finansierade i princip alla kostnader redan från programstart, med undantag av de ombyggnader (framförallt in- och utslussningsutrymme) som krävdes för anslutning. Vid utslaktning fick djurägaren också betala en viss självrisk i och med att ersättning lämnades med 60 procent av livdjursvärdet. I ett fåtal höginfekterade besättningar skedde saneringen gradvis under skydd av ett s.k. diskriminerande vaccin. Detta enligt en speciell teknik utvecklad vid SVA som möjliggjorde en successiv sanering av höginfekterade besättningar. Vaccinationen upphörde helt årsskiftet 1994/95.

Obligatorisk kontroll

I januari 1995 kompletterades den frivilliga kontrollen med en obligatorisk del. Det var Jordbruksverket som med stöd av lagen om provtagning på djur föreskrev att svinbesättningar som inte var anslutna till det frivilliga AD-programmet automatiskt skulle innefattas i bestämmelserna om obligatorisk kontroll. Provtagnings- och utslaktningsbestämmelserna var desamma i båda programmen, dock med den betydelsefulla skillnaden att alla kostnader i det senare programmet skulle bestridas av djurägaren. Efter Jordbruksverkets beslut om obligatorisk AD-kontroll anslöt sig samtliga (få) återstående besättningar till den frivilliga AD-kontrollen. Bestämmelserna om obligatorisk AD-kontroll kom slutligen endast att omfatta en besättning.

Totalt påvisades i AD-kontrollen 3 109 infekterade svin (över sex månaders ålder) i 366 besättningar, motsvarande cirka 5 procent av landets då cirka 8 000 livdjursproducerande besättningar. Det totala antalet utbrott av AD blev, sedan det första fallet påvisades 1965 till det senaste i november 1994, 230 besättningar (50). I september 1996 ansökte Sverige till EU-kommissionen om status som AD-fritt land. Det hade då gått sex månader sedan de senaste serologiska AD-reagenterna hade påvisats och slaktats ut. Programmet hade då genomförts på halva den planerade tiden och kostat staten 111 miljoner kronor (knappt 60 procent av beräknad kostnad). En form av avslut kom i och med att EU-kommissionen i ett beslut (96/725/EEG) den 1 december 1996 godkände Sveriges frihet från AD.

Kapitel 5 Några andra sjukdomar ...

I detta kapitel tas följande sjukdomar och kontrollprogram upp:

<i>Sjukdomar hos flera djurslag</i>	Rabies Mjältbrand
<i>Sjukdomar hos nötkreatur</i>	Elakartad lungsjuka hos nötkreatur (CBPP) Smittsam sterilitet (bovin genital campylobakterios) Paratuberkulos
<i>Sjukdomar hos svin</i>	Brucellos hos svin
<i>Sjukdomar hos fjäderfä</i>	Hönstyfus Newcastlesjuka (ND) Aviär rhinotrakeit (ART)

5.1 Inledning

Även om det svenska djurhälsoläget oftast har varit gott finns det vid sidan av de stora farsoterna och de stora kontrollprogrammen ytterligare ett antal sjukdomar och ytterligare ett antal kontrollprogram som förtjänar uppmärksamhet. Detta antingen beroende på att utbrotten har varit allvarliga eller på att bekämpningsinsatserna har varit goda, eller en kombination därutav. Nedan presenteras – i ett mycket subjektivt urval – några av dessa sjukdomar⁴⁷.

5.2 Rabies

Rabies är en virusorsakad sjukdom som kan angripa alla varmblodiga djur, inklusive människa. Sjukdomen rabies (syn. vattuskräck) har varit känd i Europa och Asien sedan antikens dagar. Precis som för andra smittsamma sjukdomar förekom under 1800-talet en debatt i medicinska kretsar om huruvida, och i sådant fall på vilket sätt, sjukdomen smittade. Blomqvist (2002) anger exempelvis att lärarkollegiet vid Veterinärinstitutet 1876 uttalade sig mot en stadsläkare Grähs i Stockholm, som ansåg att sjukdomen kunde uppkomma av sig själv i samband med hög sommarvärme.

⁴⁷ Kontrollprogrammen runt nötkreaturssjukdomen BSE är i alla avseenden speciella. Även om Sverige bara haft ett fall av, åldersbetingad sjukdom, var regleringen runt sjukdomen extremt omfattande under ett antal år. Detta var dock mer ett resultat av internationell än nationell lagstiftning och har därför inte tagits med i detta kapitel. En mycket översiktlig beskrivning över den s.k. "BSE-krisen" 1996 återfinns i kapitel 6.2 Foderkontroll och kadaverhantering.

Rabies var en relativt vanlig sjukdom i Sverige fram till och med mitten av 1800-talet. Det senaste registrerade fallet inträffade 1886 på en från Ryssland införd hund. Faran var naturligtvis störst i storstäderna där det normalt fanns stora mängder lösgående hundar och katter. Blomqvist citerar en uppgift som säger att på 1840-talet var hälften av huvudstadens familjer hundägare. Stockholm drabbades exempelvis 1824 och 1851–1852 av allvarliga rabiesutbrott. Det rådde vid den här tiden en stor rädsla för sjukdomen vilket var kopplat till beslut om ganska drastiska kontrollåtgärder i drabbade städer. Mehnert (1988) har skrivit en sammanfattning om rabies i 1800-talets Sverige, Blomqvist tar upp många uppgifter om rabies i Stockholm.

Författningsmässigt ”reglerades” rabiesutbrotten i städerna vanligen genom lokala kungörelser från berörda magistrat. Kungörelserna utfärdades med stöd av då gällande ”epizootilag”. I Stockholm var det överståthållarämbetet som ansvarade för denna funktion. En överblick över de kungörelser som utfärdades vid 1824 års rabiesutbrott i Stockholm ger en god sammanfattning över vilka kontrollmetoder som stod till buds för stadens styrande.

Tabell 5.1 Översikt över kungörelser utfärdade av överståthållarämbetet i Stockholm vid rabiesutbrottet 1824

Datum	Innebörd av kungörelsen
18 april	Alla hundar måste hållas i koppel. Djur som drabbades av ”galenskap” skulle avlivas
6 maj	Alla hundar med okänd ägare skall infångas och avlivas.
15 maj	Alla hundar som visar sig utomhus skall avlivas, utan undantag för dem i koppel eller med munkorg.
25 maj	Avlivade hundar skall nedgrävas två alnar djupt och absolut inte kastas i sjön! Den som omhändertar hundkadaver utlovas ersättning för nedgrävning.
17 juni	En belöning på tre riksdaler banco utgår till den som dödar eller låter döda en hund som ”anträffas ute på Gatorne eller finnes lösgående på Gårdar och Förstufwor eller Trappor”.
26 juni	Katter skall hållas inomhus!

Vad avser ekonomin skriver Mehnert att överståthållarämbetet den 13 maj 1824 till regeringen insände en rapport om läget i staden och en begäran om medel för att täcka kostnaderna. I ett beslut från Kungl. Maj:t den 3 juni meddelas att 2 000 Riksdaler Banco ställdes till förfogande för bestridande av kostnader i samband med rabies-epizootin. Mehnert menar också att det kraftfulla agerandet från

myndigheterna med stränga bekämpningsåtgärder, dvs. att hundar och katter överhuvudtaget inte fick vistas utomhus i kombination med belöning för dödande och nedgrävande, är ett unikt exempel på ett lyckat och effektivt bekämpande av urban rabies vid denna tid.

Hundskatt

Förekomsten av rabies bidrog också till en debatt i riksdagen om hundskatt. Enligt Blomqvist (2006) debatterades i Sverige hur intäkterna från en hundskatt bäst skulle disponeras, och vilken kategori av hundar som skulle beskattas mest. När kommunal hundskatt till sist infördes efter beslut 1859/60 års riksdag hade frågan diskuterats i decennier. Även om smittskyddsmotivet fanns med från början rörde det sig i första hand om mer allmänhygieniska faktorer som låg bakom beslutet. Det fanns ett önskemål om att begränsa antalet hundar i städerna och att kunna begränsa antalet löst drivande hundar vilka kunde skada vilt och tamboskap. Som skäl för skatten kom senare också att anföras att samhällets kostnader för renhållning och hygien påverkades av förekomsten av hundar.

År 1923 blev hundskatten föremål för en särskild förordning (1923:116) om hundskatt i Sverige. I medicinalstyrelsens yttrande till den nya lagstiftningen (prop. 1923/200) säger myndigheten apropå rabiesfrågan ”Det ville därför synas, som om verkligt bärande skäl, varför dylik skatt ej skulle kunna uttagas i samtliga kommuner, ej föregåve också vid handen, att ett verksamt bekämpande av vattuskräcken, därest den skulle yppa sig inom riket, icke kunde ske, om ej en noggrann kontroll över antalet hundar inom riket samt dessas ägare och hemvist funnes genomförd. Det enda effektiva medlet att ernå en sådan kontroll vore enligt styrelsens bestämda mening införandet av obligatorisk hundskatt i rikets samtliga kommuner.” (15).

År 1972 konstaterade Hundutredningen (SOU 1972:89) att de motiv som anfördes för en registrering vid 1923 års lagstiftning alljämt till stor del var aktuella. Efter riksdagsbeslut 1979/80 omvandlades förordningen till lag (1980:516) om hundskatt (hundskattelagen). Då infördes även en bestämmelse som gav kommunerna rätt att själva bestämma skattebeloppet. Därefter satte flera kommuner ner skattebeloppet till noll kronor. Hundskatten försvann i och med 1995 års utgång då det slutligt fastlades (prop. 1995/96:18) att skälen för skatten inte längre ansågs vara giltiga. Det dröjde dock inte många år innan märknings- och registreringskravet för hundar

kom tillbaka i och med införandet av lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar.

5.3 Elakartad lungsjuka hos nötkreatur (CBPP)

För våra nötkreatur var det, vid sidan av boskapspesten, elakartad lungsjuka och mjältbrand som betraktades som de riktigt stora hoten under 1800-talet. Den elakartade lungsjukan orsakas av en mykoplasmaart och grasserade under hela seklet på kontinenten. I Holland uppskattas antalet döda nötkreatur till 600 000 djur mellan åren 1830 och 1840, det finns uppgifter från England som anger att det bara år 1860 dog 200 000 nötkreatur i elakartad lungsjuka. Till Sverige kom sjukdomen i åtminstone tre omgångar. Enligt Nordisk familjeboks 1800-talsutgåva kom smittan första gången till Helsingborg 1847 med engelska importdjur. Några djur transporterades till Halland, medan de övriga blev kvar i Skåne. Enligt uppslagsboken utbröt bland de skånska djuren ”elakartad lungsjuka och spred sig ganska mycket bland boskapen inom nämnda provinser, tills den, efter nedslagtning af hela hjordar, inom hvilka sjukdomen förekom, upphörde i Skåne 1850 och i Halland 1851”. Sjukdomen kom tillbaka 1856, nu återigen via en engelsk import. Denna gång hamnade djuren i Uddevalla varifrån de fördes vidare till en egendom i Skaraborg ”hvarestest sjukdomen sedermera utbröt”. Genom nedslagtning af all nötboskap på stället blef sjukdomen genast utrotad”. Efter detta brukar 1856 anges som det år då Sverige blev fritt från sjukdomen. Men såväl 1925 års mul- och klövsjukessakkunniga som 1929 års epizootisakkunniga konstaterar i sina respektive rapporter att sjukdomen även förekom 1860 i Abilds socken i Halland (5, 17). Fallet var dock omdiskuterat och en av de två veterinärer som på plats obducerade självdöda djur menade att det inte var elakartad lungsjuka (64).

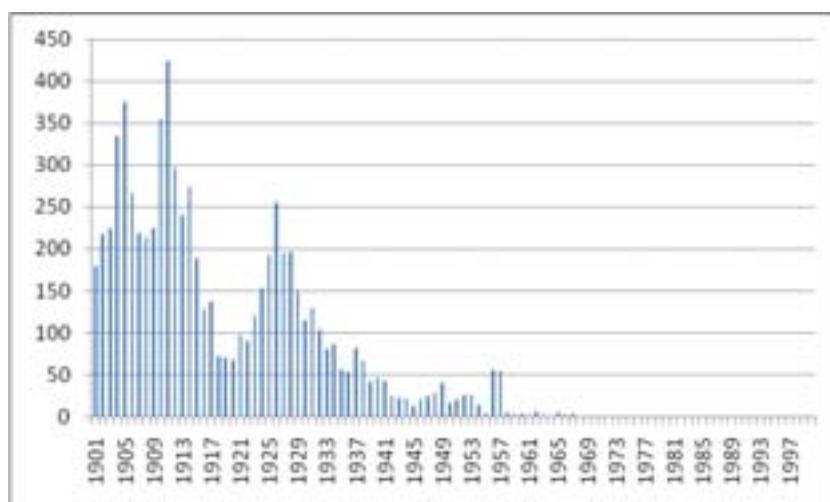
5.4 Mjältbrand

Mjältbrand är en bakteriell sjukdom orsakad av *Bacillus anthracis*. Flertalet varmblodiga däggdjur kan drabbas, inkluderat människa. Gräsätare är speciellt känsliga och hos dessa är förloppet vanligen akut med blodförgiftning och plötsliga dödsfall som följd.

Mjältbrand uppträder i regel sporadiskt men kan även anta epizootisk karaktär. Schoug (1899) anger att sjukdomen uppträdde nästan varje sommar under 1700-talet. Sjukdomen har ibland kallats för sumpsjuka, vilket kan ha sin förklaring i att självdöda djur ofta blev nedgrävda i mossar. Exempelvis rapporterar Schoug om ett utbrott av mjältbrand i trakten av Skara 1808 och 1809. För bekvämlighets skull blev kadavren nedgrävda i några närbelägna mossar. Dessa utdikades sedan i början av 1830-talet, varvid mjältbrands-sjukdomen uppblussade på nytt ”och under några år anställde svåra förödelse”.

Mjältbrandsproblemen fortsatte alltså på 1800-talet i Sverige och var en vanlig sjukdom fram till och med i slutet av 1950-talet. Det senaste större utbrottet inträffade 1956–1957 då 55, mestadels svinbesättningar, drabbades. I samband med att pälsdjursuppfödningen började få spridning i Sverige under 1940- och 1950-talen utbröt ett relativt stort antal fall av mjältbrand även hos mink (tabell 5.2). Utbrotten kunde sättas i samband med utfodring med produkter från i mjältbrand döda eller nödslaktade nötkreatur (52).

Figur 5.1 Antalet utbrott (besättningar) av mjältbrand 1900–2000⁴⁸



⁴⁸ Den 50-procentiga ökningen av antalet fall mellan 1903–1904 förklaras av medicinalstyrelsens årsrapport för 1904 med att ”ett så stort antal fall af mjältbrand under året kommit till myndigheternas kännedom, torde till viss grad bero därpå, att vederbörande djurägare numera, på grund af de lindringar, som genom Kungl. kungörelsen den 1 maj 1903 i vissa afseenden medgifvits beträffande åtgärderna mot mjältbrand, synas villigare anmäla de sjukdomsfall, som kunna misstänkas vara mjältbrand.”

Tabell 5.2 Översikt över mjältbrandssituationen 1947–1957*

	Nötkreatur	Svin	Häst	Får	Pälsdjur	Totalt
1947	23/	0/0	5/	1/	0/0	/25
1948	26/	0/0	3/	0/0	1/1	/27
1949	39/39	0/0	1/1	0/0	87/2	/41
1950	16/16	0/0	1/1	0/0	0/0	/17
1951	21/	0/0	2/2	0/0	0/0	/21
1952	20/18	0/0	0/0	0/0	250/	/26
1953	23/23	0/0	0/0	0/0	87/	/26
1954	15/14	0/0	1/1	0/0	0/0	/14
1955	5/5	0/0	0/0	0/0	0/0	/5
1956	14/	38/	0/0	0/0	106/	/56
1957	14/	29/	0/0	0/0	7/	/54

* Uppgifterna, som är hämtade från Kungl. Veterinärstyrelsens årsrapporter 1947–1960, utkast till (icke publicerade) rapporter samt från Rutqvist och Swahn (1957), redovisas enligt principen antal smittade djur/antal smittade besättningar (motsv). Data redovisas något olika år från år, därför är tabellen inte komplett.

Mjältbrand hos svin

Märkligt nog kom utbrottet av svinbrucellos (se nedan) att tidsmässigt sammanfalla med en annan foderburen smitta. Antalet fall av mjältbrand hade successivt minskat i Sverige. Under de första åren av 1950-talet konstaterades cirka 20-25 utbrott per år och 1955 endast fem fall, den ditintills lägsta siffran under hela 1900-talet. Men i november 1956 inträffade, och då främst inom Hallands län, ett ökat antal fall av mjältbrand i svinbesättningar. Det rörde sig framförallt om sporadiska dödsfall och det totala antalet i mjältbrand avlidna djur rapporterades under tiden 1 november 1956 till den 1 april 1957 vara 72 svin och 19 nötkreatur. Fallen konstaterades i 68 svinbesättningar och 19 nötkreatur. Epizootins ursprung spårades småningom till importerat köttfodermjöl. Detta föranledde veterinärstyrelsen att besluta om bakteriologisk kontroll av importpartier i landets samtliga kött- och benmjölslager. Undersökningen medförde att mjältbrandsbakterier påvisades i 45 av 506 köttmjölsprov. Sedan veterinärstyrelsen i januari 1957 beslutade om ett tillfälligt försäljnings- och importstopp minskade snabbt antalet fall av sjukdomen och efter några månader var frekvensen återigen normal. I efterdyningarna till utbrotten konstaterades bl.a. att eftersom i allmänhet endast enstaka svin drabbats i infekterade besättningar det

sannolikt rört sig om fler sjukdomsfall än vad som officiellt kom att rapporteras (52).

Den synnerligen omfattande smittskyddsutredningen visade inte bara på mjältbrandsbakterier i fodret utan även salmonella och clostridier i stora mängder. Därmed hade det även blivit klarlagt att kontaminerade fodermedel kunde utgöra en allvarlig risk inte bara för djurens hälsa utan i förlängningen även för människor. Något som i sin tur innebar att införselbestämmelserna skärptes och att såväl veterinärstyrelsen som foderfabrikanterna nu började intressera sig för hygienaspekter i samband med fodertillverkning⁴⁹.

Sedan mjältbrandsutbrottet i svinbesättningar 1956–1957 har Sverige enbart drabbats av enstaka ströfall, varav mjältbrand diagnostiserades i två nötkreatursbesättningar 1980 respektive 1981. Det förra utbrottet inträffade i dåvarande Göteborgs- och Bohuslän.

”Under 1980 uppträdde i Tanums distrikt ett fall av mjältbrand. En ko i en medelstor besättning insjuknade, och djurägaren hade att kalla på jourhavande veterinär från Strömstad. Kon dog strax efter det djurägaren ringt, och denne kunde via biltelefonen stoppa veterinären. Kon släpades ut utanför ladugården. Den hämtades som kadaver av Scan Väst i Uddevalla. Vid blodprovsmikroskopering konstaterades mjältbrand. Efter rengöring av kons och grannkornas båspallar trodde jag ärendet hade varit ur världen. Kort efteråt blev dock en annan ko sjuk, och diagnosen var enligt djurägaren givetvis given. Jag trodde dock inte på flera fall i rad, men jag förstod snart att jag var en dålig veterinär, som inte kunde begripa att kon hade mjältbrand. Så blev hunden sjuk. Den hade också mjältbrand. Den hade nosat på den döda kon, då denna låg utanför ladugården. Jag ställde mig skeptisk. Mina aktier sjönk. Så blev hustrun sjuk, och till råga på allt elände var hon gravid. Då lär jag vid något tillfälle ha yttrat: Det är inte så farligt om en ko får mjältbrand i kroppen som om människor får mjältbrand på hjärnan. Ett år har gått. Den andra kon blev bra, hunden lever än, hustrun mår utmärkt och den nyfödde också, men om mina aktier steg någon gång vet jag inte.”

Utdrag ur distriktsveterinären i Tanums rapport från mjältbrandsfallet 1980.

Efter 1981 påträffades inga nya mjältbrandsfall förrän 2007 i Halland. Även om detta fall ligger utanför det tidsområde som denna skildring innefattar, kanske det ändå kan ses som en sen-

⁴⁹ Se kapitel 6.2.

kommen hälsning och påminnelse om bakteriens överlevnadsförmåga från det stora utbrottet hos svin på 1950-talet?

5.5 Smittsam sterilitet (bovin genital campylobakterios)

I Sverige konstaterades det första abortfallet orsakat av vad som då kallades för vibrio fetus redan 1924. Diagnosen ställdes av dåvarande veterinärbakteriologiska anstalten (SVA). Fram till och med 1943 hade anstalten konstaterat 2 150 fall av sådan kastning, fall vilka var fördelade över hela landet (37). I slutet av 1940-talet hade situationen förvärrats ytterligare och det ansågs då klarlagt att en ”ny” svåragnosticerbar sjukdom som spreds via betäckning återfanns inom såväl ett antal avelsbesättningar som tjurföreningar (62). Men diagnostiskt var det kanske först i början av 1950-talet som ”smittsam sterilitet orsakad av vibrio fetus” kunde urskiljas som en specifik sjukdom, skild från det gängse samlingsbegreppet ”smittsam skidkatarr”. Avelsföreningarna var i vilket fall oroad för att sjukdomen skulle försvåra införandet av artificiell insemination (AI), en teknik som då var under stark uppbyggnad⁵⁰. I en skrivelse till veterinärstyrelsen 1953 vädjade avelsföreningen för SRB-boskap om att styrelsen skulle utarbeta ett förslag till regelverk för sjukdomen. Veterinärstyrelsen ansåg dock att det ännu inte fanns tillräckligt med kunskap för ett regelrätt kontrollprogram men begärde medel från Kungl. Maj:t för att göra undersökningarna avseende vibrio fetus kostnadsfria.

Ett år senare (1955) var det likväl dags för vad som då kallades för ett försöksvis bekämpande av sjukdomen i avelsbesättningar. Programmet hade godkänts och övervakades av veterinärstyrelsen men verksamheten skedde under ledning av de olika semin-föreningarna. I anslutna besättningar togs ett inledande vaginalprov på samtliga hondjur. Baserat på resultatet utfördes sedan en sektionering mellan infekterade och icke-infekterade djur inom besättningen. De infekterade hondjuren fick betäckas av en äldre infekterad tjur och de fria hondjuren av en fri tjur (35). Fria besättningar fick endast rekrytera djur från fria besättningar eller fria sektioner, samma förhållande gällde AI-verksamheten. Några kraftigare restriktioner för smittade besättningar förelåg inte utan veterinärstyrelsen föreskrev endast att spärrförklaringen skulle begränsas till förbud att försälja ”sådana livdjur som kan antagas ha blivit utsatta för nedsmittning”.

⁵⁰ Se kapitel 6.4.

Syftet med programmet var inledningsvis att utrota smittan från de besättningar som producerade avelstjurar (35).

Inom det nya programmet undersöktes tjurmaterialet vid samtliga seminföreningar. Av de 25 föreningar som hade egen tjurstation hade nio stycken, en eller flera smittade tjurar. Av de 130 avelsbesättningar som först anslöts var 47 fria vid anslutningstillfället, 41 hade redan sanerats och 7 avslutat sin verksamhet innan sanering fullföljts. I övriga 35 besättningar fanns det sex år senare (1961) endast en ringa återstod av smittade djur. Samma år gav veterinärstyrelsen ut en föreskrift som stöd till programmet. Innebörden av föreskriften var att tjurar som användes i seminverksamhet skulle vara undersökta med avseende på vibriofetusinfektion⁵¹ och att en infekterad tjur inte fick utnyttjas förrän den befunnits vara smittfri. I Kungl. Maj:ts kungörelse (1962:116) med vissa bestämmelser till förebyggande av vibriofetusinfektion hos nötkreatur lagskyddades begreppen ”friförklarad besättning” och ”smittfritt djur”. Veterinärstyrelsen fick bemyndiganden att närmare definiera begreppen och vilka skyldigheter som följde med att besättning eller djur gavs dessa beteckningar. Fyra år senare (1965) hade också antalet kända smittade besättningar sjunkit till tre stycken. Programmet mot vibriofetusinfektion avslutades 1976, för övrigt samma år som det senaste fallet hos nötkreatur rapporterades.

Smittsam sterilitet utgör därmed ännu ett exempel på en sjukdom som, inledningsvis väl spridd, framgångsrikt kontrollerats och bekämpats inom ramen för ett i huvudsak frivilligt program under näringens huvudmannaskap. Sjukdomen följer även ett gängse mönster i så motto att efter avslutad bekämpning förs den in i epizootilagstiftningen (1967). Det var först då som en regelrätt spärrförklaring lades på infekterade gårdar. Med tiden kom sjukdomen även att lyftas ut ur lagstiftningen, det senare i samband med tillkomsten av 1999 års epizootilag. Bakgrunden till det beslutet var att sjukdomen då ansågs som relativt enkel att kontrollera och bekämpa; den är behandlingsbar och överförs i princip bara vid betäckning eller insemination.

5.6 Paratuberkulos

Paratuberkulos är en smittsam och kronisk tarmsjukdom hos idisslare, företrädesvis nötkreatur. Sjukdomen orsakas av en mykobakterie som har många likheter med tuberkulosbakterien. Sjukdomen beskrevs

⁵¹ Se kapitel 6.4.

första gången 1895 men den orsakande organismen kunde inte identifieras förrän 1905. Diagnostiken är svår och inkubationstiden lång vilket har försvårat kontroll, såväl i samband med införsel som vid smittutredningar.

Hur länge sjukdomen har funnits i Sverige är heller inte fastställt även om sjukdomen tidigt tilldrog sig intresse från veterinärbakteriologiska anstaltens sida. På svensk mark diagnosticerades sjukdomen första gången av Bergman 1910 på ett importerat nötkreatur. Den aktuella kon var av friesisk ras och hade införts till landet 1906. Bergman finner inga tecken på smittspridning i importbesättningen, men visar i en utredning 1913 att sjukdomen även hade införts till landet via upprepade import av jerseykor. Importerna skedde huvudsakligen under tiden 1887–1896. Korna importerades från ön Jersey som redan hade skapat sig ett visst rykte som en ö där paratuberkulos var ”allmänt spridd” (4). Bergman finner i sin utredning två eller tre svenska gårdar där sjukdomen förekommer och där den införts via importdjur. Från dessa besättningar hade smittan via livdjurshandel förts över till åtminstone fyra andra gårdar. Sjukdomen hade vid utredningstillfället framförallt angripit jerseykor. Enligt senare uppgifter skall djuren från samtliga dessa besättningar ha slaktats ut i samband med mul- och klövsjukeepizootin 1920 (32).

Efter detta har smittade djur företrädesvis satts i samband med köttrasdjur. Sjukdomen kallades vid den här tiden även för kronisk, specifik tarminflammation hos nötkreatur (*enteritis paratuberculosis bovis*). Ett antal fall av sådan sjukdom rapporterades in till medicinalstyrelsen varje år. Under tidsperioden 1916–1940 skedde detta från sammanlagt 188 besättningar. Några uppgifter om typ av nötkreatur eller hur diagnosen har ställts förekommer dock inte. Att situationen inte var helt klar styrks av propositionen till ny epizootilag (1935/42) i vilken konstateras att sjukdomen inte förekommer i landet. En uppgift som motsägs av den sakkunnigutredning (SOU 1929:18) som ligger till grund för lagen, vari utredarna istället uttrycker oro över att sjukdomen finns och att den kan sprida sig i landet.

En sådan spridning blev också resultatet av import av Aberdeen Angus och ”Shorthornsdjur” i slutet av 1940-talet och början av 1950-talet. G. Broberg (1954) beskriver de tre första fallen i den smittkedja som började nystas upp på 1950-talet på följande sätt:

1. 1951 importdjur Aberdeen Angus. Stockholms län, sannolikt en ko i samma besättning smittad ett år tidigare. Djuret obducerades varvid paratuberkulos verifierades. Hela besättningen slaktades med negativt resultat. 18 kontaktbesättningar undersöktes med negativt resultat.
2. ”Shorthorns-tjur” slaktades oktober 1953, misstanke. Inköpt från gård nr 3.
3. Gård med importerade Aberdeen Angus och Shorthornsdjur som importerat från England 1947. Två serologiskt positiva djur slaktades. Diagnosen verifierades i det ena fallet. Gården hade sålt avelsdjur till ett 50-tal andra besättningar.

De nya fynden medförde att Kungl. Maj:t i en kungörelse (1952:800) i december 1952 beslutade att epizootilagen skulle vara tillämplig för sjukdomen paratuberkulos. Samtidigt utfördes smittskyddsutredningar från misstänkta och konstaterade fall. Många av de spårade kontaktdjuren visade positiv reaktion i blodprovstest. Besättningarna spärrförklarades och veterinärstyrelsen beslutade med stöd av epizootilagen om provslakt av sammanlagt 106 kontaktdjur från gård nr 3 ovan. Inget av dessa djur visade dock några tarmförändringar tydande på paratuberkulos, däremot kunde paratuberkulosliknande bakterier isoleras från 85 procent av djuren (23). För att i detta läge öka kunskapen om sjukdomens spridning i landet beslutade veterinärstyrelsen i maj 1953 om en kontroll vid slakt av ”engelska gödboskapsraser” samt deras korsningsprodukter. Kontrollen omfattade serologiskt prov samt ett tarmprov. Under perioden juni 1953–juli 1955 undersöktes sammanlagt 7 641 serumprov (32). Från slakteriundersökningen erhöles en bild liknande den från smittskyddsutredningarna. Lite drygt 10 procent (830 stycken) av de 7 641 proven visade positiv reaktion för paratuberkulos enligt komplementbindningsmetoden. De reagerande djuren representerade flera raser, inkl. mjölkkraser. Från ett flertal av dessa djur kunde syrafasta bakterier påminnande om *M. paratuberculosis* påvisas. Däremot förekom vare sig kliniska eller patologianatomiska fynd (23). Mot bakgrund av dessa resultat beslutade veterinärstyrelsen i juli 1955 att spärren skulle hävas för samtliga besättningar där diagnosen inte var betingad av patologianatomiska fynd.

Under hösten 1962 påvisades den hitintills sista i raden av positiva Aberdeen Angusbesättningar, denna gång i Kristianstads län. Besättningen hade 1956–1957 haft ett utbrott av sjukdomen, varvid enligt veterinärstyrelsens årsrapport en ”utrensning” hade ägt rum i

besättningen (tveksamt om detta är liktydigt med *stamping out*). I september 1962 kunde SVA fastställa diagnosen på material från en treårig ko vilken slaktats till följd av avmagring. Under den fortsatta utredningens gång undersöktes vid SVA material från ytterligare 124 nötkreatur i besättningen. Därvid påvisades paratuberkulösa vävnadsförändringar och/eller *M. paratuberculosis* hos 41 djur. Besättningen som bestod av 183 djur placerade på en huvud- och en utgård nedslaktades helt vid årsskiftet 1963–1964.

Kontroll och bekämpningsinsatserna har uppenbart varierat över tid. Innan sjukdomen togs upp i epizootilagen förefaller det inte som att några obligatoriska åtgärder vidtogs. Efter detta tillämpades ibland *stamping out* och ibland långvarig isolering och utslaktning av misstänkta smittbärare. Efter 1993 har dock *stamping out* konsekvent använts som bekämpningsmetod.

Efter flera paratuberkulosfria decennier diagnosticerades paratuberkulos återigen 1993, denna gång på en importerad ko av Blonde d'Aquitaine-ras. I den smittutredning som följde kom ytterligare nio smittade besättningar med huvudsakligen Blonde d'Aquitaine-djur att påvisas och slaktas ut. Smittutredningen visade dessutom på en inhemsk spridning av paratuberkulos inom en annan köttdjursras, Limousine-rasen. Utredningen visade sedermera på 38 smittade besättningar, som småningom kunde härledas bakåt till en import av Limousine-djur 1975. Samtliga besättningar slaktades ut med *stamping out*-metoden. Utredningarna visade inte bara att situationen var allvarlig för köttdjursbesättningarna, kopplat till detta fanns en stor rädsla för att smittan även skulle nå mjölkbesättningarna. Svenska Djurhälsovården utarbetade därför ett koncept till kontrollprogram i köttdjursbesättningarna, bl.a. med syfte just att förhindra spridning till mjölkbesättningarna. Det frivilliga programmet igångsattes 1998 med Svenska Djurhälsovården som huvudman. I anslutna besättningar provtas årligen samtliga djur som är två år och äldre. Mejeriföretagen har i sina egenkontrollprogram med kravet att anslutna medlemsföretag inte får köpa in köttdjur utanför paratuberkulosprogrammet.

Det starka sambandet mellan importer av köttdjur och inhemsk smittspridning har gjort att frågan om paratuberkuloskontroll i samband med införsel av nötkreatur i Sverige har bedömts som synnerligen viktig. I sammanhanget kan erinras om den tillämpningskungörelse från 1952 som utkom i samband med att paratuberkulos formellt infördes som epizootilagssjukdom. Häri stadgades att ersättning enligt epizootilagen inte lämnades för slakt av

djur som hade införts till landet inom tolv månader från den dag då sjukdomen konstaterats hos djuret, såvida det icke är uppenbart att djuret blivit smittat först efter införseln (sic!).

5.7 Svinbrucellos

Smittsam kastning hos nötkreatur orsakas av *Brucella abortus*, en bakterie som kan angripa flera djurslag däribland svin. Vid det enda större utbrott av brucellos hos svin som har förekommit i landet var det dock svinets egen brucellaart, *Brucella suis* som var orsaken. I början av februari 1956 påvisades bakterien i en större svinavelsbesättning, en besättning som under 1955 och inledningen av 1956 sålt suggor och galtar till cirka 100 andra grisbesättningar i södra Sverige. Veterinärstyrelsen beslutade om blodprovskontroll i dessa kontaktbesättningar men också, som en extra säkerhetsåtgärd, att samtliga svinavelsbesättningar i landet skulle undersökas. Galtar och suggor som slaktades vid slakterier i närområdet skulle även de genomgå en blodprovskontroll. Inom ett par socknar, där hopade fall konstaterats, kontrollerades samtliga svinbesättningar.

Smittskyddsutredningen medförde sammanlagt att sjukdomen svinbrucellos kom att påvisas i 76 besättningar (varav 65 i Kristianstads län), tidsmässigt påvisades de tre sista i början av år 1957. För att hantera utbrottet användes epizootilagen och för detta ändamål krävdes att Kungl. Maj:t utfärdade en ny kungörelse (1956:27) med innebörden att 1935 års epizootilag var tillämplig på sjukdomen. Någon *stamping out* var det inte tal om utan det var reagerande djur och djurgrupper som slogs ut. Enligt veterinärstyrelsen slaktades sammanlagt 49 galtar, 511 suggor, 698 ungsvin samt 772 smågrisar. Statens kostnader uppgick till bortåt 800 tkr. Med undantag av besättningarna tillhörande en viss galkrets hade de smittade besättningarna direkt eller indirekt kontakt med den avelsbesättning där sjukdomen först konstaterades. Avelsbesättningen hade erhållit matavfall från en militärförläggning. Men det var även två andra avelsbesättningar som hade fått matavfall från militärförläggningen, här kunde dock inga reagenter påvisas. Matavfallet, som utfodrats okokt, härrörde delvis från fläsk, importerat från ett svinpestsmittat land. Den galt som sannolikt orsakat smittan i galkretsen var inköpt från en av de två icke reagerande besättningarna som erhållit matavfall.

Utbrottet föranledde inga andra förändringar i epizootilagstiftningen annat än att ersättningsreglerna för de som drabbats av

inkomstbortfall vid isolerade gårdar⁵² återigen kom i fokus. En erfarenhet som veterinärstyrelsen drog var att full ersättning måste utgå även vid misstanke om smitta kombinerat med, som i detta fall, långa spärrtider. Risken var annars att de för smitta misstänkta besättningarna hamnade i ett ekonomiskt sämre läge än de konstaterat smittade. De senare besättningarna kunde efter en ersättningsgill utslaktning snabbt komma i produktion igen.

5.8 Hönstufus

Bekämpning av (*Salmonella Pullorum* och *Salmonella Gallinarum*) har en lång historisk tradition i Sverige. De två sjukdomarna har i Sverige alltid behandlats lika och kallats för hönstufus. Redan på 1920-talet tog fjäderfäneringen, genom dåvarande Sveriges Allmänna Fjäderfäavelsförening, initiativ till en obligatorisk blodprovstagning på landets kontrollhönserier. Detta några år innan det att sjukdomen 1927 diagnosticerades i Sverige för första gången. Undersökningar vidtagna nästföljande år visade att sjukdomen var spridd i landet (39). Oaktat detta kom hönstufus 1931 att inkluderas i epizootilagstiftningen (1931:402) och 1933 kom tillämpningsbestämmelser som innebar att sjukdomen skulle bekämpas med tvångsmedel. Resultatet av denna strategi var dock begränsad och redan i propositionen till ny epizootilag 1935 varnades för att bestämmelserna var för stränga och att ”djurägare av fruktan för de ekonomiska konsekvenserna underlåter att göra sjukdomsanmälan”. Provtagningarna i avelsbesättningar hade dock ökat, från 40 000 prover 1939 till närmare 300 000 1948. Av de senare var 1,6 procent antikroppspositiva.

Det skulle dock dröja till 1950 innan kursen lades om till ett frivilligt bekämpningsprogram enligt ungefär samma princip som brucellosprogrammet för nötkreatur, en omläggning som blev lyckosam (se tabell 5.3). En viktig skillnad var dock att programmet nu enbart innefattade avelsbesättningar. Författningsmässigt definierades det nya programmet i Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:437) om bekämpande av hönstufus m.m. Mot en viss årlig avgift fick anslutna avelsgårdar sina besättningar serologiskt undersökta. Kontrollen gav upphov till namnet ”kontrollhönseri” som länge kom att leva kvar i många företagsnamn. Om positiva djur påvisades spärrades besättningen och positiva djur slaktades ut, eventuellt även kombi-

⁵² Se kapitel 7.3.

nerat med sanering. Spärren lyftes när förnyad blodprovundersökning vidtagits med negativt resultat. Det var fjäderfäkonsulenten vid Statens veterinärmedicinska anstalt som ledde programmet fram till dess att kontrollen upphörde 1971 (47). Fältarbetet skedde med hjälp av hushållningssällskapens personal.

Under slutet av 1950-talet drog sig dock ett antal avelsbesättningar ut ur kontrollen. Detta sågs som oroväckande och riskerade att återigen försämra läget (39). Efter påstötningar från SVA och veterinärstyrelsen ändrades därför spelreglerna något då kungörelsen från 1949 ersattes med Kungl. Maj:ts förordning (1962:672) om bekämpande av hönstufus. Nu gavs veterinärstyrelsen bemyndigande att förordna om provtagning och utredning i fjäderfäbesättning som stod utanför kontrollen. Veterinärstyrelsen fick även bemyndigande att slakta ut positiva besättningar om detta var av väsentlig betydelse för att hindra smittspridning till andra besättningar. Den nya förordningen definierade också vad som avsågs med hönstufusfri besättning. Den statliga ersättningen begränsades till en ersättning för slaktade djur samt en ersättning till hushållningssällskapen för provtagningen. Det sista fallet av hönstufus rapporterades 1962 och därefter ansågs sjukdomen vara helt utrotad.

Tabell 5.3 Utvecklingen av det frivilliga hönstufusbekämpandet (47, 65)

År	Antal anslutna besättningar	Antal anslutna djur	Smittade besättningar vid årets slut
1950	1 034	519 000	72
1951	1 209	583 000	63
1952	1 252	595 000	67
1953	1 243	675 000	63
1954	1 231	728 000	25
1955	1 203	757 000	24
1956	1 117	742 000	21
1957	1 070	709 000	12
1958	1 017	750 000	20
1959	929	734 000	15
1960	834	742 000	12
1961	752	708 000	9
1962	673	674 000	7
1963	636	689 000	6
1964	614	758 000	3
1965	566	679 000	0

1966	452	575 000	0
1967–1968	cirka 400	cirka 500 000	-

Sedan 1994 kontrolleras rutinmässigt att landets kommersiella avelsfjäderfän (avelsdjur för slaktkycklingar, värphöns och slaktkalkoner) är fria från *S. Pullorum* och *S. Gallinarum* genom obligatorisk blodprovsundersökning inom ramen för den så kallade Hönshälsokontrollen⁵³.

År 2001 konstaterades att två hönsbesättningar i Stockholms län (södra Uppland) var smittade av *S. Pullorum*. Dessa två besättningar avlivades och sanerades med stöd av salmonellalagstiftningen. Smittspårningen som gjordes i anslutning till utbrottet kunde inte påvisa smittan i någon annan besättning. Hur smittan kom till besättningarna kunde inte heller förklaras.

5.9 Newcastlejuka (ND)

Newcastlesjuka är en sjukdom hos fjäderfä som orsakas av ett paramyxovirus typ 1 (PMV-1). Sjukdomen beskrevs första gången 1926 efter ett utbrott av sjukdomen nära staden Newcastle on Tyne. Det finns flera varianter av smittämnet och för att klassificeras som Newcastlejuka krävs enligt modern definition att det är ett PMV typ 1 med ett viss sjukdomsframkallande förmåga (s.k. patogenicitetsindex). Sådana data saknas från äldre fall. Det är därför svårt att säga när det första fallet diagnosticerades på svensk mark. Frågan kompliceras även av att det tidigare fanns en viss förvirring vad avser sjukdomsbegreppen. Det som sedermera kom att kallas för hönspest (aviär influensa) ansågs ett tag vara samma sjukdom som Newcastlejuka.

Under 1947 och 1948 inträffade ett antal fall med hög dödlighet i åtta respektive två mindre fjäderfäbesättningar. Besättningarna var spridda runt om i landet och sjukdomen sattes i samband med utfodring med matavfall från importerat fågelkött. SVA ansåg att sjukdomen borde rubriceras som hönspest och epizootilagen användes för att slakta ut och sanera de drabbade besättningarna. En särskild kungörelse (1947:227) gavs ut om epizootilagens tillämplighet ”å en hönspestliknande sjukdom”. Senare omdefinierades dessa sjukdomsutbrott till att vara en perakut form av Newcastlejuka (39).

⁵³ Se kapitel 6.1.

De första svenska fall som med säkerhet kan klassificeras som Newcastlejuka inträffade på 1950-talet. Därefter dröjde det till 1995, nästan 40 år, innan sjukdomen återigen diagnosticerades i landet. År 1950 isolerades virus i samband med obduktion av höns från en mindre besättning i Gävleborgs län. Smittkällan förblev okänd. År 1951 insjuknade och dog under loppet av fem dagar hälften av de cirka 45 hönsen i en besättning i Stockholms län. Besättningen utfodrades med matavfall och djurägarna hade ätit kött från holländska raphöns ett par dagar innan insjuknandet. År 1956 dog under en veckas tid 280 av 700 höns i en besättning i Dalarna. Hönsen utfodrades med okokt restaurangavfall. Smittskyddsutredning visade att det i matavfallet ingått organ från ungerska kalkoner. I samtliga dessa tre fall slaktades besättningarna ut helt (66). Som ett resultat av utbrottet förbjöds import av fågel som inte var urtagen.

År 1974 påvisades serologiska reaktioner mot ND i ett antal besättningar i Skåne. Fynden orsakade en stor smittskyddsutredning och smittan kunde småningom härledas till en besättning i Kristianstads län. Något virus kunde dock aldrig påvisas.

Vid några tillfällen har PMV-1 konstaterats hos duvor i Sverige. En världsomfattande spridning av PMV-1 inträffade på 1980-talet, framförallt i brevduvepopulationen. Till Europa kom smittan 1981 då europeiska brevduvor transporterades till Egypten för att delta i en internationell tävling. Smittan hade då funnits några år i Mellanöstern. Italienska duvor flög sedan hem med smittan och snart startade spridningen i Italien. Brevduvesporten spred sedan sjukdomen vidare i Europa och 1983 nådde brevduveepizootin Norden. Virus isolerades i såväl Danmark, Sverige som Norge. Symtomen hos duvorna var diarré och nervösa symtom såsom torticollis (vridning av huvudet), dödligheten bland ungduvor var hög. Även vilda duvor smittades efter kontakt med tamduvor. I Sverige beslutades därför med stöd av epizootilagen om en obligatorisk vaccination av alla tävlingsduvor. Vaccinationen som (fortfarande) sker med hjälp av ett avdödat vaccin utförs av utbildade vaccinatörer vid de olika duvavelsföreningarna. Vaccinet bekostas av statsmedel.

I samband med EU-medlemskapet ansökte Sverige om att få sin ND-frihet bekräftad. En sådan status var förknippad med vissa s.k. tilläggsgarantier vid handel med fjäderfä och kläckägg. Den 13 mars 1995 godkände Kommissionen också formellt Sveriges status som ett ND-fritt ”icke-vaccinerande” land (95/98/EEG). Men bara ett drygt halvår efter EU:s friförklaring konstaterades ND bland avelshönsen i ett av Sveriges allra största avelsföretag! Utbrottet igångsatte ett omfattande arbete med att kontrollera och bekämpa smittan, ett

arbete som knappt hade haft sin motsvarighet sedan 1950-talets mul- och klövsjukeutbrott.

Misstanken om ND i Sverige uppkom i samband med att äggproduktionen minskade dramatiskt (i slutet av oktober 1995) i ett av avelsföretagets produktionshus i Skåne. Blodprover togs som serologiskt visade på PMV 1-virus (den 1 november) i tre av företagets tolv centrala hönshus. Jordbruksverket beslutade då omedelbart om avlivning av hönsen i dessa hus. Några dagar senare visade dock fåglarna i två av de kvarvarande husen symptom som kunde tyda på ND. Jordbruksverket beslutade i det här läget om avlivning av hönsen i samtliga kvarvarande hus samt om destruktions av företagets samtliga kläckägg. Den 4 november hade virus isolerats och den 13 november hade patogenicitetsindex bestämts, det stod nu klart att det verkligen var ND som hade drabbat landet. En intensiv provtagning igångsattes; dels av samtliga små och stora fjäderfäbesättningar inom en kilometers radie från avelsföretaget och dels av hönsen i samtliga utgårdar tillhörande företaget. Ett första preliminärt provsvar den 13 november visade att av 11 provtagna besättningar var samtliga positiva med avseende på PMV-1! Situationen bedömdes i detta läge som ytterst allvarlig och Jordbruksverket inledde ett intensivt arbete med att kartlägga och stoppa den vidare smittspridning som man misstänkte hade skett. För att leda det stora behovet av fältarbete (klinisk övervakning och provtagning) inrättades en lokal provtagningscentral i Sjöbo. Under den mest intensiva tiden den 15–24 november tjänstgjorde cirka 80 provtagare i Sjöbo. Totalt undersöktes 659 flockar med fjäderfä och mer än 20 000 blodprover analyserades.

Utbrottet av ND i Skåne utgjorde på många sätt en utmaning för svenska myndigheter. Dels rörde det sig om en sjukdom som inte påvisats i landet på närmare 40 år, dels var det första gången på ungefär lika lång tid som det förekommit ett epizootiutbrott där det fanns misstanke om en omfattande smittspridning. Men det var också första gången som svenska myndigheter var tvungna att tillämpa ett av EU:s bekämpningsdirektiv (92/66/EEG). Bärande delar i dessa direktiv är, förutom *stamping out*-förfarandet för smittade enheter, att restriktioner i form av s.k. skydds- och övervakningsområden läggs runt smittade gårdar. Av de restriktioner som Jordbruksverket beslutade om kan nämnas att verket redan den 9 november förbjöd all utställnings- och tävlingsverksamhet med fjäderfä i hela Skåne. Storleken på skydds- och övervakningsområdena ändrades flera gånger beroende på undersökningsresultaten. Som mest omfattande var

områdena mellan den 17–23 november då de innefattade en yta av cirka 1 500 km² i sydöstra Sverige (Kristianstads och Blekinge län).

Efter hand som utredningen fortgick kunde konstateras att det sannolikt aldrig hade skett någon smittspridning från avelsföretaget och att de serologiska reagenterna som påvisades i ett flertal mindre besättningar berodde på att dessa på annat sätt hade kommit i kontakt med smittämnet. Något virus kunde heller aldrig påvisas från dessa småflockar. Detta var en ny lärdom som påtagligt komplicerade smittutredningen. Även om den fortsatta utredningen med ganska stor exakthet kunde fastställa när smittan introducerades till avelsföretaget kunde dess ursprung aldrig fastställas. Vid samma tid förekom dock ett ND-utbrott i Danmark med samma virustyp och det fastslogs som troligt att de båda utbrotten hade en gemensam smittkälla⁵⁴.

Utbrottet kom att kosta stora pengar och fick även ett rättsligt efterspel i och med en tvist om vad som utgjorde den ”ersättningsberättigade kretsen”. Sammanlagt avlivades cirka 100 000 fåglar och 1,3 miljoner daggamla kycklingar och kläckägg på avelsföretaget. Detta medförde att ett stort antal slaktkycklingproducenter inte fick sina daggamla kycklingar som planerat (och det var om dessa uteblivna leveranser som tvisten senare kom att gälla). De statliga kostnaderna kom sammanlagt att ligga mellan 70–100 miljoner kronor, av detta fick Sverige tillbaka cirka 16 miljoner kronor från EU. Detta var första gången som EU gav bidrag till svensk epizooti-bekämpning och bakgrunden var att EU enligt Rådets beslut 90/424/EEG kan ge finansiellt stöd till medlemsstaterna om de haft kostnader i samband med att de tillämpat något av bekämpningsdirektiven. Ersättning lämnas för att kompensera djurägare för i första hand avlivade djur och saneringskostnader (dock inte produktionsförluster). För de flesta sjukdomar (t.ex. ND) utgör ersättningen från EU 50 procent av de statliga (nationella) kostnaderna.

Två år senare i oktober 1997 inträffade ytterligare ett utbrott av ND i en skånsk fjäderfäbesättning. Denna gång var det dock en mindre besättning med en blandning av värphöns och slaktkycklingproduktion. Djuren avlivades och gården smittrenades, kontaktbesättningar samt gårdarna runt om den smittade besättningen undersöktes. Någon ytterligare smitta kunde dock inte påvisas och smittkällan förblev även denna gång okänd. Viruset konstaterades vara av en annan typ än det som drabbade landet 1995. Under 2000-talet har smittan påvisats flera gånger i mindre s.k. hobbybesättningar. Det har då

⁵⁴ Hela utbrottskänsligheten i samband med ND-utbrottet 1995 är sammanfattat i supplement 27 till Svensk veterinärtidning nr 2 1997 (44).

alltid rört sig om 1997 års virus, ett virus vilket även har påvisats hos vilda fåglar i Danmark.

5.10 Aviär rhinotrakeit (ART)

Ett mycket kort men dramatiskt inslag i epizootilagstiftningens historia stod fjäderfäsjukdomen aviär rhinotrakeit (ART) för. Sjukdomen (som tidigare förkortades SHS/TRT) drabbar främst kalkoner men även höns kan angripas. ART är en mycket smittsam virussjukdom som orsakas av ett aviärt pneumovirus. Sjukdomen påvisades första gången i mitten på 1980-talet och spreds sedan snabbt över världen. Såväl handel med tamfåglar som vilda fåglar tros ha haft en del i smittspridningen. Vid EU-inträdet var Sverige fortfarande fritt från ART och hade därför sökt tilläggsgarantier för sjukdomen. Som den nya sjukdom den var fanns den dock inte upptagen i epizootilagstiftningen.

Den 30 april 1998 konstaterades dock att smittan även hade nått Sverige i form av en smittad avelsbesättning i Skåne (för övrigt samma besättning som drabbades av ND 1995). Jordbruksverket föreskrev (SJVFS 1998:44) samma dag med stöd av dåvarande 2 § epizootiförordningen att epizootilagstiftningen skulle gälla för sjukdomen SHS/TRT. Den aktuella besättningen avlivades. Smittan konstaterades dock snabbt vara spridd i det aktuella området (sydöstra Skåne) och på några veckor hade Jordbruksverket tvingats besluta om avlivning av cirka 100 000 avelshöns, fördelade på fem olika uppfödninganläggningar (höns och kalkoner). I detta läge ansåg verket inte längre att det var möjligt att bekämpa sjukdomen genom fortsatt *stamping out*. Genom ett beslut den 20 maj upphävdes därför den nya föreskriften om att sjukdomen ingick i epizootilagstiftningen. Därmed upphörde också alla restriktioner för spärrade anläggningar och inom tio angivna kontrollområden i Skåne! Jordbruksverket förordade nu istället vaccination för att hindra smittan. Den sammanlagda statliga kostnaden för bekämpningen uppgick då till cirka 35 000 tkr. Enligt ett pressmeddelande från Jordbruksverket beräknades kostnaden för en fortsatt sanering enligt *stamping out*-metoden av då kända smittade besättningar till ytterligare 85 000 tkr. Ingen av de kalkonbesättningar där smittämnet hade påvisats (serologiskt) hade uppvisat några kliniska symptom, vilket är unikt i jämförelse med andra länders erfarenheter. Detta i kombination med att viruset var svårt att odla fram och att smittspridningen snabbt upp-

hörde gjorde att det spekulerades i om det var ett vaccinvirus som hade spridit sig (personligt meddelande Björn Engström).

Hur smittan kommit till Sverige blev aldrig klarlagt. En tänkbar spridningsväg är genom vilda fåglar. Handläggningen åskådliggör väl epizootilagens karaktär av ”svart eller vitt”-lagstiftning. Oaktat om detta kan se märkligt ut från ett utifrånperspektiv förefaller handläggningen av ART att stå väl i överensstämmelse med propositionen (1998/1999:88) till den nya epizootilagen: ”Trots att en sjukdom uppfyller kriterierna för att omfattas av lagen kan det finnas särskilda omständigheter som medför att sjukdomen ändå bör lämnas utanför lagstiftningen. En sådan omständighet är att sjukdomen lyckats få fäste i landet och bedömningen görs att smittämnet inte kan utrotas. Epizootilagstiftningen är i många avseenden till karaktären en katastroflagstiftning som vid ett sjukdomsutbrott skall användas för att effektivt bekämpa sjukdomen så att landet snarast helt blir fritt från denna. Har en sjukdom emellertid fått permanent fäste i landet förfelar reglerna sin verkan. Sjukdomen bör då inte omfattas av lagen. Detta även om sjukdomen är allvarlig, smittsam och från samhällets synpunkt kostsam”.

Den svåra avvägningen utgörs naturligtvis av när sjukdomen har nått en sådan spridning att en fortsatt bekämpning med stöd av epizootilagen inte längre anses vara aktuell. Jämfört med de stora utbrotten av mul- och klövsjuka och svinpest får ju spridningen av ART i det aktuella fallet anses ha varit begränsad. Enligt vad som nu i efterhand är känt förekom inte någon ytterligare smittspridning efter det att Jordbruksverket övergav *stamping out*-metoden.

Kapitel 6 Smittskydd i andra former

I detta kapitel tas upp:

- Organiserad hälsokontrollverksamhet
- Foderkontrollen
- Obduktionsverksamheten
- Seminverksamhet
- Något om näringsens aktörer

6.1 Organiserad hälsokontroll och näringsens aktörer

Inledning

Om staten har varit den tunga aktören i samband med epizootibekämpning så är det näringsens organisationer som har drivit kontrollprogrammen. Inledningen kom med kontrollprogrammen mot tuberkulos och brucellos. Båda sjukdomar vilka slutligen kom att bekämpas genom en ”decentraliserad” bekämpningsstrategi där hushållningssällskapen var den viktiga lokala och regionala samordnaren. Vid sidan av de sjukdomsspecifika kontrollprogrammen har berörda näringar med statligt stöd och under statligt överinseende utvecklat den allmänna, förebyggande hälsokontrollverksamheten. Här redogörs mycket översiktligt för djurhälsokontrollen hos några olika djurslag. Vid sidan av den kliniska och laboriemässiga sjukdomsuppföljningen har de olika formerna av hälsokontrollprogram haft en stor betydelse i och med att de har varit med och skapat system för en mer organiserad och smittskyddsmässigt säker livdjurshandel i landet.

Staten har bidragit till finansieringen av hälsokontrollverksamheten. Mest stöd har givits till de sjukdomsspecifika programmen men även den allmänna, förebyggande hälsokontrollverksamheten har erhållit ekonomiskt stöd. Att staten inte skulle vara direkt involverad i hälsokontrollverksamheten utan att det var ett ansvar för näringsutövarna var ett resultat av ett riksdagsbeslut 1967 (prop. 1967/74). Efter förslag från veterinärväsendeutredningen (Ds Jo 1968:3) beslutade riksdagen att organisationen av hälsokontrollverksamheten helt skulle vara en fråga för näringen. Statens ansvar skulle huvudsakligen ligga i att garantera kontrollens opartiskhet. Rådgivningen skulle bekostas av näringsens egna organisationer. Detta beslut kan markera slutsteget i hushållningssällskapens

samordnande roll inom hälsokontrollverksamheten. Det blev nu naturligt att varje näring organiserade sin egen hälsokontrollverksamhet. Författningsmässigt kom all den organiserade hälsokontrollen att samlas under förordningen (1969:441) om organiserad hälsokontroll av husdjur. Förordningstexten byggde även den på förslag från veterinär-väsendeutredningen och var en utveckling av den förordning (1951:286) som styrde svinhälsokontrollen.

Efter en utredning av lantbruksstyrelsen kom förordningen sedermera att ersättas med lagen (1980:370) om organiserad hälsokontroll av husdjur. Utredningen hade förutsett att hälsokontrollverksamhet kunde bli aktuell för andra djurslag än lantbrukets djur, exempelvis häst, hund och odlad fisk, och ville öppna upp lagstiftningen för samtliga djurslag. Så blev också fallet. Att bestämmelserna hamnade i en lag istället för den tidigare förordningen berodde på att regeringen ansåg att de särskilda beteckningar som kunde åsättas sjukdomsfria djur och sjukdomsfria besättningar var en form av myndighetsutövning som behövde stöd i ett riksdagsbeslut. 1980 års lagstiftning kom sedermera att "lyftas in" i den allomfattande lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m. Hälsokontrollprogrammen hade tidigt ett starkt stöd från och drevs i mycket nära samverkan med de olika husdjurskonsulenterna vid Statens veterinärbakteriologiska anstalt (nuvarande SVA), vilka inledningsvis var de som kanske såväl initierade som drev programmen framåt. En av många närmast legendariska konsulenter var fjäderfäkonsulenten Nils-Olof Lindgren vilken under perioden 1975–1990 dessutom var ordförande i branschorganisationen Svensk Fjäderfäskötsel. Efter en utredning om SVA:s uppgifter och roll 1982 omvandlades konsulenttjänsterna till statsveterinärtjänster, detta för att tydligare poängtera SVA:s roll som oberoende myndighet.

Före 1991 finansierades den allmänna hälsokontrollen via regleringsmedel, därefter lyftes stödet in i de vanliga budgetmedlen. Det sammanlagda bidraget var till en början cirka 20 miljoner kronor men ökade mot slutet av 1990-talet till cirka 30 miljoner kronor.

Staten har också haft i uppgift att bedriva tillsyn över de olika kontrollprogrammen. Detta har dock mer varit en konstruktion på pappret än en regelmässig uppföljning av programmets verksamhet.

Veterinärväsendeutredningen

Veterinärväsendeutredningens betänkande utgör på sitt sätt startpunkten för den moderna hälsokontrollverksamheten. Hälsokontrollverksamhet hade visserligen bedrivits sedan tjugotalet år tillbaka, men utredningen gav riktlinjerna för den organisation av hälsokontrollen som alltjämnt är gällande. Bakgrunden var den att genom beslut den 3 juni 1965 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla fem sakkunniga för att utreda veterinärväsendets uppgifter och organisation. Behovet att se över veterinärorganisationen, som till stor del varit intakt sedan förstatligandet av distriktsveterinärorganisationen 1934, ansågs ha framkommit i utredningen om ”Upprustning av den veterinärmedicinska forskningen och utbildningen m.m.” (prop. 1965/38). Veterinärrepresentant i den nya utredningen blev dåvarande generaldirektören för veterinärstyrelsen Gösta Björkman. Utredningen kom att bli en av de mest omfattande i veterinärmedicinens historia med delbetänkanden som Slutna djursjukvård (Jo 1967:6), Veterinärmedicinsk rådgivnings- och laboratorieverksamhet (Jo 1968:3), Distriktsveterinärernas tjänstgöringsförhållanden m.m. (SOU 1970:53) samt Veterinärdistriktsindelning, m.m. (SOU 1971:3). I delbetänkandet om rådgivnings- och laboratorieverksamhet redogörs mycket detaljerat och på drygt 300 sidor om förutsättningarna för hälsokontroll- och regional laboratorieverksamhet.

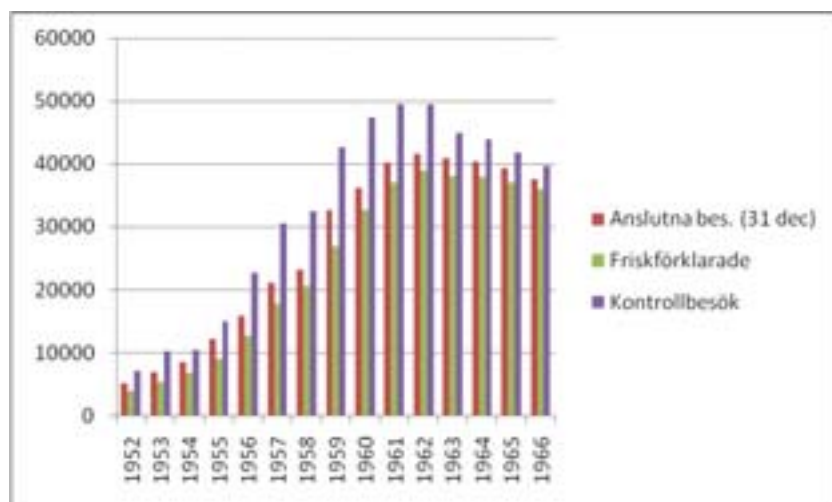
Förebyggande hälsokontroll hos olika djurslag

Svin

För svinnäringen utgjorde enzootisk pneumoni och nyssjuka stora utmaningar under 1930- och 40-talet. Sjukdomarna spreds framför allt genom den vid den här tiden helt okontrollerade handeln med grisar. Ett resultat av sjukdomsproblemen blev att en statlig konsulent i svinfrågor anställdes 1942 på dåvarande Statens veterinärbakteriologiska anstalt. Dennes insatser blev grunden till det som senare kom att bli den organiserade svinhälsokontrollen. Fokus låg i början på avelsbesättningarna. Tre år senare (1945) togs dock ytterligare ett viktigt steg då en försöksverksamhet med hälsokontroll i smågrisbesättningar igångsattes inom Östergötlands slakteriförening.

År 1949 gick veterinärstyrelsen, lantbruksstyrelsen och veterinärbakteriologiska anstalten in med ett gemensamt förslag till Kungl. Maj:t om hur svinhälsokontrollen skulle organiseras, det var framförallt de smågrisproducerande besättningarna som var målgruppen. Beslut togs visserligen inte förrän två år senare, 1951, men när verksamheten väl började växte den snabbt. Två år senare omfattade den drygt 5 000 besättningar och år 1961 hade siffran växt till 40 233 anslutna besättningar; av dessa var 37 009 ”friskförklarade” och hade därmed rätt att handla med livdjur i hela landet (66 samt figur 6.1). Att kontrollen var framgångsrik styrks också av veterinärväsendeutredningen (67) som skriver att under medverkan av svinhälsokontrollen har hälsotillståndet i landets svinbesättningar kommit upp till en nivå ”som anses vara den högsta i världen”. För svinnäringen utgjorde svininfluensa, enzootisk pneumoni och nyssjuka stora utmaningar under hälsokontrollens första decennier. I den första förordningen som styrde den organiserade hälsokontrollen, Kungl. Maj:ts förordning (1951:286) med vissa bestämmelser till motverkande av svinsjukdomar, definierades vad friskförklaring innebar och vilken märkning som kunde ges till djur som kom från en friskförklarad besättning. Här återkommer även (från tuberkulos- och brucellosbekämpningen) begreppet ”skyddat område”. Till ett sådant område fick endast föras svin från friskförklarade besättningar. Det var Kungl. Maj:t som skulle fastställa vilka områden som var skyddade och först med att få denna status var Örebro och Norrbottens län (1962).

Figur 6.1 Några data om svinhälsokontrollen 1952–1966 (66)



Nötkreatur

I början av 1950-talet introducerades en försöksverksamhet med juverhälsokontroll, vilken från och med 1954 bedrevs som en organiserad hälsokontroll. Hälsokontrollen kom att regleras i och med Kungl. Maj:ts kungörelse (1954:816) angående åtgärder till motverkande av juversjukdomar hos nötkreatur. I tillämpningsföreskrifter från veterinärstyrelsen definierades kontrollens syfte och innehåll. Fokus låg på rådgivning angående ladugårdshygien i allmänhet och mjölkkningshygien i synnerhet. Kontrollen utfördes av hushållningssällskapens veterinäravdelningar. Förhoppningarna var vid den här tiden stora om att kunna komma till rätta med juverinflammationerna via olika kontroll- och bekämpningsåtgärder. Exempelvis uppdrog i april 1964 Kungl. Maj:t åt veterinärstyrelsen att utreda möjligheterna till differentierad ersättning för mjölk, detta beroende på mjölkens kvalitet avseende förekomst av inflammationsprodukter. Att veterinärstyrelsen småningom avrådde från ett sådant system bottnade främst i den osäkerhet som enligt styrelsen fanns vid denna tid avseende hushållningssällskapens veterinära verksamhet och därmed de regionala laboratorieresurserna.

En arbetsgrupp vid SVA startade 1957 ett arbete med att följa leukosfrekvens⁵⁵ och leukosdiagnostik. Ett statligt register över leukos hos nötkreatur hade upprättats redan 1945 baserat på makroskopiska fynd vid köttbesiktning⁵⁶. En framställning till regeringen om att starta ett bekämpningsprogram mot leukos röntede dock vid denna tidpunkt dåligt gehör. Inte heller hos lantbruksnäringen fanns det under 1960-talet något intresse för att starta ett bekämpningsprogram (60). Omkring 1969–1970 blev kötttrasbesättningsarnas organisationer dock mer intresserade av ett bekämpningsprogram då detta kunde öppna vägen för en utökad livdjurexport. Ett sådant program startade också 1972. Kontrollen kom, att i likhet med vad som då var fallet för hälsokontrollverksamheten för svin, att skötas av slakteriföreningarna. Exportmarknaden stängde dock igen efter det att parafilaria ("grönt kött") konstaterats i Sverige och kontrollen upphörde i augusti 1982. Det var först i samband med planeringen av det moderna Leukosprogrammet i slutet

⁵⁵ Frekvensen leukos hos slaktade djur låg under perioden 1958–1964 på cirka 0,15 procent, därefter ökade den till cirka 0,2 procent för att sedan mot mitten av 1980-talet falla ned till 0,1 procent. Ökningen under 1960-talet har satts i samband med ett viruskontaminerat vaccin mot piroplasmos (60).

⁵⁶ Sådana fall skulle sedermera (efter 1972) komma att konfirmeras även histologiskt.

av 1980-talet som leukoskontroll istället blev en angelägenhet för Svensk Husdjursskötsel⁵⁷.

År 1986 startade en hälsokontroll för tjurstationer ("Tjurhälso-program") med SHS som huvudman⁵⁸.

Får

En fårkontroll med inriktning på avkastningskontroll började i slutet av 1950-talet under hushållningssällskapens ledning (1958:245). Kontrollen kompletterades småningom (1963-) med veterinär rådgivning under veterinärhögskolans ledning. År 1976 togs fårhälsokontrollen över av dåvarande slakteriförbundet i samverkan med Svenska fåravelsförbundet (47). Fårhälsovården har i dag Svenska djurhälsovården som huvudman.

Fjäderfä

Hälsokontroll i hönsbesättningar började i slutet av 1940-talet, även här med stöd av en konsulttjänst vid SVA (den tidigare nämnde Nils-Olof Lindgren). Kontrollen blev snabbt utbyggd i södra Sverige och utövade kontroll över bl.a. hönstyfus, leukos, hönslamhet och aviär tuberkulos. Efter utrotningen av hönstyfus⁵⁹ upphörde dock den här formen av organiserad kontrollverksamhet. År 1994 infördes Hönshälsokontrollen som en modern, huvudsakligen statsfinansierad uppföljare. Hönshälsokontrollen är ett obligatoriskt provtagningsprogram för landets samtliga större avelsbesättningar och kläckerier. På samma sätt som motsvarande program för odlad fisk utgör det huvudsakligen ett sätt att uppfylla EU:s dokumentationskrav för olika former av tilläggsgarantier.

Odlad laxfisk

Hälsokontrollen hos odlad fisk har en något annorlunda bakgrund än övriga hälsokontroller. Redan från början fanns flera beröringspunkter mellan hälsokontroll av odlad fisk och andra verksamheter med direkt eller indirekt statligt intresse. Där fanns frågan om hur de uppkomna beståndsskadorna från vattenregleringen skulle kom-

⁵⁷ Se kapitel 4.6.

⁵⁸ Se kapitel 6.4.

⁵⁹ Se kapitel 5.8.

penseras, där fanns fritidsfisket och vikten av att erbjuda frisk fisk för utplantering, men där fanns även rent allmänt behovet av att skydda den vilda fisken från sjukdom (faunaskydd).

En frivillig hälsokontroll i fiskodlingar startade vid Laxforskningsinstitutet (LFI) 1961. LFI var en organisation som hade grundats samma år från den s.k. Vandringsfiskutredningen. Utredningen och senare LFI var satta att finna vägar för att kompensera för de skador i laxbeståndet som blev resultatet av vattenkraftens snabba utbyggnad på 1940- och 1950-talet. Resultatet av detta arbete blev småningom att vattenkraftbolagen i vattendom ålades att satsa på storskalig kompensationsodling och utsättning av laxungar i berörda vattendrag. LFI disponerade under perioden 1961–1964 en tjänst från SVA för att ”utveckla serviceverksamheten för driftanläggningarna beträffande sjukdomsbekämpning”. Det som från början stod överst på dagordningen var att organisera och genomföra ett bekämpningsprogram för furunkulos. Furunkulos var en bakteriesjukdom som hade diagnosticerats i Sverige första gången 1951 och därefter fått en snabb spridning bland fiskodlingarna. En hälsokontroll byggdes upp inom kompensationsodlingarna och inom en tioårsperiod hade antalet smittade odlingar sjunkit till två. Anslutningen till kontrollen var frivillig, men samtliga odlingar hade anslutit sig (27). År 1965 presenterade SVA på regeringens uppdrag en utredning om fiskhälsokontroll (”Bekämpande av fisksjukdomar”, Jo 1965:3). Utredningen resulterade i att en tjänst som konsulent i fisksjukdomar inrättades vid SVA. Konsulentens uppgift var bl.a. att utföra hälsokontroll även i annan fiskodlingsverksamhet än i kompensationsodlingarna.

Från de administrativa myndigheternas sida var det från början fiskeristyrelsen som tog ett ansvar för kontrollåtgärder mot sjukdomar hos odlad fisk. Lantbruksstyrelsen svarade för bekämpningen av epizootisjukdomar (vid den här tidpunkten virussjukdomarna IPN och VHS) och importfrågor, men åtgärder mot exempelvis furunkulosen föll på fiskeristyrelsens lott. Författningsmässigt skedde detta genom att fiskeristyrelsen i sina föreskrifter krävde att en odling skulle ha tillstånd för sin verksamhet och att den odling som skulle leverera fisk för utplantering skulle vara ansluten till hälsokontroll samt därtill fri från vissa sjukdomar. År 1986 blev ansvarsfördelningen något klarare då lantbruksstyrelsen definierade ett antal fisksjukdomar (som furunkulos, renibakterios, yersinos etc.) som anmälningspliktiga. Fiskeristyrelsen anpassade då sina föreskrifter

så att utplantering av fisk inte fick ske om odlingen hade en anmälningspliktig sjukdom enligt lantbruksstyrelsens föreskrifter.

Efter det att lag (1985:342) om kontroll av husdjur utkommit i juli 1985 igångsattes en utredning om fiskhälsokontrollen och dess organisation. Utredningen som blev klar 1987 resulterade i att LFI och fiskodlingarnas egen organisation, Vattenbrukarnas Riksförbund gemensamt bildade ett bolag – Fiskhälsan – som skulle sköta fiskhälsokontrollen. SVA:s roll skulle då mer renodlat bli referenslaboratoriets och expertmyndighetens. Verksamheten vid den nya fiskhälsokontrollen skulle omfatta förebyggande hälsovård, rådgivning och service vid sjukdomsutbrott. Finansieringsfrågan blev dock föremål för diskussion och det dröjde till 1990 innan Fiskhälsan kunde ta över huvudmannskapet från LFI. Fiskhälsan delade in odlingarna i fyra kategorier (I-IV) där kategorierna I-III omfattar laxfisk och kategori IV övriga fiskarter. Vad gäller laxfisk läggs högst kontrollnivå på kategori I och II (produktion för försäljning av levande fisk respektive rom) och lägst på kategori III (matfiskproduktion). Tanken är att fisk inte skall få flyttas från en odling i en lägre kontrollnivå till en odling i en högre nivå eller mellan odlingar inom samma kontrollnivå. Sedan 1994 löper programmet integrerat med den obligatorisk hälsoövervakning av fiskodlingar som blev en följd av bl.a. EU:s dokumentationskrav för olika former av tilläggs-garantier⁶⁰. Som en följd av detta kom landet även att delas in i en kustzon och ett inlandsområde med delvis skiljda smittskyddskrav (högre i inlandet). Det senare programmet är till stor del statsfinansierat.

Näringsens aktörer

Hushållningssällskapen

Fram till och med mitten av 1960-talet var det hushållningssällskapen som var den tunga aktören när det gäller näringsens engagemang i smittskyddsfrågor. Samtidigt fanns det hela tiden en nära koppling mellan sällskapen och de ansvariga administrativa myndigheterna. Bakgrunden till sällskapens roll gick långt tillbaka i tiden. Staten hade under mitten och senare delen av 1800-talet börjat engagera sig i lantbrukets utveckling. Detta inte bara som en del i en strategi att trygga folkförsörjningen utan även för att landsbygden skulle få ta del av de snabba ekonomiska och sociala fram-

⁶⁰ Se kapitel 2.5.

steg som ägde rum i städerna. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) grundades redan 1811 med uppgift att som central förvaltningsmyndighet på olika sätt främja lantbruket. En av myndighetens första uppgifter var att bilda regionala hushållningssällskap i varje län. Hushållningssällskapen hade inledningsvis ett vitt och allmänt ansvar för landsbygdens folk. Efter 1890 blev lantbruksstyrelsen hushållningssällskapens tillsynsmyndighet och från och med början av 1900-talet blev verksamheten mer yrkesmässigt inriktad mot utbildnings- och rådgivningsverksamhet. Det fanns ett nära samarbete mellan lantbruksstyrelsen och hushållningssällskapen som nu alltmer antog rollen som en statlig länsadministration i jordbruksfrågor (43). Under perioden 1855–1967 lämnade staten stora bidrag till sällskapens rådgivningsverksamhet. För att sprida kunskap om lantbruk anställdes olika typer av ämnesexperter, inklusive veterinärer.

I takt med uppbyggnaden av tuberkulos- och brucellosprogrammen byggdes veterinära avdelningar upp inom de flesta hushållningssällskapen. Tanken var att denna avdelning skulle byggas upp runt en laboratorieverksamhet. Det första laboratoriet startades 1911 vid Malmöhus läns hushållningssällskap. Vid inledningen av 1950-talet fanns det elva laboratorier i södra och mellersta Sverige. Nu hade dock tuberkulos- och brucellosprogrammen minskat avsevärt i omfattning och då veterinäravdelningarna var dimensionerade för större arbetsuppgifter var det naturligt att det från sällskapens sida fanns ett intresse att åta sig arbetsuppgifter inom exempelvis den uppväxande hälsokontrollverksamheten och för bekämpningen av hönstypus. För dessa verksamheter blev det vanligen också hushållningssällskapens veterinäravdelningar som skötte såväl fältarbete som laboratorieverksamhet. Där fältresurserna inte räckte till anlätades distriktsveterinärorganisationen. Problemet var Norrland där hushållningssällskapen på grund av att vare sig tuberkulos eller smittsam kastning haft någon större spridning inte haft egna veterinära resurser. Här blev det framförallt frågan om ett ökat samarbete med distriktsveterinärerna när det gällde fältarbetet.

Hushållningssällskapens veterinäravdelningar var starkt påverkade av veterinärstyrelsen. Veterinärstyrelsen behovsprövade inrättandet av en veterinäravdelning. Vidare utövade styrelsen tillsyn, var med och tillsatte veterinärtjänster samt reglerade veterinärernas anställningsvillkor. Veterinärstyrelsen reglerade även taxesättningen för olika undersökningar så att djurägarens kostnad skulle vara densamma oavsett om SVA eller ett regionalt laboratorium anlätades (56). Vet-

erinärvdelningarna styrdes av en särskild kungörelse (1953:506), vilken i sin tur var resultatet av en gemensam utredning utförd av veterinärstyrelsen och SVA. I utredningen föreslogs att SVA skulle avlastas enklare diagnostiska undersökningar av rutinkaraktär och att obduktioner, bakteriologisk köttkontroll, bakteriologisk vattenundersökning, allmän bakteriologisk och parasitologisk diagnostik var lämpade för hushållningssällskapens laboratorier. Verksamheten vid de regionala laboratorierna sades också ha ett ”betydande allmänt intresse” (67). För att driva hälsokontrollerna erhöll sällskapen ett visst statsstöd. Sådant utbetalades dels som ett fast årligt statsbidrag om 15–20 tkr (1955) för driften av veterinärlaboratorierna och dels som ett riktat stöd för de olika hälsokontrollerna. Sådant riktat stöd utgick exempelvis för bekämpningen av hönstyfus, svinhälsokontrollen och juverhälsokontrollen. Veterinärväsendeutredningen (67) visade exempelvis att 1966 uppgick inkomsterna från djurhälsokontrollen till i genomsnitt cirka 70 procent av laboratoriernas årsomsättning. Under perioden 1930–1950 utgick även ett statsstöd (1930:247) för bekämpandet av nötbrosen (*Hypoderma bovis*). Programmet var som mest effektivt under andra världskriget och medförde att nötbrosen utrotades från landet (63).

Med början runt 1960-talet togs hushållningssällskapens roll som huvudmän för hälsokontrollverksamhet och kontrollprogram successivt över av slakteri- och husdjursföreningarna. Tidsmässigt sammanföll detta med att staten ville påskynda jordbrukets effektivisering samtidigt som man krävde att lantbruket skulle ta ett större ansvar för åtgärder som inte direkt krävde statlig medverkan. Exempelvis framhöll 1960 års jordbruksutredning att den rådande splittringen av de statliga insatserna på två länsorgan – lantbruksnämnder och hushållningssällskap var olycklig och att båda organens uppgifter borde föras över till en organisation. I prop. 1965/100 föreslog jordbruksministern att statsstödet till hushållningssällskapen skulle upphöra, något som också blev verklighet den 1 juli 1967 då huvuddelen av sällskapens uppgifter inom exempelvis husdjurskötseln övertogs av lantbruksnämnderna (43). Samtidigt skedde den tidigare aviserade förtätningen av det statliga ansvarstagandet, även den aviserad i prop. 1965/100, så att uppgifter av ”betydelse för jordbrukets rationalisering” övertogs av lantbruksnämnderna medan ett antal andra verksamheter, däribland husdjurskontrollprogrammen, fördes över till näringens organisationer (se nedan).

Svelab

Efter det att de arbetsuppgifter som låg på hushållningssällskapens veterinäravdelningar småningom togs över av slakteriföreningarna och Svensk Husdjursskötsel hamnade laboratorieverksamheten till stor del under det halvstatliga laboratoriebolaget Svelab. Bakgrunden var den att då lantbruksnämnderna inrättades år 1967 beslöt riksdagen att den veterinära verksamhet som hushållningssällskapen bedrev inte skulle inordnas i lantbruksnämnderna. I veterinärväsendeutredningen (Ds Jo 1968:3) förordades istället att den regionala veterinärmedicinska diagnostiken skulle utföras av ett särskilt halvstatligt bolag, AB Svensk laboratorietjänst (Svelab). Vid den här tiden fanns det 12 regionala veterinärlaboratorier som förestods av hushållningssällskapen (därutöver fanns inom djurhälso- och livsmedelsområdet 26 laboratorier vid slakterier samt ytterligare 26 laboratorier drivna av olika kommunala hälsovårdsnämnder, varav tre gemensamma med slakterier).

År 1969 beslöt riksdagen att så skulle bli fallet. Uppgifterna skulle inledningsvis begränsas till ”veterinärmedicinskt laboratoriearbete”, men kom sedan att utökas till kontroll avseende vatten, livsmedel, foder, miljöanalyser m.m. Bolagets syfte skulle dock vara att i första hand främja animalieproduktionen. Verksamheten skulle bedrivas i konkurrens med kommunala och privata laboratorier men i nära samarbete med SVA. Dåvarande föreståndaren för SVA Hans-Jörgen Hansen var exempelvis Svelabs styrelseordförande under perioden 1969–1983.

I den första ägarkonstellationen från starten den 1 januari 1970 till och med år 1974 ägde staten 52 procent av aktierna medan näringen, i form av Lantbrukarnas riksförbund (LRF), stod för resterande ägarandel av den nya laboratoriekedjan. Ägarskapet ändrades 1975 så att Kooperativa förbundet (KF) och Industrins livsmedelsgrupp blev delägare på näringens sida. Efter en utredning om den regionala laboratorieverksamheten (SOU 1979:3) kom även Svenska kommunförbundet in som ägarinstans på det allmännas sida. Det allmänna behöll dock sin aktiemajoritet i företaget. I samband med rekonstruktion fick Svelab även en ny och vidgad målsättning för verksamheten. Den kemiska kompetensen skulle vidgas och resurser tillföras för främst miljökontrollen och skulle sammantaget ha det övergripande ansvaret för den regionala laboratorieverksamheten inom i första hand områdena livsmedel, veterinärmedicinsk diagnostik och miljökontroll (prop. 1982/83:21).

I början på 1980-talet ville LRF gå ur ägarskapet, vilket fick till följd att KF tog samma beslut. En rekonstruktion av företaget blev följden med resultatet att kommunförbundet blev ensamägare till Svelab. I och med att staten inte längre var delägare kom även samarbetet med SVA att gradvis upphöra. År 2000 köpte den internationella laboratoriekedjan ALcontrol Lab Svelab från kommunförbundet.

Svensk Husdjursskötsel/Svensk Mjölk

Den organiserade nöthälsovården igångsattes som nämnts i början av 1950-talet med en försöksverksamhet för juverhälsokontroll, en verksamhet vilken från och med 1954 bedrevs som en organiserad hälsokontroll under hushållningssällskapens ansvar. I samband med den omorganisation av hälsokontrollverksamheten som blev ett resultat av bl.a. veterinärväsendeutredningens betänkande lämnades ansvaret den 1 januari 1970 över till en ny aktör inom hälsokontrollverksamheten – Svensk Husdjursskötsel (SHS). SHS var i sin tur en organisation som hade bildats 1959 som en sammanslagning av semin- och avelsföreningarna⁶¹. Svensk Husdjursskötsel (med dess efterföljare Svensk Mjölk) har alltsedan dess svarat för den organiserade hälsokontrollverksamheten av mjölkkor. Hälsokontrollverksamhet av slaktnöt kom dock att hanteras av slakteriföreningarna. År 1998 fusionerade mejeriföreningarna in i husdjursföreningarna och de två huvudorganisationerna Svenska Mejeriernas Riksförening (SMR) och SHS bildade Svensk Mjölk.

Svensk Mjölk är idag (2009) huvudman, eller kontrollorganisation som dagens term lyder, för programmen mot IBR/IPV, Leukos, BVD och salmonella. Husdjursföreningarna benämns i detta sammanhang för fälthuvudmän eller kontrollsektioner.

Svenska Djurbälsovården

Ansvaret för svinhälsokontrollen låg inledningsvis (från slutet av 1940-talet) hos slakteriföreningarna för att sedan flyttas över till hushållningssällskapen (något som skedde successivt under perioden 1951–1954) för att därefter ånyo gå tillbaka till slakteriföreningarna. I och med att slakterinäringen var uppdelad i en föreningsdel och en privat del var frågan om föreningarnas möjlighet

⁶¹ Se kapitel 6.4.

att bedriva en opartisk hälsokontroll ett ständigt diskussionsämne. Det var bl.a. inför utsikten att det skulle bildas två parallella organisationer som hälsokontrollen överfördes till hushållningssällskapen.

Efter förslag från en utredning utförd 1976 på initiativ av lantbruksstyrelsen bildade Sveriges slakteriförbund en organisatoriskt fristående hälsokontrollavdelning Djurhälsovården – Slakteriförbundet (fr.o.m. 1992 Svenska Djurhälsovården). Avdelningen blev huvudman för den hälsokontrollverksamhet som tidigare sköttes av slakteriföreningarna. Sedan år 2000 är Svenska Djurhälsovården ett helt fristående aktiebolag med ansvar för bl.a. hälsokontrollverksamheten av svin, slaktnöt, får och hägnad hjort. Djurhälsovården är även huvudman för obduktionsverksamheten.

6.2 Foderkontroll och kadaverhantering

Inledning

Foder som möjlig smittkälla för smittsamma djursjukdomar har länge varit känd. Svinnäringen var främst drabbad, med den emellanåt häftiga spridningen av svinpest på 1920- och 1940-talen samt utbrottet av svinbrucellos 1956–1957. Samtliga utbrott kunde härledas tillbaka till utfodring av matavfall. Samma sak gällde för utbrotten av newcastlesjuka hos höns på 1950-talet. I början av 1930-talet började en kommersiell produktion av farmuppfödda pälsdjur i Sverige. Näringen växte snabbt och 1939 fanns det knappt 200 000 rävar och över 100 000 minkar i Sverige (49). Den framväxande näringen drabbades under 1940- och 1950-talen av stora problem vilka kunde sättas i samband med mjältbrandssmittat slaktavfall. Samma smitta dök även upp i det kommersiella fodret i samband med mjältbrandsutbrott i svinbesättningar i slutet av 1940-talet samt 1956–1957. Smittan kunde här härledas bakåt till smittat köttmjöl. Annars är det den tåliga salmonellabakterien som har vållat mest problem, detta genom en väldokumenterad förmåga att överleva i ogästvänliga miljöer. Det dröjde det dock länge innan smittskydd och hygien fick något ordentligt fotfäste inom foderlagstiftningen. Foderlagstiftningarna från 1938 (som aldrig kom att träda i kraft), 1950 och 1961 avhandlade framförallt redlighetsaspekter etc. vid handel med foder. Det var först i och med 1985 års foderlag som hygienfrågor blev uppmärksammade på allvar.

Foderlagstiftning utan hygienkrav

Foderlagen från 1938 (1938:611) var resultatet av en utredning av kommerskollegium och lantbruksstyrelsen. Utredningen poängterade bl.a. tydligt att en reglering på foderområdet ”som medförde omständighet vid handelsutövningen och ledde till fördyring av varan” inte fick förekomma. Av denna anledning var det exempelvis heller inte aktuellt med något provtagningstvång eller importföreskrifter. Andra världskriget medförde dock kristid och ett behov av föreskrifter som inte låg i linje med intentionerna bakom den nya foderlagen, därmed sköts också ikraftträdandet framåt. Några år efter världskriget utkom i stället 1950 års kungörelse (1950:521) som ett provisorium som skulle täcka det författningsmässiga vakuum som hade uppstått.

Lantbruksstyrelsen och statens jordbruksnämnd fick samtidigt i uppdrag att göra en översyn över den ännu vilande foderlagen från 1938. Utredandet drog ut på tiden och det var inte förrän 1961 som Kungl. Maj:t kunde lägga fram en drygt hundrasidig proposition (1961/140) med förslag till ”nya författningsbestämmelser rörande tillverkning av och handel med fodermedel m.m.”. Propositionen resulterade i lag (1961:381) om tillverkning av och handel med fodermedel m.m. Av veterinärt intresse är att frågan om antibiotikainblandning i foder och användning av hormoner i tillväxtbefrämjande syfte nu gavs en viss uppmärksamhet (i det senare fallet beslutades i en separat kungörelse utgiven samma år om ett användningsförbud). Den förra frågan om antibiotikaanvändningen hänsköts dock till fortsatt utredning, en sådan genomfördes 1976–1977, men det skulle dröja till den nya foderlagen beslutades 1986 innan det blev förbjudet att använda antibiotika i foder i förebyggande syfte.

Ur smittskyddssynpunkt är dock utredning, proposition och lagtext förvånansvärt magra. I remissvaret från SVA kan dock utläsas att det endast är under förutsättning att det tillkommer ”en speciell fodermedelskonsulent jämte för honom erforderligt forsknings- och kontrolllaboratorium” som anstalten framgent kan åta sig veterinärmedicinsk kontroll av fodermedel. En passning som dock inte kom att kommenteras vidare i propositionstexten. Branschen själva var då mer aktiv och hade efter mjältbrandsutbrottet 1956–1957⁶² startat Stiftelsen veterinär foderkontroll 1958. Stiftelsen arbetade på olika plan men lämnade sitt största bidrag genom att just främja tillkomsten och senare driften av det önskade fodermedelshygieniska laboratoriet vid SVA (51). Som en följd av struktur-

⁶² Se kapitel 5.4.

rationaliseringen på foderområdet lade stiftelsen ned sin verksamhet 2003⁶³.

Salmonellaproblem med foderbakgrund

Regeringen gav i september 1972 lantbruksstyrelsen i uppdrag att i samråd med statens jordbruksnämnd se över 1961 års foderlagstiftning. Återigen drog utredandet ut på tiden, men dessförinnan hade den alltmer utökade salmonellakontrollen⁶⁴ påvisat ett stort antal salmonellautbrott. Utbrott vilka inte minst då det gällde slaktfjäderfäbesättningar kunde härledas direkt till salmonellakontaminerade fodermedel (29). Stiftelsen utarbetade nu ett hygienprogram till sina fodertillverkare, men trots att salmonellautbrotten orsakade staten stora kostnader förefaller det inte ha vidtagits några statliga initiativ för att förbättra den hygieniska kontrollen inom fodertillverkningen. Kravet på värmebehandling av slaktkycklingfoder kom exempelvis inte förrän 1986, detta i och med att lantbruksstyrelsen gav ut tillämpningsföreskrifter till den nya foderlagen.

1985 års foderlag

Utredningen lade så slutligen fram sitt förslag 1981. Förslaget medförde inte någon större debatt hos remissinstanserna och i proposition 1984/85:149 kunde därför jordbruksdepartementet lämna ett förslag på en ny lagstiftning som stod väl i överensstämmelse med utredarnas. Den nya lagen (1985:295) om foder trädde i kraft den 1 januari 1986. Nu hamnade fodrets hygieniska kvalitet mer i fokus och i 3 § stadgades att foder (1) inte får ha en sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att det kan antas att det är skadligt eller annars otjänligt för djuret, (2) gör livsmedel från djur som utfodrats med fodret skadligt eller otjänligt som människoföda, eller (3) vid hanteringen medför hälsorisker för människor. Definitionen är intressant för den kom snart att bli omdiskuterad.

⁶³ Som komplement till stiftelsen bildades 1997 föreningen Veterinär foderkontroll (VFK). VFK samlar livsmedelsföretag vars biprodukter används som foderråvaror. Ursprungligen inriktades arbetet på att verka för mikrobiologiskt säkra foderråvaror. År 1999 infördes en hygiencertifiering för de företag som uppfyllde av föreningen uppsatta krav.

⁶⁴ Se kapitel 4.4.

Bland nyheterna kan också nämnas att lagstiftningen nu kom att gälla samtliga djurslag. Vikten av att reglera foder till sällskapsdjur motiverades av såväl djurskyddsskäl som vikten av salmonellakontroll. Nytt blev också att lantbruksstyrelsen tog över det centrala tillsynsansvaret från statens jordbruksnämnd. Motivet till förändringen var återigen lagstiftningens nya fokus på människors och djurs hälsa.

Även om bemyndigandena nu fanns på plats medförde den nya lagstiftningen ingen omedelbar förändring av kontrollen i fabriksled. Sedan mjältbrandsutbrottet 1956–1957 hade det funnits en viss kontroll av köttmjölstillverkningen, sedan 1970-talet fanns det en bakteriologisk driftskontroll som innefattade vissa riskråvaror (exempelvis soja och raps), men det var allt. Det blev nu återigen Stiftelsen veterinär foderkontroll som gick i bräschen genom sitt beslut 1987 att medlemsföretagen skulle införa en provtagning avseende salmonella. Ett krav som innebar att alla icke värmebehandlade fodermedel skulle provtas (färdig produkt). Verkligheten visade dock att salmonellakontaminerat foder ändå kom ut på marknaden, med stora salmonellautbrott inom slaktkycklingnäringen som följd. Tre år senare beslutade därför Stiftelsen att dess företag, med start från och med 1991, skulle införa en egenkontroll baserade på de s.k. HACCP-principerna. Salmonellaprover skulle nu inte tas på slutprodukten utan vid de steg i tillverkningen där chansen att finna salmonella bedömdes som störst. Staten i form av Jordbruksverket låg här något i efterkant men införde 1993 motsvarande krav i föreskriftsform.

”Kadaverförbudet” ...

Lite vid sidan om, men ändå som en del av frågan om foder och smittskydd, återfinns kadaverhanteringen. Upphettat kadavermjöl var länge en viktig proteinkälla i fodret till såväl fjäderfä, svin som nötkreatur. Hösten 1973 initierar lantbruksstyrelsen en utredning om ”omhändertagande av animalt riskavfall”. Ingenting nämns i denna rapport om att det är olämpligt att använda slutprodukter från kadaverhantering i foder till djur. Internationellt gjordes våren 1985 en liknande utredning av Världshälsoorganisationen (WHO/VPH/85.5), inte heller här framkommer att det skulle vara några särskilda risker betingade med att använda råvaror från självdöda djur vid foderframställning. Ett halvår senare, den 3 december 1985, sänds dock ett program i Sveriges Radio (Konsumentekot med Erik Fichtelius och Per Gulbrandsen) som nästan omedelbart

och radikalt kom att förändra spelreglerna för den inhemska foder-tillverkningen. I programmet redogörs för hur nötkreatur som dör, kanske på grund av dålig skötsel, ändå kan få ett ekonomiskt värde som fodermedel till andra nötkreatur. Särskilt uppmärksammat blev dock att den avlivade katten eller hunden kunde gå samma öde till mötes. Allmänhetens reaktion blev kraftig. Näringen stoppade med omedelbar verkan vidare inblandning av kadavernmjöl i foder. Den 9 december kallade jordbruksministern till ett möte med berörda myndigheter och organisationer. Resultatet blev att lantbruksstyrelsen fick i uppdrag att tillsammans med statens livsmedelsverk och naturvårdsverket se över frågan och finna lösningar (69).

Ur lagstiftningssynpunkt var tidpunkten för debatten såväl lämplig som olämplig. Den 1 januari 1986 träder nämligen den nya foderlagstiftningen i kraft, en lagstiftning som nu för första gången skulle ha frågan om foderhygien i fokus. Samma dag sjösätter lantbruksstyrelsen en föreskrift (LSFS 1985:35) med innebörden att köttmjöl m.m. endast får användas till foder om djuren genomgått veterinärbesiktning (på samma sätt som gäller för kött avsett för livsmedel). Föreskriften stödde sig på den del av 3 § foderlagen som sade att ”foder får inte ha en sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att det är skadligt eller otjänligt för djuret”. Lantbruksstyrelsen fortsätter dock samtidigt att utreda frågan. I oktober 1987 presenterar myndighetens arbetsgrupp en rapport som säger att den inte kan finna något stöd för att användandet av självdöda djur i köttfodermjöl skulle kunna medföra att fodret blev ”skadligt eller otjänligt för djuret”. Arbetsgruppen förordar därför att lantbruksstyrelsen drar tillbaka sin föreskrift om veterinärbesiktning! En vecka senare föreslår dock styrelsen, tvärtemot vad arbetsgruppen rekommenderat, en ändring av foderlagen för att möjliggöra ett fortsatt ”kadaverförbud”. Lantbruksstyrelsen skriver att den ”tagit intryck av den starka reaktion som uppkom mot kadavernmjölet och finner på etiska och estetiska grunder det angeläget att förhindra dess användning i foder också i fortsättningen”. Eftersom stöd för en sådan värdering saknas föreslår lantbruksstyrelsen att lagen ändras i erforderlig utsträckning. Den 1 januari 1988 tas ”kadaverförbudet” bort från lantbruksstyrelsens föreskrifter. Efter detta är frågan oregerad fram till dess att lagen om foder ändras den 1 juli 1988. Av lagens nya 3 a § framgår då att ”som foder till andra djur än pälsdjur får inte användas fodermjöl eller annan vara som framställts av kött från självdöda djur eller från sjukligt förändrade delar av slaktade djur”.

Lagändringen i juli 1988 var fortfarande mest baserad på etiska och estetiska överväganden (19). Exempelvis skulle det dröja ytterligare några veckor innan BSE-krisens "ursprungsland" England den 18 juli 1988 införde sitt "*ruminant feed ban*" som innebar ett stopp för utfodring av idisslare med kadavermjöl. En annan närliggande fråga, som även den hade kommit upp i efterdyningarna till kadaverdebatten, var den om "kannibalism". Var det exempelvis riktigt att fodret till nötkreatur innehöll köttmjöl från nötkreatur? År 1987 gjordes en branschöverenskommelse där köttmjölet togs bort från idisslarfodret. Skälet angavs även här vara etiskt (19), idisslare som växtätare och grovfoderomvandlare skulle inte behöva äta köttmjöl (fiskmjöl dock undantaget).

Tre år efter näringens frivilliga överenskommelse 1987 infördes en motsvarande lagstiftning. I december 1990 införde nämligen Jordbruksverket ett förbud (SJVFS 1990:51) mot att utfodra idisslare med någon form av protein framställt av idisslare. Beslutet hade BSE som bevekelsegrund men var, i och med att branschen redan hade infört motsvarande förbud, lätt att införa utan någon djupare konsekvensanalys. Även om staten här låg efter näringen infördes det svenska beslutet drygt fyra år före motsvarande EU-bestämmelse. Den 27 juni 1994 infördes dock ett förbud (94/381/EEG) som kom att gälla i hela EU mot att utfodra idisslare med något som helst däggdjursmaterial. I och med EES-avtalet kom beslutet även att gälla i Sverige från och med halvårsskiftet 1994.

Intressant är att Sverige långt senare i samband med EU-medlemskapet tvingades till en långdragen argumentation för att få behålla sitt "kadaverförbud". Småningom blev dock resultatet en fyraårig övergångstid. Fram till och med 1998 års utgång kunde så staten fortsätta att kräva att importerat köttmjöl skulle vara framställt av råvaror som inte härrörde från självdöda djur. För att ge en förlängning skulle Sverige dessförinnan bevisa att kadaverutfodring kunde utgöra en hälsomässig fara. Jordbruksverket rapporterade på regeringens uppdrag i april 1997 (SJV Rapport 1997:7) resultatet av en redovisning av "fakta och bedömningar" angående undantaget. I rapporten konstateras sammanfattningsvis att kunskapen om prionernas egenskaper är för liten för att det med säkerhet skall kunna utslutas att de inte skulle kunna överleva den i Sverige gängse behandlingen för framställning av köttmjöl. Behandlingen, uppvärmning till 133°C i minst 20 minuter vid 2 bars övertryck, hade alltid tillämpats i Sverige men inte blivit ett EU-krav förrän 1991.

Någon respons på den svenska rapporten kom dock aldrig att komma från EU-kommissionen. Sverige kom därmed att fortsätta

att tillämpa förbudet mot import av kadavermjöl i vad som några år skulle kunna kallas för ett rättsligt oklart läge! Till följd av BSE-krisen höll EU:s lagstiftning dock på att avsevärt utvecklas varför det svenska importförbudet vid den här tidpunkten inte längre var så kontroversiellt. Smittskyddet höll slutligen på att komma i kapp även kadaverförbudet!

... som blev BSE-krisen

Hitintills hade kunskapen om prioner som orsak till den galna ko-sjukan BSE varit dåligt känd. I slutet på 1980-talet kom dock BSE-situationen i England, och orsakerna därtill (smittat köttmjöl), alltmer i fokus. Detta inte bara i ursprungslandet utan i hela Europa.

Den 16 mars 1996 bryter ”BSE-krisen” ut på fullt allvar. Denna dag deklarerar nämligen en engelsk expertgrupp på spongiforma sjukdomar att en koppling mellan nötkreaturssjukdomen BSE och en ny variant av den humana sjukdomen Creutzfeldt-Jakobs sjukdom (v-CJS) är ”trolig”. I princip samtliga EU-länder beslutar nu omedelbart om ett importstopp för brittiskt kött. I Sverige tas detta beslut (SLV FS 1996:4) av Livsmedelsverket, fem dagar efter den engelska rapporten. Ytterligare några dagar senare legitimerar EU-kommissionen de nationella besluten genom att besluta (96/239/EEG) om ett exportförbud för samtliga produkter från brittiska nötkreatur. I hela Europa minskar försäljningen av nötkött snabbt med 35 procent (19). En vecka senare (den 28 mars) beslutar den brittiska regeringen att kött från nötkreatur över 30 månader inte längre får säljas. Den 3 april enas EU:s jordbruksministrar om en handlingsplan mot galna ko-sjukan. Ungefär hälften av kreatursbesättningarna i Storbritannien skall avlivas under de kommande sex åren. EU skall stå för 70 procent av kompensationen till de brittiska bönderna men Storbritannien får självt stå för avlivning och förbränning av nötkreaturen. Den svenska jordbruksministern Annika Åhnberg lyckas i förhandlingarna driva igenom förslaget om krav på ursprungsmärkning av allt nötkött inom EU.

De nya rönen medförde att reglerna runt foder med animaliskt protein nu var föremål för en ingående granskning. Resultatet blev i korthet att EU:s ”*ruminant feed ban*” från 1994, i och med ministerrådsbeslutet 2000/766/EEG kompletterat med kommissionsbeslutet 2001/9, utvecklades till ett ”*total feed ban*”. Grundregeln var nu att lantbrukets djur överhuvudtaget inte fick utfodras med animaliskt

protein. Endast sällskapsdjur och pälsdjur var undantagna från de nya EU-reglerna.

En viktig fråga för det svenska ordförandeskapet år 2000 blev att arbeta med den s.k. biproduktförordningen (2002/1774/EEG) som skulle skapa ett mer heltäckande regelverk runt tillvaratagande och utfodring med animaliskt protein. Ett regelverk som skulle vara allmängiltigt i så motto att det skulle skydda mot alla smittämnen och inkludera alla djurslag. Och det var egentligen inte förrän förordningens ikraftträdande den 1 maj 2003 som omvärlden på alla punkter hade kommit ifatt det svenska kadaverförbudet.

Kadaverinsamling

I samband med att EES-avtalet börjar gälla i Sverige den 1 juli 1994 blir vi som land också formellt skyldiga att följa EU:s veterinära lagstiftning, och då bland annat den om omhändertagande av animaliskt avfall (90/667/EEG). Insamlingen av avlivade och självdöda djur från lantbruket hade hitintills varit oreglerad och helt vilat på frivillighetens grund. EU krävde dock en lagstadgad insamlingsskyldighet av i princip allt animaliskt avfall! Det var endast om avstånden var stora och den insamlade mängden ringa som undantag t.ex. i form av nedgrävning kunde ske. Det kom dock att dröja till 1997 innan Sverige beslutade om en obligatorisk kadaverinsamling. Det var nu åter igen lagen om provtagning på djur som fick tjäna som författningsenligt stöd för Jordbruksverkets föreskrifter. Förutom att subventionera kostnaden för en eventuell obduktion tog staten inte på sig något kostnadsansvar för den nya insamlingen. Det var först efter långdragna förhandlingar som berörda näringar (slakt och mjölk) kunde enas om ett finansieringssystem som byggde på en kombination av kollektiva avgifter och en "självrisk" för djurägaren.

6.3 Obduktionsverksamhet

Obduktionsverksamheten i Sverige har en lång historia. Veterinärer har genom att obducera djur fått förklaringar till sjukdomsproblem och dödsfall och därmed facit på sina kliniska bedömningar. Genom att obducera djur har också nya djursjukdomar i landet upptäckts. Från slutet av 1950-talet fram till mitten av 1980-talet obducerades årligen i storleksordningen 10 000–15 000 djur. Obduktionerna utfördes vid de regionala veterinärmedicinska laboratorierna (hushållningssäll-

skapens och senare Svelabs). Dessutom genomförde besiktningsveterinärerna obduktioner vid slakteriernas nödslaktsavdelningar. Efter förslag från veterinärstyrelsen 1967 beslutades (1967:567) att ett mindre statsbidrag för obduktioner skulle utgå samtidigt fastlades en enhetlig taxa för statssubventionerade undersökningar (som obduktioner och salmonella).

Efter det att lagen (1959:99) om köttbesiktning och köttbesiktningsskuggörelsen (1968:406) slagit fast reglerna för nödslakt (eg. sanitetsslakt) uppstod vid slakterierna en annan tidig form av sjukdomsövervakning av sjuka och skadade djur. Enligt myndigheternas regler skulle exempelvis salmonellaprov alltid tas i samband med sanitetsslakt. Fram till och med slutet av 1980-talet var det i storleksordningen 30 000 djur per år som sanitetsslaktades (och därmed också undersöktes med avseende på salmonella). I samband med kadaverdebatten 1985 skedde den första påtagliga minskningen av verksamheten, detta som en konsekvens av förbudet mot användning av foderköttmjöl från självdöda djur. Ett förbud vilket i förlängningen medförde ökade kostnader för intransporter och kvittblivning av kadaver. I början av 1990-talet upphörde nödslaktsverksamheten successivt vid praktiskt taget samtliga slakterier. Bakgrunden var att Livsmedelsverket då införde nya krav på besiktning av djur inför slakt, vilket medförde att kostnaderna för den enskilde djurägaren blev höga relativt det köttvärde som djuren betingade. Detta medförde i sin tur att antalet obducerade djur på kort tid minskade till en nivå på cirka 2 000 djur per år.

Antalet obduktionsplatser reducerades också i takt med en kraftig strukturrationalisering inom den veterinära laboratorisektorn. Av de nio laboratorier som bedrev obduktionsverksamhet under 1980-talets början återstod år 2009 bara fyra. Minskningen ledde till att övervakningen av djurhälsan och möjligheterna till att påvisa smittsamma sjukdomar ifrågasattes av både myndigheterna och näringen. En anledning till minskningen var att serologiska undersökningar hade kommit att ersätta obduktioner som instrument för sjukdomsövervakning.

Lantbruksstyrelsen genomförde under 1991 en utredning för att närmare belysa den nya situationen och vad som kunde göras åt den. Utredningen ledde fram till ett förslag om att obduktionsverksamheten skulle samlas under ett nationellt huvudmannaskap, med uppgift att utveckla, leda och samordna verksamheten. Det fastställdes att antalet obducerade nötkreatur, grisar och får borde uppgå till 4 000 fall per år, men att antalet inte fick understiga 3 000 djur.

Det faktiska antalet obducerade nötkreatur hade under 1992–1993 sjunkit till endast cirka 500 djur årligen. Staten avsatte från och med budgetåret 1992/93 ett särskilt bidrag för att främja verksamheten och Jordbruksverket tilldelade i juli 1992 ledningsansvaret för obduktionsverksamheten till Svenska Djurhälsovården. Det tog ett antal år innan verksamheten fick den omfattning som utredningen hade förordat, men år 2000 översteg antalet obducerade djur 2 000. Bidraget uppgick inledningsvis till 2,15 miljoner kronor men ökades från och med budgetåret 1996/97 till 2,5 miljoner kronor.

Tabell 6.1 Antalet utförda obduktioner under perioden 1995–2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Vuxna nötkreatur	559	501	461	512	436*	1 139
Kalvar	471	441	336	492	275*	**
Svin	1 721	1 556	1 332	1 430	792*	1 192
Får/get	306	358	294	401	322*	499
Fjäderfå	481	237	46	81	51*	
Fjäderfå vid SVA*	1 267	798	787	535	458*	
Hjort						59
Häst						268

* I denna summa inkluderas även material från övrig obduktionsverksamhet och avser tamhöns, anka, kalkon, myskand, strutsfåglar m.m.

** Särappporterades inte.

6.4 Seminverksamhet

Inledning

Intresset för artificiell semination (AI) tog sin början under tidigt 1940-tal, en startpunkt var bildandet av den första seminföreningen 1943. Dessförinnan hade forskning och utvecklingsförsök bedrivits ett antal år vid Wallenbergiska stiftelsens institut för husdjursförädling (Wiad). Drivkrafterna bakom utvecklingen var möjligheten att använda sperma från bra tjurar till ett större antal kor, men förespråkarna såg även framför sig att man med hjälp av AI lättare skulle kunna avkommebedöma tjurmaterialet. Från veterinärt håll fanns det redan tidigt ett smittskyddsintresse med i bilden. Tuberkulos och brucellos var vanliga sjukdomar som kunde spridas via betäckning. Sexuell hälsokontroll var under uppbyggnad och här kunde användandet av AI utgöra såväl en smittskyddsmässig utmaning som ett viktigt hjälpmedel.

Verksamheten växer

Det första konkreta statliga engagemanget blev en utredning tillsatt av jordbruksdepartementet 1946, en utredning som skulle se över AI-verksamheten hos nötkreatur. Även om smittskyddet inte var någon fokusfråga konstaterades bland annat i utredningen att om arbetet utfördes hygieniskt kunde överförandet av vissa smittsamma lidanden begränsas med användandet av AI. Utredningen ansåg också att staten skulle reglera verksamheten genom föreskrifter. Dessa blev också verklighet i form av Kungl. Maj:t förordning 1950:532 samt kungörelsen 1950:533. I den senare föreskriften läggs ett ansvar på verksamhetsutövaren att tillse att vidta ”erforderliga åtgärder vidtagas” för att förhindra spridning av ”smittsamma husdjursjukdomar”.

År 1947 hade det bildats så många seminfföreningar runt om i landet (19 stycken) att dessa gick samman och bildade en centralorganisation, Riksorganisationen Sveriges Seminfföreningar (RSS). Verksamheten var nu mycket omfattande och inkluderade i slutet av 1949 32 seminfföreningar med sammanlagt 84 anställda veterinärer. År 1959 var det dags för nästa sammanslagning då seminfföreningarna gick samman med avelsföreningarna varvid centralorganisationen Svensk Husdjursskötsel (SHS) bildades.

Smittsam sterilitet

År 1955 startade vad som då kallades för ett försöksvis bekämpande av vibriofetus-infektion efter ett program som var godkänt av veterinärstyrelsen⁶⁵. I en kungörelse i mars 1961 kom den första administrativa föreskriften om seminverksamhet och sjukdomskontroll då veterinärstyrelsen föreskrev att tjur som användes i seminverksamhet skulle vara undersökt med avseende på vibriofetusinfektion och att en infekterad tjur inte fick utnyttjas förrän den befunnits vara smittfri.

Tjurhälsokontroll och EU-handel

År 1986 startade en hälsokontroll för tjurstationer (”Tjurhälsoprogram”) med SHS som huvudman. De första reglerna fastställdes i

⁶⁵ Se kapitel 5.5.

lantbruksstyrelsens föreskrifter 1986:35. Programmet ställde krav på hur en tjurstation skulle vara uppbyggd samt vilka provtagningar som nya tjurar skulle genomgå.

Frågan om krav vid införsel av sperma började även det att diskuteras vid slutet av 1940-talet, detta i samband med att tekniken för användande av AI utvecklades. I en gemensam skrivelse till Kungl. Maj:t 1951 varnade lantbruksstyrelsen och veterinärstyrelsen för riskerna med en okontrollerad import. Markeringen resulterade småningom i kungörelsen (1951:637) angående införsel av djursperma. Enligt kungörelsen krävdes tillstånd från lantbruksstyrelsen för att införa levande sperma till landet. Lantbruksstyrelsen som ansvarade för avelsbedömningen skulle vad avser smittskyddet samråda med veterinärstyrelsen (fram till och med 1971). Med tiden utvecklades tekniken att inseminera med befruktade ägg. I och med detta kom även införselkungörelsen att ersättas med förordningen (1979:288) om införsel av djursperma m.m. Det var nu lantbruksstyrelsen som skötte hela tillståndsprövningen.

Frågan om nationella regler för tjurstationer och regler för handel mellan länder blev med tiden alltmer integrerade i och med att EU tidigt hade regler för handel med sperma och godkännande av tjurstationer (1992). För att kunna exportera sperma var därmed de svenska tjurstationerna tvungna att anpassa sig efter EU:s regelverk (långt innan det svenska medlemskapet). Tjurhälsoprogrammet fick i och med detta en gradvis minskad betydelse som svensk kvalitetsstandard och reglerna kom i stället alltmer att harmoniseras mot EU:s motsvarande regler.

Kapitel 7 Ekonomi

7.1 Inledning

Genom hela smittskyddets historia återfinns 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 så 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 har varit en statligt garanterad och subventionerad smittförsäkring. En frivillig sådan försäkring såg dagens ljus 1926, en försäkring som då vilade på en gedigen utredningsbakgrund. I det första avsnittet i detta kapitel görs en översikt över den statsunderstödda smittförsäkringens historia.

Men först måste konstateras att de stora utbetalningarna av pengar inte har skett via försäkringsbolagen utan direkt från staten till drabbade djurägare. Den statliga andelen av kostnaderna för epizootiska sjukdomar 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 slutligen tog på sig det fulla kostnadsansvaret 1941 (se tabell 7.1). Vid sidan av djurvärdet handlade dock den stora kostnaden om det som brukar kallas för ersättning för intrång i näringsverksamhet och ersättning för produktionsförluster. Fram till och med början av 1960-talet kunde djurägare som var föremål för utredning avseende epizootiska sjukdomar drabbas av långa isoleringstider utan ersättning (se tabell 7.2). Därefter tog staten på sig en allt större roll. I det andra avsnittet i detta kapitel görs därför en översikt över hur ersättningen för näringsintrång och produktionsförluster har sett ut och förändrats genom åren.

Att just smittförsäkringen samt frågan om ersättning för näringsintrång och produktionsförluster gives plats här kan också förklaras av de har flera gemensamma beröringspunkter:

- de aktualiserades i och med det stora mul- och klövsjukeutbrottet 1924–1927,

- de har genom åren fungerat som kommunicerande kärn i så motto att allt eftersom staten har påtagit sig ett större ansvar för den senare ersättningen har intresset för försäkringsformen avtagit.
- i den mån det genom åren har förekommit någon mer fördjupad ekonomisk diskussion inom smittskyddets område har den förevarit inom dessa båda områden.

I kapitlet redogörs bara för epizootilagstiftningen och förhållandet mellan smittförsäkringen och epizootilagstiftningen. För salmonellakontrollen har förhållandena varit något annorlunda och för dessa redogörs i kapitel 4.4.

7.2 Det statligt understödda försäkringssystemets tillkomst, utveckling och avveckling

De första försäkringarna och försäkringsbolagen

Inom jordbruket är det naturligtvis inte bara smittskyddets historia som har kännetecknats av en diskussion om kostnadsansvar och kostnadsfördelning. I det större perspektivet har allt sedan den mer organiserade lantbruksnäringen började ta form i mitten på 1800-talet frågan om hur de ekonomiska riskerna i lantbruket skulle fördelas varit aktuell. Men i denna diskussion har skyddet mot smittsamma djursjukdomar redan från början stått högt på dagordningen. Med början på 1830-talet hade en för svenskt lantbruk ny sjukdom, nötkreaturstuberkulos, börjat få fäste i landet. Staten kände sig, med viss rätt, som medskyldig till denna spridning⁶⁶ och frågan fick politisk uppmärksamhet. Enligt Broman (2007) kom riksdagen snabbt fram till att bästa sättet såväl att hindra smittspridning som att förmedla bistånd var att den djurägande allmänheten placerade den ekonomiska risken i ömsesidiga försäkringsbolag. Vid flera tillfällen gavs landshövdingarna i uppdrag att inom eget län etablera en försäkringsorganisation mot tuberkulos. Omkring 1850 bildades också de första försäkringsbolagen. Flera på initiativ av hushållningssällskapen, där landshövdingen vanligen var styrelseordförande.

Någon nämnvärd anslutning till dessa första bolag blev det dock inte och flertalet kom snart att upphöra med sin verksamhet. För-

⁶⁶ Se kapitel 4.2.

säkringens begränsning till tuberkulos var ett viktigt argument mot densamma. Inte nog med att tuberkulosen upplevdes som avlägsen, den föreslagna försäkringen skulle inte försäkra mot de sjukdomar och olyckor som djuren verkligen dog av. I relation upplevdes exempelvis mjältbrand som ett betydligt mer reellt hot än tuberkulos (13).

År 1889 blev försäkringsfrågan återigen aktuell, och nu var det just mjältbranden som stod i fokus. Det stora mjältbrandsutbrottet i Skaraborgs län 1890⁶⁷ gjorde att behovet av en organiserad smittförsäkring blev uppenbart för många (18). År 1890 grundades det Skandinaviska kreatursförsäkringsbolaget (SKFB) vilket så småningom blev ett rikstäckande bolag (idag som Agria). Några år senare förekom en närmast explosionsartad ökning av antalet bolag och vid sekelskiftet fanns 244 aktiva försäkringsbolag som alla erbjöd försäkringar på lantbruksområdet. En majoritet av bolagen försäkrade enbart hästar, vilket tycks ha varit en mer lönsam och mindre riskabel affär (13). Från sekelskiftet och framåt inleddes dock en viss självsanering där bolagen fusionerade till större enheter. Drivande i denna utveckling var SKFB.

SKFB hade i början av 1920-talet en försäkring för mul- och klövsjuka som lämnade ersättning ”för nötkreatur, som dö till följd av någon av de sjukdomar”, som omnämndes i dåtidens epizootilag (1898 års förordning). Det vill säga det fanns redan här en koppling mellan en privat försäkring och de sjukdomar som staten ansågs sig böra kontrollera. I samband med den mindre mul- och klövsjukeepizootin 1920–1921 oroades många över att anslutningen till de privata försäkringsformerna var (för) liten. Vid 1921 års riksdag framlade exempelvis, sedermera stats- och jordbruksministern, ”herr Pehrsson i Bramstorp” en motion med förslag om att varje djurägare skulle betala en viss årlig avgift till statskassan, detta i förhållande till besättningsens värde. Medlen skulle sedermera kunna disponeras vid bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar. Motionen blev avslagen, men som statsråd fick motionären anledning att återkomma till frågan om obligatorisk smittförsäkring (18).

I samband med den svåra mul- och klövsjukeepizootin 1924–1927, då den s.k. nedslaktningsmetoden fick överges⁶⁸, försvårades förhållandena avsevärt för såväl försäkringsbolag som djurägare. Den 15 januari 1925 var det ödesdatum då Sverige för första gången under 1900-talet nödgades överge nedslaktningsmetoden och istället

⁶⁷ Se kapitel 5.4.

⁶⁸ Se kapitel 3.3.

gå in för det som då kallades för isoleringsmetoden. Kostnaderna för bekämpandet, som ditintills huvudsakligen fått bestridas av staten (i form av ersättning för djurvärde), överflyttades nu till stor del på djurägarna. Antingen i direkt form om de stod utanför försäkringen alternativt indirekt i form av de försäkringsbolag som de var anslutna till. Nu fann sig försäkringsbolagens plötsligt sitta i en svår sits och blev delvis ovilliga att teckna nya försäkringar. Samhället talade om den uppkomna ”försäkringsnöden”. Det var framförallt de skånska försäkringsbolagen, verksamma i det område där isoleringsmetoden tillämpades, som fick problem. Mot denna bakgrund beslutade Kungl. Maj:t att bolag under vissa förutsättningar kunde erhålla statsunderstöd för skadeersättningar som hänförde sig till mul- och klövsjukesfall som hade inträffat under tiden 15 januari–15 september 1925. Dylika bidrag lämnades också till de skånska bolagen (18).

Utredning 1925

Med sikte på en mer långsiktig lösning anhöll riksdagen i en skrivelse den 5 juni 1925 (337) att Kungl. Maj:t skulle utreda om, och i sådana fall på vilket sätt, staten kunde medverka i en bestående försäkringsverksamhet mot mul- och klövsjuka. Kungl. Maj:t beslutade därpå att tillsätta en utredning bestående av särskilt tillkallade s.k. husdjursförsäkringssakkunniga. Uppdraget var att utreda formerna för en eventuell statsunderstödd försäkring. I direktiven angavs bl.a. att statens medverkan borde grundas på den enskilda försäkringsverksamheten samt att försäkringen borde bibehålla sin frivilliga karaktär. Av praktiska skäl borde utredningen utvidgas till att gälla smittsamma husdjurssjukdomar över huvud taget (18). Utredningen arbetade snabbt och lade den 15 december 1925 fram betänkandet ”Statens medverkan för försäkringsverksamhet mot smittsamma husdjurssjukdomar” (SOU 1925:40). Med utredningen som grund framlade Kungl. Maj:t propositionen 205/1926 angående statsunderstödd, frivillig försäkring mot smittsamma husdjurssjukdomar m.m. En proposition som i allt väsentligt anslöt till utredningen.

I propositionen framfördes att den normala formen för en djurägare att trygga sig mot förluster förorsakade av mul- och klövsjuka borde vara försäkring. Utan att gå i djupet med betänkandets slutsatser kan det vara intressant att återge vad utredningen framförde vad avser tvingande åtgärder, såsom exempelvis en obliga-

torisk avgift: ”Möjligen ... skulle (”den jordbruksidkande befolkningen”) till största delen bestrida de med åtgärderna förenade kostnaderna. Detta torde dock knappast kunna åstadkommas annorledes än genom för ändamålet av jordbrukarna särskilt uttagen skatt eller genom tvångsförsäkring. Då emellertid sannolikheten för sjukdomsfall är väsentligt mindre i vissa delar av landet än i andra, och i några län knappast någon, torde en dylik beskattning, som jämväl från andra synpunkter synes mindre lämplig, i praktiken bli svår att rättvist uttaga och synes de sakkunniga ej böra ifrågasättas”. Frågan om en obligatorisk försäkring behandlades – enligt utredningsdirektiven – inte alls av de sakkunniga.

Jordbruksutskottet poängterade i sitt utlåtande att eftersom det inte fanns någon tidigare erfarenhet av den här typen av försäkringar måste reglerna få en mer eller mindre provisorisk karaktär och att de efter hand ”måste bli underkastade förändringar med hänsyn till de erfarenhetsrön, som under verksamhetens gång kunde komma att erfordras”. I juli 1926 utfärdade så Kungl. Maj:t den kungörelse (1926:389) om ”allmänna grunder angående försäkring med statsbidrag mot förluster på grund av smittsamma husdjursjukdomar”, som med vissa ändringar kom att bli gällande fram till och med juni 1983. Då kungörelsen trädde i kraft den 1 augusti 1926 antogs fem försäkringsbolag till försäkringsgivare. SKFB hade för ändamålet valt att lyfta ut smittförsäkringarna i ett särskilt bolag, Försäkringsbolaget för smittsamma husdjursjukdomar, ömsesidigt (FSH). Anledningen var att SKFB fruktade vad som skulle kunna ske med den övriga försäkringsverksamheten om smittförsäkringen drabbades av mycket höga utbetalningskrav. SKFB ansåg inte att statens åtagande som premiestabiliserande (se nedan) var någon garanti för att så inte skulle kunna ske. Den 1 januari 1960 fusionerande dock de två bolagen, risken för ”katastrofskador” hade då av en intern utredning bedömts som liten.

En detaljerad kungörelse

Den nya försäkringsformen var i detalj reglerad i kungörelsen, några nyckelpunkter var:

- Försäkringsformen skulle vara ömsesidig – dvs. det låg ett delat ekonomiskt ansvar mellan försäkringsgivare och försäkringstagare.

- Försäkringen skulle gälla samtliga hästar, nötkreatur och svin med en ålder av minst två månader och försäkringstagaren måste teckna sin försäkring för en period om minst fyra år. En karenstid på 20 dagar tillämpades innan försäkringen blev gällande.
- Om ersättning lämnades av allmänna medel skulle försäkringsersättningen minska med motsvarande belopp.
- Försäkringen gällde i första hand ”förlust av djur”, detta som en följd av mul- och klövsjuka (inkl. så kallad följsjukdom), boskapspest, elakartad lungsjuka, mjältbrand, svinpest eller rots. Förlusten kunde bestå i att djuret avlidit i sjukdom eller att det nedslaktats efter myndighetsbeslut.
- Försäkringen gällde även vissa kostnader (75 procent) för smittrening samt förlust orsakad av att mjölk inte fick föras från smittad gård.

Det statliga bidraget var konstruerat så att det skulle komma bolagen till godo när utdebiterade försäkringspremier översteg vissa nivåer. Från början var systemet sådant att staten i en tvåstegsmodell sköt till relativt sett mer medel vid ökade premier (dvs. i praktiken ju sämre sjukdomsläget blev). Som en ekonomisk buffert hade försäkringsbolaget att upprätta en reservfond. Avsättningen till reservfonden skulle ske enligt vissa regler – även de detaljerat återgivna i kungörelsen. Sedan reservfonden uppgått till visst belopp, som med hänsyn till fondens ändamål ansågs vara tillfyllest, kunde Kungl. Maj:t medgiva att ytterligare avsättning inte behövde ske. För FSH:s vidkommande skedde det 1946 då reservfonden översteg stipulerade 2,5 miljoner kronor. Det var reservfonden som skulle ta den första stöten vid ett allvarligt sjukdomsutbrott och det var först när en viss andel av reservfonden hade utanordnats som det statliga bidraget kunde betalas ut.

Ny utredning 1929

År 1929 kom den stora översynen av epizootilagstiftningen genom den utredning som på medicinalstyrelsens uppdrag utfördes av de s.k. epizootisakkunniga⁶⁹. Vad avser försäkringsformen, som medel att reglera ersättningen till drabbade djurägare, konstaterade utredarna att ”... någon erfarenhet har ännu icke vunnits huru den enligt

⁶⁹ Se kapitel 2.4.

1926 års riksdagsbeslut införda formen av försäkring mot smittsamma husdjurssjukdomar kommer att fungera vid epizooti, då landet under de senaste åren varit förskonat härför”. Men det lagförslag som framfördes tog ändå sikte på att en obligatorisk försäkring mot smittsamma husdjurssjukdomar inom en snar framtid skulle införas i landet, och som villkor för statlig ersättning stadgades att ”djurägare icke genom försäkring kunnat bereda sig skydd mot ifrågakommen förlust”. De sakkunniga såg även framför sig att 1926 års kungörelse kompletterades med de sjukdomar som skulle innefattas i den nya epizootilagstiftningen så att sammantaget ”den direkta risken för kostnader i anledning av sjukdomen i fråga överflyttas från staten via försäkringsföretaget till djurägaren”. Under en övergångstid, intill dess att erforderliga reservfonder hade hunnit byggas upp, skulle staten fortsätta att lämna ersättning för nedslaktade djur.

Smärre ändringar 1932

Efter 1929 års epizootiutredning skulle det dock dröja ytterligare sex år innan den nya epizootilagstiftningen blev verklighet. Under tiden hamnade tankarna om en obligatorisk försäkringsform återigen i skymundan. Medicinalstyrelsen överarbetade de sakkunnigas förslag – var visserligen inte främmande för en obligatorisk försäkring – men lade inte fram något eget förslag. Medicinalstyrelsen nöjde sig i stället med en hemställan till Kungl. Maj:t att göra en närmare utredning ”med särskilt sikte på de försäkringstekniska synpunkterna”. Departementschefen ansåg det dock vid tillfället inte vara lämpligt med någon mer genomgripande utredning utan nöjde sig med mer detaljbetonade ändringsförslag. Flertalet av dessa var hämtade från en utvärdering av försäkringssystemet som Försäkringsbolaget för smittsamma husdjurssjukdomar hade gjort. Ändringsförslagen samlades upp i Kungl. Maj:ts proposition 148/1932 och blev författningsmässig verklighet i Kungl. kungörelsen 1932:164. Denna, den första ändringen av 1926 års kungörelse, innebar i korthet följande:

- Sjukdomen rots, och därmed hästsjukdomarna lyftes bort från försäkringen.
- Ersättning för mjölkproduktionsminskning (60 procent) vid mul- och klövsjuka lyftes in i försäkringen.
- Ersättning skulle även utgå för beslut om betesförbud.
- Sänkning av det belopp som skulle avsättas till reservfonden.

En utredning med förhinder 1939

Frågan om införandet av någon form av obligatorisk försäkring låg dock och pyrde och fick förnyad aktualitet under nästa allvarliga mul- och klövsjukeepizooti 1938-39⁷⁰. Statsrådet Bramstorp bemyndigades nu att tillkalla sakkunniga att verkställa utredning och avge förslag ”rörande nya bestämmelser för bekämpandet av smittsamma husdjursjukdomar samt för den statsunderstödda försäkringsverksamheten mot sådana sjukdomar”. Denna gång kom dock världskriget i mellan och utredningsarbetet uppsköts hösten 1939 vad avsågs försäkringsverksamheten. I övrigt redovisades uppdraget den 30 september 1940 (SOU 1940:26). Dessförinnan hade dock de sakkunniga i ett särskilt yttrande lämnat den 16 februari 1939 behandlat frågan om kostnadsansvaret för smittreningen. Häri föreslogs att ersättningskyldigheten för smittrening skulle tas bort från försäkringen. Bakgrunden angavs bland annat vara att endast 40 procent av de mindre besättningarna i Skåne var anslutna till den frivilliga försäkringen och att många djurägare har ”sålunda drabbats av betydande kostnader, som de såsom regel icke torde ha varit beredda att möta”. Detta var det senaste steget i en fråga som genom åren hade blivit föremål för många utredares funderingar (tabell 7.1).

De sakkunniga hysa den uppfattningen, att ifrågavarande kostnader, vilka hittills varit högst avsevärda, skulle kunna nedbringas, om det ekonomiska ansvaret i huvudsak komme att påvila vederbörande eventuellt statsunderstödda försäkringsbolag. Ty antagligt är, att samma intresse för att hålla ifrågavarande kostnader nere icke föreligger, då de bestridas av statsmedel, som med den nu ifrågasatta anordningen. Å andra sidan skulle det visserligen kunna befaras, att sparsamhetsnitet i sistnämnda fall komme att drivas så långt, att desinfektionen icke erhöles tillräcklig grad av effektivitet. Men härutinnan torde det ankomma på statsmakterna att utöva erforderlig kontroll.

De husdjursförsäkringssakkunniga funderar över kostnadsansvaret för smittreningen (SOU 1925:40).

⁷⁰ Se kapitel 3.3.

Tabell 7.1 Schematisk översikt över kostnadsfördelningen för smittrening

		Djurägare	Statsunderstödd försäkring	Staten
1898	Kungl. Maj:ts förnyade nåd. förordning (nr 126) ang. hvad iakttagas bör till förekommande och hämmande af smittsamma sjukdomar bland husdjuren	100 %		
1932	Kungl. kungörelsen om allmänna grunder angående försäkring med statsbidrag mot förluster på grund av smittsamma husdjursjukdomar	25 %	75 %	
1935	Epizootikungörelse (1935:106)		75 %	25 %
1941	Ändring (1941:342) i 9 § 8 mom epizootikungörelsen			100 %

Den 15 juni 1945 anbefalldes de sakkunniga att återuppta utredningen avseende försäkringsverksamheten. I direktiven (i princip oförändrade sedan 1939) framhölls att djurägare endast i begränsad utsträckning nyttjat sig av den frivilliga försäkringen för att skydda sig mot kostnader och förluster. Förutom frågan om en obligatorisk försäkring borde även uppmärksamhet ägnas problemet om vilka kostnader och förluster som skulle täckas av försäkring. Det ansågs av flera orsaker önskvärt att försäkringen täckte alla typer av skador och förluster, även kostnader för arbetskraft som djurägaren ställde till förfogande.

De sakkunniga redovisade sitt uppdrag i slutet av 1947. I promemorian konstaterades bl.a. att ”De verkställda undersökningarna torde få anses visa, att effektiviteten av den nuvarande försäkringen, om den bedömdes uteslutande med hänsyn taget till anslutningen till densamma, varit i stort sett tillfredsställande”. Tanken på en obligatorisk försäkring avvisades ”beroende dels på synpunkter av praktisk administrativ art, dels ock på svårigheten att på ett tillfredsställande sätt besvara frågan, i vilka delar av landet obligatorisk försäkring mot förluster på grund av mul- och klövsjuka borde komma ifråga”. Som alternativ till den frivilliga försäkringen framfördes förslaget att staten skulle åta sig fullt kostnadsansvar för inte bara djurvården utan även de förluster som kunde uppkomma vid isolering för mul- och klövsjuka. Om så skedde skulle den statsunderstödda försäkringsverksamheten upphöra!

De sakkunniga hade för sina slutsatser tagit fram en hel del material. Bland annat konstaterades att under 1937 omfattade försäkringsbeståndet mellan 3–4 procent av det totala antalet nötkreatur. För de båda Skånelänen – där isoleringsförfarandet tillämpats – var anslutningsgraden 23 procent (Malmöhus län) respektive 8 procent (Kristianstads län). Efter epizootin hade anslutningen (1940) stigit till 34 procent för hela riket, samt till 78 procent för Skånelänen. Motsvarande siffra i norrlandslänen var 0–8 procent. Större besättningar var praktiskt taget alla försäkrade. Det var på basis av dessa data som de försäkringssakkunniga menade att anslutningsgraden i stort sett var tillfredsställande. Remissinstanserna sade dock nej till i princip alla delar i förslaget och detta medförde heller inte några egentliga förändringar i försäkringsverksamhetens grunder (18). En förändring som kom till stånd var en bestämmelse (1948:431) om att möjligheten att erhålla statsmedel begränsades om bolagen hade tillgång till andra medel.

De sista ändringarna, driftsförluster och djurvärdesmaximering

Under 1950-talet kom frågan om ersättning för driftsavbrott i samband med utslaktning och långa isoleringstider upp. Detta i samband med decenniets båda stora epizootiutbrott, mul- och klövsjukan 1951–1952⁷¹ samt utbrottet av svinbrucellos 1956–1957⁷². Till skillnad från den senare sjukdomen var mul- och klövsjuka en viktig del i den statsunderstödda smittförsäkringen och resultatet blev att kungörelsen ändrades (1955:155) en sista gång. Ändringarna hade återigen föregåtts av en utredning inom FSH. I en skrivelse till departementet i november 1954 skriver bolaget bl.a. att ”för den enskilde jordbrukaren betydande och oundvikliga förluster vållas nämligen även av det avbrott i driften som nedslaktningen medför”. Efter förslag från FSH valdes nu följande formulering i den ändrade kungörelsen ”Ersättning för kostnader, som föranledas av djurhållningen och kvarstå vid nedslaktning av besättning, utgår med ett belopp motsvarande en tjugondel av det värde, som vid nedslaktningen åsatts de slaktade djuren, i den mån detta värde icke överstiger försäkringsbeloppet för ifrågavarande djur. Ersättningen för visst djur må dock icke överstiga genomsnittsersättningen för mjölkkorna i besättningen med mera än 50 procent.” Här framkommer alltså för första gången en – varsam – ersätt-

⁷¹ Se kapitel 3.3.

⁷² Se kapitel 5.7.

ningsmöjlighet för det som i senare tids lagstiftning har kommit att kallas för ersättning för produktionsförluster. Här framkommer också en maximering av djurvärden, en fråga som sedermera kom att få stor aktualitet i och med epizootibekämpningen på 1990-talet.

FSH och övriga bolag avstod i samband med denna författningsförändring att begära någon förändring i reglerna om statsbidrag. En förklaring kan vara att enligt siffror från försäkringsinspektionen uppgick försäkringsbolagens skadeersättningar under åren 1944–1953 till endast 7 procent av premieinkomsten (16).

Intressant är att såväl möjligheten till schablonisering av produktionsförluster som möjligheten att sätta maximala värden för livdjur försvann i samband med 1980 års epizootilag för att sedan komma tillbaka i 1999 års lagstiftning. Veterinärstyrelsens motivering till att ersättning för driftsavbrott skulle regleras i försäkringsform, och inte via epizootilagen, framgår av ett yttrande till jordbruksdepartementet: ”dels står förlust genom driftsavbrott nära de förlustformer, som försäkringen f.n. i realiteten främst skyddar mot, nämligen mjölkförlust och betesförlust, dels är förlust genom driftsavbrott en sak, som de veterinära instanserna icke har särskilda förutsättningar att bedöma”.

Det statliga bidraget

Hur stort var då statens bidrag i det som alltid kallades för det statsunderstödda försäkringssystemet? Under den svåra mul- och klövsjukeepizootin 1938–1940, då sammanlagt cirka 7 300 besättningar konstaterades smittade, inskränkte sig det statliga bidraget till försäkringsbolagen till 282 tkr (cirka 7,4 miljoner i 2008 års penningvärde). Detta är också vad som sammanlagt har betalats ut inom ramen för försäkringens drygt 50-åriga historia. Med den modell som användes i 1925 års utredning hade beräknats att staten över tid skulle stå för cirka 1/6 av den totala kostnaden. Under 1938–1940 års epizooti – den enda under vilken statsbidrag betalades ut – uppgick det statliga bidraget till knappt 7 procent av det belopp som betalades ut från försäkringsbolagen.

Tabell 7.2 Ersättning vid epizootisk sjukdom 1962

Förlust som följd av att bete inte får användas	Statsunderstödd försäkring
Förlust som följd av att mjölk eller mjölkprodukter inte får säljas till konsument	Statsunderstödd försäkring
Förlust som uppkommer därför att djur dör av epizootisk sjukdom	Statsunderstödd försäkring
Kostnader för slakt, desinfektion, arbetskraft, veterinärkostnader, vaccination, värdering	Staten
Förlorad arbetsinkomst	Staten kan ersätta, men behöver inte

Avvecklingen

I takt med det successivt förbättrade hälsoläget fick den statsunderstödda försäkringen en alltmer undanskymd tillvaro. Anslutningsgraden hölls dock uppe, sannolikt framförallt beroende på den premiefrihet som bland annat Agria tillämpade. Fortfarande under slutet av 1970-talet hade Agria drygt 30 000 smittförsäkringar, motsvarande nästan hälften av kreatursstocken. I samband med lantbruksstyrelsens översyn av lagstiftningen under slutet av 1970-talet togs också kontakter med försäkringsbranschen för att tillsammans med dessa se över 1926 års kungörelse. Från början fanns också ett intresse från branschens sida att delta i ett sådant arbete. Men allteftersom det stod klart att lantbruksstyrelsen skulle förordna ett ännu större statligt ansvar för ersättning minskade intresset hos båda aktörerna. Det slutliga förslaget som innebar att staten tog på sig hela kostnadsansvaret för de beslut som staten fattar sammanfattades av regeringen i prop. 1979/80:61 "Vidare bör ersättning utgå för intrång i näringsverksamhet när intrånget orsakas av fattade beslut. I det hänseendet bör staten åta sig ett något vidare ersättningsansvar än det som f.n. gäller. Full ersättning bör utgå och rätten till ersättning bör inte längre göras beroende av att försäkring med bidrag av statsmedel kunnat erhållas för att täcka förlusten. I skrivelse till Jordbruksdepartementet i december 1981 begärde lantbruksstyrelsen att kungörelsen (1926:389) skulle upphöra att gälla.

7.3 Ersättning för näringsintrång och produktionsförluster

Frågan om ersättning för produktionsförluster och näringsintrång aktualiserades på allvar i samband med den svåra mul- och klövsjukes-epizootin 1924–1927. Som nämnts⁷³ var det den s.k. isoleringsmetodens införande som medförde långa spärrtider och därmed ekonomiska bekymmer för drabbade djurägare. Frågan diskuterades på olika fronter, men försäkringsformen var vid den här tidpunkten huvudspåret.

Vad härefter angår de indirekta förluster, som tillskyndas enskilda genom spärråtgärder, äro dessa sådana, som uppstå p.g.a. hinder att utföra det arbete, som är förenat med viss näring eller viss annan sysselsättning, såsom exempelvis då arbetare hindras besöka sin arbetsplats, ävensom förluster, som uppkomma därav, att särskilt tillfälle till förtjänst eller vinst gått förlorat, exempelvis då person, som förhindrats att lämna spärrat område, eljest skulle varit i tillfälle att göra en god affär. För sådana förluster synes de sakkunniga uppenbart att ersättning i allmänhet icke bör utgå.

De mul- och klövsjukesakkunniga yttrar sig om det statliga kostnadsansvaret i en promemoria den 18 april 1925 ”angående ersättning i vissa fall för förlust p.g.a. mul- och klövsjuka i avkastning av kreatursskötsel”

I Kungl. Maj:ts prop 231/1925 angående understöd av statsmedel i vissa fall på grund av förluster förorsakade av mul- och klövsjukes-epizootin uttalas exempelvis att statens åtgärder på detta område borde inriktas på att i någon form stödja berörda försäkringsbolag för att dessa skulle kunna tillhandahålla en effektiv försäkring med rimliga premier. Kort därefter tillsattes även de s.k. husdjursförsäkringssakkunniga (se ovan).

Ömmande omständigheter och särskilda skäl!

I november 1925, en månad innan betänkandet från de husdjursförsäkringssakkunniga, var den andra pågående utredningen, de mul och klövsjukesakkunniga⁷⁴, färdiga med sitt arbete. I ”Betänkande med förslag till åtgärder för bekämpande av mul- och klövsjukan inom landet” (SOU 1925:38) för de sakkunniga en diskussion om

⁷³ Se kapitel 3.3.

⁷⁴ Se kapitel 3.3.

den enskildes rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. I diskussionen kommer utredarna fram till att det endast är vid speciella omständigheter som det kan bli fråga om någon ersättning för intrång i näringsverksamhet, eller som utredarna skriver ”den enskilde kan genom de för mul- och klövsjukans bekämpande vidtagna åtgärderna lida så väsentligt intrång i sin näring, att det, särskilt med hänsyn till förlustens betydelse för honom, måste framstå som orimligt, om just han skulle för sjukdomens bekämpande behöva vidkännas en så avsevärd uppoffring i det allmänna intresse”. De sakkunniga föreslår därför att det endast är där ”särskilt ömmande omständigheter äro för handen” som ekonomisk ersättning skall kunna utgå.

1925 års utredande medförde dock ingen omedelbar förändring i lagstiftningen. Förändringarna kom först i och med 1935 års epizootilag, dessförinnan hade lagstiftningen blivit föremål för ytterligare två utredningar⁷⁵. De s.k. epizootisakkunniga tar i sin rapport (SOU 1929:18) upp tråden med de ömmande skälen, denna gång i något skarpare ordalag: ”... till förebyggande av all tveksamhet klart begränsa de fall, där djurägare är berättigad till ersättning av statsmedel. Till förebyggande av att den enskilde på grund av avspärrningar vid bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar berövas sitt levebröd hava de sakkunniga emellertid velat genom detta stadgande bereda möjlighet för Kungl. Maj:t att där särskilt ömmande omständigheter äro för handen efter särskilt gjord framställning tillerkänna vederbörande ersättning för den honom genom avspärrningen tillskyndade skadan”.

Resultatet blev att det i den kommande epizootikungörelsen (1935:106) öppnades en möjlighet att ansöka om ersättning för intrång i näringsverksamhet. Enligt 9 § 8 mom. kunde ”därest vid bekämpandet av ifrågavarande sjukdomar isolering eller annan dylik åtgärd påbjudes och därigenom någon vållas väsentligt intrång i näring eller avsevärd minskning i arbetsförtjänst – ersättning därför beredas honom av allmänna medel, om Kungl. Maj:t finner skäl sådant medgiva”.

Under mul- och klövsjukeepizootin 1938–1940 inkom 837 ansökningar om sådan ersättning (av sammanlagt 7 293 smittade besättningar). I september 1940 hade 605 ansökningar granskats och 87 stycken i något hänseende beviljats ersättning. Detta med en sammanlagd kostnad för statsverket om cirka 12,5 tkr som följd. 1939 års epizootisakkunniga funderade vidare på detta och fann att det var

⁷⁵ Se kapitel 2.4.

angeläget med en skärpning av lagstiftningen för att förhindra en så stor mängd ansökningar ”vilka icke torde böra bifallas”. Utredarna föreslog i stället att ersättning endast skulle medges då särskilda skäl talade härför. Som särskilda skäl såg utredarna att ”då lantbrukare eller arbetare med svag ekonomisk ställning genom isoleringsbestämmelsernas tillämpande eller andra dylika åtgärder väsentligen hindras i sin näringsutövning”.

I Kungl. Maj:ts proposition 1941/84 sammanfattade departementschefen situationen så att han fann att de ”av de sakkunniga föreslagna ändringarna i bestämmelserna rörande ersättning för väsentligt intrång i näring eller avsevärd minskning i arbetsförtjänst torde i huvudsak kunna godtagas”, men att detta samtidigt inte skulle innebära någon ändring i praxis vad avsåg ersättningsfrågornas bedömning. I och med detta kom 9 § i epizootikungörelsen (1935:106) att få följande lydelse: ”Påbjudes vid bekämpande av sjukdom som i denna kungörelse avses isolering av område eller annan dylik åtgärd och vållas någon därigenom väsentligt intrång i näring eller avsevärd minskning i arbetsförtjänst, kan, om särskilda skäl därtill föranleda, ersättning därför beredas honom av allmänna medel. Ansökan om sådan ersättning prövas, därest det begärda ersättningsbeloppet icke överstiger 200 kronor, av medicinalstyrelsen, i annat fall av Kungl. Maj:t”.

Missnöje på 1950-talet

Efter mul- och klövsjukeepizootin 1951–1952 samt utbrottet av svinbrucellos 1956–1957 kom bestämmelsen om intrång i näringsverksamhet återigen i fokus. Ett missnöje i lantbrukarled resulterade i ett antal riksdagsmotioner, vilket i sin tur medförde att riksdagen i skrivelse den 2 maj 1952 hemställde åt Kungl. Maj:t att utföra översyn av bestämmelserna; ett uppdrag som Kungl. Maj:t genom beslut den 25 september 1953 skickade vidare till veterinärstyrelsen. Veterinärstyrelsen svarade i november 1953 att i avvaktan på nämnda utredning förordade Kungl. Maj:t att tillämpa en något mindre sträng tolkning av begreppet särskilda skäl. Styrelsen menade att en fordran skulle vara nöjaktigt tillgodosedd, om ”något annat särskilt förhållande talade för beaktande av ansökningen, t.ex. den omständigheten att sökandens yrke legat vid sidan om jordbruksområdet och den honom vållade förlusten därför tett sig ovidkommande”. I sådana fall förordade styrelsen dock att ersättningsbeloppet skulle redu-

ceras till omkring två tredjedelar av den uppkomna förlusten. Detta skulle alltså medföra två typer av ansökningar. Dels sådana där författningens båda villkor var uppfyllda (även ömmande skäl) där full ersättning skulle utgå och dels sådana där ersättning skulle lämnas enligt ovan angivna villkor.

Veterinärstyrelsen kom sedan att lämna sitt utrednings svar först den 24 februari 1960. Av svaret konstaterades att:

- erfarenheterna från 1941 års bestämmelser var ”mycket begränsade” (syftandes på de två ovan nämnda utbrotten).
- gällande regler stadgade att det skulle vara fråga om väsentligt intrång i näring eller avsevärd minskning i arbetsförtjänst samt att särskilda skäl skulle tala för att ersättning beviljades.
- kravet på särskilda skäl tillkom genom 1941 års författningsändring samt att enligt motiven till denna ändring i första hand åsyftades ömmande förhållanden, såsom att lantbrukare eller arbetare med svag ekonomisk ställning genom isoleringsbestämmelsernas tillämpande eller andra dylika åtgärder väsentligen hindras i sin näringsutövning.
- Kungl. Maj:t i princip tillämpat de grundsatser som förordats av veterinärstyrelsen i skrivelsen från 1953.
- problematiken runt ersättningsreglernas utformning i princip blivit löst i och med nya praxisen.

Den enda förändring som veterinärstyrelsen såg som angelägen var att full ersättning även skulle utgå vid misstanke om smitta med därtill hörande långa spärtider. Om så inte blev fallet kunde djurägare med konstaterad smitta och snabb utslaktning komma i ett mer gynnsamt läge än de besättningar som ”bara” var misstänkta för smitta. Ställningstagandet var föranlett av de långa utredningstiderna som blev följden av 1956 års utbrott av svinbrucellos.

Veterinärstyrelsen hänvisade även till den nya förordningen (1956:296) om ingripande i hälsovårdens intresse, vilken enligt styrelsen givits en utformning som låg mycket nära epizooti-lagstiftningens dåvarande ersättningspraxis. I den senare förordningen krävdes ett ”väsentligt intrång i näringsverksamhet” i kombination med särskilda skäl för att ersättning skulle utgå. Den enda förändring i epizootikungörelsen som veterinärstyrelsen förordade var en tillägsbestämmelse med lydelsen ”har åt personal, som på grund av isolering eller avspärrning ej kunnat beredas

arbete, i vanlig ordning utbetalats lön, må sådan kostnad ersättas intill 80 procent”. Möjligheten till sådan ersättning skulle vara begränsad till ett visst lönebelopp (maximalt 30 kronor per dag). Förslaget var en direkt motsvarighet till en motsvarande bestämmelse i 1956 års förordning om ingripande i hälsovårdens intresse. Departementschefen gick i Kungl. Maj:ts prop. 1961/27 helt på veterinärstyrelsens förslag.

Som tidigare redogjorts för hade 1955 den statsunderstödda smittförsäkringen kompletterats med en möjlighet att kompensera för kostnader och förluster som uppkom efter en eventuell nedslaktning. Ersättning lämnades då med 5 procent av djurvärdet. Detta var första gången som en drabbad djurägare kunde få ersättning för produktionsförluster (i betydelsen följdverkan för produktionen till följd av nedslaktning), detta dock fortfarande inom smittförsäkringens ram och inte som en del av den statliga ersättningen.

Staten lämnar fullständig kostnadstäckning

Ersättningsbestämmelserna fick nu återigen vara orörda en längre tid. Lagstiftningen kom heller inte till mycken användning. Såväl 1960- som 1970-talet var ur epizootisynpunkt lugna årtionden (se tabellerna 2.6 och 2.7). Det var inte förrän i samband med arbetet med 1980 års epizootilag som ersättningsbestämmelserna kom att ändras, men denna gång ganska radikalt. Det är dock inte helt lätt att via förarbeten etc. få en tydlig bild av konsekvenserna därvidlag. I propositionen (1979/80:61) med förslag till ny epizootilag m.m. framhåller departementschefen att ersättning av statsmedel skulle utgå enligt lantbruksstyrelsens förslag och att principerna i detta förslag var de samma som tidigare. Dessa principer sammanfattades så att kostnader eller förluster som har sin grund i myndighetsbeslut enligt epizootilagstiftningen skulle ersättas fullt ut av staten. Jordbruksutskottet framförde i sitt betänkande (JoU 1979/80:31) att de föreslagna reglerna om ersättning i huvudsak överensstämmer med hittills tillämpade principer, men att propositionen i vissa hänseenden innebär att staten åtar sig ett något vidare ersättningsansvar. Denna något försiktiga skrivning syftade på att full ersättning skulle utgå för intrång i näringsverksamhet och att rätten till ersättning inte längre gjordes avhängig av huruvida det förelåg särskilda skäl, fanns möjlighet till statsunderstödd försäkring etc. Någon begränsning vad avser ersättning för djurvården skulle heller inte utgå.

Efter förslag från lagrådet kompletterades den paragraf som stadgade om ersättning för intrång i näringsverksamhet med en punkt om att ersättning även skulle ges till den som fick vidkännas ”inkomstförlust” (på grund av beslut enligt epizootilagen eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter). Detta eftersom det enligt lagrådet inte torde ”ha varit avsikten att nu utesluta ersättning av detta slag” samt ”också sådan förmögenhetsförlust som utgör följdskada skall ersättas, även om den inte är att anse som intrång i näringsverksamhet”. Lagtexten ändrades enligt lagrådets förslag. Jordbruksutskottet och riksdagen ställde sig helt bakom propositionen och den nya epizootilagen (1980:369) kom att gälla från och med den 1 juli 1980.

EES-avtalet m.m.

I samband med EES-avtalet ändrades epizootilagen⁷⁶ bland annat på så vis att Jordbruksverket gavs möjligheter att föreskriva om kontrollåtgärder i stora områden, ett sådant område kunde nu i princip innefatta hela landet. Någon analys över vilket eventuellt statligt kostnadsansvar detta kunde medföra hade dock inte gjorts och det var inte förrän i samband med 1999 års epizootilag som det infördes en möjlighet för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om att ersättning inte skulle lämnas för kontrollåtgärder eller förebyggande åtgärder (se nedan).

Anslutningen till EES-avtalet och sedermera EU-medlemskapet medförde även en annan förändring med bäring på ekonomin. Sverige hade nu möjligheter att ansöka om ersättning för utgifter i samband med vissa kontrollprogram samt för bekämpning av vissa sjukdomar (när EU:s bekämpningsdirektiv tillämpades). Styrande för detta var rådets beslut 90/424/EEG om utgifter inom veterinärområdet. Enzootisk bovin leukos (EBL) var en sjukdom för vilken EU kunde ge stöd till nationella kontrollprogram, vilket Sverige kom att nyttja i slutfasen av Leukosprogrammet⁷⁷. För de sjukdomar där EU hade en tvingande bekämpningslagstiftning (EU:s ”epizootilag”) lämnades ersättning (vanligen) med 50 procent av de statliga utgifterna för de kostnader som uppkommit i samband med avlivning av djur, för saneringskostnader och för destruktion av foder. Enligt EU:s regelverk lämnas inte ersättning för produktionsförluster. Möjligheten kom att tillämpas i samband med utbrottet av New-

⁷⁶ Se kapitel 2.5.

⁷⁷ Se kapitel 4.6.

castlesjuka 1995⁷⁸. I detta fallet kom dock ersättningen från EU bara att täcka cirka en femtedel av de statliga utgifterna.

Begränsningar i ersättningsrätten

Hitintills hade det statliga ersättningsansvaret ökat med varje epizootilagsöversyn. I detta sammanhang blev 1999 års epizootilag ett trendbrott. Den stora förändringen blev att ersättningen för produktionsbortfall nu minskades till 50 procent för vissa sjukdomar. Såväl utredande Jordbruksverket som departementschefen såg (i prop. 1998/99:88 om ny epizootilag) framför sig att den del av kostnaden som inte längre skulle finansieras med statsmedel skulle kunna ersättas med en försäkring. Det fanns dock ingen sådan försäkring på marknaden och något initiativ för att skapa en sådan hade heller inte tagits. Försäkringsbolaget Agria bedömde i sitt remissvar det som mycket svårt att i ett frivilligt försäkringssystem kunna erbjuda en försäkringslösning mot epizootiska sjukdomar. Detta på grund av sjukdomarnas oöverblickbara konsekvenser och svårigheterna med att köpa återförsäkring.

Utöver förändringarna vad avser ersättning för produktionsbortfall fick Jordbruksverket möjlighet att:

- jämka ersättningen om djurägaren avsiktligt eller genom vårdslöshet själv hade medverkat till kostnaden eller förlusten.
- bestämma om ett högsta ersättningsgrundande värde för avlivade djur.
- bestämma att vissa ersättningar fick lämnas enligt angiven schablon. En schablonisering av produktionsbortfallet skulle exempelvis kunna grunda sig på djurvärdet.

I och med dessa tre förändringar närmade sig ersättningsreglerna nu de som den statsunderstödda smittförsäkringen hade tillämpat från 1955.

I propositionen argumenterade departementschefen för att det är rimligt att sjukdomsbekämpningen till stor del finansieras med skattemedel eftersom konsumenterna har nytta av att Sverige har ett gott djurhälsoläge och därmed en hög kvalitet på livsmedlen. Ett gott djurhälsoläge bidrar även till ökade möjligheter till export.

⁷⁸ Se kapitel 5.9.

Men det fanns även argument för ett ökat djurägaransvar. Ett sådant var den ökade risk för introduktion av sjukdomar som EU-medlemskapet hade medfört, ett annat argument den storleksmässigt och geografiskt alltmer koncentrerade produktionen. I propositionen framhölls också att Sverige vid en internationell jämförelse har ett mycket generöst ersättningssystem och är ett av mycket få länder som överhuvudtaget ersätter produktionsbortfall.

Departementschefen förordade dock inte Jordbruksverkets förslag⁷⁹ om alternativa ersättningsnivåer, och att dessa kopplades till deltagande i frivillig, förebyggande hälsokontroll. Detta skulle kunna medföra svårigheter för den enskilde djurägaren att förutse vilka kostnader som skulle drabba honom. Istället förordades en modell där full ersättning skulle fortsätta att lämnas för avlivade djur, saneringskostnader och inkomstförlust medan ersättningen för produktionsbortfall skulle reduceras till 50 procent för vissa sjukdomar. De sjukdomar som sågs som mest allvarliga, hit räknades exempelvis mul- och klövsjuka, klassisk svinpest och de transmissibla spongiforma encephalopatierna, skulle även framgent ersättas med 100 procent. Denna modell skulle enligt regeringen i sina huvuddrag vara jämförlig med den ersättningstradition som gällde i de flesta övriga EU-länder samt ”i väsentlig grad” minska de problem som kunde vara förknippade med att utforma en lämplig försäkring.

Intressant är också att det nu för första gången sätts ett formellt likhetstecken mellan det som länge var helt separerat, nämligen produktionsbortfall och intrång i näringsverksamhet, eller som propositionen konstaterar ”ersättningen för produktionsbortfall skall motsvara den ersättning som enligt den nuvarande lagen lämnas för intrång i näringsverksamhet”.

Risken för att de nya ersättningsbestämmelserna skulle leda till en ohörsamhet inför lagstiftningens bestämmelser skulle minskas genom att ersättningen kunde jämkas om någon avsiktligt eller genom vårdslöshet själv medverkade till kostnaden eller förlusten. När det gällde brott mot epizootilagens beslut eller föreskrifter föreslogs dessutom att straffvärdet för detta skulle öka till att även inkludera fängelse.

I propositionen återfinns även (för första gången) en kortare argumentation över olika former av kostnadsansvar vad avser förebyggande åtgärder, kontrollåtgärder och bekämpningsåtgärder. Enligt departementschefen var det exempelvis rimligt att den enskilde producenten tar ett ekonomiskt ansvar för förebyggande åtgärder och

⁷⁹ Se kapitel 2.5.

att medborgaren i allmänhet bör kunna tåla ett visst intrång i handelsfriheten när kontrollåtgärder behöver vidtas. Regeringen hade nu blivit varse att exempelvis EU:s regler om regionalisering kunde innebära att mycket stora landområden kunde beläggas med olika typer av restriktioner, t.ex. transportrestriktioner, utställningsförbud etc.; och med tanke på det antal människor och företag som kunde komma att drabbas av sådana restriktioner skulle den s.k. ersättningsberättigade kretsen kunna bli synnerligen omfattande. Därför var det rimligt att det fanns en möjlighet för Jordbruksverket att föreskriva att vissa generella förebyggande åtgärder eller kontrollåtgärder i form av restriktioner inom en viss region eller liknande, *inte* skulle berättiga till ersättning. Sett i en historisk backspegel var detta naturligtvis inte bara något som kunde tillskrivas EU:s regelverk. Ett nationellt behov av att kunna föreskriva om den här typen av kontrollåtgärder för exempelvis mul- och klövsjuka hade alltid funnits och alltsedan 1980 års epizootilag hade staten det fulla kostnadsansvaret för egna beslut.

Behandlingen av propositionen i jordbruksutskottet resulterade i en reservation från några borgerliga ledamöter.

”Vi anser att staten skall ha det övergripande ansvaret för bekämpning av allvarliga smittsamma djursjukdomar, såväl vad gäller epizootiska som zoonotiska sjukdomar. Epizooti- och zoonosutbrott som inte snabbt kontrolleras drabbar inte enbart livsmedelssektorn utan kan även leda till betydande samhällsekonomiska kostnader. Det är av stor vikt att ersättningssystemet är upplagt så att det ger djurägarna incitament att med förebyggande djurhälsovård och frivilliga kontrollprogram förhindra att smitta eller sjukdom uppstår. I de fall där smitta eller sjukdom trots allt uppstår är det av vikt att ersättningsreglerna är sådana att den enskilde djurägaren inte väntar med att tillkalla veterinär. Målsättningen med systemet måste vara att ersättningen i samband med epizooti- och zoonosutbrott skall medverka till att hålla landet fritt från allvarliga sjukdomar genom tidig upptäckt och effektiv bekämpning. Vi föreslår därför att de djurägare som är anslutna till frivilliga kontrollprogram och som arbetar med förebyggande djurhälsovård även fortsättningsvis skall garanteras full ersättning för kostnader eller förlust som uppstår som ett resultat av beslut enligt epizooti- eller zoonoslagen. Däremot är det rimligt att för de djurägare som väljer att stå utanför frivilliga kontrollprogram och förebyggande djurhälsovård sänka den del av ersättningen som berör produktionsbortfall till 75 %

av den kostnad eller förlust som bortfallet medför. På detta sätt ges klara signaler om den enskildes ansvar för en god djurhållning med förebyggande djurhälsovård. Samtidigt ger systemet en vinst för samhället eftersom arbetet med att förhindra smitta betonas.”

Utdrag ur den reservation om mot regeringens förslag till begränsningar i ersättningsrätten för produktionsförluster som undertecknades av bland annat den nuvarande (2009) jordbruksministern.

Reservationen medförde dock ingen förändring i propositionstexten utan den nya epizootilagen (1999:657) kom att beslutas av riksdagen i befintligt skick med ikraftträdande den 1 oktober 1999.

Skriftligt källmaterial

Vid sidan av angivna författningar och förarbeten till dessa författningar har följande skriftliga källmaterial använts.

1. Alegren, A. Protokoll vid mul- och klövsjukekonferensen i Malmö den 20–21 oktober 1952.
2. Andersson, B. Aktuella problem beträffande nötkreaturstuberkulosens bekämpande. Lantbruksveckans handlingar, 1940.
3. Aujezkys sjukdom hos svin. Sjukdomsbeskrivning, kontroll och bekämpning. Lantbruksstyrelsen, 1987.
4. Bergman, A.M. Statens veterinärbakteriologiska anstalt. Några iakttagelser rörande kronisk, specifik tarminflammation, paratuberkulos, hos nötkreatur, särskilt med avseende på dess förekomst i Sverige. Skandinavisk veterinärtidskrift, 1913.
5. Betänkande angående Statens medverkan för försäkringsverksamhet mot smittsamma husdjurssjukdomar. Avgivet den 15 december 1925 av särskilt tillkallade sakkunniga. SOU 1925:40.
6. Betänkande med förslag till åtgärder för bekämpande av mul och klövsjuka inom landet. SOU 1925:38. Stockholm 1925.
7. Betänkande med förslag till åtgärder mot smittsam kastning hos nötkreatur. Avgivet av medicinalstyrelsen och lantbruksstyrelsen den 11 juni 1937. SOU 1937:19.
8. Björkman, G & Bengtson, H. Eradication of Bovine Brucellosis in Sweden. The Journal of the American Veterinary Medical Association. Vol. 140, No. 11, June 1, 1962, 1192–1195.
9. Björkman, G. Den veterinära administrationen. I Bot för boskapssot. Svensk Veterinärmedicin 200 år. Jubileumskommittén för svensk veterinärmedicin 200 år. 1975, 130-152.

10. Blomqvist H. Veterinärinrättningen i Stockholm 1821–1880. Kungl. Skogs- och lantbruksakademien. Skogs- och lantbrukshistoriska meddelanden nr 38. Eskilstuna, 2006.
11. Broad, J. Cattle Plague in the Eighteenth-Century England. In *The Agricultural Century Review*. 104–115.
12. Broberg, G. Om paratuberkulos. Medlemsblad för Sveriges Veterinärförbund nr 10, 1954.
13. Broman, T. Att hantera risk i det agrara. Kreatursförsäkringarnas etablering och utveckling 1849–1914. Svenska ekonomisk-historiska mötet i Stockholm 12–14 oktober 2007. Institutet för ekonomisk-historisk forskning. Handelshögskolan i Stockholm.
14. Christenson, I. Mul- och klövsjuka. I Henricsson, E. & Hägerstad, G, red. Veterinärmedicinsk uppslagsbok. Våra husdjur i hälsa och sjukdom. 1938, 258–287.
15. Diós, Isabella. Hundskatt – föråldrad beskattningsform eller modern möjlighet? Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. Examensarbete 30 högskolepoäng. U.å.
16. Finansdepartementet. Statsverkspropositionen: Bil 11: Nionde huvudtiteln. 1955.
17. Förslag till lag angående bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar (epizootilag) och förordning med närmare föreskrifter angående bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar (epizootiförordning). Avgivna av inom Medicinalstyrelsen efter nådigt bemyndigande tillkallade sakkunniga. Stockholm 1929.
18. Försäkringsbolaget för smittsamma husdjursjukdomar, ömse-sidigt, 25 år. Årsredovisning och revisionsberättelse 1951.
19. Grönvall J. Galna ko-krisen, 1996. Crisis and Internationalization Eight Crises studied from a Cognitive-Institutional Perspective. A Publication of the Baltic Research Project – National Crisis Management in an International Perspective. Ed. by Eric Stern and Fredrik Bynander. ÖCB.
20. Hallgren, W. Svensk veterinärhistoria i ord och bilder. Malmö. 1960.
21. Hansen, HJ. Veterinärmedicinsk laborieverksamhet. I Bot för boskapssot. Svensk Veterinärmedicin 200 år. Jubileumskommittén för svensk veterinärmedicin 200 år. 1975, 153–172.
22. Henrik Hasselgren, Dr. Phil. och Vet. Med. Doktor, Sala. Hälsövänner, N:o 3 43. Organ för sjukdomsbehandling och makrobiotik.

23. Hoflund, S & Viidén, P. Statens veterinärmedicinska anstalt. Paratuberkulosen eller Johne´s sjukdom. En översikt över sjukdomens uppträdande i olika länder och i vårt land. Artikel 1956 i Jord, gröda, djur: aktuella praktiska resultat från svensk jordbruksforskning / utgiven av Jordbrukets upplysningsnämnd
24. Holtenius, P. Klinisk veterinärmedicin, särskilt undervisning i buiatrik i Sverige under 250 år. Pedagogiskt utvecklingsarbete nr 52. Enheten för pedagogiskt utvecklingsarbete. SLU Uppsala.2000.
25. Jerlov, S. Mul- och klövsjukeepizootin i Sverige 1938–1940. Redogörelse av Chefveterinär S. Jerlov. Stockholm, 1940.
26. Jerlov, S. Nötkreaturstuberkulosen i Sverige dess utbredning och bekämpande. Historik utarbetad på uppdrag av Sveriges Veterinärförbund. 1957.
27. Johansson, N. Femtio laxlekar eller femtio års lek med laxen. Jubileumsskrift till Laxforskningsinstitutets 50-års jubileum 1996.
28. Jordbruksdepartementet. Karantänsverksamheten för djur. Ds Jo 1977:14.
29. Jordbruksdepartementet. Salmonella hos djur. Ds Jo 1980:5.
30. Jordbruksverket. Salmonella och andra zoonoser hos djur. Rapport 1998:10.
31. Jordbruksverket. Översyn av epizootilagstiftningen. Rapport 1997:11.
32. Jordbruksverket. Kompletterande uppgifter enligt ESA´s begäran angående tilläggsgarantier för vissa sjukdomar. 1994-02-16 samt uppdatering av Sveriges ansökan om tilläggsgarantier. 1999-12-15.
33. Korrespondens om mjältbrandsutbrottet år 1884 i trakterna kring Broby, Kristianstads län. Hämtat från <http://www.grayseal.pp.se/mjaltbrand.html>
34. Kungl. Maj:ts nådige kungörelse rörande vissa föreskrifter, i avseende på Djurläkares tillsättande och tjensteutövning m.m. Gifwen Stockholms Slott den 2 september 1830.
35. Lagerlöf, N. Bekämpandet av smittsamma husdjurssjukdomar. Svenskt jordbruk och skogsbruk 1913–1962. Minnesskrift utgiven av Kungl. Skogs- och lantbruksakademien i anslutning till Akademiens 150-årsjubileum 28 januari 1963. Uppsala 1962.
36. Lagerlöf, N & Hallgren, W. Husdjurens hälso- och sjukvårdslära. LTs förlag. 1955.

37. Lagerlöf, N. *Vibrio fetus* eller spirillinfektion som orsak till ofruktsamhet hos nötkreatur. Skrivelse till Kungl. Veterinärstyrelsen inkommen den 22 juni 1954.
38. Lee, J. Pastöriseringens försenade triumf. *Lychnos*. Årsbok för idé- och lärdomshistoria 2005. Linköpings universitet.
39. Lindgren, N.O. *British Veterinary Journal*. 119, 3. Control of Poultry Disease. Sweden.
40. Medicinalstyrelsen. Kortfattad beskrivning på mul- och klövsjuka. Uppsala, 1926, Meddelande n:o 48.
41. Medicinalstyrelsen och lantbruksstyrelsens betänkande angående det statsunderstödda bekämpandet av tuberkulos hos nötkreatur inom vissa län m.m. avgivet den 22 januari 1940.
42. Mehnert, E. Rabies och bekämpningsåtgärder i 1800-talets Sverige. *Svensk Veterinärtidning* 1988, 40, 5.
43. Morell, M. Jordbruket i industrisamhället 1870–1945. *Det svenska jordbrukets historia IV*. 2001.
44. Newcastleutbrottet i Skåne 1995. *Svensk veterinärtidning*, 1997, 2, supplement 27.
45. Ohlmarks, Å. De svenska landskapslagarna. I komplett översättning, med anmärkningar och förklaringar. Stockholm, 1976.
46. Olin, G. 1953 års salmonellaepidemier i Sverige och därav aktualiserade problem. *Hygiea*. Sverige. *Nordisk medicin* 26. IV. 1956. Bd 55, nr 17.
47. Organiserad djurhälsokontroll. Rapport från arbetsgrupp tillsatt av Lantbruksstyrelsen den 2 mars 1976. U.å (1978?).
48. Palmqvist PO. Bekämpandet av tuberkulos hos nötkreatur. *Hushållningssällskapens tidskrift*, 1941, 1.
49. Rendel, J. Från byatjur till genteknik. En agrar- och vetenskapshistorisk studie av utvecklingen av svensk husdjursavel och husdjursgenetik under 1900-talet. *Kungl. Skogs- och lantbruksakademien*. *Skogs- och lantbrukshistoriska meddelanden nr 30*. 2003.
50. Robertsson, JÅ. Redogörelse för AD-kontrollen. *Svenska Djurhälsovården* 1996-06-28.
51. Ruthqvist, L. Så började det. *SvaVet*. 1987, nr 3.
52. Rutqvist, L & Swahn, O. Epizootologiska och bakteriologiska undersökningar vid mjältbrandsepizootien i Sverige 1956–1957. Särtryck ur *Nordisk veterinärmedicin*, 1957, Bd. 9.

53. Schoug, E. Linné och Veterinärvetenskapen. Särtryck ur Sv. Veterinärtidskrift N:r 5 1907.
54. Schoug, E. Öfversigt af Svenska veterinärväsendets historia. Lund, 1899.
55. Skeppstedt, J. En studie av anthraxepizootin i Skaraborgs län sommaren 1834. Veterinärhistoriska Museet i Skara. 1996, Meddelande nr 36.
56. Statens organisationsnämnd. Veterinärstyrelsens organisation. Redogörelse utarbetad den 1 juli 1955.
57. Statens veterinärbakteriologiska anstalt. Mul- och klövsjuka. Kort skildring till allmänhetens upplysning. Uppsala 1925.
58. Statistiska centralbyrån och Jordbruksverket. Rapporter från lantbrukets företagsregister 2000. Husdjur den 1 augusti 2000.
59. Statistiska centralbyrån. Historisk statistik för Sverige. II. Väderlek, lantmåteri, jordbruk, skogsbruk, fiske t.o.m. år 1955. SCB 1959.
60. Svensk Mjölk. Nationell friförklaring avseende bovin leukos (EBL). Sven-Ove Olsson. PM daterat 1999-12-16.
61. Svenska Djurhälsovårdens hemsida (www.svdhv.org).
62. Swensson, T. Något om artificiell insemination och dess tillämpning under de första decennierna i Sverige. Nordisk Veterinärförening för Husdjursreproduktion Svenska Sektionen. 1993.
63. Sveriges lantbruksuniversitet. ArtDatabanken, 2007.
64. Tidskrift för Veterinärer, Hästvänner och Landthushållare utgifven av J.G.H. Kinberg och Fr. Lundberg. Första häftet 1861.
65. Sveriges Radio. Bullens pilsnerkorv – räddningen för Alvesta. Vetandets värld den 15 december 2009.
66. Veterinärstyrelsen. Uppgifter rörande den veterinära verksamheten 1950–1961.
67. Veterinärväsendeutredningen. Veterinärmedicinsk rådgivnings- och laboratorieverksamhet. Jo 1968:3.
68. Weibull, Carl Gustaf, 1923, "Boskapsskötseln 1719–1800", i Skånska jordbrukets historia intill 1800-talets början. Skrifter utgivna av de skånska hushållningssällskapen. Lund, s. 195–214.
69. Widell, S. "Kadaverförbudet i europeiskt perspektiv – en kronologi. Jordbruksverket. PM 1996-08-16.
70. Wierup, M. Aujezkys sjukdom hos svin. Förslag till nationellt bekämpningsprogram. Utredning och förslag. SVA. 1990.

71. Wierup, M. Salmonella i foder – en utredning på uppdrag av Jordbruksverket om orsaker och risker samt förslag till åtgärder. 2006.

72. Wierup, M. Animal health and food safety in the IAASTD (International Assessment of Agricultural Science and Technology for development), 2008. (<http://www.agassessment.org>) samt av samma författare på EPIWEBB, en myndighetsgemensam hemsida om epizootisjukdomar (http://www.epiwebb.se/allmant/allmant_smittsamma_sjukdomar.html).

Bilaga 1

Förändringar i epizootilagens tillämpningsområde

Nedanstående tabell sammanfattar de förändringar som har skett i epizootilagstiftningens tillämpningsområde fram till och med år 2009.

Tabell	Förändringar i epizootilagens tillämpningsområde			
Författning	Sjukdom	Införd	Modifierad	Utförd
	Boskapspest	1722		Kvar
	Ovanliga eller smittsamma sjukdomar hos husdjur	1828		1875
	Farsot hos vilda djur, fåglar eller fiskar i den fria naturen	1828		1875
	Mjältbrand	1875		Kvar
	Elakartad lungsjuka	1875		Kvar
	Rots hos häst	1875		1994
	Springorm (hudrots)	1875		1898
	Koppor hos får	1875	1994	
	Elakartad klövsjuka hos får	1875	1887	
	Skabb hos får	1875	1935	
	Rabies (vattuskräck)	1875		Kvar
	Elakartad klövsjuka hos får och getter	1887		1935
	Mjältbrandsemfysem (frasbrand)	1898	1935	
	Mul- och klövsjuka	1898		Kvar
	Svinpest	1898		Kvar
	Svinsjuka	1898		1935
	Rödsjuka	1898		1935
1904:50, 57	Lungröta hos hästar i Östergötlands, Kristianstads och Malmöhus län	1904		1935
1928:144	Hönspest	1928		Kvar
1928:144	Hönskolera	1928		1994
1931:402	Hönstufus	1931		1949
1935:105	Frasbrand hos idisslande djur	1935		1970
1935:105	Skabb (psoroptes och sarcopes) hos får och häst	1935		1994
1920:85	Smittsam kastning hos häst	1920		1970

Författning	Sjukdom	Införd	Modifierad	Utförd
1934:542	Smittsam blodbrist hos häst inom Norrbottens län	1934		1950?
1939:881	Infektiös laryngotracheit hos höns	1939		1999
1944:249	Valpsjukeliknande sjukdom	1944		1970
1945:15	Svinlamhet	1945		1999
1947:197	Beskällarsjuka (dourine) hos djur tillhörande hästsläktet	1947		1994
1947:227	Hönspestliknande sjukdom (Newcastlesjuka)	1947	1970	
1952:800	Paratuberkulos	1952		Kvar
1956:27	Smittsam kastning hos svin	1956	1961	
Kungl. brev	Salmonella hos nötkreatur och svin i Kronobergs län	1953	1954	
Kungl. brev	Salmonella hos nötkreatur och svin	1954		1955
Kungl. brev	Koppor hos get	1956		1970
1959:143	Virusabort hos häst (influenza equorum)	1959		1970
1961:308	Brucellos hos klövbärande husdjur	1961	1980	
1961:308	Nötkreaturstuberkulos hos klövbärande husdjur	1961	1980	
Kungl. brev	Aujezkys sjukdom hos svin	1965		1970
1967:597	Vibriofetusinfektion hos nötkreatur	1967	1980	
1970:401	Hämorrhagisk septikemi hos odlad laxfisk	1970		Kvar
1970:401	IPN hos odlad laxfisk	1970	1999	
1970:401	Afrikansk svinpest	1970		Kvar
1970:401	Afrikansk hästpest	1970		Kvar
1970:401	Scrapie	1970	1999	
1970:401	Bluetongue	1970		Kvar
1970:401	Newcastlesjuka	1970		Kvar
1980:371	Swine vesicular disease	1980		Kvar
1980:371	Lumpy skin disease			Kvar
1980:371	Tuberkulos av bovin och human typ hos klövbärande djur och häst	1980	1999	
1980:371	Brucellos hos husdjur	1980	1999	
1980:371	Campylobacterfetusinfektion (vibriofetus) subspecies fetus	1980		1999

Författning	Sjukdom	Införd	Modifierad	Utförd
Beslut LBS	Contagious caprine pleuropneumonia (CCPP)	1982		
1994:754	IBR/IPV hos nötkreatur	1994		Kvar
1994:754	Vesikulär stomatit	1994		Kvar
1994:754	Rift valley fever	1994		Kvar
1994:754	Peste des petits des ruminants	1994		Kvar
1994:754	Virala encephaliter och encephalomyeliter hos häst	1994	1999	
1994:754	IHN hos odlad laxfisk	1994		Kvar
1994:754	Vårviremi hos karp	1994		Kvar
1994:754	Infektiös laxanemi	1994		Kvar
SJVFS 1997:85	Bovin spongiform encephalopati (BSE)	1997		1999
SJVFS 1998:44	TRT/SHS (ART) hos fjäderfä	1998		1998
SJVFS 1999:102	IPN hos odlad laxfisk med undantag av serotyp ab	1999		Kvar
SJVFS 1999:102	Brucellos hos livsmedelsproducerande djur	1999		Kvar
SJVFS 1999:102	Tuberkulos av bovin och human typ	1999		Kvar
SJVFS 1999:102	Aujezkys sjukdom hos svin	1999		Kvar
SJVFS 1999:102	Filovirusinfektion hos primater	1999		Kvar
SJVFS 1999:102	Virala encephaliter och encephalomyeliter med undantag för Borna sjuka och infektion med ekvint herpesvirus typ 1 (EHV-1)	1999		Kvar
SJVFS 1999:102	Transmissibla spongiforma encephalopatier	1999		Kvar
SJVFS 1999:102	Porcine reproductive and respiratory syndrome (PRRS)	1999		Kvar

Förklaringar till tabellen:

- Med *författning* avses den författning under vilken sjukdomen kom att innefattas i epizootilagstiftningen (i ursprungligt eller modifierat form). Med *införd* avses det år då detta skedde.
- Med *modifierad* avses en ändring som har gjorts i sjukdomens namn eller de djurslag för vilka lagstiftningen har tillämpats på. Den nya sjukdomsbeteckningen återfinns i sådana fall under det år (i kolumnen införd) under vilket modifieringen skedde.
- Med *utförd* avses det år då sjukdomen eventuellt togs bort från epizootilagstiftningen. Med *kvar* menas att sjukdomen epizootilagstiftningen fortfarande (2009) tillämpas på sjukdomen.