



Översyn av salmonellakontroll- programmet

– färdplan

Översyn av salmonellakontroll- programmet

– färdplan

Djuravdelningen
2007-06-29

Referens
Ivar Vågsholm 036-15 50 00

Förord

Genom beslut den 12 augusti 2005 gav Regeringen Statens jordbruksverk i uppdrag att i sitt arbete med utformningen av nytt program för övervakning och bekämpning av salmonella baserat på Zoonosförordningen (EG) 2160/2003 samråda med Livsmedelsverket, Statens Veterinärmedicinska Anstalt, och Livsmedelsekonomiska institutet. Med anledning av det första fallet av galna ko-sjukan (BSE) i Sverige och fågelinfluensautbrottet under vintern och våren 2006 föresenades utredningen och Regeringen gav i brev den 1 februari 2007 Jordbruksverket förlängd utredningstid till den 30 juni 2007.

Utredningen har bedrivits av en arbetsgrupp inom Jordbruksverket och rapporten har upprättas efter samråd med Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Livsmedelsekonomiska institutet. Samarbete har skett med Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, och länsstyrelserna. Jordbruksverket har tagit del av synpunkter från näringen inklusive Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svensk Fågel, Svenska Ägg, Svensk Mjök, Svenska Djurhälsovården samt Kött- och chark företagen.

Rapporten innehåller i huvudsak en beskrivning av salmonellakontrollen i Sverige och utomlands med tonvikt på EU och en analys ur veterinärmedicinsk, livsmedelssäkerhets- och samhällsekonomisk synvinkel. En fördjupad juridisk analys i form av promemorian ”Allmänna överväganden beträffande saneringskostnader m.m., med anledning av salmonellautbrott” från advokatfirman Glimstedt är bifogad. Ändringar i regelverk och rutiner med tonvikt på kostnadsbesparingar och förenklingar föreslås i form av en färdplan.

Genom överlämnande av rapporten ”Översyn av salmonella kontroll programmet – färdplan” till regeringen anses uppdraget slutfört.

Innehåll

Förord.....	1
1 Inledning och sammanfattning	7
1.1 Sammanfattning	7
1.2 English summary	7
1.3 Rapportens struktur.....	8
1.4 Sammanfattande slutsatser och förslag till förändringar	8
1.5 Sammanfattande tabell över viktigaste förslagen till kostnadseffektivisering ..	13
1.6 Ordförklaringar	15
2 Uppdraget	17
2.1 Regeringsuppdraget	17
2.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget.....	18
2.3 Arbetssätt och organisering av uppdraget.....	18
2.4 Färdplan	18
2.5 Grundläggande begrepp	20
2.6 Val av ekonomisk metod	21
3 Bakgrund och beskrivning av nuvarande program	23
3.1 Salmonella i Sverige och i omvärlden	23
3.1.1 Salmonella – en humanpatogen	23
3.1.2 Salmonella hos djur och i livsmedel	24
3.1.3 Salmonellakontroll inom EU	25
3.1.4 Tilläggsgarantierna	29
3.2 Den svenska salmonellakontrollen	31
3.2.1 Historik	31
3.2.2 Zoonoslagstiftningen.....	32
3.2.3 Salmonellakontrollen efter 1995.....	33
3.2.4 Försämrat smittskydd de senaste 10 åren?.....	34
3.3 Djurslagsvis beskrivning av kontrollprogrammet.....	35
3.3.1 Slaktkyckling	35
3.3.2 Värphöns	37
3.3.3 Avelsfjäderfä.....	39
3.3.4 Svin	40
3.3.5 Nötkreatur	42
3.4 Kostnader för salmonellaprogrammet.....	44
3.4.1 Jordbruksverkets utgifter	44
3.4.2 Risk och kostnad för salmonella i olika produktionsformer	48
3.4.3 Kostnader för producenten.....	52
4 Analys ur veterinärmedicinskt perspektiv	53
4.1 Slaktkyckling	53
4.2 Värphöns	55

4.3 Svin	58
4.4 Nötkreatur	63
4.5 Får	68
4.6 Häst	69
4.7 Foder	70
4.8 Sanering vid konstaterad smitta	72
5 Analys av livsmedelssäkerhet.....	79
5.1 Salmonellakontrollen i relation till livsmedelssäkerhet.....	79
5.2 Bedömning av salmonellariskerna utomlands	81
5.3 Nationellt referenslaboratorium (NRL) för salmonella	83
5.4 Bekämpande av olika salmonellaserovarer.....	85
5.5 Uppföljning av salmonellakontrollen	87
5.6 Slakt av provnegativa djur från spärrförklarade besättningar.....	89
5.7 Övervakning i styckningsanläggningar.....	90
5.8 Mjök.....	92
6 Samhällsekonomisk analys.....	93
6.1 Fodermarknaden och ersättningssystemet	93
6.2 Zoonoslagstiftningen och frånvaro av regressrätt.....	94
6.3 Analys	95
6.4 Möjliga lösningar	98
6.5 Saneringsmarknaden	101
7 Synpunkter vid hearing.....	103
8 Referenser	105
Bilagor	107
Bilaga 1 Utförligare djurslagsvis beskrivning av programmet	107
1.1 Slaktkyckling	107
Allmän information och smittläge	107
EG-lagstiftning.....	108
Nytt obligatoriskt program.....	108
Frivilligt kontrollprogram	109
Aktuella föreskrifter.....	110
Näringsens synpunkter på befintligt program	110
1.2 Värphöns	112
Allmän information och smittläge	112
Nytt obligatoriskt program.....	113
Frivilligt kontrollprogram	114
EG-lagstiftning.....	115
Statlig ersättning vid utbrott.....	116
Näringsens synpunkter på befintligt program	117
1.3 Avelsfjäderfä.....	117
Allmän information och smittläge	117

Nytt obligatoriskt EU-godkänt program	118
EG-lagstiftning.....	119
Frivilligt kontrollprogram	120
Statlig ersättning vid utbrott.....	120
1.4 Övriga fjäderfä.....	121
Allmän information och smittläge	121
Nytt obligatoriskt program.....	121
Frivilligt kontrollprogram	122
EG-lagstiftning.....	123
Statlig ersättning vid utbrott.....	123
1.5 Svin	123
Allmän information och smittläge	123
Gällande obligatoriskt program	124
EG-lagstiftning.....	125
Frivilligt kontrollprogram	126
Föreskrifter för kontrollprogrammen.....	127
Statlig ersättning vid utbrott.....	128
1.6 Nötkreatur	128
Allmän information och smittläge	128
Gällande obligatoriskt program	129
Frivilligt kontrollprogram	130
Statlig ersättning vid utbrott.....	132
EG-lagstiftning.....	133
Statistik över salmonellafynden.....	133
Näringsens synpunkter på befintligt program	134
Bilaga 2 Särskilda underlag och förtydliganden.....	135
2.1 PM Juridisk utredning utförd av Advokatfirman Glimstedt Jönköping AB	135
2.2 PM Kött- och charkföretagen: Orimliga kostnader för salmonellaprovtagning hos styckningsföretagen.....	157
2.3 PM LRF: Synpunkter på det befintliga salmonellakontrollprogrammet – smittbekämpning ur den drabbades perspektiv.....	159
2.4 Regeringens uppdrag till Jordbruksverket om översyn av salmonellakontrollprogrammet	169

1 Inledning och sammanfattning

1.1 Sammanfattning

Sveriges salmonellakontrollprogram syftar till att skydda folkhälsan genom att säkra smittskyddet i svensk animalieproduktion. På uppdrag av regeringen har Jordbruksverket gjort en översyn av salmonellakontrollen. Samråd och konsultation har skett med andra myndigheter och med näringen. Utvärderingen har utförts utifrån veterinärmedicinskt, livsmedelssäkerhets- och samhällsekonomiskt perspektiv.

I översynen ingick att finna kostnadseffektiviseringar inom det svenska kontrollprogrammet utan att dagens smittskydd försämras. Översynen har genomförts i form av en färdplan för det svenska salmonellakontrollprogrammet för de närmaste tio åren, vilket har givit en viss dynamik i analysen. Därav har förslagen i rapporten olika tidsramar och berör olika beslutande instanser. För kostnadseffektivitetsbegreppet används fem olika infallsvinklar i rapporten: bibehållet smittskydd till en direkt lägre kostnad, sparad tid, minskad osäkerhet, ökad flexibilitet samt förbättring av aktuella marknadsstrukturer. Fokus har också lagts på förenkling av den administrativa bördan för berörda parter inom salmonellakontrollprogrammet.

Viktigaste slutsatserna från översynen är:

- salmonellakontrollen bör följas upp och analyseras regelbundet
- ändringar av kontrollprogrammet bör vara riskbaserade
- det bör klargöras att alla producenter inom hela livsmedelskedjan är ansvariga för säkra livsmedel inklusive frihet från salmonella i sin produktion
- ett nytt frivilligt generellt smittskyddsprogram för svin och nötkreatur bör införas
- ”cost sharing” och regressrätt bör införas i ersättningssystemet
- salmonellasaneringarna kan effektiviseras
- den administrativa bördan i salmonellakontrollen kan minskas

1.2 English summary

The aim of the Swedish salmonella control program is the elimination of salmonella infection in the primary production with the ultimate objective of protecting public health. The Swedish Government has assigned the Swedish Board of Agriculture to review the national salmonella control program regarding veterinary public health, food safety and economical aspects in consultation with other authorities.

The purpose of the review is to identify possibilities for a more cost efficient control program while food safety should remain unchanged or improve. The possibilities for designing an efficient program are better having a long-term view; hence the output of this review is a road map for the next 10 years. The suggested changes in salmonella control will involve different stakeholders, and will be implemented either in the short term or, after further inquiries or studies, in the long term. In the review it was considered that achieving the same food safety with lower direct costs, saved time, increased flexibility, less uncertainty and/or improved structure of incentives concerning the involved markets would contribute to increased efficiency.

The most important conclusions and recommendations of the review are:

- The Swedish salmonella control should be regularly reviewed.
- All changes in the salmonella control program should be risk based.
- All food business operators are responsible for food safety, including freedom from salmonella, which should be emphasized.
- A voluntary biosecurity program should be introduced for cattle and swine
- Cost sharing should be introduced into the salmonella reimbursement system. If there is third party negligence it should be possible to reclaim the costs.
- Clean up & disinfection procedures of salmonella infected herds can be improved.
- The administrative burden of the control program can be eased.

1.3 Rapportens struktur

Denna rapport har i kapitel 1 inletts med en sammanfattning av uppdraget. Nedan följer punktvis de slutsatser och förslag till åtgärder som anses mest angelägna. En tabell visar därefter vilken kostnadseffektivisering som förväntas av åtgärderna, vilken instans som bör vara ansvarig för dem, samt inom vilken tidsram åtgärderna lämpligen bör vidtas. Kapitel 2 beskriver regeringsuppdraget, andra grundförutsättningar och arbetssättet i projektet. I kapitel 3 beskrivs dagens salmonellakontroll i Sverige och utomlands, inklusive en kortfattad djurslagsvis beskrivning av nuvarande kontrollprogram. Bakgrund och motiv för de sammanfattande slutsatserna återfinns i kapitel 4-6 med analyser av kontrollprogrammet ur veterinärmedicinska, livsmedelssäkerhets- och samhällsekonomisk synvinkel. Bilaga 1 innehåller en mer utförlig djurslagsvis beskrivning av dagens kontrollprogram, medan bilaga 2 innehåller särskilda underlag och förtydliganden.

1.4 Sammanfattande slutsatser och förslag till förändringar

I arbetet med översynen av det svenska salmonellakontrollprogrammet har följande slutsatser och förslag till förbättringar bedömts vara de mest angelägna. Bakgrund och motiveringar återfinns i kommande kapitel.

Förenkling och minskning av den administrativa bördan

Färdplanen innehåller flera möjligheter till förenkling och minskning av den administrativa bördan. Viktigast är en ständig utvärdering av att åtgärder för övervakning och bekämpande är ändamålsenliga. Lantbrukaren har en mycket pressad situation vid salmonellasmitta i besättningen. En förenkling är att Jordbruksverket bör ingå ramavtal med saneringsföretag för utförande av saneringstjänster efter avrop och proceduren med upphandling förenklas därmed avsevärt. En annan förenkling är att spärrförklaring vid salmonellamisstanke hävs efter en provtagning i besättningen jämfört med nuläget där det krävs två provtagningar med en månads mellanrum. Detta kommer också att ge en viss besparing men den främsta effekten torde vara mindre besvär för lantbrukaren. För kött- och charkföretagen skulle en överföring av salmonellaprovtagningen till egenkontrollen medföra en förenkling. Det borde också vara möjligt att förenkla den administrativa bördan för både Jordbruksverket,

Livsmedelsverket och länsstyrelserna genom att utnyttja den nationella kontrollplanen för bättre samverkan.

Övervakning svin och nöt

- Den nuvarande övervakningen bör ses över för att säkerställa att den verifierar att prevalensen salmonella är lägre än 1 %, eventuellt 0,1 % (designprevalens). Om nödvändigt så utreds möjliga alternativ för en utökad övervakning.
- Det nordiska samarbetet med att utvärdera diagnostik och övervakning inom svinbesättningar bör fortsätta.
- Serologisk övervakning av nötbесättningar, i första hand mjölkbesättningar, som levererar till tjurkalvsuppfödning bör utvärderas med hänsyn till testernas prediktiva värden.
- Riktlinjer för hantering av besättningar med positiva serologiska provsvar ska upprättas innan serologisk övervakning införs.
- En anmälningsplikt för djurägare vid grundad misstanke om salmonellasmitta hos nöt bör övervägas.
- Riskfaktorer för salmonella i nöt- och svinbesättningar bör kartläggas.

Frivilliga kontrollprogrammen för svin och nöt

- De frivilliga salmonellaprogrammen för svin och nöt bör ersättas med ett nytt frivilligt generellt smittskyddsprogram. I detta program kan flera nivåer skapas så att även djurägare som vill starta på en lägre nivå kan delta, och programmet kan anpassas till smittrisen i olika produktionsformer.

Ersättning

- Regressrätt bör införas i ersättningssystemet.
- Dagens ersättningssystem bör utvecklas i linje med idéer om ”cost sharing” presenterade inom EU. Berörda parter (staten och djurägarens intresseorganisationer) bör redan nu börja utveckla lämpliga lösningar inom detta område (exempelvis en salmonellafond).
- Ersättningsbestämmelserna bör efter införande av ”cost sharing” ändras:
 - så att de statliga ersättningsnivåerna anpassas till ett nytt generellt smittskyddsprogram i flera nivåer. Programmet kan även ligga till grund för ersättningsnivåer vid andra zoonoser och vid epizootisjukdomar.
 - så att slaktkycklingproducenter som deltar i det frivilliga kontrollprogrammet blir berättigade till statlig ersättning på samma vis som andra produktionsformer.
 - så att specialiserade slaktnötsproducenter som deltar i ett nytt frivilligt smittskyddsprogram anpassat till smittrisen i produktionsformen blir berättigade till statlig ersättning på samma vis som andra produktionsformer.
 - så att ersättning av saneringskostnader villkoras. Villkor bör ställas på val av saneringsföretag som ingått ramavtal med Jordbruksverket samt på att certifierad personal leder själva saneringsarbetet.

Offentlig tillsyn

- Länsstyrelserna bör vid offentlig kontroll av fjäderfä- och äggproduktionen utnyttja befintlig rapportering inom Livsmedelsverkets offentliga kontroll av fjäderfäslakterier och äggpackerier.

- Åtterrappporteringskravet för huvudmannen i det frivilliga kontrollprogrammet bör utökas så att länsstyrelsernas offentliga kontroll av i första hand avelsleden förenklas.

Foder

- Foderproduktionen är en del av livsmedelskedjan och regleringen av salmonella i foder bör baseras på målstyrning och branschriktlinjer. Dialogen mellan Jordbruksverket och näringen bör fortsätta med denna inriktning.
- SVA bör bli ett nationellt kompetenscentrum för fodersäkerhet inklusive salmonella och inleda en dialog med näringen hur man bäst kan organisera och finansiera samarbetet framöver.

Hantering av misstanke om smitta

- Om salmonella inte påvisas efter den inledande provtagningen i den misstänkta besättningen bör spärrförklaringen hävas utan dröjsmål.
- Primärfall av salmonella bör definieras som fynd vid provtagning av djur i själva besättningen eller vid obduktion.
- Salmonellaprov i nöt- och svinbesättningar analyseras enligt MSRV-metoden.
- Vid primärfynd av salmonella skall laboratoriet alltid bifoga en redovisning för hur möjligheten för kontamination har eliminerats. NRL skall ge riktlinjer en sådan redovisning.

Sanering

- Regionala saneringsgrupper bör inrättas där en veterinär, en ersättningshandläggare samt en byggnadskunnig person ingår. Detta gör det möjligt att bygga upp erfarenhet och göra kostnadseffektiva saneringar.
- SVA:s roll bör förtydligas. SVA bör vara den instans som bevakar och bedriver forskning inom området, står för rådgivning, analys och utvärdering av saneringsstrategier m.m.
- Jordbruksverket bör ingå ramavtal med saneringsföretag för saneringstjänster för utförande av saneringstjänster efter avrop.
- Det bör utredas i vilken utsträckning Räddningstjänsterna kan anlitas vid sanering.
- Utbildning av saneringspersonalen bör initieras och utbildningen bör leda fram till en certifiering av ansvarig saneringspersonal.
- En samrådsgrupp bör inrättas mellan näringen och berörda myndigheter med syfte att bedöma risker vid och ta fram nationella riktlinjer för gödselhantering.
- Inom Regeringens uppdrag till Jordbruksverket om översyn av systemet med förprovning av byggnader bör det övervägas om förprovningens bestämmelserna kan ändras så att de innefattar en bedömning av risk för introduktion av smitta och sanerbarhet.
- Konkurrenssituationen inom saneringsmarknaden bör utredas snarast.

Livsmedelssäkerhet

- Det bör klargöras att alla producenter inom hela livsmedelskedjan idag är ansvariga för säkra livsmedel inklusive frihet från salmonella i sin produktion.
- Nationella kontrollplanen och de arbetsgrupper som här finns etablerade bör vid den uppdatering som sker vart tredje år utnyttjas till att utveckla och effektivisera salmonellakontrollen ur ett livsmedelskedjeperspektiv

exempelvis inom kontrollen av slaktkyckling och äggproduktionen. Vid uppdateringen bör salmonellakontrollen inom livsmedelskedjan analyseras utifrån ett kostnads-nyttoperspektiv.

- Samarbete bör ske om riskvärderingar och kostnads-nyttanalyser inom hela livsmedelskedjan i Sverige
- Innan kostnad och nytta vid riskhanteringen kan bedömas bör det göras riskvärderingar. Riskvärderingarna bör göras enligt Codex alimentarius guidelines (CAC/GL-30, 1999), och i möjligaste mån utnyttja arbeten från andra länder och internationella organisationer.
- Det bör finnas en beredskap för att diskutera ekvivalens när det gäller salmonellarisk vid handel med levande djur och livsmedel med andra EU länder, gärna baserat på nordisk samverkan.
- Samråd mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket bör ske för att förenkla handlägningsproceduren vid slakt av negativa djur från spärrförklarade besättningar.
- En kvantitativ risk värdering bör göras av hur mycket risken för konsumenten ökar när provnegativa slaktsvin och nötkreatur från spärrförklarade salmonellabesättningar går i normalslakten jämfört med djur från andra besättningar. Riskvärderingen bör också analysera om det är skillnader mellan olika salmonellaserovarer.
- En riskvärdering av folkhälsovinsten med nuvarande bekämpningsstrategi för *S. diarizonae* hos får i primärproduktionen jämfört med den norska bör göras.
- Mejeriers eventuella restriktioner i leveransen av mjölk från smittade besättningar är en fråga endast mellan mjölkproducent och mejeri, då restriktioner för mjölkleveranser från en spärrad besättning inte ingår i spärrförklaringen. Ersättning med stöd av zoonoslagen för mjölk som inte får levereras bör inte heller fortsättningsvis lämnas.

Övervakning i styckningsanläggningar

- Övervakningen av färskt nöt- och svinkött i styckningsanläggningar bör om möjligt slopas. Om det inte är möjligt att slopa provtagningen utan att hota tilläggsgarantierna för färskt kött, bör "Göteborgsmodellen" införas, d.v.s. provtagningen sköts som en del av egenkontrollen.

Differentiering mellan salmonellaserovarer

- Sverige bör behålla sin strikta salmonellasyn - att alla salmonellaserovarer i livsmedelskedjan kan utgöra ett hot mot folkhälsan. Detta ställningstagande kan revideras när ny kunskap blir tillgänglig.
- Ingen differentiering i bekämpandet av olika serovarer bör ske innan man nått tillräcklig kunskap om bland annat:
 - förmåga att överleva i livsmedelskedjan
 - infektionsdos
 - invasivitet
 - börda för folkhälsan i form av DALY (disability adjusted life years)
 - antibiotikaresistens
 - "functional genomics" om varför vissa serovarer är humanpatogena

Uppföljning och statistik

- Överför spärrlistan till en databas och gör den tillgänglig för berörda myndigheter.
- Genomför SVA:s förslag till uppföljning av och systematiskt erfarenhetsutbyte inom salmonellakontrollen så fort som möjligt.
- Tillgängliga riskvärderingar för salmonella bör systematiskt gås igenom för att ta reda på möjligheter till effektiviseringar av dagens salmonellakontrollprogram.

Referenslaboratoriets funktion

- I Jordbruksverkets olika föreskrifter om bekämpande och kontroll av salmonella bör senaste utgåvan av EN/ISO 6579 (MSRV- Modified semi-solid Rappaport-Vassiladis) införas som referensmetod.

1.5 Sammanfattande tabell över viktigaste förslagen till kostnadseffektivisering

Förslag	Kostnads-effektivisering 1. reducerade direkta kostnader 2. mindre tidsåtgång 3. mindre risk och osäkerhet 4. ökad flexibilitet 5. bättre incitamentsstruktur	Tidsram Kort: < 2 år Mellan: 2-5 år Lång: 5-10 år	Berörd instans	Förenkling och/eller mindre administrativ börda
Övervakning svin och nöt				
Översyn av nuvarande övervakning	1, 4	Kort	SJV/SVA	
Nordiskt samarbete	1, 2	Mellan	SJV/SVA	
Utvärdering av serologisk övervakning av nöt	3, 4	Kort/Mellan	SVA	
Riktlinjer för hantering av positiva serologiska provsvar	2, 3	Kort	SJV/SVA	Ja, för SJV
Frivilliga kontrollprogrammen för svin och nöt				
Ersätt med ett nytt frivilligt generellt smittskyddsprogram med flera nivåer	4, 5	Mellan	SJV	
Ersättning				
Dagens ersättningssystem bör utvecklas i linje med idéer om "cost sharing" med regressrätt	1, 3, 4, 5	Mellan/Lång	Regeringen	
Ersättningsbestämmelserna bör anpassas till ett nytt generellt smittskyddsprogram	3, 4, 5	Mellan/Lång	SJV	
Ersättning av saneringskostnader villkoras, ramavtal och certifierad personal	1, 2, 3, 5	Kort/Mellan	SJV	Ja, för lantbrukaren
Offentlig tillsyn				
Återrapporteringskravet i frivilliga kontrollprogrammet utökas	2	Kort	SJV	Ja, för länsstyrelserna
Länsstyrelsen utnyttjar livsmedelsverkets kontroll av slaktkyckling i produktionsledet	2	Kort		Ja, för länsstyrelserna

Länsstyrelsen utnyttjar Livsmedelsverkets kontroll av konsumtionsägg i packerier	2	Kort		Ja, för länsstyrelserna
Foder				
Reglering med målstyrning och branschriktlinjer	4	Mellan/Lång	SJV	Ja, SJV och foderindustrin
SVA nationellt kompetenscentrum för fodersäkerhet	3	Mellan/Lång	SVA	
Hantering av misstanke om smitta				
Spärr hävs efter en negativ provtagning	1, 2, 3	Kort	SJV	Ja, för SJV och lantbrukaren
Primärfall - fynd i själva besättningen eller obduktion	3	Kort	SJV	Ja, för SJV och lantbrukaren
MSRV-metodiken i nöt- och svinbesättningar	3	Kort	SJV/SVA	
Möjligheter för kontamination av primärisolat ska elimineras	3	Kort	SVA	Ja, för SJV och SVA
Sanering				
Regionala saneringsgrupper	1, 2, 3	Mellan	SJV	Ja, för SJV och lantbrukaren
Tydliggörande SVA:s roll	3	Kort	SJV/SVA	
Ramavtal med saneringsföretag	1, 2, 3, 5	Kort	SJV	Ja, för lantbrukaren
Utreda Räddningstjänstens eventuella medverkan	1, 5	Kort	SJV	
Samrådsgrupp gödsel	1, 2, 3	Kort	SJV, m.fl.	Ja
Förprovning med smittskyddsaspekt	3	Kort	SJV, länsstyrelserna	
Utredning konkurrens på saneringsmarknaden	3, 5	Kort	SLI/SJV	
Livsmedelssäkerhet				
Använd samverkan inom nationella kontrollplanen	1, 4	Mellan	SJV/SLV	Ja, för SJV och SLV
Beredskap för ekvivalensdiskussioner	2, 3	Kort	SJV/SLV/SVA	
Förenkla handlägningsproceduren vid slakt av djur från spärrade besättningar	1, 2, 3, 4	Kort	SJV/SLV/SVA	Ja, för SJV
Riskvärderingar om djur till slakt från spärrförklarade besättningar utgör någon risk för folkhälsan.	1, 2, 3, 4	Mellan	SJV/SLV/SVA	

Riskbaserad bekämpningsstrategi för <i>Salmonella diarizonae</i> hos får	1, 2, 4	Mellan	SJV/SLV/SVA	
Fortsatt ingen ersättning för mejeriets mjölkrestriktioner	3	Kort	SJV	
Övervakning i styckningsanläggningar				
Slopas om möjligt- annars del av egenkontrollen	1	Kort	SLV	Ja, för kött- och charkföretagen
Differentiering mellan salmonellaserovarer				
Sverige behåller strikt syn på salmonella	3	Kort	SJV/SVA/SLV	
Uppföljning och statistik				
Databas över spärrförklarade besättningar	2, 3	Kort	SJV/SVA	Ja, för SVA
Uppföljning av och systematiskt erfarenhetsutbyte av salmonellakontrollen	1, 2, 3, 4	Kort	SJV/SVA	Ja, för SJV
Systematisk genomgång av tillgängliga riskvärderingar	1, 2, 3	Kort	SVA/SLV/SJV	
Referenslaboratoriets funktion				
Senaste utgåvan av EN/ISO 6579 (MSRV) införs som referensmetod	3	Kort	SVA/SJV	

1.6 Ordförklaringar

Ett urval av de facktermer som förekommer i rapporten förklaras här kortfattat.

Epizooti: allvarlig smittsam djursjukdom, exempelvis mul- och klövsjuka och svinpest, där bekämpningen regleras i den s.k. epizootilagstiftningen

Incidens: andelen nya fall utav totalt antal individer eller besättningar

Incitament: belöningsstruktur

Livsmedelskedjan: produktion av livsmedel från jord till bord inklusive råvaruproduktion, förädling, distribution och konsumtion

Prediktiva värden: prediktiva värden av positiva testresultat är andelen testpositiva som faktiskt är smittade, och prediktiva värden av negativa testresultat är andelen testnegativa som faktiskt inte är smittade

Prevalens: andelen positiva utav totalt antal individer eller besättningar

Primärfall: första fallet av en smittsam sjukdom i en besättning

Primärproduktionen: produktionen inom lantbruket

Regressrätt: laglig möjlighet för den som är ersättningskyldig att rikta krav om ersättning mot den som vållat skadan

Salmonella: Salmonella är det vetenskapliga namnet på ett artrikt (över 4000 serovarer) släkte bakterier i familjen *Enterobacteriaceae*

Salmonella sp.: Salmonellaserovarer skall egentligen skrivas exempelvis *Salmonella enterica* serovar *typhimurium*, men kommer i denna rapport förenklat att skrivas *S. typhimurium*.

Zoonos: sjukdom eller smittämne som naturligt kan överföras mellan djur och människa

2 Uppdraget

2.1 Regeringsuppdraget

Till grund för denna utredning och rapport med färdplan ligger regeringsbeslut Jo2005/1396 ”Uppdrag avseende utformningen av ett nytt svenskt kontrollprogram för salmonella” som aviserades som ett direktiv för Statens jordbruksverk. Uppdraget beskrivs i detta dokument enligt följande:

Regeringen uppdrar åt Statens jordbruksverk att i sitt arbete med utformningen av ett nytt svenskt kontrollprogram för övervakning och bekämpning av salmonella samråda med Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Livsmedelsekonomiska institutet.

Programmet skall utformas i enlighet med zoonosförordningens bestämmelser samt inkludera de delar i Sveriges salmonellakontrollprogram som inte omfattas av förordningen, t.ex. övervakning och bekämpning av salmonella hos nötkreatur. Jordbruksverket skall också överväga hur programmet kan göras så kostnadseffektivt som möjligt utan att Sveriges nuvarande smittoläge avseende salmonella på något sätt försämras.

I samma dokument hänvisas till följande EG-lagstiftning:

EU:s nya zoonoslagstiftning, som består av Europaparlamentet och rådets direktiv 2003/99/EG av den 17 november 2003 om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen, om ändring av rådets beslut 90/424/EEG och om upphävande av rådets direktiv 92/117/EEG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 av den 17 november 2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen, började tillämpas den 12 juni 2004. Tills vidare gäller förordningen endast salmonella.

I förordningen anges de datum, då mål för salmonellabekämpningen skall slås fast. Dessa datum kommer att infalla successivt under 2005 t.o.m. 2007 vad avser olika besättningstyper av fjäderfä samt 2007 och 2008 vad avser slakt- respektive avelssvin. Senast sex månader efter fastställande av mål skall varje medlemsstat sända in sitt kontrollprogram, utformat i enlighet med förordningen, till kommissionen för godkännande.

Hänvisning sker även till en skrivelse den 15 maj 2005 från Jordbruksverket till Jordbruksdepartementet:

Jordbruksverket har anfört i huvudsak följande. Strukturomvandlingen inom primärproduktionen vad avser livsmedelsproducerande djur har lett till allt större besättningar, vilket kräver förändringar inom smittskyddsarbetet. Dessutom har nya metoder för kontroll och bekämpning av salmonella utvecklats. Detta leder till att det finns ett behov av att utvärdera Sveriges salmonellakontrollprogram utifrån ett veterinärmedicinskt, livsmedelssäkerhets- och samhällsekonomiskt perspektiv i samband med att Sveriges salmonellakontrollprogram kompletteras enligt zoonosförordningens bestämmelser. Det är angeläget att i utformningen av kontrollprogrammet ta i beaktande salmonellakontroll av foderråvaror, fodertillverkning, djurbesättningar och livsmedelshantering. Vidare bör provtagningsmetodik, provtagningsfrekvens- och diagnostik, sanering av

smittade besättningar, kontaminerade slaktkroppar, sanering av slakterier och regler för friförklaring inkluderas.

2.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget

Det nuvarande salmonellakontrollprogrammet har i denna utredning setts över och utvärderats både smittskyddsmässigt och samhällsekonomiskt. Utgångspunkten för arbetet har varit att det nuvarande smittläget avseende salmonella inte ska försämrats. Denna intention framgår av såväl regeringsuppdraget, Socialstyrelsens slutsats i en rapport från 1999¹ och den nya EG-lagstiftningen. Därutöver ska Sveriges tilläggsgarantier för levande djur, färskt kött och ägg bibehållas.

På uppdrag av Jordbruksverket genomfördes under 2006 en utredning om salmonella i foder av professor Martin Wierup, SLU.² Denna utredning bygger i vissa delar vidare på foderutredningen. Vid Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) pågår för närvarande en utredning inom ett närliggande område där en kostnads-nyttanalytisk analys för kontroll av både salmonella och campylobacter genomförs. Inom ramen för SLI:s uppdrag har en delrapport publicerats.³

2.3 Arbetsätt och organisering av uppdraget

Arbetet med regeringsuppdraget och färdplanen har genomförts i projektform. Projektgruppen har bestått av professor Ivar Vågsholm, veterinärinspektör Diana Viske samt fil.dr. Fredrik Hansen, samtliga vid Jordbruksverket. En styrgrupp inom Jordbruksverket har funnits för att förankra projektet, dess upplägg och avgränsningar. Samråd har i första hand skett med representanter från SLI, SLV och SVA. Synpunkter har även inhämtats från SoS, SMI, länsstyrelserna samt från representanter för näringens organisationer (LRF, Svenska Djurhälsovården, Svensk Mjölk, Svensk Fågel, Svenska Ägg) och försäkringsbolagen Agria och Sveland. En hearing för samtliga berörda hölls i maj 2007.

Arbetet har utförts problemorienterat och har fokuserats på de delar av programmet som av myndigheter och näring upplevs som smittskydds- och/eller kostnadsmässigt ineffektiva.

2.4 Färdplan

Jordbruksverket har valt att svara på regeringsuppdraget i form av en färdplan för att skapa enighet om målet ”försumbar salmonellaförekomst i svenskproducerade livsmedel”, för att skapa flexibilitet i hur målen nås om kostnadseffektivisering och förenkling av salmonellakontrollen, och för att utnyttja salmonellakontrollen till att höja beredskapen mot andra farliga husdjursjukdomar och zoonoser.

¹ Salmonella Strategidokument 1999 utarbetat av en arbetsgrupp från Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, och Smittskyddsläkarföreningen. I arbetet med denna rapport deltog också representanter från SVA och SLV.

² Wierup, M. ”Salmonella i foder – en utredning på uppdrag av Jordbruksverket om orsaker och risker samt förslag till åtgärder”, tillgänglig på:
<http://www.sjv.se/download/18.1ac7fbb10dac953d9c8000516/Utredning-+Salmonella+i+foder++Wierup++till+SJV+2006-08-31%284b%29.pdf>. 2006.

³ Sundström, K. ”Campylobacterios och salmonellos i Sverige – en beräkning av direkta och indirekta kostnader”, Rapport 2007:1, Livsmedelsekonomiska institutet. 2007.

Färdplan, eller ”road map” på engelska, har visat sig vara lämpliga verktyg vid översyn av komplexa frågeställningar med lång tidshorisont. EG-kommissionens färdplan för livsmedelssäkerhet (vitboken⁴) och för att hantera prionsjukdomar som galna ko-sjukan (TSE Road map⁵) har varit lyckade i att sätta färdriktningen för att hantera frågeställningarna på ett praktiskt sätt. En färdplan ger möjligheter till att föreslå åtgärder som kan verkställas omgående, men också åtgärder på lång sikt (upp till 10 år) som kan verkställas först efter ytterligare utredningar. Kostnadseffektiviseringar och förenkling av salmonellakontrollen bör vara en ständigt pågående process.

Salmonellakontrollprogrammet är Sveriges flaggskepp inom livsmedelssäkerhet och många intressenter, både myndigheter och livsmedelsproducenter, är involverade. Samråden med SVA, SLV och SLI, kontakter med livsmedelsindustrin, och producentorganisationer har visat att salmonellakontrollen är ett komplext kontrollprogram. Det är därför viktigt att skapa en gemensam målbild och en ständigt pågående process för kostnadseffektivisering, samtidigt som ändringarna av salmonellakontrollen sker i samförstånd med alla berörda och i enlighet med EU:s krav.

Ledstjärnan för arbetet med översynen har varit att se till kostnadseffektivisering, men har även sett till möjligheter till förenkling och bättre beredskap.

Sedan Sveriges EU-inträde och EU-kommissionens godkännande av Sveriges kontrollprogram för salmonella 1995 har ett antal förutsättningar ändrats. Ny EG-lagstiftning (General Food Law 178/2002, Hygienpaketet 852-854,882/2004, Zoonosdirektivet och Salmonellakontrollförordningen), kräver nu viss kontroll och bekämpning av salmonella, och det svenska regelverket måste anpassas. Ändrad djurhållning och andra foderråvaror har lett till nya smittvägar och stora utbrott hos djur. Nya smittvägar vid humansmitta kan också ses med anledning av nya livsmedels- och resvanor, ökad köttimport, andra/nya djurkontakter, och användning av rötslam.

Kunskapen om salmonella i livsmedelskedjan blir bättre och fördjupas. Inom produktionen av ägg och fjäderfäkött har WHO/FAO utfört en riskvärdering där huvudkonklusionen är att salmonellarisken för människor har ett linjärt samband med salmonellaprevalensen i primärproduktionen.⁶ Diagnostiken och möjligheter till kontroll utvecklas ständigt, något som gör att salmonellakontrollen ständigt måste omprövas. Framsteg inom diagnostiken har lett till nya analysmetoder (MSRV vs NMKL, serologi, PCR), och ny kunskap om epidemiologin vid salmonella har vunnits.

Omvärlden är dynamisk, nu också med EU-kommissionen som pådrivare för salmonellakontrollen i motsats till när salmonellakontrollprogrammet senast sågs över för 15 år sedan. Flera länder får en allt bättre salmonellastatus och frågan om deras salmonellakontroll är ekvivalent med den svenska och finska kommer på bordet de närmaste åren. Strukturen inom animalieproduktionen förändras genom allt större

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf.

⁵ http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/bse/roadmap_en.pdf.

⁶ <http://www.who.int/foodsafety/publications/micro/may2001/en/index.html>.

besättningar, speciellt mjölk- och svinbesättningar, ändrade djurflöden inom Sverige, ekologisk produktion, ökad priskonkurrens från andra länder, alternativ användning av spannmål och oljevaxter såsom ökat produktion av biobränsle. Inom livsmedelsindustrin föregår en internationalisering där Arla är ett dansk-svenskt bolag med huvudkontor i Danmark, och det ledande slakteribolaget Swedish Meats har övertagits av finska ägare. Stora svenska bolag inom foder- och livsmedelsektorn såsom Lantmännen agerar också ur ett internationellt perspektiv. Sammantaget gör dessa faktorer att det finns behov av en stor flexibilitet i hur salmonellakontrollen utformas under de kommande åren.

2.5 Grundläggande begrepp

Ett par viktiga begrepp bör förklaras tidigt i denna rapport. Särskilt gäller detta kostnadseffektivitetsbegreppet där en dynamisk syn tillämpas.

Kostnadseffektivitet

Det finns olika tillvägagångssätt för att finna lämpliga kostnadseffektiviseringar. I detta arbete tillämpas en mer dynamisk syn på begreppet ”kostnadseffektivisering” och fem olika infallsvinklar har i olika grad kommit att präglade kommande analyser.

Till att börja med finns de uppenbara fall då man erhåller *samma smittskydd fast till en lägre kostnad* (1), exempelvis genom att använda nyare och billigare testmetoder. Ett annat synsätt är att finna ut alternativ där *tid kan sparas* (2) för främst den drabbade djurägaren men även när det gäller administrativ förenkling. Även om ”tid är pengar” ofta används som klyscha, så skall tidsbesparingar genom t.ex. snabbare friförklaring inte underskattas. Att minska den administrativa bördan är av vikt för alla aktörer inom det svenska lantbruket inklusive myndigheter.

För det tredje har vi de fall som leder till en *minskad osäkerhet* (3) och på så sätt kan ge möjlighet till en god framförhållning. Änjo gäller detta främst djurägaren och särskilt vad gäller saneringsproceduren kommer en effektivisering av detta slag troligen att resultera i lägre kostnader på sikt även för samhället. Det fjärde synsättet är förslag som leder till *ökad flexibilitet* (4) exempelvis genom att förordna målstyrning istället för regelstyrning. Detta uppfattas oftast som positivt bland de berörda och kan även medföra administrativa förenklingar.

Slutligen så kommer vi också att betrakta *de marknader som involveras i ett salmonellautbrott* (5). Ineffektiviteter som är aktuella här är huruvida konkurrensen är bristfällig vilket resulterar i att prisnivån är för hög vilket kan resultera i högre kostnader för samhället och för djurägaren. Dessutom finns det fall då det existerar snedvridna incitamentsstrukturer som är kostsam för samhället och i slutändan kan höja risken för ett salmonellautbrott.

Alla dessa typer av kostnadseffektiviseringar kommer med tiden att resultera i besparingar för både stat och djurägare och för vissa fall går det snabbare än andra. När det gäller de besparingar som staten gör så kan detta nya utrymme användas till omfördelningar i form av exempelvis nya satsningar på kontroll och förebyggande åtgärder. Dock krävs, som senare kommer att beröras, andra analysmetoder för att se hur dessa omfördelningar kan utföras så effektivt som möjligt.

Möjligheter till förenkling och minskning av den administrativa bördan är viktiga delar av färdplanen och analysen.

Incitament

Med ”incitament” menas kort uttryckt det som får oss att utföra en viss handling och en incitamentsstruktur kan helt enkelt ses som ett belöningsystem. Inom dagens nationalekonomi betonas monetära incitament när man analyserar ekonomiskt beslutsfattande. Samtidigt är det ganska vanligt att vi styrs i vårt dagliga ekonomiska beslutsfattande primärt av andra motiv såsom kulturella, moraliska och/eller tradition.⁷ Detta gäller särskilt i pressade situationer och ett bra exempel är den salmonelladrabbade djurägaren. Dock när man betraktar en marknad ur ett producentperspektiv bör monetära incitamentsstrukturer prioriteras. Ett företag måste ju uppnå vinst på sikt för att kunna överleva. Det ter sig då ytterst olämpligt om det existerar marknadsstrukturer där risktagandet hos producenter premieras samtidigt som samhällsriskerna för exempelvis ett salmonellautbrott ökar. Detta är då ett exempel på en snedvriden incitamentsstruktur som bör undvikas ur ett samhällsperspektiv och exempel på detta tas upp i kommande analys.

2.6 Val av ekonomisk metod

Delar av denna rapport betonar samhällsekonomiska aspekter. Det bör nämnas att en analys av detta slag oftast är mer omfattande än en analys med ekonomiska förtecken där man ser mer isolerat till utgifter och intäkter. I en samhällsekonomisk analys betraktas även grundläggande strukturer gällande exempelvis incitament, marknader och institutioner. Analysen avgränsas i detta hänseende till att främst betona olika fall av monetära incitamentsstrukturer som idag är kopplade till det svenska salmonellakontrollprogrammet. Kort uttryckt kan man säga att en enklare nationalekonomisk analys kommer att utföras.

”Näringsen” har blivit ett samlingsbegrepp för de olika producenter och intresseorganisationer som är involverade i att producera livsmedel av vårt jordbruk ämnade för en slutgiltig konsument. Problemet är att i detta begrepp samlas ett flertal marknader och på vissa av dem agerar några av dessa producenter faktiskt som konsument, varför begreppet ”näringsen” är tämligen olämpligt att använda vid en samhällsekonomisk analys. Tag som exempel fodermarknaden där fodertillverkaren är producent medan djuruppfödaren är konsument. Samtidigt är djuruppfödarna också producenter när de säljer sina djur till slakt. Därav kommer termerna ”konsument” och ”producent” att prioriteras i de samhällsekonomiska analyserna.

Vid samhällsekonomiska analyser av ett nationellt salmonellakontrollprogram ter det sig brukligt att nyttja välfärdsekonomiska värderingstekniker. Mest känt är att utföra en s.k. kostnads-nyttanalyser (”Cost-Benefit Analysis”). En analys av detta slag är mycket omfattande och man försöker uppskatta både kostnaden vid aktuell förändring samt den förväntade (monetära) nytta den skulle medföra. I nuläget bedrivs en studie av detta slag vid SLI där man ämnar jämföra bekämpningen av salmonella och campylobakter.⁸ Det har innan förekommit studier av bekämpningen av salmonella i

⁷ Se t.ex. Frey, B.S. och Oberholzer-Gee, F. ”The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out”, *American Economic Review*, 87(4): pp.746-755. 1997.

⁸ För en första delrapport se: Sundström, K. ”Campylobacterios och salmonellos i Sverige – en beräkning av direkta och indirekta kostnader”, Rapport 2007:1, Livsmedelsekonomiska institutet. 2007.

Sverige med ett kostnads-nyttotema. Dock är SLI:s pågående studie den första som använder denna metod i sin helhet.

Eftersom det ofta talas om kostnads-nyttanalyser i samband med djurhälsofrågor är det av vikt att kort beskriva vad som krävs för att utföra en välfärdsekonomisk analys av detta slag. Det bör observeras att det i kostnads-nyttanalyser inte finns tillgång till data från etablerade ekonomiska marknader, vilket innebär att det utvecklats en komplex metod för att få fram lämpligt underlag. De specifika tekniker som används är kombination av "Cost-of-Illness" (beräkna direkta och indirekta samhällskostnader av negativt utfall) samt "Contingent Valuation" och då särskilt "Willingness-to-Pay" (enkätundersökning av individers betalningsvilja att undvika negativt utfall).⁹ Experimentella marknader kan också undersöka det senare.¹⁰ Emellertid så har dessa metoder en del mätproblem. Exempelvis så mäter "Cost-of-Illness" kostnaden på samhällsnivå medan de övriga mäter på individnivå och lämpligheten att aggregera det senare till samhällsnivå kan diskuteras (om än ett vanligt antagande inom nationalekonomisk teori). Även för "Contingent Valuation" (och i experimentförfarandet) handlar det mer om hypotetiska framtida val är faktiskt utförda vilket också kan försvåra jämförelser. Samtidigt får vi inte glömma bort att det är svåra utvärderingsuppgifter en kostnads-nyttanalys ställs inför men detta tillvägagångssätt är det bästa vi har för tillfället för att komma till rätta med denna typ av problem.

Om nu målet i sig inte skall betraktas, exempelvis att man utgår från att det svenska smittoläget gällande salmonella inte skall försämrats, så försvinner fundamentalt nyttodelen vilket gör en kostnads-nyttanalys onödig. Inom välfärdsekonomin finns det då metoder som går under namnet kostnadseffektivitetsanalys ("Cost-Efficiency Analysis"). Vi kommer i denna rapport dock inte att utföra en kostnadseffektivitetsanalys enligt denna tradition eftersom även de är för komplicerade att genomföra givit rapportens tidsram. Istället tillämpas en dynamisk syn på begreppet "kostnadseffektivitet" som nämnts ovan. Utgångspunkt är inte bara att smittskyddet skall vara oförändrat utan också att det skall finnas en proportionalitet i utgifterna när det gäller utförda åtgärder i förhållande till dess syfte. Grundstommen i dagens kostnadsprofiler bevaras i denna rapport och vi kommer inte att behandla huruvida omfördelning av statens satsningar bör ske. Inte heller analyseras vilka omfördelningar föreslagna kostnadseffektiviseringar skall ge upphov till. För detta krävs ett nyttoperspektiv och då är kostnads-nyttanalys den lämpliga metoden.

⁹ Se exempelvis Kuchler, F. och Golan, E. "Assigning Values to Life: Comparing Methods for Valuing Health Risks", Food and Rural Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 784. 1999.

¹⁰ Buzby, J.C., Fox, J.A., Ready, R.C. och S.R. Crutchfield "Measuring Consumer Benefits of Food Safety Risk Reductions", *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 30(1): 69-82. 1998.

3 Bakgrund och beskrivning av nuvarande program

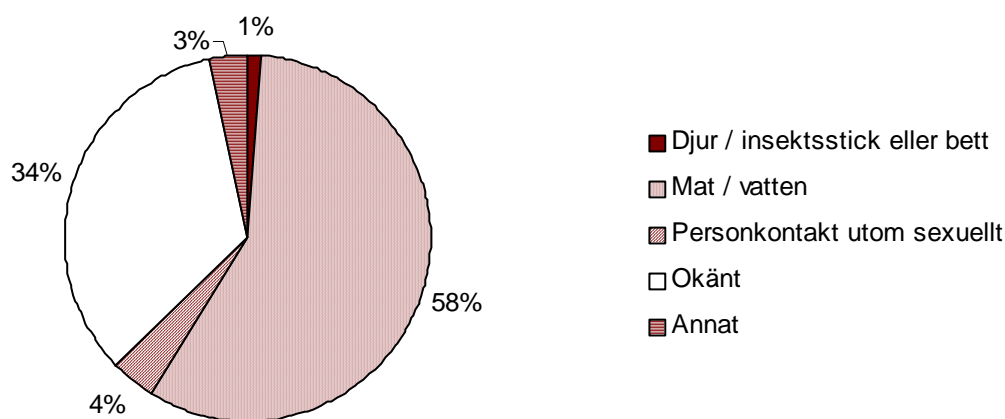
3.1 Salmonella i Sverige och i omvärlden

3.1.1 Salmonella – en humanpatogen

Salmonella är en livsmedelsburen zoonos som har en stor potential att infektera många personer, något Alvestaepidemin 1953 var ett exempel på.¹¹ Djur infekterade med salmonella visar ringa eller inga kliniska symptom, med undantag av salmonellainfektioner hos nöt som ofta ger diarré. Det är därför av marginell betydelse att kontrollera salmonella ur djurhälsosynpunkt. Istället motiveras salmonellakontrollen utifrån livsmedels säkerhets- och folkhälsoskäl. Enklast är att kontrollera salmonella i primärproduktionen eftersom det senare i livsmedelskedjan är svårare på grund av möjligheter till tillväxt av bakterien och korskontaminering.

Industrialiseringen av livsmedelsproduktionen synliggjorde behovet av en systematisk och heltäckande kontroll. I Sverige var startskottet till kontrollen av salmonella Alvestaepidemin, och successivt under 1970-talet blev kontrollen mer intensiv. Det blev också nödvändigt att kontrollera både foder, avelspyramid och uppfödning för att göra livsmedelsproduktionen säker.

Salmonellainfektion hos människa är anmälningspliktig enligt Smittskyddslagen, både för laboratoriet och för behandlande läkare. Vid samtliga anmälda fall sker en undersökning för att försöka spåra smittkällan och det omfattar även provtagning på kontaktpersoner i den insjuknade personens närhet.

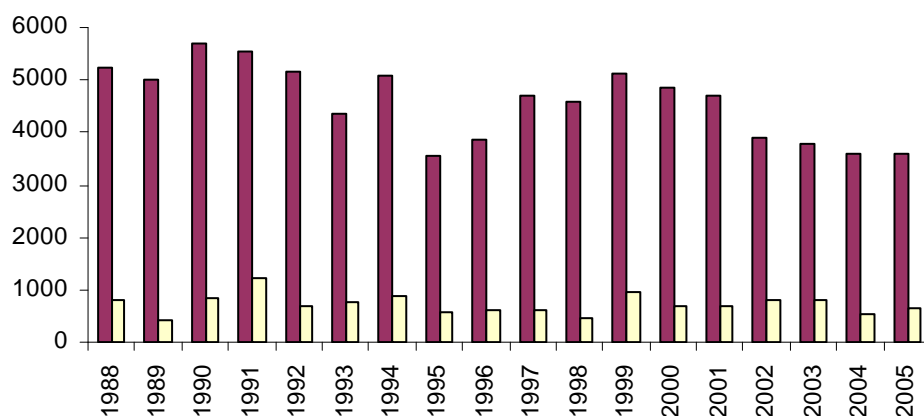


Figur 1. Misstänkt smittväg för inhemsk salmonella hos humanfall 2005. Källa: Svensk zoonosrapport 2005

¹¹ Olin, G. "1953 års salmonellaepidemier i Sverige" *Nordisk medicin*, 55: 577-85. 1956.

Misstänkt smittväg för inhemsk salmonella hos humanfall 2005 framgår av figur 1 ovan, och det totala antalet rapporterade salmonellainfektioner per år i Sverige framgår av figur 2. Endast 10-20 % av dessa klassificeras som inhemska fall. I dessa fall är det mest sannolikt att importerade livsmedel är en viktig smittkälla eftersom svenskproducerade livsmedel av animaliskt ursprung i stort sett är fria från salmonella. Till inhemskt smittade fall räknas de som vistades i Sverige under inkubationstiden, det vill säga hit räknas även de fall som har insjuknat efter att ha ätit importerade livsmedel, samt de som har smittats av andra personer som i sin tur smittats utomlands.

Resultatet av salmonellakontrollen har varit bra – det är ytterst sällan att svenskproducerade livsmedel orsakar rapporterade fall av salmonellos hos människa. Det kan noteras att över hälften av de inhemska salmonellafallen orsakats av livsmedel eller vatten som i sin tur kunnat knytas till importerade livsmedel.



Figur 2. Antal rapporterade humanfall av Salmonellainfektion i Sverige, 1988-2005. Källa: Svensk zoonosrapport 2005

Förekomsten av zoonoser i Sverige är för salmonella, campylobacter, yersinia, S/VTEC infektioner totalt är respektive 3588, 6811, 744 och 385 varav inhemskt smittade 660 (18 %), 2253 (33 %), 548 (74 %) och 301 (78 %).¹² Bilden har varit stabil de sista 10 åren, men med toppar av VTEC fall sista åren p.g.a. stora utbrott. För andra zoonotiska patogener förefaller bilden vara problematisk med många fall (campylobacter) och eller en stor andel (3 av 4 fall, yersinia och S/VTEC) som kan knytas till smitta i Sverige.

3.1.2 Salmonella hos djur och i livsmedel

Sverige har tillsammans med Finland och Norge en unikt låg förekomst av salmonella i livsmedelsproduktionen.¹³ Det kan illustreras av att andelen fall som är smittade inom landet är så låg som 10 % - 20 %, medan andra länder inom EU har en av majoritet av fallen smittade inom landet. Man räknar med att förekomsten inom EU är över 400 rapporterade fall per miljoner invånare medan förekomsten inom Norge, Sverige och Finland av fall smittade inom landet är 40-110 fall per miljoner

¹² Källa: Svensk zoonosrapport 2005.

¹³ EFSA zoonosrapport för 2004.

invånare.¹⁴ En vanlig förklaring är att salmonellakontrollen i dessa länder kunde utvecklas parallellt med att husdjursbruket blev mer storskaligt. Viktiga delar av programmen var att se till att fodret var salmonella fritt, att avelspyramiden inom fjäderfä- och svinproduktionen var fri och att alltid vidta åtgärder när salmonella påvisades.

I USA har man valt en något annan strategi, med det s.k. Megareg¹⁵ som sätter mål för salmonellaförekomsten vid varje slakteri. Fokus är således inte på primärproduktionen utan på slakterierna och styckningsanläggningarna. Varje slakteri skall kontrollera förekomsten av salmonella varje vecka. Efter en baslinjestudie för att fastställa prevalensen i utgångsläget har man satt krav om målprevalens för fjäderfä-, svin- och nötkött. Den amerikanska myndigheten (FSIS) menar att slakterierna in sin tur ska ställa krav på sina leverantörer eller införa rutiner som reducerar salmonellaförekomsten i livsmedel (exempelvis dekontaminering med ånga, kemikalier, värmebehandling eller bestrålning). Det amerikanska hälsodepartementet har formulerat ett mål på en halvering av salmonellaincidensen hos människa med en sänkning från ungefär 150 till 70 rapporterade fall per miljoner invånare.

Det är grundläggande att salmonella inte får etablera sig i svensk animalieproduktion, speciellt eftersom strukturen i denna nu blir alltmer storskalig. Det danska exemplet visar att det medför betydande extra kostnader och svårigheter att utrota salmonella från en storskalig animalieproduktion (nöt, svin och fjäderfä) jämfört med att redan i steget innan förhindra att salmonella etablerar sig i livsmedelskedjan, vilket har varit den svenska strategin. Danmark utvecklade en storskalig produktion av svin och fjäderfä innan salmonellakontrollen blev en prioritet, men man har nu kommit mycket långt med salmonellakontrollen i dansk animalieproduktion. Det förefaller nu som EU följer efter Danmark med en viss fördröjning, och man kan i princip säga att salmonellakontrollen inom EU har startat med fjäderfäproduktionen.

3.1.3 Salmonellakontroll inom EU

Historik

I ett historiskt perspektiv 20-30 år tillbaka ansågs salmonella inom andra EU-länder och i Nordamerika vara en normal del av tarmfloran hos animalieproducerande djur som borde kontrolleras med god kökshygien. Bekymret ansågs således vara att turister från nordiska länder hade liten motståndskraft mot salmonella och lätt fick salmonellos, snarare än att livsmedlen var kontaminerade med salmonella.

En viktig förändring skedde i samband med den globala pandemin av *S. enteritidis* via ägg i början på 1990-talet. Innan 1990 var det en vedertagen sanning att salmonella inte kunde smitta via ägg. Så länge äggen var rena fanns ingen smittorisk. Detta visade sig dock inte stämma och en epidemi uppstod i början 1990-talet.¹⁶ Denna epidemi orsakad av salmonella i ägg gav upphov till en av de första

¹⁴ http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/science/biohaz/biohaz_opinions/biohazahaw_ej403_zoonoses.Par.0001.File.dat/biohazahaw_op_ej403_zoonoses_en.pdf.

¹⁵ Megareg är förkortning för USDA/FSIS Pathogen Reduction: Hazard Analysis and Critical Control Point (PR/HACCP) rule som kom till 1996 och blev implementerad 1998, se http://www.fsis.usda.gov/Science/Progress_Report_Salmonella_Testing/index.asp.

¹⁶ Humphrey, TJ, Threlfall, EJ och Cruickshank, JG. "Salmonellosis". I Palmer, SR, Soulsby och Simpson, DIH. (Eds) *Zoonoses, Biology, Clinical practice and Public Health Control*. Oxford University Press, Oxford, UK, pp 191-206. 1998 samt Mawer, SL, Spain, GE, Rowe, B. *Salmonella enteritidis* phage type 4 and hens eggs. *Lancet*, i:280-1. 1989.

förtroendekriserna för livsmedelskedjan inom EU som fick politiska följder. Bl.a. fick ministern för livsmedelssäkerhet i Storbritannien avgå.

Inom EU fanns en nolltolerans vid fynd av salmonella i livsmedel, men ingen strukturerad kontroll inom primärproduktionen. Delvis som en följd av äggkrisen arbetade man, om än med visst besvär, inom EU fram ett zoonosdirektiv (92/117/EG), där en kontroll av avelspyramiden för slaktkyckling och värphöns samt en årlig zoonosrapportering från medlemsländerna initierades.

Införandet av den inre marknaden

EU:s salmonellapolicy har ändrats över senaste 15 åren. Vid införandet av den inre marknaden januari 1993 var en viktig prioritering att gynna det fria flödet av varor inom EU. Det betyder att djur, animaliska produkter och livsmedel kan transporteras och säljas inom hela EU utan restriktioner. Kontrollen skulle enbart bestå av kontroll av intyg och eventuellt en icke-diskriminerande stickprovskontroll. Varupartiet skulle åtföljas av ett intyg som visade att det kom från en godkänd anläggning. För levande djur var kravet att en transport av djur skulle åtföljas av ett veterinärintyg om att djuren var fria från sjukdom vid inlastning och uppfyllde kriterierna i handelsdirektiven. I direktivet för fjäderfä (90/539/EG) fanns krav om kontroll av *S. gallinarum* och *S. pullorum*. I det första zoonosdirektivet (92/117/EG) fanns krav om att avelsflockar av fjäderfä skulle kontrolleras mot *S. typhimurium* och *S. enteritidis*.

Salmonella i livsmedelspartier kontrollerades med stöd av en säkerhetsklausul i de veterinära kontrolldirektiven ("safeguard") som gav medlemsländerna rätt att stoppa införsel för att skydda folk eller djurhälsa. EG-domstolen accepterade i flera domslut att länder skickade tillbaka partier med kött som var kontaminerade med salmonella under perioden 1993-1994.

Under Sveriges och Finlands förhandlingar för medlemskap i EU var salmonella en knäckfråga som löstes på ett konstruktivt sätt genom att de nationella kontrollprogrammen godkändes av EU. Följden var att Sverige och Finland fick tilläggsgarantier för salmonella och kunde kräva att all införsel av levande nöt, svin och fjäderfä, ägg till konsumtion samt färskt nöt-, svin och fjäderfä kött skulle medföljas av ett dokument där det intygades att provtagningen för salmonella var negativ eller att produktionen omfattades av ett likvärdigt program som det svenska respektive finska salmonellakontrollprogrammen. Dessa s.k. tilläggsgarantier berörs även längre fram i rapporten.

Det förefaller som om tilläggsgarantierna för salmonella har fungerat när det gäller införsel av levande djur och även hållit ute genomkontaminerade partier av färskt kött. Flera undersökningar har dock visat på bristande efterlevnad i ursprungslandet för tilläggsgarantierna för kött som införts till Sverige. Livsmedelverket har genomfört flera studier som klargjort att tilläggsgarantierna inte garanterat salmonellafrihet i färskt kött.¹⁷ Å andra sidan har det införda köttet till en stor del gått till storhushåll och restauranger som oftast har fungerande rutiner för kökshygien. Under perioden 1995-2006 har antalet fall där människa smittats av salmonella i Sverige varit någorlunda stabilt enligt Smittskyddsinstitutets statistik.¹⁸ En viss

¹⁷ http://www.slv.se/templates/SLV_NewsPage.aspx?id=7573&epslanguage=SV och http://www.slv.se/templates/SLV_NewsPage.aspx?id=8021&epslanguage=SV.

¹⁸ <http://www.smittskyddsinstitutet.se/statistik/salmonellainfektion/>.

uppgång av inhemska fall kan möjligen skönjas, men det kan också vara en naturlig variation mellan åren.

Övervakning av zoonoser inom EU

Det första Zoonosdirektivet (92/117/EG) medförde att alla länder skulle rapportera fynd av zoonotiska smittämnen i livsmedelskedjan och antalet fall av zoonoser. Salmonellos och campylobakterios är de vanligaste livsmedelsburna zoonoserna inom EU med 200 000-300 000 rapporterade fall årligen vardera. Som en respons till problemen med salmonella och andra kriser inom livsmedelskedjan (galnakosjukan/BSE, dioxin) tillkom EU-kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet under år 2000.¹⁹ Insikten om att en fungerande marknad inom EU behövde en fungerande livsmedelssäkerhet var här central. Vitboken signalerade att EU-kommissionen prioriterar livsmedelssäkerhet i sitt lagstiftningsprogram, och att EU-kommission i sitt arbetsprogram ville göra baslinjestudier för zoonotiska smittämnen i primärproduktionen och sedan sätta mål ("targets") för salmonellaförekomsten.

Vitboken

Den nya policyn blev förverkligad med start i den generella livsmedelslagen, förordning (EG) 178/2002. Viktiga element var att både foderproducent, lantbrukare och livsmedelsindustri betraktas som livsmedelsproducenter och att EU:s livsmedelsäkerhetsmyndighet (EFSA) inrättades. Mer specifikt verkställs vitboken i primärproduktionen genom salmonellakontrollförordningen (EG) 2160/2003 med tillhörande beslut och för livsmedel och foderproduktion i det generella hygienpaketet, förordningarna (EG) 852/2004, (EG) 853/2004, (EG) 854/2004 och (EG) 882/2004. I förordning (EG) 853/2004 artikel 9 återfinns lagstödet för tilläggsgarantierna för färskt kött och ägg och i förordning (EG) 2160/2003 artikel 9 (3) för levande djur. Enligt förordning (EG) 882/2004 artikel 42 skall varje medlemsland upprätta en flerårig kontrollplan där hela kontrollen inom livsmedelskedjan skall beskrivas. EU:s inspektion kommer då att vara inriktad på den nationella kontrollplanen.

För primärproduktionen har EU-kommissionen med stöd av salmonellakontrollförordningen (EG) 2160/2003 utfört baslinjestudier för avelsfjäderfä, värphöns, och slaktkyckling. Även för kalkon är baslinjestudien snart avslutad. Målprevalens ("target prevalence") för salmonella²⁰ för värphöns och slaktkyckling är fastställt, se tabell 1.²¹ Under 2006-2008 skall det genomföras baslinjestudier av slaktsvin och smågrisproduktion som underlag för att sätta

¹⁹ http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf.

²⁰ Förordning (EG) 1168/2006 om target prevalens för värphöns;
http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/salmonella/impl_reg_en.htm.

²¹ Article 1 Regulation 1168/EU. 'The Community target referred to in Article 4(1) of Regulation (EC) No 2160/2003 for the reduction of Salmonella enteritidis and Salmonella typhimurium in adult laying hens of Gallus gallus (Community target) shall be as follows:

(a) An annual minimum percentage of reduction of positive flocks of adult laying hens equal to at least:

(i) 10 % if the prevalence in the preceding year was less than 10 %;
(ii) 20 % if the prevalence in the preceding year was between 10 and 19 %;
(iii) 30 % if the prevalence in the preceding year was between 20 and 39 %;
(iv) 40 % if the prevalence in the preceding year was 40 % or more;

or;

(b) a reduction of the maximum percentage to 2 % or less; however, for Member States with less than 50 flocks of adult laying hens, not more than one adult flock may remain positive. The first target should be achieved in 2008 based on the monitoring starting in the beginning of that year...'

prevalensmål för salmonella. Resultaten av baslinjestudierna finns på europeiska livsmedelsmyndighetens hemsida.²²

	Avelsflockar fjäderfä	Värphöns	Slaktkyckling	Kalkon
Målprevalens (PV) för följande salmonella-serotyper	PV <1 % för <i>S. enteritidis</i> , <i>S. typhimurium</i> , <i>hadar</i> , <i>infantis</i> , och <i>virchow</i>	Årlig reduktion till PV < 2 %, <i>S. typhimurium</i> och <i>enteritidis</i>	PV < 1 % för <i>S. typhimurium</i> och <i>enteritidis</i>	PV ej fastställt för <i>S. typhimurium</i> och <i>enteritidis</i>
Lagstöd	EG-förordning 1003/2005	EG-förordning 1168/2006		
År när målet bör nås	2009	2010	2011	2012
Möjligt nytt mål	PV < 1 % alla serotyper			

Tabell 1. Målprevalenser (PV) för salmonella inom EU.

Värphöns

Ett problem har varit att kunna uppskatta skillnaden mellan olika länder när det gäller förekomsten av salmonella i primärproduktionen. Hur man har skattat prevalensen (andelen positiva utav totalt antal undersökta individer eller besättningar) har varierat mellan EU:s medlemsländer. För att kunna jämföra förekomsten mellan medlemsländerna har det genomförts baslinjestudier för äggproduktionen som visar att prevalensen salmonella i äggproducerande besättningar varierar från 0 % i Sverige till nästan 80 % i Spanien, och för *S. enteritidis* och *S. typhimurium* varierade förekomsten mellan 0 % i Sverige och 62,5 % i Tjeckien. Inom EU var den genomsnittliga salmonellaprevalensen för äggproducerande flockar ungefär 30 %.²³ Baslinjestudier för slaktkyckling har också genomförts, och en baslinjestudie för kalkon- och svinproduktionen genomförs under 2006-2008.

Ett exempel på prevalensmål är målet för värphöns där prevalensen av salmonella antingen skall vara lägre än 2 % eller formuleras som ett krav om en årlig reduktion av prevalensen. Medlemsländerna skall därefter skicka in kontrollprogram för godkännande av EU syftande till att nå prevalensmålen.

Slaktkyckling

För att kunna jämföra förekomsten av salmonella i slaktkycklingproduktionen mellan medlemsländerna har det genomförts baslinjestudier inom EU under 2005-2006. För slaktkycklingproduktionen blev resultaten tillgängliga i april 2007. Resultaten visar att prevalensen Salmonella i slaktkycklingflockar varierar från 0 % i Sverige upp till närmare 70 % i vissa andra EU-länder. Sverige har således ett radikalt bättre salmonellaläge i slaktkycklingproduktionen jämfört med resten av EU. I genomsnitt

²² http://www.efsa.europa.eu/en/science/monitoring_zoonoses/reports.html.

²³ http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/science/monitoring_zoonoses/reports/report_finlayinghens.Par.0002.File.dat/zoon_report_ej97_finlayinghens_summary_en.pdf.

var prevalensen salmonella i slaktkycklingflockarna 24 %. *S. enteritidis* förekom i över 1/3 del av flockarna med salmonella.²⁴

De fem vanligaste serotyperna var *enteritidis*, *typhimurium*, *infantis*, *hadar* och *mbandanka*. Med undantag av *mbandanka* är dessa serotyper vanliga vid human salmonellos inom EU. Det kan också noteras att prevalensen av *S. enteritidis* och *typhimurium* inom flockarna förefaller vara lägre än för andra salmonellatyper, något som har betydelse vid provtagning då denna måste vara mer omfattande för att smittan ska upptäckas (5 sockprov istället för 2).

Nordisk samverkan

De nordiska länderna har redan sänt in ett gemensamt program för fjäderfä och avser att samverka också om ett program för svinproduktionen. Det vore en god idé om man kunde ha en gemensam nordisk linje även i denna fråga. En nordisk samverkan för att ta fram salmonellakontrollprogram kan spara tid och pengar.

Sammanfattningsvis har ambitionsnivån för salmonellakontroll inom EU höjts avsevärt de senaste 12 åren och närmat sig den svenska. En utmaning de kommande åren är att avgöra när salmonellakontrollen i ett annat EU-land är ekvivalent med den svenska och finska för fjäderfä och svin och tilläggsgarantierna därmed faller bort. Det är viktigt att det finns en beredskap för att diskutera dessa frågor. En bärande princip bör vara att införda livsmedel, djurprodukter eller levande djur inte skall utgöra en högre risk än det som produceras i Sverige eller Finland.

EG-lagstiftning

Den svenska zoonoslagstiftningen som beskrivs i kommande avsnitt kompletterar EG-lagstiftningen²⁵ som f.n. består av:

- Förordning (EG) 2160/2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen
- Direktiv 2003/99/EG om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen, om ändring av rådets beslut 90/424/EEG och om upphävande av rådets direktiv 92/117/EEG
- Förordning (EG) 1177/2006 reglerar användningen av antibiotika och vaccin i kontrollprogram för fjäderfä

samt kommissionsbeslut fattade med stöd av förordning (EG) 2160/2003 som bl.a. specifikt rör olika djurslag och djurgrupper, såsom värphöns, slaktkyckling m.m. och som anges under varje djurslag i Bilaga 1 i denna rapport.

3.1.4 Tilläggsgarantierna

I Sverige har salmonellakontrollen varit fokuserad på primärproduktionen, inklusive foderproduktionen. I samband med medlemskapet i EU erhöll Sverige som tidigare beskrivits tilläggsgarantier vid införsel och import av både levande djur och livsmedel (färskt kött och ägg från EU och från tredje land, dock ej köttberedningar).

Vid import av kött och ägg från länder utanför EU sker en provtagning av produkterna vid gränskontroll i Sverige eller i annat EU-land. Vid införsel av kött och ägg från

²⁴ http://www.efsa.europa.eu/en/science/monitoring_zoonoses/reports/zoon_report_finbroilers.html.

²⁵ http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/salmonella/impl_reg_en.htm.

annat EU-land ska varje parti åtföljas av dokument som intygar att partiet är undersökt för salmonella.

I dagsläget har salmonellagarantierna för kött och ägg (Förordning (EG) 1688/2005) störst betydelse för folkhälsan. Importen av levande djur är mycket begränsad.

Kommunerna är ansvariga för kontroll av salmonella i livsmedel i butikerna. Samtliga livsmedel som kontaminerats av salmonella bedöms som otjänliga för konsumtion. Livsmedlet förstörs, alternativt skickas tillbaka till ursprungslandet om det rör sig om importerade produkter, och smittspårning startas. Fynd av salmonella i livsmedel vid egenkontrollen är anmälningspliktigt.²⁶

Livsmedelsverkets undersökningar tillsammans med kommunerna har visat att importerade livsmedel kan innehålla salmonella, trots salmonellagarantierna.²⁷ Dessutom omfattar inte garantierna köttberedningar. Detta innebär en ökad risk för inhemska fall som smittas av importerade livsmedelprodukter.

Inom ramen för kontrollprogrammet tas en stor mängd prover för att dokumentera salmonellastatusen. Idag är ungefär 1 av 10 000 av alla livsmedelsprover tagna i kontrollprogrammet positiva, vilket är oerhört lågt sett ur ett internationellt perspektiv. I Zoonosrapporten från 2005 noteras följande.

Det är oroväckande att det i dagsläget förs in ett stort antal salmonellakontaminerade partier av livsmedel från andra medlemsstater. Partierna inkluderar både produkter som omfattas av salmonellagarantierna och köttberedningar, för de senare gäller inte salmonellagarantierna. Införsel av köttberedningar av fjäderfä har ökat kraftigt under de senaste åren.

Mellan 1996-2005 analyserades totalt 9 979 fjäderfäprover från styckningsanläggningar inom ramen för salmonellakontrollprogrammet, samtliga var negativa.

Under samma period analyserades även 46 687 prover från nöt och svin från styckningsanläggningar. Av dessa var fyra (0,01 procent) positiva.

De svenska tilläggsgarantierna motiveras utifrån ett smittskyddsperspektiv. Detta är en naturlig nationell utgångspunkt och Sverige har sedan långt tillbaka en hög ambition om att ha ett högt smittskydd. Ur ett internationellt och europeiskt perspektiv har emellertid också viss kritik gjorts sig hörd, främst motiverade utifrån perspektiv om hur den inre marknaden fungerar och handeln med omvärlden. I och med att Sverige ställer höga krav på smittskydd som många producenter i andra länder inte uppfyller framförs ibland argument om att den svenska höga ambitionen om smittskydd i viss mån fungerar som en form av handelshinder. Argumentet är då

²⁶ Livsmedelsförordningen (2006:813) 37 § Om salmonella påvisas vid undersökning av livsmedel i egenkontrollen, skall detta utan dröjsmål anmälas till kontrollmyndigheten. Om kontrollmyndigheten är en kommunal nämnd skall nämnden snarast underrätta Livsmedelsverket.

²⁷ Införda livsmedel och salmonella SLVs rapporter
http://www.slv.se/templates/SLV_List.aspx?id=3641&epslanguage=SV
2004, Livsmedelsverket 7 - Granskning av salmonellaförekomst i köttberedningar 2003-2004, projektinriktad kontroll Enheten för Internationell handel
2003 - Salmonellaförekomst i köttberedningar, 2002, projektinriktad kontroll, Anna Arvidsson
2001- Swedish Salmonella guarantees 2000, Eva Örtenberg
2001, Livsmedelsverket SLV 15 - Garantiprojekt 2000, Eva Örtenberg

att svenska kött- och fågelproducenter drar fördel av våra tilläggsgarantier på ett sätt som kan motsvara ett s.k. indirekt handelshinder. Man kan konstatera att det å ena sidan finns viss risk att de högre svenska kraven kan uppfattas som indirekta handelshinder samtidigt som det å andra sidan är möjligt för utländska producenter att också prioritera smittskydd på samma sätt som i Sverige. Det är värt att notera att EU nu har beslutat att öka ambitionen om smittskydd på detta område. Vid flera tillfällen när företrädare för företag på de relaterade marknaderna har uttalat sig har det uttryckts att salmonellafrihet är en viktig del i varumärken.

3.2 Den svenska salmonellakontrollen

3.2.1 Historik

Trots att salmonellainfektioner hos djur, framför allt hos nötkreatur, kan ge problem med sjuklighet är det risken för att människor ska bli infekterade som varit styrande i ambitionerna att bekämpa salmonella. Det omfattande salmonellautbrottet i Alvesta 1953-54 då ett 80-tal personer dog och 8000 insjuknade efter att ha ätit salmonellasmittat kött visade på behovet av en särskild lagstiftning för salmonella för att ge myndigheterna möjlighet att vidta lämpliga bekämpningsåtgärder. Redan tidigare hade exempelvis en viss frivillig kontroll av salmonella i foder till animalieproducerande djur påbörjats, men 1961 blev bekämpning av salmonella lagstadgad. Den nya lagstiftningen blev bättre anpassad till salmonellabekämpning och utbrott behövde nu inte längre hanteras med stöd av epizootilagstiftningen.

Den första organiserade frivilliga och förebyggande salmonellakontrollen infördes 1970 för slaktfjäderfä, på initiativ av näringen men med staten som huvudman. Antalet smittade slaktkycklingbesättningar halverades på några år. Så småningom lämnade dock en del fjäderfäuppfödare den frivilliga kontrollen samtidigt som antalet smittade besättningar och därmed också statens kostnader åter ökade. Foderburen smitta orsakade 1981-82 ett stort och mycket kostsamt utbrott hos slaktkyckling, men smittan påvisades främst i besättningar som provtogs inom ramen för det frivilliga programmet. Någon lagstadgad möjlighet att inför slakt provta kycklingbesättningar som stod utanför programmet fanns inte. Av denna anledning infördes 1984 en obligatorisk salmonellakontroll för slaktfjäderfä, samtidigt som möjligheterna till statlig ersättning till slaktfjäderfäuppfödare som drabbats av smitta togs bort. Detta initierade ett omfattande smittskyddsarbete i slaktfjäderfäbranschen, som därefter blev föregångare i sina förebyggande åtgärder så som krav på foderkvalitetssäkring, strikta djurflöden och ett smittförebyggande arbete hos sina uppfödare. Antalet salmonellasmittade slaktfjäderfäbesättningar är idag mycket lågt.

Ett frivilligt program för salmonellaprovtagning av värphöns startades av näringen under tidigt 1990-tal. Under 1994/95 infördes obligatorisk salmonellaprovtagning för samtliga fjäderfä, och för avels- och större svinbesättningar. Även här har antalet smittade besättningar sjunkit, mycket tack vare en starkt förbättrad kvalitetssäkring för foder. Tidigare införda bekämpningsprogram för andra sjukdomar har också medfört hygienåtgärder och ett smittskyddstänkande som även haft effekt på introduktionen av salmonellasmitta.

Även en organiserad frivillig och förebyggande salmonellakontroll för värphöns startade i statens regi 1995. Inte förrän 2003 infördes någon organiserad frivillig salmonellakontroll för nötkreatur och svin, då i näringens regi. En av anledningarna

till att de förebyggande programmen för nötkreatur och svin infördes var att den statliga ersättningen 1999 differentierades för att premiera förebyggande åtgärder, och en högre statlig ersättning ges sedan dess till djurägare som anslutit sig till ett frivilligt förebyggande kontrollprogram. Samtidigt pekades dock vissa produktioner ut som riskproduktioner utan möjlighet till statlig ersättning, vilket beskrivs mer ingående under varje djurslag.

Ett antal utredningar, senast 1998 (Salmonella och andra zoonoser hos djur, Statens jordbruksverk, Rapport 1998:10), har sedan salmonellalagstiftningens tillkomst 1961 lett till olika ändringar i bestämmelserna. Dagens zoonoslag (1999:658) trädde i kraft 1999 och ersatte då lagen (1983:738) om bekämpande av salmonella hos djur.

3.2.2 Zoonoslagstiftningen

Zoonoslagstiftningen som kompletterar EG-lagstiftningen består idag av

- zoonoslagen (1999:658, saknr K 100)
- zoonosförordningen (1999:660, saknr K 101)

samt ett antal följdföreskrifter.

Vilka smittämnen som omfattas av zoonoslagstiftningen avgörs av Jordbruksverket. För närvarande omfattar regelverket endast salmonella, vilket anges i

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:101) om zoonotiska sjukdomar (saknr K 107).

Med stöd av zoonosförordningen (1999:660) har Jordbruksverket meddelat ett antal föreskrifter som gäller obligatoriska åtgärder så som övervakning av smittläget och åtgärder vid smitta:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpande av salmonella hos djur (saknr K 102)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:79) om frivillig och förebyggande salmonellakontroll hos fjäderfä (saknr K 103)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll hos fjäderfä (saknr K 104)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:660), (saknr K 108)

Föreskrifter om frivilliga kontrollprogram har meddelats med stöd av annan lagstiftning, nämligen förordningen (1985:343) om kontroll av husdjur (saknr K 151):

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:20) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur (saknr K 110)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:21) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos svin (saknr K 111)

Föreskrifter om salmonellaprovtagning i samband med införsel av djur framgår av

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:70) om införsel av nötkreatur och svin (saknr J 18)

som har meddelats med stöd av förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. (saknr J 10).

Föreskrifter avseende framför allt hygien i yrkesmässig djurhållning för att förebygga både salmonella och andra zoonoser finns i

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2003:71) om förebyggande åtgärder avseende zoonoser (saknr K 112)

som meddelats med stöd av både zoonosförordningen (1999:660) och förordningen (1998:134) om provtagning på djur (saknr K 11).

Föreskrifter om ersättning till laboratorier och värderingsmän återfinns i

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:2) om ersättning till laboratorier och värderingsmän för kostnader vid bekämpning av sjukdomar enligt zoonoslagen och epizootilagen (saknr K 108)

som meddelats med stöd av både zoonosförordningen (1999:660) och epizootiförordningen (1999:659).

Att samtliga fynd av salmonella hos djur är anmälningspliktiga framgår av

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:16) om anmälningspliktiga djursjukdomar (saknr K 4)

som meddelats med stöd av förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion och epizootiförordningen (1999:659).

Ovan beskrivna lagstiftning gäller primärproduktionen. Foderproduktionen omfattas av särskild lagstiftning.

Livsmedelsförordningens (2006:813) 37 § innebär en anmälningsplikt till närmaste kontrollorgan (kommunala miljö- och hälsoskyddsmyndigheten (eller motsvarande) eller Livsmedelsverket) vid salmonellafynd vid egenkontroll i livsmedel.

Förordningen (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel ger närmare regler om hur zoonoser inklusive salmonella skall rapporteras.

Zoonoslagstiftningens bestämmelser är långtgående när det gäller statens befogenheter att bekämpa salmonella. En veterinär är vid misstanke om salmonella skyldig att vidta åtgärder för att fastställa eventuell smitta och förhindra eventuell smittspridning. Vid fynd av salmonella hos livsmedelsproducerande djur vidtas alltid åtgärder för att eliminera infektionen. Smittade eller misstänkt smittade besättningar beläggs med restriktioner, och djurägaren är skyldig att tillhandahålla hjälp till utredande veterinär och underkasta sig beslut om slakt av djur, sanering m.m. De åtgärder vid smitta som vidtas beskrivs senare i detta kapitel samt under respektive djurslag i Bilaga 1.

3.2.3 Salmonellakontrollen efter 1995

Under 1995 godkändes stora delar av det svenska salmonellakontrollprogrammet av EU (Kommissions beslut 95/50/EC), dessutom tillkom en utökad provtagning för att löpande dokumentera Sveriges salmonellastatus. Kontrollprogrammet som omfattar fjäderfä, svin, nöt, ägg, kött samt djurfoder ligger till grund för salmonellagarantierna. Sverige har rätt att ställa villkor som går utöver den generella gemenskapslagstiftningen vid import och införsel av levande djur, kött och ägg från länder som inte har ekvivalenta kontrollprogram, vilket endast Finland och Norge har i dagsläget.

Målet med programmet är att inhemskt producerade animaliska livsmedel så långt det är möjligt ska vara fria från salmonella. Den väg Sverige valt för att uppnå detta är att primärproduktionen och fodret ska vara fria från salmonella. Kontrollen består av olika delar: förebyggande del, övervakning och bekämpning vid konstaterad smitta.

Den förebyggande delen baseras på en omfattande foderkontroll och frivilliga, förebyggande program i djurbesättningar. Från foder tas en stor mängd obligatoriska såväl som frivilliga prover. Förebyggande program i djurbesättningar innehåller framför allt hygienåtgärder och krav på byggnader och rutiner för att förhindra introduktion av smitta och smittspridning i besättningar.

Övervakningen består dels av obligatorisk provtagning i vissa typer av besättningar, klinisk övervakning i fält samt provtagning vid slakterier och styckningsanläggningar.

Bekämpning vid konstaterad smitta sker genom smittskyddsåtgärder såsom sanering av smittade besättningar och smittspårning. Vare sig vaccination eller antibiotikabehandling mot salmonella är tillåtna för något djurslag i Sverige.

Det kontrollprogram som godkändes av EU-kommissionen 1995 gäller fortfarande för svin och nötkreatur. För fjäderfä däremot godkändes ett nytt svenskt program av kommissionen 2006. Detta föranleddes av ny EG-lagstiftning om salmonella. Ett nytt program för svin är under utarbetande i Sverige liksom i övriga medlemsländer och ska läggas fram för kommissionen under 2008. Ett nordiskt samarbete pågår om detta program.

Det frivilliga programmet för fjäderfä har sedan starten drivits i statens regi. Under 2007 planeras programmet dock att läggas ut till näringen med branschorganisationerna Svensk Fågel respektive Svenska Ägg som huvudmän. På så sätt renodlas tanken att näringen ska stå för frivilliga förebyggande åtgärder medan staten föreskriver de obligatoriska. De frivilliga programmen för svin och nötkreatur drivs sedan starten 2003 av Svenska Djurhälsovården respektive Svensk Mjölk.

Samtliga delar av programmet beskrivs utförligare senare i rapporten.

3.2.4 Försämrat smittskydd de senaste 10 åren?

Antalet humanfall av salmonella som smittats i Sverige har varierat mycket från år till år och någon tendens till ökning är inte statistiskt säkerställd. Å andra sidan talar flera faktorer för att smittskyddet mot salmonella kan ha försämrats sedan EU-inträdet 1995. En kraftigt ökat införsel av kött och köttprodukter från länder med sämre salmonellastatus har gjort att smittrycket i livsmedelskedjan kan ha ökat. I detta fall torde tilläggs garantierna ha givit ett visst skydd mot tungt kontaminerade livsmedelspartier. Inom landet har den kraftiga reduktionen av nödslakten gjort att övervakningen av nöt- och svinbesättningar har blivit sämre och mindre heltäckande. Bortfallet av salmonellaprovtagningen av svin inom branschens s.k. BIS-program verkar i samma riktning mot en sämre övervakning.

På humansidan typas inte längre salmonellafall som smittats utomlands, Smittskyddsinstitutet typar enbart salmonellaisolat från fall som smittats inom Sverige eller om kunden själv betalar för typningen. Det förefaller inte som om

policyändringen har givit något utslag på salmonellastatistiken. Men det kan ta längre tid, möjligen veckor, innan utbrott upptäcks då typningen görs mer sällan. Till sist har det åter varit en ökning av foderrelaterade utbrott, exempelvis vid foderanläggningarna i Norrköping och Åhus. Sammanfattningsvis har den ökade risken för salmonella inte fått genomslag i antalet salmonellafall smittade i Sverige, men det finns behov av en helhetssyn på salmonellakontrollen om effektiviteten och smittskyddet skall upprätthållas.

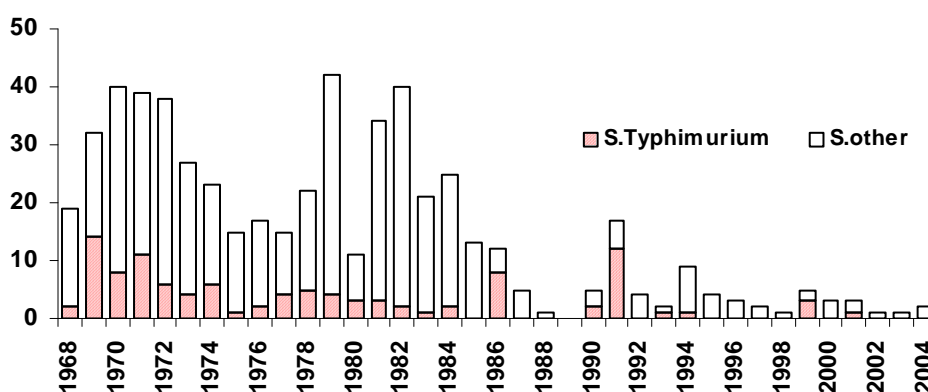
3.3 Djurslagsvis beskrivning av kontrollprogrammet

3.3.1 Slaktkyckling

Allmän beskrivning och smittläge

Slaktkycklingbranschen är den bransch i svensk djurproduktion som är i särklass mest standardiserad och har högst smittskyddsnivå. Produktionen bedrivs enligt en modell med en strikt avelspyramid där samtliga nivåer omfattas av salmonellakontroll. En mer omfattande redogörelse för programmet återfinns i Bilaga 1, nedan följer en sammanfattning.

Näringsen består av ca 130 besättningar med sammanlagt ca 3000 flockar, och ca 97 % av produktionen är ansluten till branschorganisationen Svensk Fågel. Ett förebyggande salmonellaprogram har funnits sedan 1970 och obligatorisk provtagning av salmonella hos slaktkyckling har ägt rum sedan 1984. Satsningar för att minska salmonella bland slaktkyckling medförde under senare delen av 1980-talet att andelen salmonellapositiva slaktkycklingflockar minskade kraftigt (se Figur 3), och numera isoleras Salmonella endast från enstaka flockar varje år. Ökningen under 1991 berodde på salmonellainfektion i en föräldrabetättning varifrån smittade kycklingar spreds.



Figur 3. Antalet rapporterade slaktkycklingflockar infekterade med salmonella, 1968-2005. Källa: Svensk zoonosrapport 2005.

Obligatoriskt kontrollprogram

Samtliga besättningar där mer än 500 fåglar föds upp till slakt varje år omfattas av den obligatoriska kontrollen. I praktiken innebär detta så gott som alla kommersiella besättningar.

Det EU-godkända svenska salmonellakontrollprogrammet som gäller från 2007 innehåller följande delar:

1. Provtagning i besättningar (1-2 v före slakt)
2. Klinisk övervakning
3. Obduktionsverksamhet
4. Åtgärder när smitta påvisas
5. Provtagning vid slakt (halsskinn, främst kontroll av slakthygien)

Frivilligt kontrollprogram

Ett frivilligt program med huvudsyfte att förebygga introduktion av salmonella i besättningarna har funnits sedan 1970. Programmet som under 2007 planeras få Svensk Fågel som huvudman innehåller förebyggande åtgärder såsom exempelvis krav på rengörbara byggnader, hygienspärrear och tillträdesförbud. Anslutningsgraden är mycket hög, ca 98 %.

Deltagande i det förebyggande programmet är frivilligt, men anslutningsgraden till det frivilliga programmet påverkas indirekt av att ingen statlig ersättning utgår vid salmonellasmitta. Frånvaron av statlig ersättning har lett till en försäkringslösning där uppfödare försäkrar sig i försäkringsbolaget Agria, som i sin tur kräver anslutning till det frivilliga kontrollprogrammet. Detta samt kravet på anslutning för medlemmar i branschorganisationen Svensk Fågel gör att 98 % av slaktkycklinguppfödningen är ansluten till det frivilliga kontrollprogrammet.

EG-lagstiftning

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 ska nationella kontrollprogram för salmonella upprättas för bl.a. slaktkycklinguppfödning. I december 2005 sände Sverige in ett nytt kontrollprogram för hela fjäderfäbranschen, som gäller från den 1 januari 2007.

Aktuella författningar

Det obligatoriska programmet föreskrivs i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll av fjäderfän, (K 104).

Det frivilliga programmet drivs med stöd av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:79) om frivillig och förebyggande salmonellakontroll av fjäderfäbesättningar, (K 103).

Vid konstaterad salmonellasmitta gäller Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102) liksom Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108).

Ersättning vid smitta

I zoonosförordningen (1999:660) villkoras rätten till statlig ersättning vid salmonellautbrott med deltagande i ett frivilligt kontrollprogram. Vid produktion av

fler än 5 000 slaktkycklingar per år eller vid avel i olika led för produktion av slaktkycklingar lämnas dock ingen statlig ersättning.

3.3.2 Värphöns

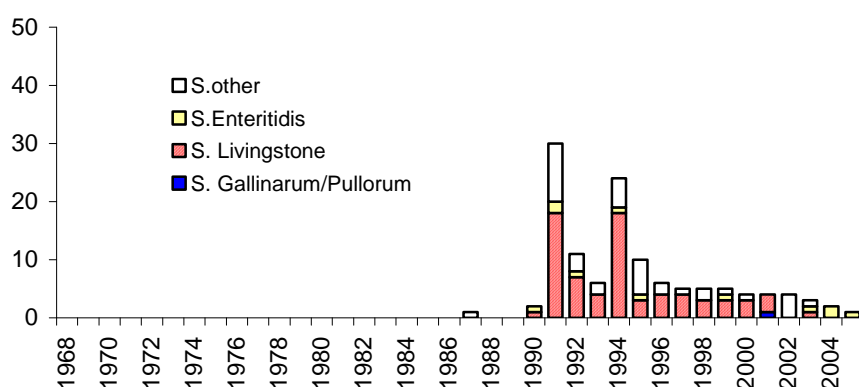
Allmän beskrivning och smittläge

Värphönsbranschen i Sverige är betydligt mer heterogen än slaktkycklingbranschen. Standarden mellan olika besättningar varierar avsevärt när det gäller byggnadskvalitet, smittskyddsrutiner m.m. Förbudet mot höns i konventionella burar som gäller sedan 2003 har dock inneburit att många djurägare höjt standarden i samband med byte till annan inredning. En majoritet av de svenska hönsen är frigående höns.

Totalt finns ca 5 500 värphönsbesättningar varav ca 350 har fler än 1000 höns. Även för värphöns finns en avelspyramid som i toppen försörjs med importerade daggamla kycklingar. Dessa importeras för närvarande från flera länder. Branschorganisationen Svenska Ägg omfattar både äggproducenter, äggpackerier, kläckerier och foderföretag. Över 90 % av värphönsplatserna i landet finns hos medlemmar i Svenska Ägg.

Ett frivilligt program för salmonellaprovtagning av värphöns startades av näringen under tidigt 1990-tal. Under 1994 blev provtagningen obligatorisk, och utökades ytterligare i samband med EU-inträdet 1995. Sedan dess drivs också ett frivilligt kontrollprogram i statens regi. En mer omfattande redogörelse för programmet återfinns i Bilaga 1, nedan följer en sammanfattning.

Liksom i slaktkycklingproduktionen provtas alla nivåer i avelspyramiden och man ser en tydlig minskning av antalet salmonellafall (se Figur 4). Även uppstarten av frivillig och obligatorisk provtagning under 1990-talet återspeglas i figuren.



Figur 4. Antalet rapporterade värphönsbesättningar infekterade med salmonella, 1968-2005. Källa: Svensk zoonosrapport 2005

S. pullorum och *S. gallinarum* har efter ett omfattande bekämpningsprogram inte påvisats i den kommersiella fjäderfänäringen sedan början av 1960-talet. Fynden av *S. pullorum* under 1991 gäller två hobbybesättningar.

Nytt obligatoriskt program

Det EU-godkända svenska salmonellakontrollprogrammet som gäller från 2007 innehåller följande delar:

1. Provtagning i besättningar (var 15:e v)
2. Klinisk övervakning
3. Obduktionsverksamhet
4. Åtgärder när smitta påvisas
5. Provtagning inför slakt

Alla fjäderfäbesättningar som saluför ägg för konsumtion omfattas av obligatorisk provtagning. Undantagna är producenter som enbart säljer ägg till privatpersoner för enskilt bruk under förutsättning att besättningens storlek inte överstiger 200 djur.

Frivilligt kontrollprogram

Ett frivilligt program med huvudsyfte att förebygga introduktion av salmonella i besättningarna har sedan 1995 drivits i Jordbruksverkets regi. Svenska Ägg planeras under 2007 bli huvudman för programmet. Anslutningsgraden är ca 70 % för besättningar med mer än 3000 hönsplatser.

Anslutning innebär att en djurägare vid smitta i besättningen har möjlighet att få 70 % statlig ersättning i stället för grundnivån 50 %.

EG-lagstiftning

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 ska nationella kontrollprogram för salmonella upprättas för bl.a. för värphöns. Kontrollen syftar till att sänka förekomsten av salmonella i produktionen, beroende på utgångsläget i respektive land. I Sverige har detta betydelse mer för genomförandet av programmet (provtagningsintervall etc.) än själva sänkningen av förekomsten som redan är mycket låg.

I december 2005 sände Sverige in ett nytt kontrollprogram för hela fjäderfäbranschen, som gäller från den 1 januari 2007.

Aktuella föreskrifter

Det obligatoriska programmet föreskrivs i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll av fjäderfän, (K 104).

Det frivilliga programmet drivs med stöd av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:79) om frivillig och förebyggande salmonellakontroll av fjäderfäbesättningar, (K 103).

Vid konstaterad salmonellasmitta gäller Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102) liksom Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108).

Statlig ersättning vid utbrott

Enligt 6 § zoonosförordningen (1999:660) kan ersättning till drabbade djurägare lämnas för vissa utgiftsposter (djurvärde, sanering och produktionsbortfall) med högst 50 % av de kostnader och förluster som uppstår med anledning av myndighetsbeslut. Om besättningen står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om

kontroll av husdjur m.m., lämnas dock ersättning med högst 70 %. Härmed syftas på deltagande i frivilliga kontrollprogram.

3.3.3 Avelsfjäderfä

Allmän beskrivning och smittläge

Avelsbesättningarna och produktionsbesättningarna i slaktkyckling- och värphönsproduktionen är tätt integrerade. Vissa EG-bestämmelser och de svenska ersättningsreglerna skiljer sig dock för de olika delarna av produktionen, och avelsfjäderfä beskrivs därför i ett eget kapitel.

Både värphöns- och slaktkycklingbranschen har en avelspyramid där botten utgörs av produktion av slaktkycklingar och konsumtionsägg, och där avelsdjuren finns högre upp i pyramiden. I toppskiktet finns s.k. far- och morföräldradjur ("grandparents"), och i mellanskiktet föräldradjur ("parents"). Far- och morföräldradjur, men ibland även föräldradjur, importeras som daggamla kycklingar och sätts då i karantän med massiv provtagning. Själv avelsurvalet sker dock ännu högre upp i pyramiden i elitbesättningar ägda av internationella avelsföretag.

Hygien- och smittskyddsnivån är hög i samtliga avelsbesättningar, med täta provtagningar och veterinärbesök. Detta ska i största möjliga mån förhindra att en eventuell smitta sprids nedåt i produktionsleden och därmed drabba många besättningar. En salmonellasmitta i avelsledet får emellertid även om den upptäcks i tid stora konsekvenser för produktionen eftersom planerade leveranser av kycklingar uteblir.

Kläckerier utgör en potentiell risk för smittspridning då de tar emot ägg från flera flockar och levererar ut daggamla kycklingar till många producenter. Kläckerierna drivs därför med strikta hygienrutiner och smittskyddsåtgärder.

Salmonellautbrott i avelsbesättningar är sällsynta, men smitta har ett antal gånger påvisats i karantän. Under 1991 drabbades avelsledet för slaktkyckling av salmonellasmitta, och under 2006 konstaterades för första gången salmonella i två grandparentsflockar (slaktkyckling) sedan den obligatoriska provtagningen startade 1984.

Nytt obligatoriskt EU-godkänt program

Enligt det nya svenska programmet som gäller från den 1 januari 2007 ska provtagning ske om avelsbesättningen har mer än 250 djur, vilket i praktiken innebär samtliga besättningar. Provtagning i övervakningssyfte sker med täta intervall, men i övrigt följer avelsbesättningarna samma obligatoriska kontrollprogram som finns beskrivna under "Slaktkyckling" respektive "Värphöns". En mer omfattande redogörelse för programmet återfinns i Bilaga 1.

Till skillnad mot kontrollprogrammet för övriga fjäderfä-kategorier som värphöns och slaktkyckling har det svenska programmet för avelsfjäderfä godkänts genom EU-beslut.²⁸

²⁸ Kommissionens beslut 2006/759/EG av den 8 november 2006 om godkännande av vissa nationella program för bekämpning av salmonella hos avelsflockar av *Gallus gallus*.

EG-lagstiftning

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 ska nationella kontrollprogram för salmonella upprättas för bl.a. för avelsfjäderfä. Kontrollen syftar till att sänka förekomsten av salmonella, beroende på utgångsläget i respektive land. I Sverige har detta betydelse mer för genomförandet av programmet (provtagingsintervall etc.) än själva sänkningen av förekomsten som redan är mycket låg (0 % för avelsfjäderfä).

Målet på EU-nivå är satt till en prevalens av högst 1 %. I målet tas dock endast hänsyn till förekomst av fem serotyper: *S. enteritidis*, *S. hadar*, *S. infantis*, *S. typhimurium* samt *S. virchow*.

Kontrollprogram skulle (enligt förordning (EG) 2160/2003 ändrad genom förordning (EG) 1003/2005) sändas in av medlemsstaterna senast i december 2005, vilket Sverige gjorde. Detta program omfattar som tidigare nämnts förutom avelsdjur även samtliga andra fjäderfän, men endast den del som gäller avelsfjäderfä har formellt godkänts genom EU-beslut.

Frivilligt kontrollprogram

Frivilliga kontrollprogram för avelsfjäderfä ingår i de program som beskrivits ovan, och som under 2007 planeras lämnas över till Svensk Fågel respektive Svenska Ägg som huvudmän. Särskilda krav för avelsdjur gäller exempelvis ägghanteringen (bl.a. sortering, desinfektion och lagring), journalföring, och krav för grandparentsanläggningar på minst 1 kilometers avstånd till annan fjäderfåhållning.

Statlig ersättning vid utbrott

Avelsbesättningar inom fjäderfäbranschen får enligt bestämmelserna i zoonosförordningen genom anslutning till det frivilliga programmet möjlighet till 70 % ersättning i stället för 0 %. Detta gäller dock inte slaktkycklingbranschen. Avelsbesättningar får enligt zoonosförordningen alltså ersättning endast om de är anslutna till den frivilliga salmonellakontrollen och inte ingår avelspyramiden för slaktkycklingproduktion.

3.3.4 Svin

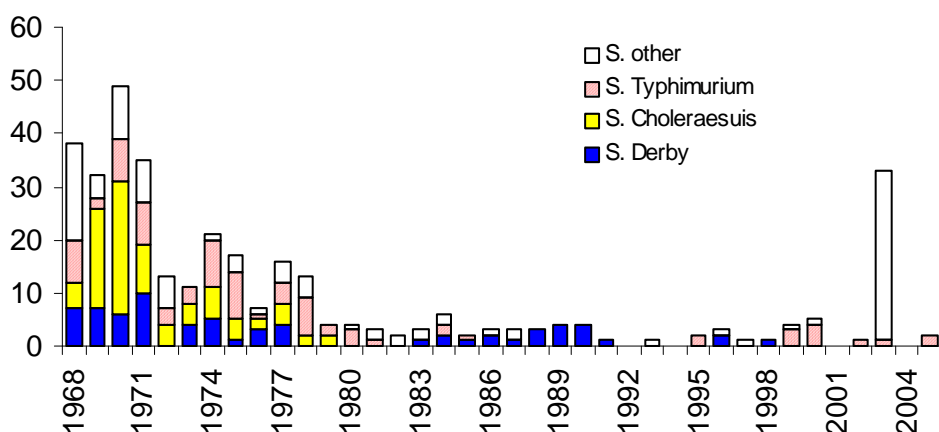
Allmän beskrivning och smittläge

Även svinbranschen arbetar enligt en modell med en avelspyramid där toppen omfattas av bl.a. salmonellakontroll. En mer omfattande redogörelse för programmet återfinns i Bilaga 1, nedan följer en sammanfattning.

Antalet salmonellasmittade svinbesättningar har visat en neråtgående trend som dock kraftigt bryts av två utbrott orsakade av kontaminerat foder. I det ena fallet spreds salmonellasmittan från en foderfabrik i Norrköping och av 77 potentiellt exponerade besättningar kunde salmonella påvisas i 49 st svinbesättningar varav 31 i prov från djuren.²⁹ I det andra fallet spreds smittan från en foderfabrik i Åhus till 29 svinbesättningar och salmonella påvisades i prov från svinen i 4 besättningar.

Antalet svinbesättningar som har rapporterats positiva för Salmonella visas i Figur 5.

²⁹ Osterberg J, Vagsholm I, Boqvist S och Lewerin SS. Feed-borne outbreak of Salmonella cubana in Swedish pig farms: risk factors and factors affecting the restriction period in infected farms. *Acta Vet. Scand.*, 47(1):13-21. 2006.



Figur 5. Antalet rapporterade svinbesättningar infekterade med salmonella, 1968-2005. Källa: Svensk zoonosrapport 2005

Obligatoriskt kontrollprogram

Det svenska salmonellakontrollprogram som 1995 godkändes av EU innehåller följande delar:

1. Provtagning vid slakt (sanitets- och nödslaktade djur samt stickprov i normalslakt)
2. Provtagning i besättningar (bl.a. avels- och gyltproducerande och s.k. riskbesättningar, suggpooler)
3. Klinisk övervakning
4. Obduktionsverksamhet
5. Åtgärder när smitta påvisas

Ändringar i programmet under 1995-2006 har inte skett.

Frivilligt kontrollprogram

Samtliga kategorier svinbesättningar (avels-, gyltproducerande-, smågris-, slaktsvins- och integrerade besättningar samt suggpooler) har också möjlighet att delta i ett frivilligt kontrollprogram som drivs av Svenska Djurhälsovården. Programmets syfte är att genom hygieniska åtgärder förebygga infektioner med salmonella i anslutna besättningar.

Anslutning till det frivilliga programmet berättigar enligt zoonosförordningen vanliga svinproducenter till 70 % ersättning vid salmonellasmitta, jämfört med 50 % om de inte är anslutna. Besättningar som köper in många grisar och suggpooler med mer än 5 satelliter är dock inte berättigade till någon ersättning alls om de inte ansluter sig till den frivilliga kontrollen, då även dessa har möjlighet till 70 % ersättning.

Regelsystemet främjar en hög anslutningsgrad, främst i den senare gruppen.

Branschens egna s.k. BIS-program innefattade tidigare även en träckprovtagning för salmonellakontroll, men detta har nu upphört.

EG-lagstiftning

Enligt ny EG-lagstiftning (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003) ska nationella kontrollprogram för salmonella upprättas för bl.a.

slaktsvinsuppfödning och avelsbesättningar. Sådana kontrollprogram ska i alla medlemsländer föregås av baslinjestudier för att undersöka förekomsten av salmonella i den aktuella produktionen, och upprättande av gemensamma mål för programmen. Baslinjestudien för slaktsvin pågår och ska avslutas i oktober 2007.³⁰ Baslinjestudien för avelssvin ska pågå mellan hösten 2007 och hösten 2008.

När baslinjestudierna är genomförda kommer gemensamma mål att upprättas och alla medlemsstater ska sända in kontrollprogram för godkännande. Tidpunkten för insändande av kontrollprogrammet för slaktsvin anges enligt förordningen till juni 2008, och för avelssvin till juni 2009.

Aktuella författningar

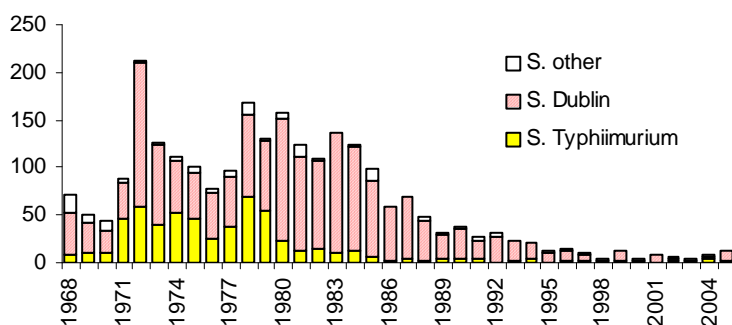
Det frivilliga programmet drivs med stöd av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:21) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos svin (K 111).

Vid konstaterad salmonellasmitta gäller Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102) liksom Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108).

3.3.5 Nötkreatur

Inom nötbranschen finns inte såsom hos fjäderfä och svin någon utpräglad avelspyramid. Det finns dock avelsbesättningar med köttresdjur, något som närmast saknas på mjölkkrassidan. Köttbesättningarna utökar eller förbättrar ofta sin besättning genom inköp av levande djur, medan semin är vanligare för mjölkbesättningarna.

Antalet salmonellafall bland nötkreatur har sjunkit kraftigt under de senaste två decennierna, vilket framgår av figuren nedan. Den vanligaste serotypen hos nötkreatur av mjölkkras är *S. dublin*, och tidigare även *S. typhimurium*. Salmonellasmitta i dikobesättningar verka uppvisa annan epidemiologi och utgörs oftast av andra serotyper.



Figur 6. Antalet rapporterade nötkreatursbesättningar infekterade med salmonella, 1968-2005. *Källa: Svensk zoonosrapport 2005.*

En mer omfattande redogörelse för salmonellakontrollprogrammet återfinns i Bilaga 1, nedan följer en sammanfattning.

³⁰ Baserat på kommissionsbeslut 2006/668/EG.

Obligatoriskt kontrollprogram

Det svenska salmonellakontrollprogram som 1995 godkändes av EU innehåller följande delar:

1. Provtagning vid slakt (sanitets- och nödslaktade djur samt stickprov i normalslakt)
2. Klinisk övervakning
3. Obduktionsverksamhet
4. Åtgärder när smitta påvisas
5. Provtagning i besättningar (endast i undantagsfall)

Ändringar i programmet under 1995-2006 har inte skett.

Frivilligt kontrollprogram

Ett frivilligt kontrollprogram drivs av Svensk Mjolk. Programmets syfte är att genom hygieniska åtgärder förebygga infektioner med salmonella i anslutna besättningar.

Programmet innehåller en rad förebyggande åtgärder såsom skötsel- och hygienåtgärder för stall och omgivning, hygienkrav för personal och besökare, och regler vid inköp av djur. Programmet finansieras av djurägarna. Krav på provtagning finns endast i vissa fall.

Aktuella författningar

Det frivilliga programmet drivs med stöd av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:85) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur (K 110).

Vid konstaterad salmonellasmitta gäller Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102) liksom Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108).

Statlig ersättning vid smitta

Följande bestämmelser under rubriken "Ersättning" i zoonosförordningen (1999:660) berör specifikt nötbosbesättningar vid konstaterad salmonellasmitta:

- 6 § Ersättning lämnas med högst femtio procent av de kostnader och förluster som avses i 5 §.
Om besättningen står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas dock ersättning med högst sjuttio procent.
- 7 § Med undantag av vad som följer av andra stycket lämnas inte ersättning....
2. vid produktion som bygger på inköp av sammanlagt fler än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolv månadersperiod omedelbart före den tidpunkt då sjukdom konstateras eller smitta påvisas,...

Mjolk- och dikobesättningar har därmed möjlighet till 50 % statlig ersättning vid smitta, vilket ökar till 70 % om de är anslutna till det frivilliga salmonellakontrollprogrammet. Detta gäller enligt regelverket som återgivits ovan inte vid "inköp av sammanlagt fler än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolv månadersperiod". Detta gäller främst den specialiserade

slaktnötsuppfödningen, varav 150-200 är så stora att de berörs av begränsningen i ersättningsbestämmelserna. Agria och Sveland erbjuder dessa besättningar en försäkring. Agria kräver dock är att besättningen är anslutna till det frivilliga kontrollprogrammet, och ett sjuttioal slaktnötsbesättningar är försäkrade på detta sätt.

EG-lagstiftning

För nötkreatur finns inte som för de övriga produktionsdjurslagen några gemensamma EG-bestämmelser. Det kontrollprogram Sverige fick godkänt genom EU-beslut 1995 gäller fortfarande.

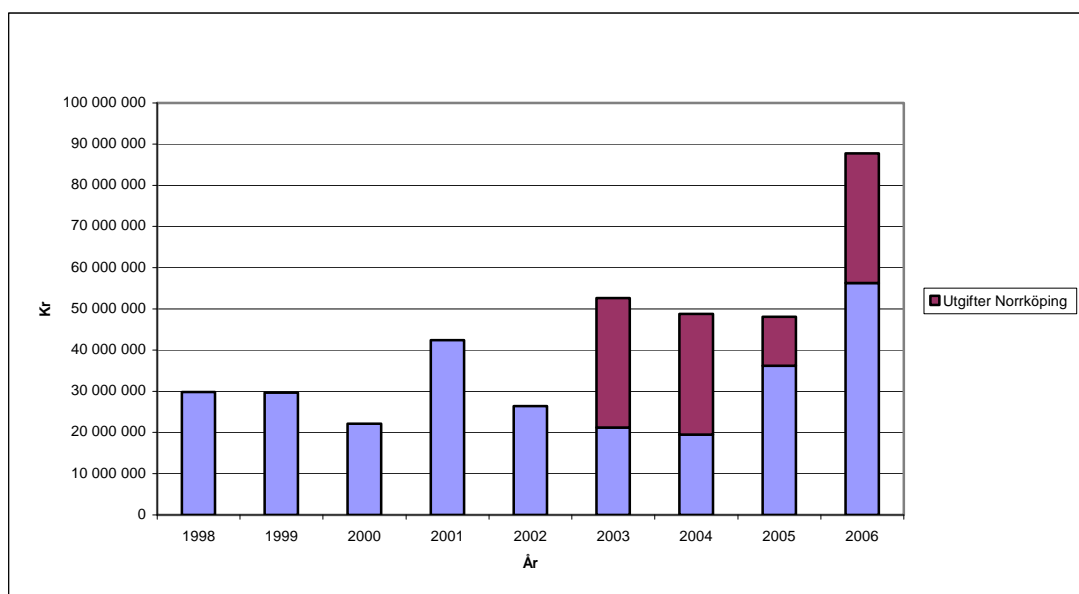
3.4 Kostnader för salmonellaprogrammet

3.4.1 Jordbruksverkets utgifter

När det gäller de statliga utgifterna för salmonellakontrollprogrammet kan de delas upp i ersättning till djurägare samt utredningskostnader. Förstnämnda innehåller posterna djurvärde, produktionsbortfall samt sanering. Utredningskostnader utgörs av veterinär- och laboratorierelaterade kostnader. Förutom de fem nämnda utgiftsposter så gör ”övrigt” en sjätte och sista del.

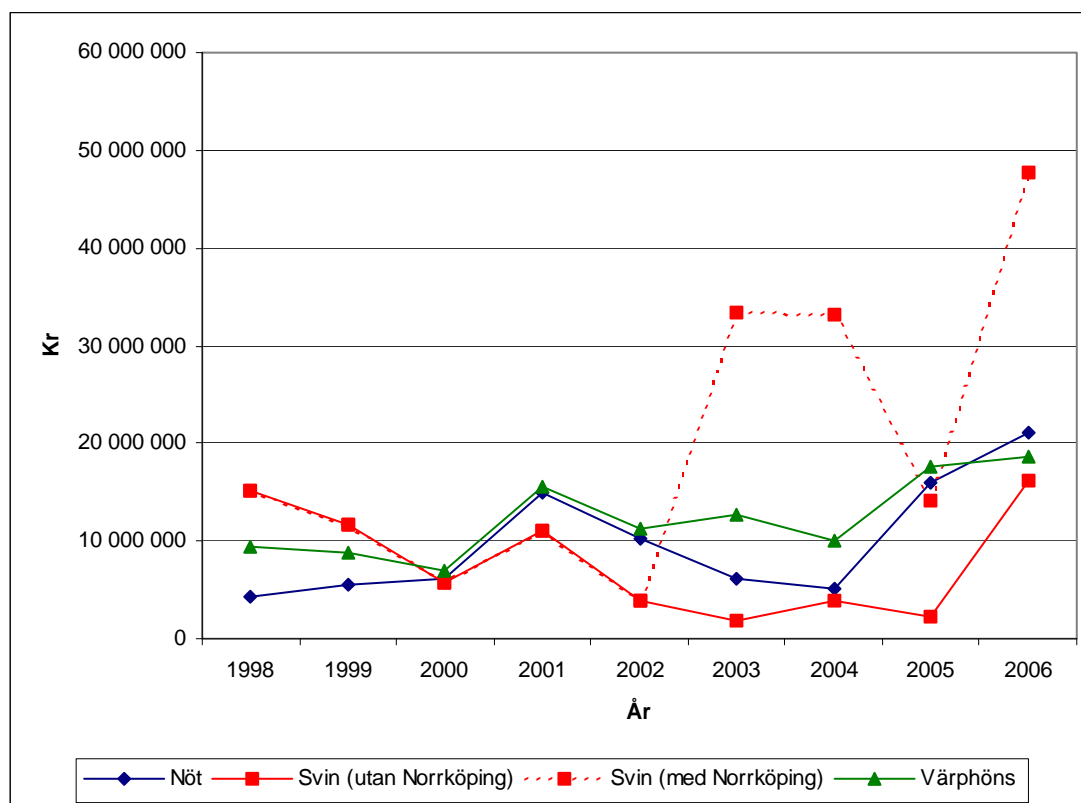
Det är i nuläget är oklart om Lantmännen skall täcka en del av de kostnader som Jordbruksverket ersatt i samband med Norrköpingsutbrottet där kontaminerat foder spred salmonella till ett stort antal svinbesättningar, och en rättslig process pågår. Därav markeras särskilt de utgifter som involverar detta utbrott i kommande diagram och tabeller. Detta berör data från 2003 och framåt.

Till att börja med är det lämpligt att betrakta de totala utgifter Jordbruksverket haft mellan 1998-2006 givet alla de nämnda utgiftsposterna (se Figur 7). Det bör nämnas att rapporterad data behandlar när utbetalningar skett från Jordbruksverkets sida och det är möjligt att själva utbrottet inträffade några år tidigare.



Figur 7. Totala utgifter för Jordbruksverket årsvis mellan 1998-2006

Två påpekanden är lämpliga att göra i detta skede. Till att börja med finns det en tendens till ökande kostnader särskilt om Norrköpingsutbrottet räknas in. För det andra är det rimligt att anta att de kostnader som drabbade djurägare erfar är minst lika höga. I vissa fall erhåller de upp till 70 % av sina utgifter givet vissa utgiftsposter men man bör också uppmärksamma att många utgiftsposter kvarstår och särskilt har någon uppskattning av psykiskt påfrestning inte räknats in. Nästa figur berör Jordbruksverkets totala utgifter uppdelat per nöt, svin och värphöns:



Figur 8. Totala utgifter årsvis för Jordbruksverket uppdelat på produktionsform mellan 1998-2006

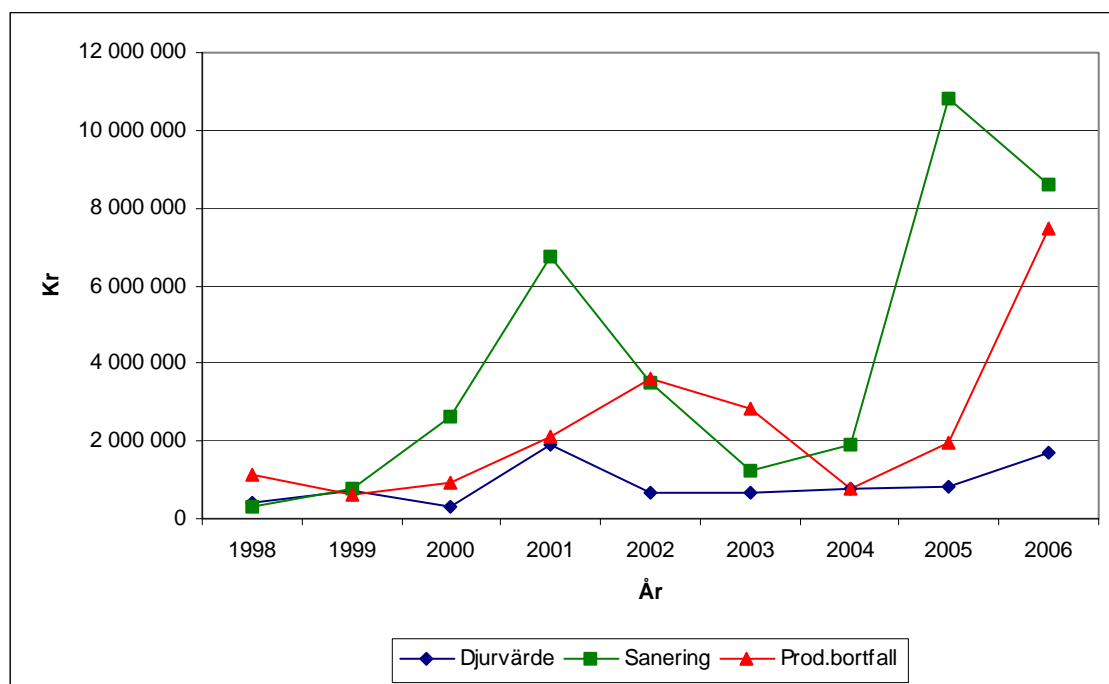
Eftersom Norrköpingsutbrottet berör svinproduktion skjuter utgifterna för denna produktionsform i höjden 2003 och därefter. I övrigt följs nöt och värphöns väl åt, om än oftast en högre utgift för den senare. Sista delen vad gäller denna rapportering av totala utgifter för Jordbruksverket kan det vara intressant att titta på medelvärdet av vardera utgiftspost (bortsett från posten "övrigt") mellan 1998-2006. Detta är samlat i följande tabell:

	Nöt	Svin		Värphöns
		utan Norrköping	med Norrköping	
Djurvärde	894 686 kr	1 117 256 kr	2 746 450 kr	1 721 639 kr
Prod.bortfall	2 377 864 kr	2 659 921 kr	6 908 291 kr	5 498 300 kr
Sanering	4 056 959 kr	2 487 699 kr	5 657 809 kr	4 651 010 kr
Veterinär	654 940 kr	309 124 kr	1 186 158 kr	175 733 kr
Laboratorie	1 851 204 kr	1 071 220 kr	2 015 981 kr	230 732 kr

Tabell 2. Medelvärde årsvis för Jordbruksverkets utgiftsposter 1998-2006

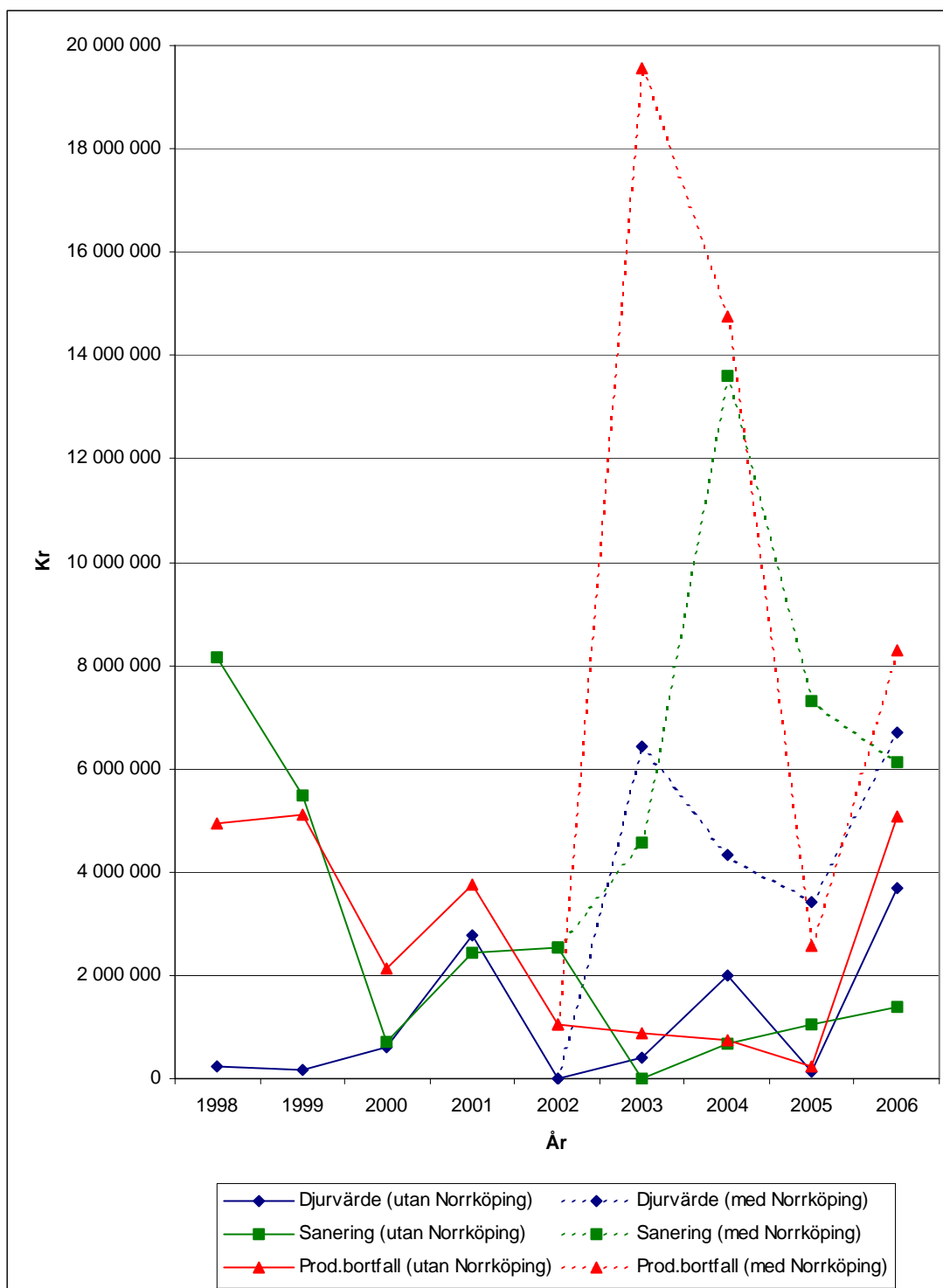
Om Norrköpingsutbrottet räknas in så utmärker sig svin för alla utgiftsposter. Överlag så är det produktionsförlust och sanering som har högst nivåer. Därefter följer laboratoriekostnader medan djurvärde och särskilt veterinärkostnader får ses som förhållandevis låga.

Nästkommade figurer kommer att fokusera på de tre ersättningsberättigade posterna som gäller för de drabbade djurägarna och då mellan 1998-2006. Vi skall betrakta enskilda diagram för nöt, svin och värphöns. För nöt gäller följande:



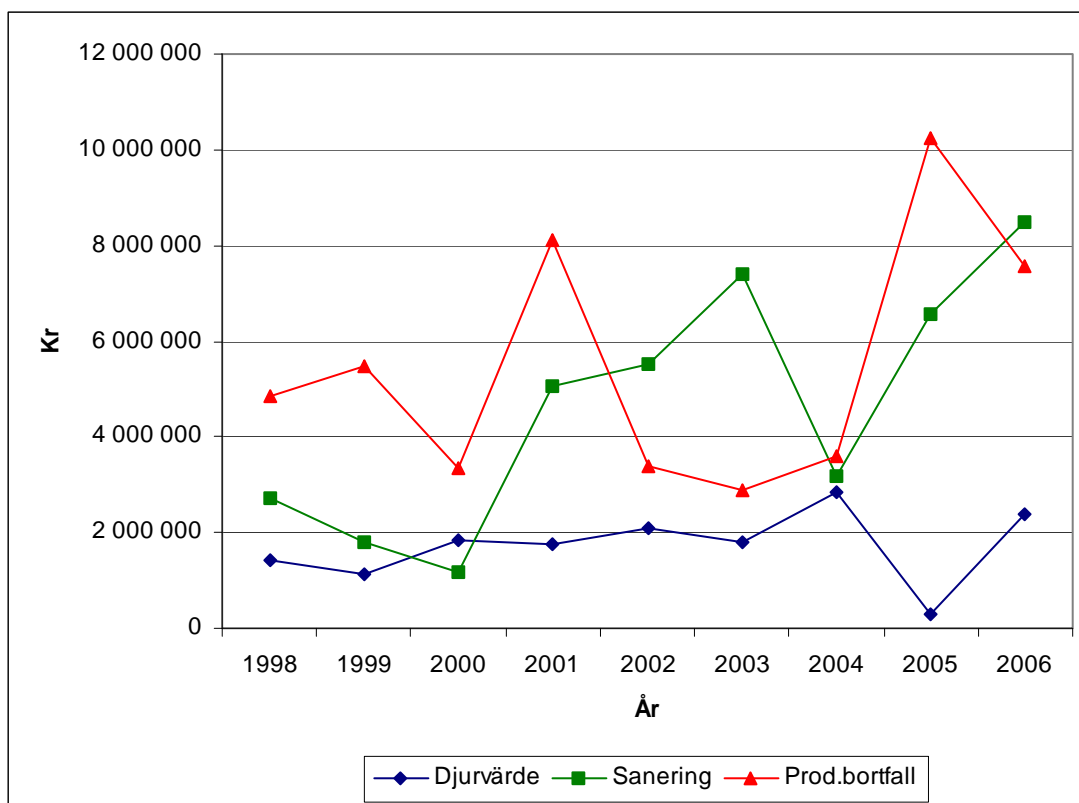
Figur 9. Utgifter Jordbruksverket 1998-2006 för produktionsform nöt gällande djurvärde, sanering och produktionsbortfall

Djurvärde är den lägsta utgiften för nästan alla år. När det gäller sanering och produktionsbortfall så har dessa två poster korsat varandra även om sanering oftast är högst. Särskilt under senare år har saneringskostnaden ökat. För svin blir figuren mer komplicerad när vi för var och en av de tre utgiftsposterna också måste ta med Norrköpingsutbrottet:



Figur 10. Utgifter Jordbruksverket 1998-2006 för produktionsform svin gällande djurvärde, sanering och produktionsbortfall

Vi har en stor variation mellan utgiftsposterna och dessutom är kostnaderna i Norrköpingsutbrottet mycket höga, särskilt produktionsbortfall ligger högt även om sanering inte är långt efter. Om vi räknar bort Norrköpingsutbrottet så är dessa två utgiftsposter ytterst beskedliga. Avslutningsvis har vi värphöns och följande figur:



Figur 11. Utgifter Jordbruksverket 1998-2006 för produktionsform värphöns gällande djurvärde, sanering och produktionsbortfall

Figuren ovan berör alltså endast värphöns eftersom slaktkycklingproduktionen i nuläget är helt uteslutna från det statliga ersättningssystemet. Ånyo ser vi att sanering och produktionsbortfall befinner sig högst medan djurvärde motsvarar en lägre nivå av utbetalningar.

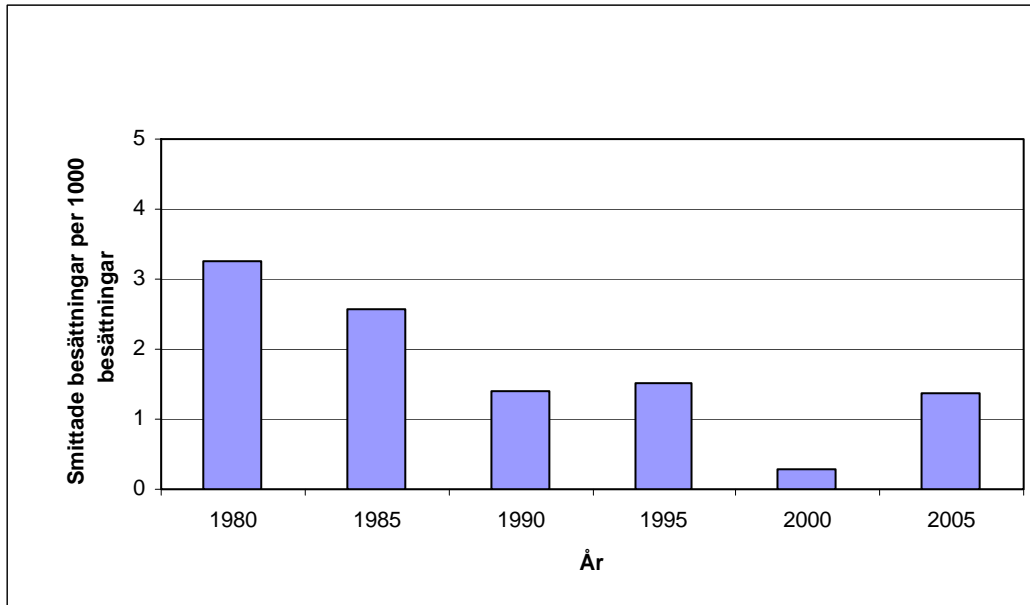
För att sammanfatta denna kostnadsrapportering är det rimligt att tolka senaste tidens utgiftsnivå som ökande. Framst beror det på att vi haft två stora foderburna salmonellautbrott som båda berörde produktionsformen svin. I Norrköpingsutbrottet rör det sig om runt 100 miljoner kronor medan Åhusutbrottet antagligen kommer att hamna på den långt mindre, men fortfarande alarmerande, summan runt 8 miljoner kronor.³¹ I detta sammanhang är det naturligt att se kopplingar till de foderburna salmonellautbrott som inträffade under 70- och 80-talet och som i slutändan ledde till just att produktionsformen slaktkyckling uteslöts från statlig ersättning. Detta är även belyst i Martin Wierups foderutredning (s. 87ff).³²

3.4.2 Risk och kostnad för salmonella i olika produktionsformer

I följande avsnitt kommer beräkningar av risker att drabbas av salmonellasmitta och uppskattade kostnader i olika produktionsformer att redovisas

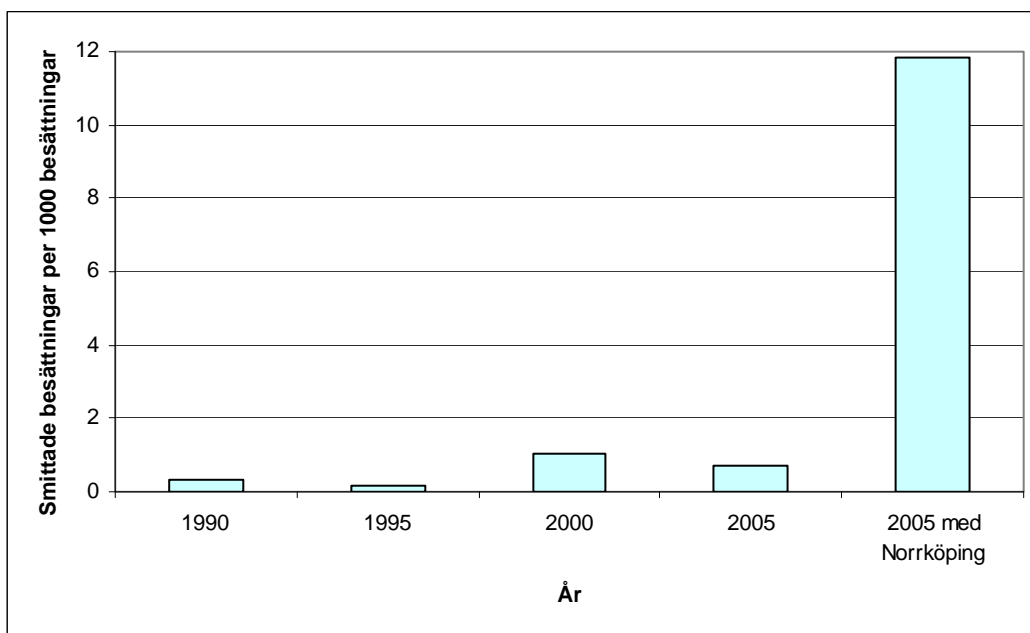
³¹ Åhusutbrottet är dock inte slutreglerat i dagsläget.

³² <http://www.sjv.se/download/18.1ac7fbb10dac953d9c8000516/Utredning+-+Salmonella+i+foder+-+Wierup+-+till+SJV+2006-08-31%284b%29.pdf>. 2006.



Figur 12. Salmonellarisk i mjölkbesättningar

Salmonellarisken för mjölkbesättningar förefaller att ha varit någorlunda stabil över åren och om någon trend kan skönjas är den neråtgående.³³ I Figur 12 ovan har det antagits att 90 % av rapporterade salmonellafallen varje år är i mjölkbesättningar, salmonella i köttbesättningar är sällsynt. Den reducerade risken tillsammans med ett sjunkande antal mjölkbesättningar gör att antal fall årligen förväntas bli lågt.

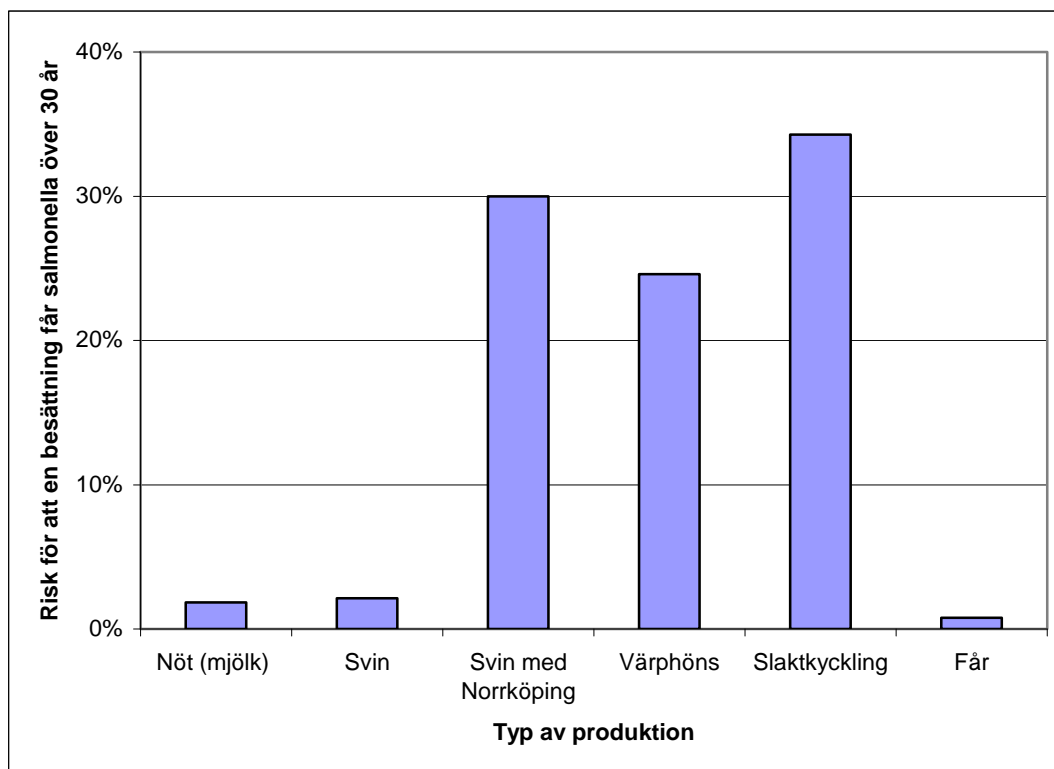


Figur 13. Salmonellarisk i svinbesättningar

I Figur 13 ovan är det antal rapporterade fall per år för alla typer av svinbesättningar (slaktsvin, smågrisuppfoädnin g och integrerade besättningar). Salmonella risken för svinbesättningar förefaller att ha varit stabilt låg, d.v.s. mellan 0 och 1 per 1000 besättningar under ett normalår. Om man inkluderar det foderrelaterade utbrottet för

³³ Data för antal mjölkbesättningar är hämtad från Jordbrukstatistisk årsbok 2006.

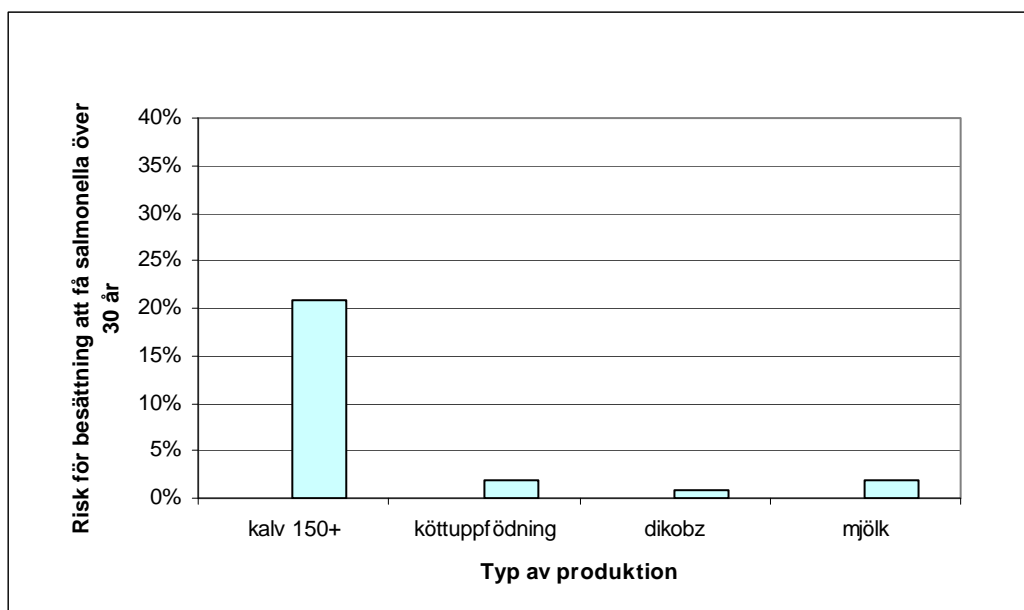
Norrköping i 2005 års siffror blir det en radikalt ökat risk för salmonella i svinbesättningar.



Figur 14. Risk för att en besättning ska få salmonella över en period på 30 år fördelat på typ av produktion

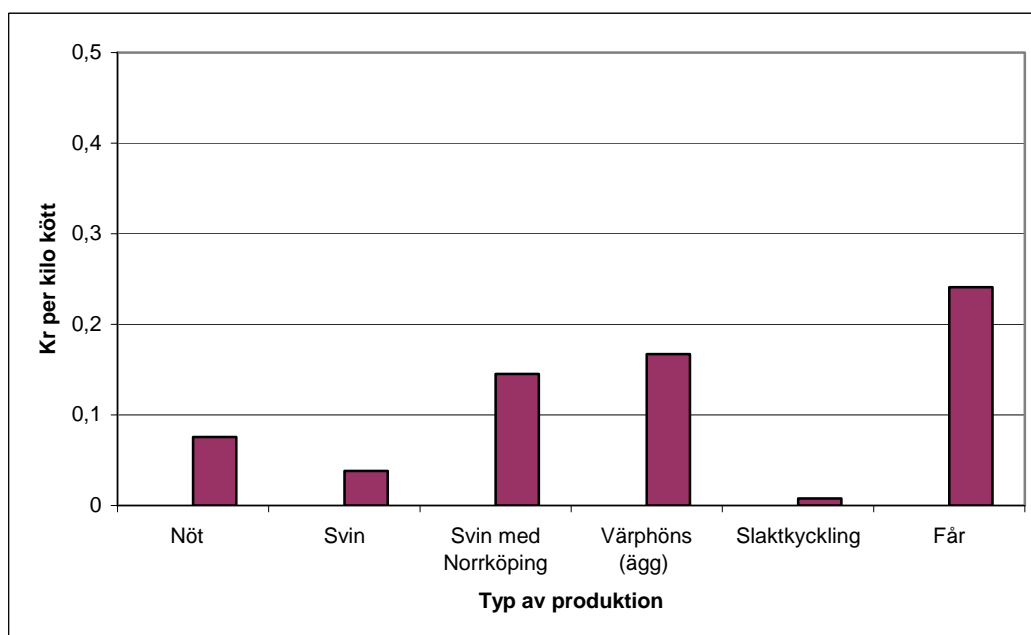
Om man ser på risken för att få salmonella under en lantbrukares tidshorisont (antas i denna analys vara 30 år) ser man att risken för ett utbrott för fjäderfä förefaller vara en storleksordning högre än för nöt, svin och får. För nöt kan de vara av intresse att se på risken³⁴ för olika typer av besättningar såsom kött och mjölk.

³⁴ Risken över 30 år beräknas enligt formeln: 30 års risk = $1 - (1 - \text{årlig risk})^{30}$.



Figur 15. Risk för att en besättning ska få salmonella över en period på 30 år fördelat på typ av nötproduktion

Figuren ovan beskriver risken för salmonella i specialiserad kalvuppfödning jämfört med andra nötproduktioner.³⁵ Det kan noteras att kalvuppfödning där man köper in mer än 150 kalvar från mer än 5 leverantörer har mycket högre risk för att få salmonella än andra nötproduktioner. Den är jämförbar med risken inom fjäderfäproduktionen, se Figur 14. Det kan därför vara befogat att se på riskreducerande åtgärder för denna produktion såsom krav om att ursprungsbesättningarna för kalvarna skall vara med i frivilliga salmonellakontrollen och att de skall vara testade för antikroppar mot salmonella i tankmjölken.



Figur 16. Årliga salmonellakostnader per kilo kött (värphöns per kilo ägg)

³⁵ Wahlström, H. Rapport avseende förekomst av salmonella i nötkreatursbesättningar under 1993-2004 fördelat efter produktionsform, SVA, Uppsala. 2005.

I diagrammet ovan har kostnaderna för salmonella per kilo kött under 2006 illustrerats. Kostnaderna är medelvärdet för Jordbruksverkets utbetalningar under åren 2001-2006, och köttproduktionen är för 2005.³⁶ För värphöns är det kostnaderna per kilo ägg som produceras som är illustrerat, då värdet av köttproduktionen är försumbar relativt äggproduktionen. Man kan också slå ut salmonellakostnaderna per kilo mjölk som produceras vilket skattas till 0,003 kr per kilo, med 2005 års produktion.³⁷ Eftersom mjölkproduktionen inte drabbas vid salmonella förefaller det mer logiskt att se på kostnaderna per kilo kött producerat. Salmonellakostnaderna för Jordbruksverket är ungefär de samma för flera typer av produktioner, ungefär 0,10 kr per kilo kött producerat och kan ge en fingervisning vid en s.k. cost sharing-lösning som kommer att beröras senare i rapporten. Det bör noteras att en cost sharing-lösning för fårproduktionen skulle kunna bli en relativt sett större belastning.

För slaktkyckling som inte får någon statlig ersättning är kostnaderna enligt uppgifter från Agria och Svensk Fågel beräknade till ett medelvärde av 740 000 kr per år.³⁸ Noteras bör att ersättningsnivån för slaktkyckling i Agrias försäkring ligger på 90 %, medan övriga delar av figuren illustrerar Jordbruksverkets kostnader där mellan 50 % och 70 % av kostnaderna ersätts.

3.4.3 Kostnader för producenten

Kostnader för djurägaren uppstår i samband med den obligatoriska provtagningen, i samband med smitta i besättningen och i samband med den frivilliga salmonellakontrollen.

Under punkt 3.4.1 rapporterades Jordbruksverkets utgifter. Dessa berörde tre ersättningsbara poster för den drabbade djurägaren (djurvärde, produktionsbortfall och sanering), två poster gällande utredningskostnader (veterinär- och laboratorierelaterade kostnader) samt en ”övrigt”-post. Som nämnts i denna del så är det rimligt att anta att drabbade djurägare som grupp erfar årsvis minst lika stora kostnader som Jordbruksverket. Detta gäller även inräknat den ersättning de erhåller av just Jordbruksverket. Bland de poster som inte alls ersätts finns t.ex. medhjälp vid provtagning och skyddskläder, men även lågt ekonomisk restvärde vid byte av inredning ses ofta som ett stort avbräck för den drabbade djurägaren.

Inom det obligatoriska kontrollprogrammet krävs för vissa djurslag idag täta obligatoriska provtagningar, exempelvis för avelsfjäderfä, medan provtagningskrav saknas för exempelvis nötkreatur. Vissa provtagningar kan göras av djurägarna själva, medan andra ska utföras av officiell veterinär. Den obligatoriska salmonellakontrollen beräknas enligt respektive branschorganisation medföra följande kostnader totalt för respektive djurslag. Angivna kostnader i Tabell 3 får dock ses som ungefärliga.

	Slaktkyckling	Värphöns	Svin	Nötkreatur
Obligatorisk provtagning	1 500 000 kr/år	2 000 000 kr/år	150 000 – 200 000 kr/år	0 kr
Frivilliga programmet	Ingår delvis i ovan	Ingår delvis i ovan	1 200 000 – 1 500 000 kr/år	2 500 000 kr/år

Tabell 3. Branschens kostnader för den obligatoriska provtagningen och det frivilliga programmet

³⁶ Jordbruksstatistisk årsbok 2006.

³⁷ Jordbruksstatistisk årsbok 2006.

³⁸ Beräknat på 2004-2006, dock ej slutreglerat.

4 Analys ur veterinärmedicinskt perspektiv

4.1 Slaktkyckling

Övervakningsprogrammet för slaktkyckling fungerar väl. Provtagningen enligt det nya EU-godkända kontrollprogrammet sker nu på ett mycket enklare sätt, och kostnaderna har mer än halverats. Salmonellakontrollen anses också av branschen ge ett klart mervärde för produkten.

Offentlig kontroll

Den offentliga kontrollen av övervakningsprogrammet bör dock förändras. Länsstyrelserna har tillsyn över Jordbruksverkets föreskrifter som meddelats med stöd av zoonosförordningen. I en ny samlad föreskrift regleras sedan februari 2007 den obligatoriska kontrollen i fjäderfäbesättningar. Enligt denna föreskrift ska laboratorier som utför analyser i salmonellaövervakningen kvartalsvis rapportera till länsveterinären som i sin tur årsvis ska rapportera till Jordbruksverket. Detta innefattar även slaktkyckling. Detta system för offentlig kontroll har redan tidigare funnits för värphöns, men har där fungerat dåligt, vilket beskrivs senare under rubriken "Värphöns". Inget gemensamt system för länsstyrelsernas insamlande av data, kontroll mot befintliga produktionsanläggningar och inrapportering till Jordbruksverket finns idag uppbyggt för slaktkyckling. Det är bra att provtagningen fungerar i praktiken, men för att salmonellaprogrammet ska tåla en granskning krävs att det finns en fungerande offentlig kontroll, inklusive en dokumentation av att kontroll har skett och resultatet av denna.

Slaktkycklingflockar ska provtas inför slakt, och slakterierna kontrollerar att djuren är provtagna innan de hämtas. Brister i provtagningen är självstraffande eftersom fåglarna inte tas emot av slakterierna. Ofta är den officiella veterinären vid slakteriet och salmonellakontrollveterinären i besättningen samma person, vilket bidrar till en helhetssyn och god överblick. Det finns en betydande potential för att effektivisera och reducera den administrativa bördan i den offentliga kontrollen och kontrollmyndigheterna bör inom ramen för den nationella kontrollplanen ta tillvara möjligheterna för effektivisering. Då det i praktiken är vid slakterierna som en kontroll av provtagningen sker, och slakterierna står under överinseende av en officiell veterinär skulle det underlätta länsstyrelsernas arbete om deras samarbete med slakterier och Livsmedelsverket ökade vad avser salmonellakontrollen. Det bör även ske en dokumentation av den offentliga kontrollen.

Vid några mindre slakterier som slaktar mindre än 10 000 egenuppfödda fåglar ligger ansvaret för den offentliga kontrollen inte på Livsmedelsverket utan på kommunen. I dessa fall bör samarbete med kommunerna ske.

Beskrivningen ovan gäller produktionsanläggningarna i den nedre delen av avelspyramiden. Provtagning i avelsledet sker med tätare intervall och antalet avelsbesättningar är lägre. Ett återrapporteringskrav som beskrivs nedan skulle dock kunna underlätta arbetet.

Det frivilliga kontrollprogrammet och möjligheter till statlig ersättning vid smitta

Utöver det obligatoriska programmet med provtagning i övervakningssyfte kan de djurägare som önskar även ansluta sig till det frivilliga kontrollprogrammet. Detta innefattar åtgärder av framför allt hygienisk karaktär för att hindra att salmonellasmitta introduceras och etablerar sig i besättningen. För slaktkycklingbranschen är anslutningsgraden till den frivilliga kontrollen mycket hög, ca 98 %.

Eftersom slaktkycklingbranschen är undantagen från möjligheten till statlig ersättning vid salmonellasmitta bekostas såväl saneringar som övriga kostnader och förluster i samband med detta helt och hållet av djurägaren. En försäkring som erbjuds av försäkringsbolaget Agria, och som kräver anslutning till det frivilliga kontrollprogrammet, täcker 90 % och resterande 10 % är självrisk för djurägarna. Svensk Fågel har vid ett flertal tillfällen framfört en tydlig ståndpunkt att staten bör ersätta slaktkycklingbranschen i lika hög grad som andra djurslag, och att branschen inte borde betraktas som en riskbransch. Trots att staten inte bidrar till kostnaderna vid sanering riktas beslut med detaljerade saneringsplaner till drabbade besättningar, vilket upplevs som ologiskt, besvärande och fördyrande. Nya EG-bestämmelser kräver nu bekämpning av vissa salmonellaserotyper (*S. enteritidis*, *S. hadar*, *S. infantis*, *S. typhimurium* samt *S. virchow*) om de konstateras hos avelsfjäderfä, men Sverige får inte del av EU:s medfinansiering av djurvärdes- och saneringskostnaderna eftersom endast statens kostnader medfinansieras. Delar av Svensk Fågels skrivelse till Jordbruksverket återfinns under den utförliga djurslagsvisa beskrivningen i Bilaga 1.

Överföring av huvudmannskapet för det frivilliga programmet från staten till Svensk Fågel planeras under 2007. Branschorganisationen tar då över det program som drivits av staten sedan 1970, vilket är positivt då uppdelningen att branschen driver frivilliga program medan staten föreskriver obligatorium är funktionell. Till grund för den frivilliga kontrollen ligger Jordbruksverkets föreskrifter som för närvarande är under omarbetning (sommaren 2007).

Anslutning till det frivilliga kontrollprogrammet bör rimligtvis medföra en ökad andel statlig ersättning vid en eventuell salmonellasmitta i besättningen, även vid produktion av slaktkyckling. Borttagandet av den statliga ersättningen 1984 ledde till en kraftig utveckling av smittskyddsarbetet i branschen. Antalet smittade besättningar per år ligger nu på en mycket låg nivå. Ett villkor för statlig ersättning vid smitta bör dock vara att besättningen är ansluten till den frivilliga kontrollen. Det system med en riksläkare som i andra syften används inom slaktkycklingbranschen har gjort att standarden i besättningarna kan jämföras och hållas på en god nivå. Detta borde så gott det är möjligt kunna borga för att besättningarna inom den frivilliga kontrollen bedöms någorlunda lika när det gäller att uppfylla anslutningskraven.

Anslutning till ett frivilligt kontrollprogram innebär ett åtagande utöver det obligatoriska, där djurägaren har en lägre risk för smitta, och om bestämmelserna ändras, får en högre ersättning om han ändå drabbas. Som föreskrifterna för det frivilliga programmet är utformade idag ingår även här samma provtagningskrav som i det obligatoriska programmet. Jordbruksverket kan i sitt föreskriftsarbete nu välja att ta bort provtagningen ur den frivilliga föreskriften, vilket skulle vara rimligt då den

nya föreskriften om obligatoriska kontrollen nu tydligt visar de krav samtliga producenter måste uppfylla.

Det vore dock bättre att även i fortsättningen låta den frivilliga kontrollen omfatta samma provtagning som föreskrivs i obligatoriet. Den nya föreskriften, som bör meddelas med stöd av förordningen (1985:343) om kontroll av husdjur m.m., bör dessutom innefatta tydliga krav på återrapportering till kontrollmyndigheterna, d.v.s. Jordbruksverket och/eller länsstyrelserna. Om länsstyrelserna i de nya föreskrifterna utses att vara kontrollmyndighet och får en återrapportering för åtminstone den del av produktionen som gäller avelsledet skulle detta underlätta länsstyrelsernas administrativa börda, samtidigt som merarbetet för branschorganisationen borde bli begränsat. På lämpligt vis kan genomförda provtagningar i avelsledet sammanställas och årsvis meddelas respektive länsstyrelse samt Jordbruksverket.

Återrapporteringskravet för huvudmannen i det frivilliga kontrollprogrammet bör utökas så att länsstyrelsernas offentliga kontroll av i första hand avelsleden förenklas.

Förslag - Slaktkyckling

1. Ersättningsbestämmelserna bör i samband med övergång till ett s.k. cost-sharing-system ändras så att slaktkycklingproducenter som deltar i det frivilliga kontrollprogrammet blir berättigade till statlig ersättning på samma nivå som andra produktionsformer.
2. Länsstyrelserna bör vid offentlig kontroll utnyttja befintlig rapportering inom Livsmedelsverkets offentliga kontroll av fjäderfäslakterier.
3. Återrapporteringskravet för huvudmannen i det frivilliga kontrollprogrammet bör utökas så att länsstyrelsernas offentliga kontroll av i första hand avelsleden förenklas.

4.2 Värphöns

Kontrollprogrammet för värphöns är nyss omarbetat bl.a. med införlivning av ny EG-lagstiftning. Provtagningen sker nu på ett mycket enklare sätt och nivån på övervakning är tillfredsställande.

Offentlig kontroll av den obligatoriska provtagningen

Det största problemet med salmonellakontrollen på värphöns är idag att systemet för offentlig kontroll. Systemet är av flera anledningar är mycket svårarbetat, vilket om det inte förbättras gör att programmets trovärdighet undermineras. För att salmonellaprogrammet ska tåla en granskning krävs att det finns en fungerande offentlig kontroll.

Länsstyrelserna har ansvaret för den offentliga kontrollen av det obligatoriska programmet och ska årsvis rapportera resultatet av den offentliga kontrollen till Jordbruksverket. Länsstyrelsernas uppföljning av programmet och de åtgärder som satts in mot djurägare som inte genomfört den obligatoriska provtagningen varierar

avsevärt mellan olika län. En rad svårigheter och felkällor gör dock att kontrollen idag är svår att genomföra på ett tillfredsställande vis.

Ett problem är bristen på tillämpligt register. Flera register finns, men inget av dem är uppbyggt för att vara funktionellt i salmonellakontrollen. Ett värphönsregister som länsstyrelserna har tillgång till finns på Jordbruksverket och ägs av registerenheten. Alla värphönsbesättningar med mer än 350 hönsplatser ska registreras till en kostnad av 3000 kr. Den obligatoriska kontrollen gäller dock besättningar med fler än 200 höns och även mindre besättningar som säljer ägg via mellanhand. Arbete pågår också med att skapa ett nytt fjäderfäregister på Jordbruksverket med anledning av fågelinfluensan, där samtliga fjäderfäbesättningar ska registreras, men då alltså även de som inte omfattas av den obligatoriska salmonellakontrollen. Svenska Ägg har ett eget register som myndigheterna inte har tillgång till. Länsstyrelserna kompletterar utdrag ur värphönsregistret med egen kunskap från länet.

Möjligheterna att kunna kontrollera och rapporterna beror även på om länsstyrelsen fått rapport från unghönsuppfödarna om insatta flockar, om laboratorierna rapporterar till länsstyrelserna som de ska, om djurägarna fyllt i följesedlarna rätt så att provsvaren går att spåra till rätt byggnad och flock, och om länsstyrelserna prioriterar detta arbetsområde som kräver ständig bevakning.

Vissa åtgärder har vidtagits för att förbättra möjligheterna till kontroll. Laboratorierna har fått påminnelser från Jordbruksverket om kravet på korrekt rapportering, och den nya fjäderfäföreskriften innehåller en skyldighet för djurägare att fylla i följesedlar korrekt. Därutöver har länsstyrelserna påmint om rapporteringskravet.

Salmonellakontroll vid äggpackerierna

Det finns ca 140 äggpackerier, varav ca 10 större, och de allra flesta av dessa ligger under Livsmedelsverkets kontroll. I regelverket som gäller äggpackerier finns numera bestämmelser om att ägg endast får tas emot från salmonellakontrollerade besättningar. Sedan 2006 gör Livsmedelsverkets inspektörer en mer noggrann kontroll när det gäller salmonella vid besök i äggpackerierna.

Livsmedelsverket uppger att en genomgång görs för att se att samtliga leverantörers samtliga flockar provtagits som föreskrivet. Kopior på resultaten från salmonellaprovtagningarna i flockarna i de levererande besättningarna ska finnas på packeriet, varav ett prov per år ska vara taget av officiell veterinär.

Om packeriet inte kan visa detta ska kontrollen numera resultera i en s.k. allvarlig anmärkning. En allvarlig anmärkning ska enligt "Livsmedelsverkets instruktion till inspektion och godkännandeprövning av äggpackerier" efter kommunikering följas upp med föreläggande med vite. Föreläggandet kan inkludera revidering av företagets egenkontrollprogram. Omedelbart beslut om saluförbud och omhändertagande av enskilda partier ska övervägas. Förnyad inspektion bör sedan följa. Instruktionen anger vidare att myndigheten vid allvarliga brister i egenkontrollen ska överväga att polisanmäla företaget och att dra in godkännandet för hela eller delar av verksamheten.

Livsmedelsverket uppger att kontrollen i viss mån sker som en systemkontroll. Vissa packerier har ett datasystem som varnar när provresultat inte kommit in, samtidigt

som leveranser från den aktuella leverantören styrs om direkt till äggproduktindustrin där en värmebehandling sker.

Sedan den mer noggranna kontrollen startade under andra kvartalet 2006 har endast en handfull packerier fått anmärkning på dokumentationen av leverantörernas salmonellaprovtagningar. Livsmedelsverket uppger vidare att packerierna inte alls verkar ha samma problem med att få in provsvaren som länsstyrelserna.

Det finns en betydande potential för att effektivisera och reducera den administrativa bördan i den offentliga kontrollen, och kontrollmyndigheterna bör inom ramen för den nationella kontrollplanen ta tillvara möjligheterna för effektivisering. Sedan Livsmedelsverket införde noggrannare kontroll i äggpackerierna har en viss dubbelkoll blivit resultatet. Något regelbundet utbyte av information om salmonellakontrollen mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverket har dock inte etablerats. Om kontrollen på äggpackerierna genomförs som beskrivet skulle det underlätta länsstyrelsernas arbete om deras samarbete med äggpackerier och Livsmedelsverket ökade avseende salmonellakontrollen. Det bör även ske en dokumentation av den offentliga kontrollen.

Beskrivningen ovan gäller produktionsanläggningarna i den nedre delen av avelspyramiden. Provtagning i avelsledet sker med tätare intervall och antalet avelsbesättningar är lägre. Ett återrapporteringskrav som beskrivs nedan skulle dock kunna underlätta arbetet.

Det frivilliga kontrollprogrammet

En överföring av huvudmannaskapet för det frivilliga programmet från staten till Svenska Ägg planeras under 2007. Anslutning till ett frivilligt kontrollprogram innebär ett åtagande utöver det obligatoriska, där djurägaren har en lägre risk för smitta, och får en högre ersättning om han ändå drabbas. Det resonemang om provtagning och återrapporteringskrav som förts ovan för slaktkycklingbranschen är även relevant för värphönsbranschen.

En återrapportering för den del av produktionen som gäller åtminstone avelsledet skulle underlätta länsstyrelsernas administrativa börda, samtidigt som merarbetet för branschorganisationen borde bli begränsat. På lämpligt vis kan genomförda provtagningar i avelsledet sammanställas och årsvis meddelas respektive länsstyrelse samt Jordbruksverket.

Förslag – Värphöns

1. Länsstyrelserna bör vid offentlig kontroll utnyttja befintlig rapportering inom Livsmedelsverkets offentliga kontroll av äggpackerier.
2. Återrapporteringskravet för huvudmannen i det frivilliga kontrollprogrammet bör utökas så att länsstyrelsernas offentliga kontroll av i första hand avelsleden förenklas.

4.3 Svin

Salmonellaövervakning i svinproduktionen

Sverige har en unikt låg förekomst av salmonella även hos svin och i svenskproducerat svinkött. Under åren 1995-2006 har inga fall av human salmonellos satts i samband med svensk producerat svinkött. Denna låga förekomst av salmonella i svinproduktionen illustrerades av att det under Norrköpingsutbrottet 2003 undersöktes ungefär 75 000 svin i uppföljningen av utbrottet, och att då endast 2 var positiva för salmonella och korskontamination av proven kunde inte uteslutas.

Salmonella ger sällan kliniska symtom hos svin. Den kliniska övervakningen är därför inte verkningsfull och inga fall med kliniska symtom har upptäckts under 1993-2005. Salmonella hos svin har upptäckts i 53 fall under åren 1993-2005 bl.a.:

- smittspårning 29 fall (55 %)³⁹
- prov av lymfknutor (3000 årligen) där 8 fall upptäckts
- prov i avels- och gyltproducerande besättningar årligen och i suggpool som görs 2 gånger årligen med en design prevalens på 5 %.⁴⁰ I denna provtagning så upptäcktes 4 besättningar.
- i BIS-programmet togs det ut träckprov (10 som poolades till 2 prov för analysen) i besättningen, där upptäcktes 5 besättningar, men programmet har nu upphört
- provtagningen i styckning har påvisat salmonella på svinkött 2 gånger under perioden 1995-2006 av över 20 000 prov

Det kan noteras att övervakningsprogrammet idag inte är lika intensivt som tidigare. Utbrottet i Norrköping upptäcktes vid BIS-provtagningen i svinbesättningar men detta program har upphört. Lymfknuteundersökningen på slakterier är enbart ett stickprov av läget på i huvudsak slaktsvin. Ett utbrott motsvarande Norrköping blir därför svårt att upptäcka inom svinproduktionen förrän efter lång tid om det inte finns någon misstanke om kontaminering av foder eller motsvarande. Självfallet bör en fodersmitta dock upptäckas redan på foderfabriken.

En heltäckande utvärdering av övervakningen av salmonella hos svin behövs för att se hur effektiv den är givet all övervakning som sker idag. Det vore lämpligt att se vilken övervakning som är nödvändig för en designprevalens på 1 % (troligt mål/"target" för EU) eller 0,1 %. Man bör också se på om 5 % är en lämplig designprevalens inom svinbesättningar. Cameron och Martins modell baserat på scenarioråd för en sådan evaluering är lämplig metodik för detta.⁴¹

EU har med stöd i salmonella kontroll förordningen (EG) 2160/2003 och genom beslut 2006/668/EG fastställt att baslinjestudier av slaktsvin skall göras under perioden oktober 2006 till oktober 2007. På basis av resultaten skall EU-kommissionen fastställa ett prevalensmål för gemenskapen ("target prevalence")

³⁹ Alla fallen upptäcktes i samband med Norrköpingsutbrottet 2003. Notera att Åhusutbrottet inte är med i denna sammanställning.

⁴⁰ Provtagningen skall vara tillräcklig för att upptäcka en 5 % prevalens med 95 % sannolikhet, dvs. mellan 10-55 prov beroende på besättningsstorlek.

⁴¹ Martin PA, Cameron AR och Greiner M. "Demonstrating freedom from disease using multiple complex data sources 1: a new methodology based on scenario trees". *Prev Vet Med.* May 16;79(2-4):71-97. 2007.

under vintern 2008. Motsvarande studie för avels- och gylltproducerande besättningar planeras starta i oktober 2007. Medlemsländerna skall inom ett halvår efter att målprevalensen är fastställd skicka in 3-åriga kontrollprogram syftande till att nå målen enligt artikel 5 (7) av förordning (EG) 2160/2003. En svensk syn på vad som utgör en ekvivalent salmonellarisk bör klargöras eftersom frågan blir aktuell när andra EU-länder kommer ned mot nordiska prevalensnivåer. I dagsläget bedöms Sverige, Norge och Finland utgöra en ekvivalent risk.

Provtagning i baslinjestudien sker från lymfknotor vid slakt. Utöver detta sker i vissa länder däribland Sverige en kompletterande frivillig provtagning med svabbprov av slaktkroppar eller via serologi av köttsaft. Serologisk provtagning är övervakningsmetoden i Danmark vid undersökning av köttsaft, men när metoden tillämpades i Sverige fick man många falska positiva (10 % av proven var över cut-offvärdet, även om de var bakteriologisk negativa).⁴² Detta understryker att serologiska tester måste utvärderas på den faktiska populationen som den tillämpas på. Serologi och bakteriologisk diagnostik är kompletterande metodiker som berättar olika historier, serologi ger en exponeringshistoria med risk för falska positiva svar i motsats till bakteriologin som ger en ögonblicksbild med risk för falska negativa svar. Serologin är inriktad på antikroppar för *S. typhimurium* och *S. choleraesuis* och upptäcker inte alla andra salmonellaserovarer.

Det pågår ett nordiskt samarbete syftande till att ta fram ett gemensamt salmonellakontrollprogram för alla nordiska länder som kan skickas in till EU för godkännande. I viss mån kan det vara befogat att särskilja mellan Danmark som har en salmonellareduktionsstrategi och -övervakning baserad på serologi och Norge, Finland och Sverige som har en eliminationsstrategi och övervakning baserat på bakteriologi. Inom ramen för samarbetet kommer utvärdering av olika metoder för provtagning i besättningar såsom sock- eller svabbprov sannolikt att ske. Det nordiska samarbetet var lyckat för salmonellakontroll på fjäderfä och kommer att spara tid och kraft både för de nordiska länderna och för EU-kommissionen, speciellt när programmen skall revideras vart tredje år.

Rent lagmässigt sett saknas specifika föreskrifter som motsvarar den obligatoriska provtagningen i det EU-godkända programmet från 1995. Genom hänvisningar i lagstiftningen sedan år 2003 är provtagningen i praktiken i princip ändå tvingande, men lagstödet bör förtydligas när det nya kontrollprogrammet godkänns.

⁴² Wiuff C, Thorberg BM, Engvall A och Lind P. "Immunochemical analyses of serum antibodies from pig herds in a Salmonella non-endemic region". *Vet Microbiol.* Feb 26;85(1):69-82. 2002.

Förslag - Övervakning svin

1. Den nuvarande övervakningen ses över för att säkerställa att den verifierar att prevalensen salmonella är lägre än 1 %, eventuellt 0,1 % (designprevalens). Om nödvändigt så utreds möjliga alternativ för en utökad övervakning.
2. Det bör klargöra vad som utgör en ekvivalent salmonellarisk med andra EU länder och det bör finnas en beredskap för att starta ekvivalensdiskussioner med andra medlemsländer inom EU.
3. Det nordiska samarbetet med att utvärdera diagnostik och övervakning inom svinbesättningar bör fortsätta.
4. Riskfaktorer för salmonella i svinbesättningar bör kartläggas.

Procedur vid salmonellamisstankar i svin- och nötkreatursbesättningar

Proceduren vid salmonellamisstanke har ifrågasatts. Under de senaste åren har det tillämpats en rutin där två besättningsprovtagningar utan fynd av salmonella krävs inför hävande av spärrförklaringen i misstänkta besättningar. Positiva prov tagna från lymfknotor vid slakt samt obduktionsfynd förefaller att ha ansetts som primärfall i en besättning. Följden har varit att alla misstänkta besättningar (på grund av exempelvis positiva lymfknot prov, obduktionsfynd, smittspårning, mm.) har hanterats enligt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpande av salmonella hos djur (saknr K 102):

16 § Om salmonella inte återfinns i besättningen vid den efter primärfallet inledande besättningsprovtagningen samt efter besättningsprovtagning utförd en månad senare får, förutom i fjäderfäbesättningar, efter samråd med Jordbruksverket och länsstyrelsen, beslut om spärrförklaring upphävas av veterinären på Jordbruksverkets blankett D 10 utan att sanering utförts.

SVA har undersökt vid vilken av dessa två provtagningar salmonella påvisades i 31 nötbесättningar, under perioden 2002-2006.⁴³ Av dessa påvisades 30 vid den första provtagningen och endast en vid den andra provtagningen efter att den första varit negativ.

För svin påvisades under perioden 2002-2006 salmonella i 11 besättningar⁴⁴, 10 besättningar var positiva vid den första provtagningen och en vid den andra provtagningen. I den besättning där salmonella påvisades vid andra provtagningen påvisades *S. typhimurium* NST vid provtagning av lymfknuta från slakt, men *S. mbandanka* i andra provtagningsomgången ute i besättningen. Bara ett prov var positivt i andra omgången och inga fler positiva prov förekom.⁴⁵

SVA har också undersökt sannolikheten för att salmonella påvisas vid misstanke i nötbесättningar. Sannolikheten beror på anledningen till att undersökning görs. Störst sannolikhet att besättningen ska vara positiv är det vid klinisk misstanke (34 positiva

⁴³ Helene Wallstrom i PM den 10 april 2007 för nöt och PM den 11 april 2007 för svin.

⁴⁴ Uppgifter saknas om Norrköpingsutbrottet, där 29 besättningar var smittade

⁴⁵ Personligt meddelande Elöd Szántó, Jordbruksverket

besättningar utav 34 misstänkta, 100 %), obduktion (37 positiva utav 52 misstänkta besättningar, 71 %), och för sanitetsslakt (24 positiva utav 41 misstänkta besättningar, 59 %).

Det är vanligt att salmonella inte påvisas i besättningen trots att salmonella påvisats vid provtagning av ett enskilt djur exempelvis vid slakt. Ungefär var tredje misstänkt besättning är negativ (72 negativa av 221 misstänkta besättningar). Att det inte återisolerats vid fynd av salmonella i lymfknotor vid slakt kan ha sin förklaring i att djuret tidigare varit exponerat för salmonella utan att smittspridning skett i besättningen. Andelen besättningar där salmonella inte återisolerats vid fynd vid sanitetsslakt (41 %) och obduktion (29 %) är bekymmersam. Kontamination på laboratoriet kan vara en möjlig orsak till att salmonella inte återisolerades i besättningen. För att undvika onödiga kostnader bör en rutin upprättas där varje första fynd av salmonella i en besättning (primärfall) alltid åtföljs av en rapport från laboratoriet där man dokumenterar att andra orsaker till fyndet är eliminerat. Dokumentationen bör inkludera tidpunkten för när den aktuella salmonellatypen senast påvisades vid laboratoriet och ringtester samt resultaten av senaste miljöprovtagningen i laboratoriet.

Sammanfattningsvis för nöt- och svinbesättningar som misstänks vara infekterade påvisas salmonellabakterier vid första provtagningen och mycket sällan vid andra provtagningen om den första var negativ. Om den andra provtagningen slopas kan det ge en något förhöjd sannolikhet att man inte upptäcker en salmonellainfekterad besättning. Det är därför befogat att öka sensitiviteten vid denna enda provtagning. SVA har i brev till Jordbruksverket daterat den 27 april 2005 och den 2 april 2007 rekommenderat att NMKL-metoden byts ut med MSRV-metoden vid salmonellautredningar för nöt och svin så fort som möjligt, med motiveringen att MSRV är en mycket mer känslig metod. Ett sådant skifte av metod har redan skett för fjäderfä.

Förslaget på ändrad hantering av misstänkta fall är en policyändring och en förenkling som dock inte föranleder några behov av ändringar i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpande av salmonella hos djur, saknr K (102) utom vad gäller ny analysmetod.

Förslag – Hantering av misstanke om smitta i svinbesättningar

1. Primärfall bör definieras som fynd vid provtagning av djur i själva besättningen eller vid obduktion.
2. Om salmonella inte påvisas efter den inledande provtagningen i den misstänkta besättningen bör spärrförklaringen hävas utan dröjsmål.
3. Salmonellaprov i nöt- och svinbesättningar bör analyseras enligt MSRV-metoden.
4. Vid primärfynd av salmonella bör laboratoriet alltid bifoga en redovisning för hur möjligheten för kontamination har eliminerats, och NRL bör ge riktlinjer för en sådan redovisning.

Det frivilliga kontrollprogrammet

Svenska Djurhälsovården är sedan starten 2003 huvudman för det frivilliga salmonellakontrollprogrammet för svin. Anslutning ger möjligheter till högre statlig ersättning vid åtgärder på grund av smitta i besättningen. För vissa typer av besättningar ökar ersättningsgraden från 0 % till 70 %, hos andra från 50 % till 70 %. Detta ger ett incitament som främjar anslutningsgraden. Anslutningsgraden varierar från 34 % till 100 % beroende på besättningskategori, och högre om man beräknar procent av totalantalet grisar.

Svenska Djurhälsovården uppger att ca 5 % av ansökningarna inte leder till någon anslutning eftersom besättningarna inte uppfyller kraven. Ca 19 % av de anslutna besättningarna uppges vara anslutna med anmärkning, d.v.s. de uppfyller inte på alla punkter bestämmelserna för programmet. Ingen som anslutits har senare uteslutits ur programmet med anledning av anmärkningar. Istället bearbetas djurägaren för att öka sitt smittskyddstänkande.

Detta tillvägagångssätt var inte andemeningen med kontrollprogrammet i relation till de differentierade ersättningsbestämmelserna i zoonosförordningen. Tanken att påverka djurägaren att tänka mer smittskyddsmässigt är dock god. För att kombinera de olika intentionerna skulle ett program med flera nivåer kunna skapas, varav en för dem som uppfyller alla bestämmelser. Ersättningsnivåerna kan anpassas på motsvarande vis, vilket även berörs kort i den samhällsekonomiska analysen senare i rapporten.

När flera olika veterinärer ska göra bedömningar av besättningar i det frivilliga kontrollprogrammet uppstår svårigheter att ha en likartad bedömning. Så som redan sker bör regelbundna sammankomster hållas för att skapa en likartad bedömningsgrund.

Rapporteringen och uppföljningen mellan Svenska Djurhälsovården och Jordbruksverket är bristfällig i det frivilliga kontrollprogrammet, och dialogen bör ökas. Enligt förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur är delegering av kontrollansvaret till länsstyrelserna möjlig. Programmets karaktär och huvudmannens organisation gör dock att sådan delegering är olämplig.

Anslutningsgraden för salmonellakontrollprogrammet för svin är relativt god, för vissa besättningskategorier mycket god. Som kommer att beröras under rubriken "Nötkreatur" är anslutningsgraden för nötkreatur däremot låg, och en omarbetning av kontrollprogrammet till ett mer generellt smittskyddsprogram föreslås. Det är önskvärt att även salmonellakontrollprogrammet för svin ersätts med ett mer övergripande generellt smittskyddsprogram.

Förslag – Frivilligt kontrollprogram för svin

1. Det frivilliga salmonellaprogrammet bör ersättas med ett nytt frivilligt generellt smittskyddsprogram. I detta program kan flera nivåer skapas så att även djurägare som vill starta på en lägre nivå kan delta. Programmet kan efter en bedömning av riskfaktorer anpassas till smittrisken i olika produktionsformer.
2. De statliga ersättningsnivåerna bör anpassas på motsvarande vis i flera nivåer. Ett generellt smittskyddsprogram kan även ligga till grund för ersättningsnivåer vid andra zoonoser och vid epizootisjukdomar.
3. Programmet bör arbetas om till att innehålla fler ”svart-vita” punkter och färre punkter där en bedömning behöver ske, och genomför regelbundna sammankomster för veterinärer som är aktiva i programmen för att likrikta bedömningarna.
4. Öka dialogen och tydliggör vilka uppgifter som ska rapporteras från huvudmannen till Jordbruksverket och hur uppföljning från båda parter ska ske.

Införsel av svin

Vid införsel av svin från ett land som inte omfattas av ett salmonellakontrollprogram som motsvarar det svenska ska djuren provtas två gånger avseende salmonella i avsändarlandet eller i Sverige. Detta regleras i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:70) om införsel av nötkreatur och svin (saknr J 18).

Salmonellaprovtagningen vid införsel bekostas enligt samma föreskrifter av Jordbruksverket om provtagningen sker i Sverige. Risken att salmonellasmitta förs in i landet blir större om provtagning sker i Sverige, och att använda statliga medel för att främja detta handlingsalternativ är olämpligt.

Förslag – Införsel av svin

Om det är möjligt med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt EG-rätten bör bestämmelsen om att staten bekostar salmonellaprov vid införsel tas bort.

4.4 Nötkreatur

Salmonellaövervakning i nötkreaturen

Sverige har en unikt låg förekomst av salmonella hos nötkreatur och i svenskproducerat nötkött. Under åren 1995-2006 har inga fall av human salmonellos satts i samband med svensk producerat nötkött. EU har inga planer på salmonella kontroll i primärproduktionen enligt salmonellakontrollförordningen (EG) 2160/2003.

Salmonella hos nötkreatur övervakas

- a) vid provtagning vid slakt, lymfknotor från 3000 nötkreatur provtas årligen, här upptäcktes 5 % av fallen

- b) vid misstanke efter kliniska symptom (blodig diarré hos nöt och kalvar) och obduktion, under åren 1993-2005 upptäcktes ungefär hälften av fallen i mjölkbesättningar genom klinisk övervakning och en 1/5 del av fallen i dikobesättningar
- c) vid provtagning efter sanitets- och nödslakt.
- d) vid smittspårning från andra besättningar, ungefär 17 % upptäcktes via smittspårning
- e) vid frivilliga salmonellakontrollen (vid inköp från flera än 5 besättningar eller mer än 50 djur skall det tas prov innan djuren kommer till besättningen). Inga besättningar upptäckta ännu, våren 2007

Den kliniska övervakningen är och har varit en viktig del av salmonellakontrollen för nöt. Något bekymmersamt är att runt 1995 provtogs minst ett djur från nästan varje besättning för salmonella i samband med obduktion eller nödslakt. Vid sanitets- och nödslakt togs 20 000 prov under 1995 men idag ca 2000 prov, vilket innebär att djur från nästan varje nötbesättning blev provtagna årligen runt 1995 medan provtagningsfrekvensen nu är mycket lägre nu. Övervakningen vid nödslakt har fallit bort till 80-90 % sedan 1995 och det väcker frågan om hur väl övervakningen av salmonella är i nötproduktionen idag.

Ett problem för tjurkalvsuppfödningen är att kvalitetssäkra inköpta kalvar med hänsyn till salmonellastatus. Besättningar med uppfödning av tjurkalvar får inte någon ersättning vid fynd och sanering av salmonella om det köps in mer än 150 kalvar från 5 eller flera besättningar under den senaste 12-månadersperioden. Tjurkalvarna köps in från mjölkbesättningar för att födas upp till mellankalvar eller ungdjur som går till slakt. Dessa uppfödningar kan i viss mån fungera som en indikator ("sentinel") för salmonellastatusen i mjölkbesättningar.

S. typhimurium och *S. dublin* utgör huvuddelen av salmonellaproblemen hos nöt. Det finns serologiska (ELISA) tester som har utvärderats på mjölkbesättningar⁴⁶ för *S. dublin* och i Danmark har man utvärderat serologiska testernas prediktiva värden.⁴⁷ ELISA för serumprov och mjölk är också utvärderat för *S. typhimurium* hos nöt.⁴⁸

En heltäckande utvärdering av övervakningen av salmonella hos nöt behövs för att se hur effektiv den är. Det vore lämpligt att se vilken övervakning som är nödvändig för en designprevalens på besättningsnivå på 1 % eller 0,1 %. Man bör också se på om 1, 5 eller 10 % är en lämplig designprevalens inom nötbesättningar. Andra frågor som bör beaktas är storleken av besättningen och eventuellt andra riskfaktorer som exempelvis handel med livdjur. Man bör se på alternativen inklusive kostnaderna för

⁴⁶ Veling J, van Zijderveld FG, van Zijderveld-van Bommel AM, Schukken YH och Barkema HW "Evaluation of two enzyme-linked immunosorbent assays for detecting Salmonella enterica subsp. enterica Serovar Dublin antibodies in bulk milk". *Clin Diagn Lab Immunol.* Nov;8(6):1049-55. 2001.

⁴⁷ Warnick LD, Nielsen LR, Nielsen J och Greiner M. "Simulation model estimates of test accuracy and predictive values for the Danish Salmonella surveillance program in dairy herds". *Prev Vet Med.* Dec 18;77(3-4):284-303. 2006.

⁴⁸ Hoorfar J och Bitsch V. "Evaluation of an O-antigen ELISA for screening cattle herds for Salmonella typhimurium". *Vet Rec.* Oct 7;137(15):374-9. 1995. samt Hoorfar J, och Wedderkopp A. "Enzyme-linked immunosorbent assay for screening of milk samples for Salmonella typhimurium in dairy herds". *Am J Vet Res.* Dec;56(12):1549-54. 1995.

att utöka övervakningen, om övervakningen inte bedöms vara tillräcklig idag. Cameron och Martins modell baserat på scenario träd är en lämplig metodik.⁴⁹

Hos nötkreatur ger salmonellainfektion oftare upphov till kliniska symtom än hos svin och den kliniska övervakningen och obduktionsverksamheten för nöt är en mycket viktig del av övervakningen. Det finns ingen anmälningsplikt för djurägare som misstänker salmonella i sin besättning. Veterinären däremot är enligt zoonoslagen skyldig att undersöka om smitta föreligger om misstanke uppstår. Kliniska symtom såsom diarré hos nötkreatur finns även vid andra sjukdomar och det är sannolikt att det råder en viss underdiagnostik. Om man ser till tyngden i zoonoslagstiftningen i övrigt kan det dock te sig märkligt att anmälningsplikt för djurägare saknas om det finns en grundad misstanke. Införande av sådan anmälningsplikt bör övervägas.

Förslag – Övervakning nötkreatur

1. Den nuvarande övervakningen bör ses över för att säkerställa att den verifierar att prevalensen salmonella är lägre än 1 %, eventuellt 0,1 % (designprevalens). Om nödvändigt så utreds möjliga alternativ för en utökad övervakning.
2. Det bör klargöras vad som utgör en ekvivalent salmonellarisk med andra EU länder och det bör finnas en beredskap för att starta ekvivalensdiskussioner med andra medlemsländer inom EU.
3. Riskfaktorer för salmonella i nötbесättningar bör kartläggas.
4. Serologisk övervakning av nötbесättningar, i första hand mjölkbesättningar, som levererar till tjurkalvsuppfödning bör utvärderas med hänsyn till testernas prediktiva värden.
5. Riktlinjer för hantering av besättningar med positiva serologiska provsvar ska upprättas innan serologisk övervakning införs.
6. En anmälningsplikt för djurägare vid grundad misstanke om salmonellasmitta bör övervägas.

Procedur vid salmonellamisstankar i nötbесättningar

Proceduren vid salmonellamisstanke har ifrågasatts. Under de senaste åren har det tillämpats en rutin där två besättningsprovtagningar utan fynd av salmonella krävs inför hävande av spärrförklaringen i misstänkta besättningar. En utförlig beskrivning av denna problematik och förslag till förändringar finns under kapitlet ”Svin” ovan, då den är gemensam för de båda djurslagen.

⁴⁹ Martin PA, Cameron AR och Greiner M. “Demonstrating freedom from disease using multiple complex data sources 1: a new methodology based on scenario trees”. *Prev Vet Med.* May 16;79(2-4):71-97. 2007.

Förslag – Hantering av misstanke om smitta i nötbesättningar

1. Primärfall bör definieras som fynd vid provtagning av själva besättningen eller vid obduktion.
2. Om salmonella inte påvisas efter den inledande provtagningen i den misstänkta besättningen bör spärrförklaringen hävas utan dröjsmål.
3. Salmonellaprov i nötbesättningar bör analyseras enligt MSRVS-metoden.
4. Vid primärfynd av salmonella bör laboratoriet alltid bifoga en redovisning för hur möjligheten för kontamination har eliminerats, och NRL skall ge riktlinjer en sådan redovisning.

Det frivilliga kontrollprogrammet och möjligheter till statlig ersättning vid smitta

Svensk Mjök är huvudman för det frivilliga kontrollprogrammet för nötkreatur. Anslutningsgraden för mjökbesättningar är ganska låg, 21 %, och för dikobesättningar och specialiserade slaktnötsuppfödningar ännu lägre, 2,6 % respektive 2,7 %. Risken att drabbas av salmonellasmitta anses i branschen troligen som låg, och kontrollprogrammet med medföljande incitament i form av högre ersättning vid smitta är inte tillräckligt attraktivt.

Den specialiserade slaktnötsuppfödningen är i zoonosförordningen undantagen från möjligheten till statlig ersättning vid salmonellasmitta. Svenska Djurhälsovården LRF, Sveriges Nötköttsproducenter och Svenska Djurhälsovården har i en gemensam hemställan till Jordbrusdepartementet föreslagit en ändring i ersättningsbestämmelserna i zoonosförordningen så att även de som köper fler än 150 nötkreatur från fler än 5 besättningar omfattas av samma regler som gäller för olika former av svinuppfödning. Vidare föreslås att det i det frivilliga kontrollprogrammet och den officiella nöthälsovården utarbetas särskilda smittskyddsregler för slaktnötsuppfödningen.

Smitta i specialiserade slaktnötsuppfödningar härrör troligen i de flesta fall från säljande besättningar. Köparens besättning fungerar som en indikator ("sentinel") en på en smitta som eventuellt aldrig lett till kliniska tecken i säljarbesättningen. Trots detta är slaktnötsuppfödaren, till skillnad från säljarbesättningen, inte berättigad till någon statlig ersättning vid eventuell smitta. Att enbart köparen drabbas av förlust vid smitta är olyckligt.

Liksom inom kontrollprogrammet för svin utesluts inte djurägare som anslutits till programmet, men som inte uppfyller alla bestämmelser. Svensk Mjök anger att en tredjedel av mjökbesättningarna är anslutna med anmärkning. Andelen för dikobesättningar är en femtedel och för specialiserad slaktnötsuppfödning en fjärdedel.

Detta tillvägagångssätt var som tidigare framhållits inte andemeningen med kontrollprogrammet i relation till de differentierade ersättningsbestämmelserna i zoonosförordningen.

När flera olika veterinärer ska göra bedömningar av besättningar i det frivilliga kontrollprogrammet uppstår svårigheter att ha en likartad bedömning. Så som redan sker bör regelbundna sammankomster hållas för att skapa en likartad bedömningsgrund.

Rapporteringen och uppföljningen mellan Svensk Mjök och Jordbruksverket är bristfällig i det frivilliga kontrollprogrammet, och dialogen bör utökas. Enligt förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur är delegering av kontrollansvaret till länsstyrelserna möjlig. Programmets karaktär och huvudmannens organisation gör dock att sådan delegering är olämplig.

Den relativt låga anslutningsgraden, 8 % av nötbosättningarna i snitt, kan jämföras med den andel av smittade besättningar som vid ersättningsansökan uppgetts vara anslutna till den frivilliga kontrollen, vilket mellan 2004-2006 var 59 %. Man måste dock notera att antalet smittade besättningar totalt under denna period var statistiskt sett så lågt (22 st) att man inte kan dra några säkra slutsatser, men det finns en risk för en trend som i sig är nog anmärkningsvärd för att ytterligare bidra till behovet av att se över det frivilliga kontrollprogrammet.

Förslag – Frivilligt kontrollprogram för nötkreatur

1. Det frivilliga salmonellaprogrammet bör ersättas med ett nytt frivilligt generellt smittskyddsprogram. I detta program kan flera nivåer skapas så att även djurägare som vill starta på en lägre nivå kan delta, och programmet kan anpassas till smittrisen i olika produktionsformer.
2. De statliga ersättningsnivåerna bör anpassa på motsvarande vis i flera nivåer. Ett generellt smittskyddsprogram kan även ligga till grund för ersättningsnivåer vid andra zoonoser och vid epizootisjukdomar.
3. Programmet bör arbetas om till att innehålla fler ”svart-vita” punkter och färre punkter där en bedömning behöver ske (exempel ” inköp av livdjur sker” eller ”sker inte”), och genomför regelbundna sammankomster för veterinärer som är aktiva i programmen för att likrikta bedömningarna.
4. Öka dialogen och tydliggör vilka uppgifter som ska rapporteras från huvudmannen till Jordbruksverket och hur uppföljning från båda parter ska ske.
5. Ersättningsbestämmelserna i zoonosförordningen bör ändras så att specialiserade slaktnötsproducenter som deltar i ett nytt frivilligt smittskyddsprogram anpassat till smittrisen i produktionsformen blir berättigade till statlig ersättning på samma nivå som andra produktionsformer. Lämpligen bör denna ändring ske i samband med övergång till ett cost-sharing-system.

Införsel av nötkreatur

Vid införsel av nötkreatur från ett land som inte omfattas av ett salmonellakontrollprogram som motsvarar det svenska ska djuren provtas två gånger avseende salmonella i avsändarlandet eller i Sverige. Detta regleras i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:70) om införsel av nötkreatur och svin (saknr J 18). Salmonellaprovtagningen vid införsel bekostas enligt samma föreskrifter

av Jordbruksverket om provtagningen sker i Sverige. Risken att salmonellasmitta förs in i landet blir större om provtagning sker i Sverige, och att använda statliga medel för att främja detta handlingsalternativ är olämpligt.

Förslag – Införsel av nötkreatur

Om det är möjligt med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt EG-rätten bör bestämmelsen om att staten bekostar salmonellaprov vid införsel tas bort.

4.5 Får

Den vanligaste salmonellaserovaren hos får i Sverige är *S. diarizonae* och besättningsprevalensen skattas enligt SVA till 1 %. *S. diarizonae* ger inga kliniska symtom hos får och upptäcks i regel som bifynd vid andra undersökningar. Samtliga fynd av *S. diarizonae* påvisade vid obduktion av får har varit bifynd. I Sverige har det under 1998-2006 påvisats 5 fall av salmonella hos får, varav 3 fall med *S. diarizonae* och 2 fall med salmonella III.B. Jordbruksverkets totala kostnader för bekämpande av salmonella hos får är totalt 7,1 Mkr under åren 1998-2006, och kostnaderna för djurägare kan skattas till minst 5,1 Mkr eller 0,57 Mkr årligen.⁵⁰ Under samma period har inga fall av human salmonellos satts i samband med smitta från får eller fårkött. Alla fall av salmonellos orsakad av *S. diarizonae* sätts enligt smittskyddsinstitutet (SMI) i samband med reptiler.

Kontroll och bekämpande av salmonella hos får är inte reglerat inom EU, och Sverige har inte några tilläggsgarantier för levande får eller färskt fårkött. Det bör noteras att den nuvarande bakteriologiska diagnostiken (NMKL och MSRV) inte är optimerad för att upptäcka *S. diarizonae*. Vid fynd i fårkött, mjölk och mjölkprodukter bedöms alla salmonellaserovare inklusive *S. diarizonae* utgöra ett hot mot folkhälsan enligt gällande lagstiftning. Kontaminerade produkter skall tas ur livsmedelskedjan och värmebehandlas eller destrueras.

I Norge hanteras *S. diarizonae* hos får annorlunda. Inga åtgärder vidtas vid fynd i besättningar, medan fynd i livsmedel medför att livsmedlet måste kasseras eller värmebehandlas. Detta motiveras utifrån ett ställningstagande för vad som ger effekt i form av skydd för folkhälsan. Ett införande av den norska modellen vore ett avsteg från den svenska linjen att alla salmonellaserovare utgör ett hot mot folkhälsan, men också en utveckling mot en mer riskbaserad strategi för salmonellakontroll.

Jämfört med andra folkhälsorisker som verotoxinproducerande *Escherichia coli* (VTEC) hos får förefaller nuvarande bekämpningsstrategi för *S. diarizonae* att medföra stora kostnader och ge en liten folkhälsovinst. Det är viktigt med en löpande uppföljning av smittoläget både på human- och fårsidan, och det är speciellt viktigt att upptäcka nya mönster för spridning av salmonella snabbt. Principen bör vara att alla ändringar av svenska salmonellakontrollen är riskbaserade. En riskvärdering av folkhälsovinsten med nuvarande bekämpande strategi för *S. diarizonae* jämfört med

⁵⁰ Djurägaren får utbetalat ersättning på 50 % av sina kostnader för djurvärde, produktionsbortfall och sanering. Jordbruksverket betalade ut 5,1 Mkr för dessa poster under 1998-2006.

den norska bör göras innan några ändringar i kontrollstrategin genomförs. Baserat på resultaten av riskvärderingen bör en avvägning av kostnader för bekämpande och nytta i form av bättre folkhälsa göras.

Det finns idag inget frivilligt kontrollprogram för får dit djurägare kan ansluta sin besättning. Detta innebär även att den statliga ersättningen vid smitta alltid är högst 50 % för får, då den högre ersättningen i zoonosförordningen (70 %) är villkorad med anslutning till ett frivilligt kontrollprogram.

Förslag - Får

1. Baslinjestudier bör göras vid slakt av får för salmonella inklusive *S. diarizonae* vart 5:e år. Studien bör omfatta minst 600 djur för en säker skattning av prevalensen.⁵¹
2. Fynd av alla salmonella i livsmedel från får (kött, mjölk och ost) ska bedömas utgöra en risk för folkhälsan och livsmedlen måste värmebehandlas eller kasseras.
3. En riskvärdering av folkhälsovinsten med nuvarande bekämpningsstrategi för *S. diarizonae* hos får i primärproduktionen jämfört med den norska bör göras.

4.6 Häst

Hästar omfattas av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur (K 102). Det finns inga tilläggsгарантиer för hästar eller hästkött vid införsel till Sverige, och det är ett stort flöde av hästar till och från Sverige. I dagsläget uppfattas inte salmonella hos häst som ett problem, men det kan noteras att flera fynd av *S. typhimurium* DT 104 som har varit multiresistent har förekommit hos häst. Hästar är i dag sport- och sällskapsdjur mer än produktionsdjur och köttproduktion är inte primärsyftet. Dock räknas hästar som produktionsdjur i EG-lagstiftningen. Häst är husdjuret av näst störst ekonomisk betydelse i Sverige efter mjölkproduktionen.

Hästar transporteras över landsgränserna inom EU utan någon salmonellakontroll, och många människor skulle komma att bli direkt exponerade om salmonella skulle bli ett vanligt problem inom hästhållningen. Det har förekommit ett par fall där djursjukhus har fått salmonella i häststallet, något som har gett upphov till kostsamma saneringar. Saneringarna av häststallar eller djursjukhus skiljer sig från traditionella saneringar och bör specialiseras.

Med tanke på den nära kontakten mellan hästar och skötare är god information om hygienåtgärder vid salmonellasmitta i ett stall viktig. Spärrtiderna kan bli långa och slakt av smittade hästar är inte något förstahandsalternativ vid sanering. Informationen bör vara förberedd och snabbt finnas tillgänglig.

⁵¹ Om alla 600 proven är negativa vill prevalensen skattas till att vara lägre än 0,5 % med 95 % sannolikhet.

Förslag - Häst

1. En specialisering av sanering av djursjukhus och häststall bör ske.
2. Information om hygienåtgärder vid salmonellasmitta i ett stall bör tas fram.

4.7 Foder

En grundförutsättning för att livsmedelskedjan ska kunna hållas fri från salmonella är att fodret är fritt från bakterien. Redan 1986 blev det obligatoriskt att värmebehandla allt foder till fjäderfä för att avdöda eventuella salmonellabakterier. Idag behandlas även foder till svin och nöt på samma sätt.

Från foder tas en stor mängd obligatoriska såväl som frivilliga prover. Positiva prover ska rapporteras, men det finns däremot inte alltid information om antal importerade partier. Vidare provtas foder och foderråvaror som importeras till Sverige. Isoleras salmonella i råvaror syrabehandlas dessa innan de får användas i tillverkningen. Om salmonella däremot isoleras i färdigt foder destrueras detta.

Den absoluta majoriteten av foderprover, ungefär 8 000-9 500 per år i kontrollprogrammet, tas i foderfabrikerna. Från 1995 till 2005 har 0,2 % - 1 % av proverna i processkontrollen varit positiva.

Under de senaste åren har det uppmärksammats att foder trots kontrollen har varit förorenat med salmonella. Är fodret förorenat med salmonella innebär det att bakterien snabbt kan spridas till flera besättningar med risk att salmonella får tillträde in i livsmedelskedjan. Saneringskostnaderna i dessa fall kan bli mycket stora.

Ett salmonellafritt foder är en grundbult för den svenska salmonellakontrollen. Utbrotten i Norrköping och Åhus illustrerade att salmonella kontaminerat foder kan snabbt smitta alltför många besättningar. Kostnaderna för Norrköpingsutbrottet uppgick för Jordbruksverket till ungefär 100 miljoner kronor. Frågan om Jordbruksverket har regressrätt för dessa utgifter mot foderföretaget är nu föremål för rättslig prövning i Högsta domstolen.

Jordbruksverket tillsatte en särskild utredning⁵² med professor Martin Wierup, SLU, som utredare av salmonellariskerna vid fodertillverkning. Huvudkonklusionen från utredningen (2006) var följande:

Under perioden 1990-2005 var kvalitetssäkringen inte tillräcklig för att klara denna risk vid ett av foderföretagen. Inga skäl har framkommit för att ändra nuvarande kontrollstrategi. En bristande kvalitetssäkring gör dock nuvarande kontroll sårbar vilket måste åtgärdas.

En viktig poäng i utredningen var att slaktkyckling hade mycket lägre förekomst av salmonella än svinuppfödningen. För att råda bot på detta föreslog utredningen bland annat följande åtgärder:

⁵² <http://www.sjv.se/download/18.1ac7fbb10dac953d9c8000516/Utdredning+-+Salmonella+i+foder+-+Wierup+-+till+SJV+2006-08-31%284b%29.pdf>

Kommersiellt tillverkat foder åt alla livsmedelsproducerande djurslag skall ges samma kvalitetssäkring. Nuvarande föreskrifter om miljöprov för fjäderfäfoder utökas till att gälla allt foder till livsmedelsproducerande djur.

Nuvarande krav på värmebehandling utökas till att omfatta allt kommersiellt tillverkat foder och riskfoderråvaror som ingår i hemmaproducerat foder. Temperaturen vid värmebehandling höjs från 75° till 82° C.

För att stärka förutsättningarna för att med offentlig kontroll kunna identifiera risker och vid behov anpassa fodertillverkning och kvalitetssäkring föreslås att:

Resultat av inspektioner och undersökningar regelbundet offentliggörs och utvärderas.

Isolerade salmonellastammar analyseras och lagras baserat på förstärkta rapporteringsrutiner.

Behovet av ett säkerställande av tillgång till vetenskaplig specialistkompetens samt av forskning och utveckling inom foderhygienområdet betonas som ett gemensamt ansvar för foderindustrin, SJV och SVA.

SVA föreslås få ett nationellt vetenskapligt ansvar för foderhygienområdet.

Vid påvisad salmonellakontamination i foder eller i fodersystemet vid utlastningsprov på fabriken eller på den aktuella gården så skall enligt gängse praxis foderföretaget ta tillbaka foder och sanera fodersystemet om inte gården är spärrförklarad. Om beslut om sanering fattas med stöd av zoonoslagstiftningen utgår statlig ersättning med stöd av zoonosförordningens (1999:660) bestämmelser, vanligen med 50 % eller 70 % av kostnaderna för djurvärde, produktionsbortfall och sanering och som orsakas av myndighetsbesluten. För exempelvis slaktkyckling utgår dock ingen statlig ersättning.

Baserat på rapporten har Foderkvalitetsenheten vid Jordbruksverket och foderindustrin inlett en dialog syftande att komma fram en säkrare och effektivare fodertillverkning framöver. På lång sikt är målet att införa målstyrning baserat på principen att allt foder skall vara säkert. Det skall tas fram branschriktlinjer för säker fodertillverkning. Branschriktlinjer bör ge en säker fodertillverkning samtidigt som man uppnår en större flexibilitet än vid detaljreglering. Detta är också helt i linje med EU:s lagstiftning inom livsmedelsområdet där det fastställs att livsmedelproduktionen ska vara säker.⁵³

Samverkan mellan Jordbruksverket och SVA regleras i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:40) om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter, 3 kap 3-4 §§.

3 § Jordbruksverket kan efter överenskommelse med SVA överlämna vissa kontrolluppgifter till SVA bl.a. innebärande att övervaka och kontrollera saneringsinsatser. Beslut om eventuell provtagning tas i samråd med Jordbruksverket.

Då SVA har utövat offentlig kontroll enligt första stycket ska efter besöket en skriftlig rapport inlämnas till Jordbruksverket. Jordbruksverket beslutar om eventuella åtgärder.

⁵³ General Food Law (EG) 178/2002.

4 § För offentlig kontroll enligt 1 och 3 §§ ska SVA och länsstyrelserna ta ut en avgift av företagaren motsvarande de faktiska kostnaderna (tim-, rese- och analyskostnader).

Problem med incitamentsstrukturen kan dock ses inom fodermarknaden, vilket kommer att beröras senare i rapporten.

Förslag - Foder

1. Foderproduktionen är en del av livsmedelsproduktionen och därför bör regleringen av salmonella i foder baseras på målstyrning och branschriktlinjer. Dialogen mellan Jordbruksverket och näringen bör fortsätta med denna inriktning.
2. SVA bör bli ett nationellt kompetenscentrum för fodersäkerhet inklusive salmonella och inleda en dialog med näringen hur man bäst kan organisera och finansiera samarbetet framöver.

4.8 Sanering vid konstaterad smitta

Följande analys av saneringsprocessen innefattar även vissa samhällsekonomiska aspekter.

Smittade besättningar beläggs med restriktioner för att förhindra smittspridning, och en sanering genomförs innan restriktionerna hävs. En individuell saneringsplan läggs upp för varje smittad besättning. Saneringsplanen upprättas av den veterinär som är utsedd att hantera det aktuella salmonellafallet, oftast en statligt anställd distriktsveterinär. Veterinärmedicinska råd i upprättandet av saneringsplanen kan veterinären hämta från SVA, Jordbruksverkets smittskyddshandläggare, länsveterinären och olika djurhälsoorganisationer. Saneringsplanen fastställs sedan genom beslut av Jordbruksverket.

Stallar rengörs och desinficeras. Enstaka smittade djur och/eller djurgrupper med högt infektionstryck avlivs oftast. Djurägaren är fortfarande ansvarig för sin besättning, och hans roll är att driva processen framåt och sköta upphandlingen av saneringstjänsterna. Djurägaren har ett ansvar att minimera skadan och bistå veterinären när saneringsplanen ska upprättas för att hitta en praktiskt genomförbar lösning för saneringen. Hur mycket av själva saneringsarbetet som utförs av djurägaren själv varierar från nästan allt till att det mesta av arbetet läggs ut på en saneringsfirma.

Kostnaderna för saneringen (jämta kostnader för djurvården och produktionsförluster) kan i efterhand till viss del ersättas av statliga medel.

Problem

Salmonellasaneringarna har under senare år blivit mycket kostsamma för både stat, försäkringsbolag och djurägare. Saneringarna upplevs idag av flera av de inblandade

parterna som alltför dyra men samtidigt också ojämna i kvaliteten. Uppstarten av saneringarna försenas ofta p.g.a. oerfarna veterinärer, brist på processstyrning, svåra upphandlingsprocedurer med saneringsfirmor och inte minst osäkra djurägare som ställs inför en helt ny uppgift. Ofta upplever sig vare sig djurägaren eller distriktsveterinären som processledare i saneringsarbetet som därmed drar ut på tiden. SVA:s roll i saneringsarbetet upplevs som otydlig, enligt ett yttrande från LRF.⁵⁴

Erfarenheten av liknande utredningar kan variera kraftigt hos distriktsveterinärerna vilket leder till en ojämn nivå i olika saneringsplaner med en ibland alltför hög ambitionsnivå. Olika nivå i saneringarna leder till osäkerhet hos drabbade djurägare om både verksamhet och ekonomi. Även hos länsveterinärerna varierar erfarenheten av salmonellautredningar. Är övriga inblandade parter oerfarna kan de saneringsfirmor som anlitas av djurägaren, och i vissa fall även anlitate konsulter, bli alltför inflytelserika och kostnadsdrivande.

Strukturen inom animalieproduktionen ändras dessutom snabbt med stora besättningar, ekologisk drift och nya driftsformer (till exempel robotmjölkning) som ger helt nya problem vid sanering (såsom svårigheter att tömma stallavdelningar, nya djurflöden etc.). Inga hänsyn tas idag vid förprovningen till smittskydd eller sanerbarhet. I och med att djurbesättningarna blir allt större blir även kostnaderna vid rengöring och sanering allt högre. Det har till exempel visat sig att det tar längre tid att bli av med salmonella i stora lösdrifter med nötkreatur än i mindre konventionella besättningar.

Vid Jordbruksverket centralt hanteras ärendena av smittskyddshandläggare, men ibland delegeras hela beslutsprocessen och handläggningen av ärenden i enlighet med gällande lagstiftning till länsveterinären i aktuellt län. Intresset för sådan delegering varierar dock avsevärt mellan olika länsstyrelser. Hittills har delegeringen oftast skett genom ett beslut taget vid Smittskyddsensheten på Jordbruksverket. En del länsstyrelser kräver numera särskilda överenskommelser mellan ledningen på Jordbruksverket och länsstyrelsen samt en ekonomisk ersättning till länsstyrelsen för merarbetet.

Vidare kan, ur statens synvinkel, några problem identifieras inom saneringsbranschen. Bland det mindre antal saneringsfirmor i landet som engageras i saneringsverksamheten vid salmonellasmitta verkar konkurrensen fungera dåligt. Djurägare har ofta svårt att vid en upphandling få in offerter. Jordbruksverket kan idag inte anvisa eller tillhandahålla listor med saneringsfirmor. Upphandlingsproceduren kan bli svår och uppstarten av saneringen försenas. Det faktum att det endast finns ett fåtal saneringsfirmor har naturligtvis den fördelen att firman samlar erfarenheter, men även den nackdelen att saneringsprocessen och därmed kostnaden i alltför hög grad styrs av saneringsfirman om övriga inblandade parter är alltför oerfarna. Kvaliteten på det utförda arbetet och kunskaperna om en lämplig nivå i saneringsarbetet varierar också avsevärt mellan olika saneringsfirmor. Detta problem accentueras vid större utbrott när oerfarna saneringsfirmor engageras.

⁵⁴ Se Bilaga 2.3.

Möjliga förbättringar

En smittskyddsmässigt relevant och samtidigt kostnadseffektiv saneringsprocess är att eftersträva. För att uppnå detta måste de personer som är inblandade i saneringsprocessen vara erfarna och ha tillgång till god rådgivning baserad på vetenskap och utvärdering av erfarenheter från tidigare saneringar. Saneringarna kommer då att likriktas i landet vilket gör dem mer förutsägbara.

1. Inrättande av regionala saneringsgrupper

För att kunna samla tillräcklig erfarenhet bör ett begränsat antal personer med kontinuerlig utbildning för salmonellasaneringar hantera de flesta salmonellafall. Saneringsgrupperna kan organiseras och samordnas på lämplig regional nivå.

Gruppen bör bestå av samma personer under flera år och utgöras av

- veterinär med stor erfarenhet av saneringar,
- ersättningshandläggare, samt
- person med kunskap om material, byggnader m.m., exempelvis en byggagronom.

Veterinären ska ha god kännedom om saneringsarbete, vara väl insatt i produktionsvillkoren för djurslaget i fråga (svin/nöt och fjäderfä) och få kontinuerlig vidareutbildning i dessa ämnen. Fler än en veterinär bör ingå i varje region, men endast en deltar i saneringen, beroende på djurslag. Veterinären ska skriva saneringsplanen och i detta arbete vara anställd av Jordbruksverket.

Veterinärerna i saneringsgrupperna bör snabbt kunna befrias från sina ordinarie arbetsuppgifter för att kunna inställa sig på den aktuella gården och initiera saneringsprocessen. Att rekrytera veterinärer ur distriktsveterinärorganisationen till dessa uppgifter har sin fördel då de är anställda av Jordbruksverket och genom omfördelning av personalresurser på distriktsveterinärstationen snabbt kan tas i anspråk. Distriktsveterinärerna skulle på så vis även tränas inför sanering i samband med eventuella utbrott av epizootier. Skulle man välja ut distriktsveterinärer som ingår i det s.k. Epiteamet, som vid en epizooti kommer att kallas till att arbeta vid operativa ledningscentraler, skulle dessa ha god kompetens för att leda saneringsgrupper där. I vissa veterinärdistrikt där salmonellafall uppträder mer frekvent kan kompetensen i saneringsfrågor hos ordinarie distriktsveterinär redan vara hög. Vid dessa stationer kan det finnas personer som är lämpliga att ingå i saneringsgrupperna.

Ordinarie distriktsveterinär bör medverka, men inte vara ansvarig för upprättandet av saneringsplanen. Det kan vara en klar fördel om den ordinarie distriktsveterinären deltar då denne känner djurägaren och kan vara behjälplig vid exempelvis senare provtagningar i besättningen. I beredskapssyfte är det också kompetenshöjande för den ordinarie veterinären att närvara vid saneringsdiskussionerna.

För viss specialiserad djurhållning där kunskapen kan vara begränsad inom distriktsveterinärkåren kan grupperna kompletteras med specialiserade veterinärer från andra organisationer. Jordbruksverket bör fortsätta det påbörjade arbetet med att utveckla en lämplig organisation för saneringarna.

Länsveterinären blir i en organisation som beskrivs ovan inte direkt inblandad i det operativa saneringsarbetet. Dock återstår många viktiga uppgifter i samband med att

en besättning konstateras smittad där länsveterinären har en huvudroll, såsom exempelvis kontakter med smittskyddsläkare och kommun, kontakter med media och information till övriga intressenter som kan komma i kontakt med besättningen. Länsveterinären skulle också i samarbete med den regionale saneringsveterinären kunna delta i smittspårningsarbetet.

2. Utvärdering och analys av saneringar

SVA:s roll bör preciseras bl.a. så att kompetensen utnyttjas för övergripande arbete såsom bevakning av forskning inom området, rådgivning, utvärdering av saneringsstrategier m.m. De olika regionala saneringsgrupperna bör tillsammans med SVA träffas regelbundet för utbyte av erfarenheter och för att likrikta åtgärderna. De regionala saneringsgrupperna bör kunna arbeta självständigt men inhämta råd från SVA bl.a. när det gäller strategier i olika produktionsformer.

3. Villkor för statlig ersättning av saneringskostnader

Det bedöms inte finnas några lagliga hinder för upprättande av villkor i ersättningsbestämmelserna i zoonosförordningen. Dessa bör därför ändras så att ersättning i samband med sanering villkoras med att djurägaren anlitar en saneringsfirma som anvisas av eller som upprättat ramavtal med Jordbruksverket. Villkor bör också ställas på att saneringsarbetet sker under ledning av en person som är certifierad på området. Möjligen bör ytterligare villkor även ställas på djurägaren om denne väljer att själv utföra saneringsarbetet för att säkerställa att arbetet utförs på en lämplig ambitionsnivå. En utförligare beskrivning av de juridiska frågorna återfinns i Bilaga 2.1.

4. Upphandling av saneringstjänster

Det är med dagens lagstiftning inte möjligt att kräva att en djurägare kan visa att en upphandling med flera saneringsfirmor skett för att statlig ersättning ska medges. Ett sådant villkor skulle vara möjligt att föra in i zoonosförordningen, men med tanke på de svårigheter som beskrivits ovan om inhämtande av offerter ter sig denna lösning mindre rimlig.

Jordbruksverket bör istället upprätta ramavtal med saneringsföretag för utförande av saneringstjänster efter avrop. Då det har bedömts att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) är inte tillämplig i detta sammanhang är det möjligt för Jordbruksverket att teckna ramavtal utan offentlig upphandling, men ett upphandlingslikt förfarande bör tillämpas när ramavtalet ingås.

Något som i viss mån ytterligare kunde styra upp saneringsmarknaden vore att introducera en offentlig aktör, exempelvis Räddningstjänsten. Det föreligger inga lagliga hinder för Räddningstjänsten att engageras i saneringsarbetet, och det är redan idag möjligt för en enskild djurägare att ta in offert från Räddningstjänsten i samband med upphandling av saneringstjänsterna. Detta har dock inte tillämpats. Att involvera Räddningstjänsten skulle ha beredskaps fördelar, men har även en geografisk begränsning som gör att tillräcklig erfarenhet möjligen inte kan samlas. Detta problem uppstår givetvis även hos andra saneringsföretag som av olika orsaker väljer att arbeta inom ett begränsat område.

Det bör utredas i vilken utsträckning Räddningstjänsterna kan anlitas vid sanering och om intresseförfrågan vid upphandlingen därför även bör ställas till dem. En utförligare beskrivning av de juridiska frågorna återfinns i Bilaga 2.1.

5. Utbildning och certifiering av saneringspersonal

En jämn och funktionell nivå i saneringsarbetet är viktigt för det smittskyddsmässiga resultatet och för förutsägbarheten i kostnaderna. En utbildning för saneringsföretag bör initieras. Utbildningen bör resultera i någon form av godkännande eller certifiering. En certifiering bör knytas till den ansvarige personen på företaget eftersom anställd personal kan växla. Krav kan sedan ställas på att saneringsarbetet på gården sker under överinseende eller närvaro av certifierad person.

Uppdateringar och vidareutbildningar bör anordnas med jämna mellanrum.

En utförligare beskrivning av de juridiska frågorna återfinns i Bilaga 2.1.

6. Gödselhantering vid salmonellasanering

Gödsel från salmonella spärrade besättningar upplevs idag som en svår fråga. Det dröjer ofta med beslut om gödseln skall hygieniseras eller ej, och om gödseln får spridas. Det förefaller som om kunskapen om hur gödseln används och sprids i dagens jordbruk är bristfällig bland alla involverade i saneringen av salmonella. Tidigare plöjdes gödseln ned i marken och rekommendationen var att det skulle gå minst en sommarsäsong innan man odlade vegetabilier, eller släppte djuren på bete. Idag förefaller det som om gödseln skall hygieniseras innan den sprids på marken, med till exempel ammoniak, kalk eller hög temperatur. Hygieniseringsmetoder som kalk medför problem med slitage och förkortat livslängd på pumpar och annan utrustning, och med reduktion av kväveinnehållet i gödseln. Flera lagstiftningar berör gödselhantering. Ett problem vid salmonellasanering är bristande lagringskapacitet för gödsel vilket gör att den måste spridas eller flyttas till annan lagring med stora kostnader som följd. Det är i saneringsprocessen bråttom med att bestämma hur gödseln skall hanteras. Problemen med gödselhantering ökar i samband med att saneringen tar lång tid.

Idag finns det inte någon samlad bedömning av salmonellarisken vid olika hanteringsformer för gödseln, något som gör att det är svårt att värdera och välja mellan olika hanteringsalternativ. Det bör därför tas fram nationella riktlinjer för gödselhantering vid sanering efter samråd mellan berörda myndigheter och näringsorganisationer. Samrådet bör inkludera Jordbruksverket, Livsmedelsverket, LRF, Naturvårdsverket, SVA, JTI, Svensk Mjölk, Svenska Djurhälsovården med flera. Alla erfarenheter från tidigare saneringar vad gäller gödsel bör tas till vara och analyseras. Det är viktigt att den som ansvarar för saneringsplanen har erfarenhet från gödselhantering vid tidigare salmonellasaneringar i liknande produktionsformer.

Vinsten med förslagen är att gödseln kan snabbt och säkert hanteras enligt kända riktlinjer. Det gör att smittrisken via gödsel och kostnaderna för gödselhanteringen kan begränsas.

7. Förprovning av sanerbarhet och utveckling av enkelt sanerbara byggnader

Den förprovning vid om-, ny- och tillbyggnad av stallar som görs med stöd av djurskyddslagstiftningen bör utvidgas till att gälla en bedömning av både risk för introduktion av smittor och sanerbarhet vid konstaterad smitta. Bedömningen av sanerbarheten skulle exempelvis kunna omfatta både materialval och möjligheterna

att omfördela djurgrupper och ändra djurflöden. Sådana hänsyn tas idag ofta inte vid nybyggnationer vilket har lett till stora svårigheter, exempelvis i samband med sanering av besättningar med robotmjölkning.

I ett regeringsbeslut daterat 2007-03-29 ges Jordbruksverket i uppdrag att se över systemet med förprovning av byggnader från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. I arbetet med detta uppdrag ges möjligheter att utveckla dessa önskemål.

Förslag - Sanering

1. Regionala saneringsgrupper bör inrättas där en veterinär (djurslagsvis), en ersättningshandläggare samt en byggnadskunnig person ingår. Detta gör det möjligt att bygga upp erfarenhet och göra kostnadseffektiva saneringar. Ordinarie distriktsveterinär i besättningen bör delta i kompetenshöjande- och beredskapssyfte (epizootier).
2. SVA:s roll bör förtydligas. SVA bör vara den instans som bevakar och bedriver forskning inom området, står för rådgivning och analys och utvärdering av saneringsstrategier m.m.
3. Villkor för statlig ersättning av saneringskostnader bör införas genom ändring i zoonosförordningen. Villkor bör ställas på val av saneringsföretag som ingått ramavtal med Jordbruksverket samt på att certifierad personal leder själva saneringsarbetet.
4. Jordbruksverket bör ingå ramavtal med saneringsföretag för saneringstjänster för utförande av saneringstjänster efter avrop.
5. Det bör utredas i vilken utsträckning Räddningstjänsterna kan anlitas vid sanering.
6. Utbildning av saneringspersonalen bör initieras och utbildningen ska leda fram till en certifiering av ansvarig saneringspersonal.
7. En samrådsgrupp bör inrättas mellan näringen och berörda myndigheter (Naturvårdsverket, Jordbruksverket, SVA, länsstyrelser (länsveterinärer), universitet och ev. Livsmedelsverket) med syfte att ta bedöma risker vid och ta fram nationella riktlinjer för gödselhantering.
8. Inom Regeringens uppdrag till Jordbruksverket om översyn av systemet med förprovning av byggnader bör det övervägas om förprövningsbestämmelserna kan ändras så att de innefattar en bedömning av risk för introduktion av smitta och sanerbarhet.

5 Analys av livsmedelssäkerhet

5.1 Salmonellakontrollen i relation till livsmedelssäkerhet

Salmonellos är i huvudsak en livsmedelsburen zoonos orsakad av *Salmonella enterica* serovar (*typhimurium*, *enteritidis*, *dublin*, m.fl.) *enterica*. Utöver detta kan några tiotal fall årligen knytas till direktkontakt med kräddjur, där salmonella kan anses utgöra en normalflora. I enstaka fall har djurskötare på smittade gårdar blivit smittade.

Är vissa salmonellaserovarer är farliga?

Vissa salmonellaserovarer har enbart människor som sin reservoar (*S. typhi* och *paratyphi*) och vissa har främst fjäderfä som reservoar (*S. pullorum* och *gallinarum*). Alla andra salmonellatyper anses vara potentiella livsmedelsburna zoonoser. Det finns idag inget laborietest som kan förutse vilka salmonellaserovarer som utgör stora hot mot folkhälsan. Några salmonellaserovarer i vissa livsmedel bidrar i större mån till sjukdomsördan för salmonella enligt studier från bland annat Danmark.⁵⁵ Det kan ligga en stor vinst/besparing i att fokusera kontrollen mot salmonellaserovarer av betydelse för folkhälsan även under svenska förhållanden. Problemet är att det idag inte finns någon diagnostiskt test för att identifiera salmonellaserovarer av betydelse för folkhälsan.

Det bör också beaktas att man talar om över 4000 serovarer med nästan identisk genuppsättning. Detta innebär att alla serovarer i sitt genom (arvs massa) bär på alla de egenskaper som alla andra serovarer oavsett om de är humanpatogena eller inte. Frågan är vilka mekanismer som styr hur vilka egenskaper uttrycks varför en del blir salmonellaserovarer blir aggressiva och en del inte. Kunskapen om "functional genomics" och betydelsen av extrakromosomala faktorer förefaller vara alltför bristfällig i dag för att differentiera mellan serotyper. Det är också viktigt att inte sätta likhetstecken mellan sällsynt eller exotisk salmonella och ofarlig.

Den svenska policyn för salmonella - att bedöma alla salmonellafynd i livsmedel, primärproduktion och foder som ett hot mot folkhälsan och livsmedelssäkerheten och att vidta nödvändiga åtgärder för att hantera hotet mot folkhälsan - bör därför ligga fast tills vidare.

Den svenska salmonellakontrollen var före sin tid, med fokus på kritiska kontrollpunkter som foderkontroll, kontroll i avelspyramider och kontroll i primärproduktionen. Salmonellakontrollen har undergått en kontinuerlig utveckling från 1970-talet allteftersom strukturen på foder-, animalie- och livsmedelsproduktionen har utvecklats. Syftet har hela tiden varit att animaliska livsmedel producerade i Sverige skall vara fria från salmonella. En indikation på att kontrollprogrammet varit lyckat är att enbart enstaka fall av salmonellos hos människa kan återkopplas till svenskproducerade livsmedel.

⁵⁵ Hald, T, Vose, D, Wegener, HC. och Koupev, T., "A Bayesian approach to quantify the contribution of animal-food sources to human salmonellosis". *Risk analysis*, 24:255-69. 2004.

Ur ett folkhälso- och livsmedelsperspektiv kan kontrollen av vegetabiliska livsmedel och importerade livsmedel bedömas som svaga punkter i salmonella kontrollen. Tilläggsgarantierna för färskt kött (kyckling, nöt och svin) stoppar genomkontaminerade livsmedelspartier, men utgör inget heltäckande skydd mot salmonella. Å andra sidan har det inte varit någon påvisbar ökning av antal rapporterade salmonellafall de senaste 12 åren efter EU-inträdet, även om ungefär 1/3 av köttet som konsumeras i Sverige är infört från EU eller importerat från tredje land.

Det har varit tre stora paradigmskiften för salmonellakontrollen under de senaste 20 åren.

Det första är att producenten är ansvarig för att livsmedlen är säkra. Regelverket är mer målinriktat och den offentliga kontrollen går ut på att se till att producenten har fungerande säkerhetssystem mer än kontroll av detaljer. Detta paradigmskifte gäller i första hand i livsmedelsindustrin och är implementerat i mindre mån inom primärproduktion och foderproduktion.

Det andra skiftet är grundtanken med livsmedelskedjan där alla aktörer från jord till bord producerar livsmedel till skillnad från förr då man producerade råvaror som blev livsmedel efter behandling inom livsmedelsindustrin. I EU: s vetenskapliga veterinärkommittés utlåtande om livsmedelsburna zoonoser⁵⁶ var en viktig konklusion att det skulle finnas en heltäckande offentlig kontroll av livsmedelskedjan ("seamless supervision") och detta var också en av huvudkonklusionerna för svenskt EU-ordförandeskaps konferens "Food Chain 2001".⁵⁷ Ett uttryck för denna ambition är EU: s nya lagstiftning inom området (hygienpaketet)⁵⁸ där förordning (EU) 882/2004 Art. 41 föreskriver att en flerårig nationell kontrollplan för livsmedelskedjan skall tas fram.⁵⁹

Den svenska fleråriga kontrollplanen gäller för 3 år i taget och har tagits fram av Livsmedelsverket efter samråd med Jordbruksverket, Djurskyddsmyndigheten och SVA. Planen ger en beskrivning av hur kontrollen är organiserad, hur den ska genomföras och strategisk inriktning för arbetet under åren 2007-9. Den fleråriga kontrollplanen möjliggör således en helhetsbedömning av riskerna inom livsmedelskedjan och hur dessa bäst kan hanteras. I den föreslagna färdplanen för den kommande salmonellakontrollen föreslås det därför att den nationella kontrollplanen utnyttjas som ett instrument för effektivisering av salmonellakontrollen.

Det tredje är att riskanalys och HACCP är utgångspunkt för säkerhetsarbetet i livsmedelskedjan.⁶⁰ HACCP innebär faroanalys och identifiering av kritiska kontrollpunkter inom livsmedelskedjan som sedan kontrolleras och åtgärder vidtas vid avvikelser. Den svenska salmonellakontrollen i primärproduktionen kan ses som ett

⁵⁶ http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scv/out32_en.pdf

⁵⁷ <http://eu2001.se/agriculture/pdf/conclusions.pdf>

⁵⁸ Gemenskapsförordningar (EU) 852/2004, 853/2004, 854/2004, och 882/2004.

⁵⁹ <http://www.slv.se/upload/dokument/rapporter/livsmedelskontroll/plan1215-061219slutlig%20vers%20med%20GD%20beslut.pdf>.

⁶⁰ <http://www.slv.se/upload/dokument/livsmedelskontroll/vagledning/V%C3%A4gledning%20HACCP.pdf> och <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y1579E/y1579e03.htm#TopOfPage>.

exempel på en sådan med kontroll av foder, avelspyramiden och själva uppfödningen av djur.

HACCP är en metod för livsmedelssäkerhet inom det enskilda livsmedelsföretaget. Riskanalys är en metod för att bedöma och hantera risker i större skala inom livsmedelsproduktionen. Utgångspunkten är en riskvärdering som kan vara kvalitativ eller kvantitativ och som leder till riskhantering. Ett gemensamt grunddrag är riskkommunikation. Idag bör alla ändringar inom livsmedelskontrollen vara baserade på en riskbedömning och riskhanteringen bör baseras på en avvägning av nytta av och kostnader för olika åtgärder. Riskbedömningar är arbetskrävande och kostar mycket pengar, men i viss mån kan riskvärderingar utförda i andra länder⁶¹ utnyttjas för svenska förhållanden. På WHO:s hemsida har en syntes gjorts av vissa riskvärderingar inom livsmedelsområdet för salmonella i fjäderfäkött och ägg.⁶² Det bör åter betonas att det i regeringsuppdraget för denna utredning ligger att kostnadseffektiviseringar av salmonellakontrollen inte får försämra skyddet av livsmedelssäkerheten.

Förslag - Livsmedelssäkerhet

1. Det bör klargöras att alla producenter inom hela livsmedelskedjan idag är ansvariga för säkra livsmedel inklusive frihet från salmonella i sin produktion.
2. Nationella kontrollplanen och de arbetsgrupper som här finns etablerade bör vid den uppdatering som sker vart tredje år utnyttjas till att utveckla och effektivisera salmonellakontrollen ur ett livsmedelskedjeperspektiv. Vid uppdateringen bör salmonellakontrollen inom livsmedelskedjan analyseras utifrån ett kostnads-nyttoperspektiv.
3. Innan kostnad och nytta vid riskhanteringen kan bedömas bör det göras riskvärderingar. Riskvärderingarna bör göras enligt Codex alimentarius guidelines (CAC/GL-30, 1999)⁶³, och i möjligaste mån utnyttja arbeten från andra länder och internationella organisationer.
4. Det bör samarbetas om riskvärderingar och kostnads-nyttanalyser inom hela livsmedelskedjan i Sverige.

5.2 Bedömning av salmonellariskerna utomlands

Under de senaste 15 åren har kontrollen av salmonella som en livsmedelsburen zoonos blivit en politisk prioritering både inom EU och i USA.

När WTO (World Trade Organization)-avtalet med SPS (sanitary and phytosanitary) -protokollet kom i början av 1990-talet var en av nyheterna att det kom krav om att

⁶¹ See till exempel Food Safety Risk Analysis Clearinghouse hemsida: http://www.foodrisk.org/risk_assessments.cfm?item1=Salmonella&item2=All+Commodities&Submit=Submit.

⁶² <http://www.who.int/foodsafety/micro/jemra/assessment/salmonella/en/index.html>.

⁶³ <http://www.fao.org/docrep/007/y5817e/y5817e04.htm#fnB24> och se också WHO:s hemsida http://www.who.int/foodsafety/micro/about_mra/en/.

riskhantering skulle vara baserat på vetenskap och evidens. För nationella krav utöver de som fastlagts av internationella organ var det nödvändigt med riskvärderingar som underlag. Sverige har varit i den lyckliga situationen att salmonella redan varit kontrollerad, och frågan för svenskt vidkommande har därför varit hur man kan effektivisera kontrollen.

För salmonella finns det flera riskvärderingar tillgängliga internationellt som borde utnyttjas systematiskt för att effektivisera den svenska salmonellakontrollen. I tabellen nedan ges det några exempel på riskvärderingar och bedömningar internationellt de senaste 15 åren av salmonellarisker från livsmedel.

Internationellt organ och hemsida	Bedömningar om salmonella m.m.
EU:s Vetenskapliga veterinärkommitté – folkhälsosektionen innan 1997	Salmonella i ägg – här bedömdes <i>S. enteritidis</i> , <i>typhimurium</i> , <i>berta</i> , <i>thomson</i> och <i>infantis</i> att vara invasiva och med smittrisk via ägg
EU:s vetenskapliga veterinärkommitté för folkhälsa (1997-2003) ⁶⁴	4 utlåtanden (salmonella i livsmedel, kriterier för utvärdering av salmonellatester, livsmedelsburna zoonoser inkl. <i>Salmonella</i> , mikrobiologiska kriterier i livsmedel.)
Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) - panelen för biologiska faror (2003-2007) ⁶⁵	4 utlåtanden (användning av antibiotika eller vacciner för kontroll av salmonella i fjäderfä, riskbedömning och -hantering i svinproduktion, bedömning av zoonosläget). EFSA har också begärt in offerter på en kvantitativ risk värdering av folkhälsoriskerna av salmonella i primärproduktionen av svin, både smågris och slaktsvin ⁶⁶ . Utredningen skall vara klar i början av 2008.
Cost 920 inventering inom EU av risk värderingar ⁶⁷	Salmonella (8 totalt) 4 värderingar om fjäderfä och ägg 2 om svinköttproduktion 1 om nötköttproduktion <i>S. enteritidis</i> (6 st) 6 värderingar om ägg och fjäderfäköttproduktion <i>S. typhimurium</i> (4) 3 värderingar om svinköttproduktion
Joint Institute of Food Safety and Applied Nutrition (inventering av salmonellariskbedömningar) ⁶⁸	Salmonellariskbedömningar (16 totalt) 8 om risker vid produktion av fjäderfäkött och ägg 1 om fårkött
FAO/WHO JEMRA on Food Safety ⁶⁹	Riskkaraktärisering av <i>salmonella</i> i slaktkyckling
OIE scientific and technical review ⁷⁰	En översyn av kontrollmöjligheter för livsmedelsburna zoonoser inom primärproduktionen

Tabell 4. Några riskvärderingar för salmonella som är internationellt tillgängliga, april 2007.

En av de första riskbedömningarna av betydelse för salmonellakontrollen var EU:s veterinärkommittés utlåtande om invasiva salmonellatyper. Utlåtandet klassificerade

⁶⁴ http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scv/outcome_en.html.

⁶⁵ http://www.efsa.europa.eu/en/science/biohaz/biohaz_opinions.html.

⁶⁶ http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/about_efsa/cooperation/biohaz_call_proposal.Par.0001.File.dat/Call_for_proposals_and_guide_for_%20applicants_CFP-EFSA-BIOHAZ2007-01.pdf.

⁶⁷ <http://www.cost920.com/00020.html>.

⁶⁸ http://www.foodrisk.org/bar_salmonella_risk_assessment.cfm#other.

⁶⁹ <http://www.who.int/foodsafety/micro/jemra/assessment/salmonella/en/index.html>.

⁷⁰ http://www.oie.int/eng/publicat/rt/A_RT25_2.htm.

S. enteritidis, typhimurium, berta, thomson och infantis som invasiva, något som medförde bedömningen att ägg från en flock smittad med dessa salmonellatyper kunde utgöra en folkhälsorisk. Detta var en del av motiveringen för att differentiera mellan olika salmonella typer vid riskhantering inom äggproduktionen i Sverige. Idag förefaller det dock inte ekonomiskt motiverat att differentiera mellan serotyper vid äggproduktionen.

De flesta riskvärderingarna är inriktade på folkhälsorisker från ägg och fjäderfä- och svinkött. WHO/FAO har sammanfattat riskerna för fjäderfä- och äggproduktionen och konkluderat med att man kan se ett nästan linjärt samband mellan folkhälsoriskerna och prevalensen i primärproduktionen. Det finns endast en riskvärdering för fårkött och två för nötköttsproduktion.

Det kan vara värt att notera att Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) har begärt in offerter på riskvärderingar för salmonella i svinkött. Denna riskvärdering skall utgöra grunden för ett utlåtande från panelen om biologiska faror om hur riskerna från salmonella inom svinproduktionen kan hanteras. Resultaten från denna värdering bör bl.a. utgöra en del av underlaget när man i Sverige bedömer hur man skall hantera grisar från spärrförklarade besättningar.

Förslag - Riskvärdering

1. Tillgängliga riskvärderingar för salmonella bör systematiskt gås igenom för att ta reda på möjligheter till effektiviseringar av dagens salmonellakontrollprogram.
2. EFSA:s kommande utlåtande som baseras på en kvantitativ bedömning av risker inom svinproduktionen bör ligga till grund när Sverige justerar riskhanteringen för slaktsvin från spärrförklarade gårdar.

5.3 Nationellt referenslaboratorium (NRL) för salmonella

I dag är SVA nationellt referenslaboratorium för salmonella i livsmedel, levande djur och foder enligt Förordningen (2005:422) om övervakning av zoonoser 11 § och Förordning (1999:341) om instruktion för SVA 2 § punkt 4. SVA skall (1) skicka ut ringtester för interkalibrering med syfte att säkerställa jämförbar diagnostik mellan laboratorier inom Sverige, (2) fungera som en länk mellan gemenskapens referenslaboratorium (RIVM i Bilthofen) och laboratorier inom Sverige, (3) utvärdera nya analysmetoder och (4) typa salmonellaisolat från primärfall hos djur. SVA har övertagit NRL-funktionen för salmonella i livsmedel från SLV.

NRL är finansierat av SVA:s myndighetsanslag och eventuella avgifter för ringtester. NRL är funktionellt skilt från uppdragsverksamheten genom att avdelningen för vetenskap och kvalitet är ansvarig för NRL, och avdelningen för bakteriologi är ansvarig för uppdragsverksamheten. Syftet med uppdelningen är att säkerställa en konkurrensneutralitet. För ringtester är det av betydande stordriftsfördelar med höga

fasta kostnader och låga rörliga kostnader. SVA är med i nätverk som Med Vet Net, Club 5 och samarbete mellan nordiska veterinärinstitut, något som bör ge möjlighet att utnyttja ekonomiska stordriftsfördelar för ringtester.

I föreskrifter för salmonellakontrollen exempelvis Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpande av salmonella hos djur (saknr K 102) 9 Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:20) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur (saknr K 110) 38 §, föreskrivs NMKL-metoden i motsats till i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll hos fjäderfä (saknr K 104) 10 §, där det föreskrivs att alla salmonella prov från fjäderfä skall analyseras med MSRV. Gemenskapens referenslaboratorium rekommenderar att alla prov från djur analyseras med MSRV-metodik, något SVA har framfört till Jordbruksverket i brev daterat den 2 april 2007 som rekommendation för framtida salmonelladiagnostik.

Detta visar att det finns behov av en enklare procedur för införande av ny diagnostik än föreskriftsändringar. Samtidigt är det viktigt att man får ett samråd mellan SVA och Jordbruksverket för djurprov och SVA och Livsmedelsverket för livsmedelsprov, d.v.s. en kvalificerad policydiskussion om utvärderingen av diagnostiska tester under svenska förhållanden, hur prover skall tas (från djur eller miljöprov), hur proven skall analyseras och provresultaten tolkas. Om det i föreskrifterna står att NRL i samråd med Jordbruksverket ska ge riktlinjer för laboratorieanalyser hos djur och foder och med Livsmedelsverket för livsmedel, blir processen enklare och snabbare. Riktlinjerna bör finnas på NRL:s hemsida, uppdateras årligen och vid behov oftare. Detta skulle ge en snabb och enkel procedur för att uppdatera metodiken för hur salmonella skall analyseras, samtidigt som man får en kvalificerad policydiskussion innan ändringar av diagnostiken görs.

I förordning (EG) 1688/2005 som fastställer tilläggsgarantierna för färskt kött och ägg som införs till Sverige kan artikel 5 nyttjas som vägledning för utformningen av regler för salmonella diagnostik.

Artikel 5 Mikrobiologiska metoder för undersökning av proverna

1. Mikrobiologisk analys med avseende på salmonella av de stickprov som tagits enligt artiklarna 1–4 skall ske i enlighet med den senaste upplagan av

a) standard EN/ISO 6579 (15) ("EN/ISO 6579"), eller

b) metod nr 71 beskriven av Nordisk Metodikkommitté för Livsmedel (NMKL) (16) ("metod nr 71").

Om medlemsstaterna inte tolkar resultatet av den mikrobiologiska analysen på samma sätt, skall den allra senaste upplagan av EN/ISO 6579 betraktas som referensmetod.

2. För prover av kött från nötkreatur och svin och kött av fjäderfä får däremot följande analysmetoder, som skall valideras genom användningen av köttprover i valideringsstudier, användas för mikrobiologisk analys beträffande salmonella:

Metoder som har validerats mot den senaste upplagan av standarden ISO 6579 eller metod nr 71 och, om det gäller en rättsligt skyddad metod, certifierats av en tredje part i enlighet med det protokoll som fastställs i standarden EN/ISO 16140

(”EN/ISO 16140”) eller andra internationellt erkända protokoll.

Vinsten av förändringen ligger i att regelbördan förenklas och i att ny och bättre metodik snabbare kan införas.

Förslag – Nationellt referenslaboratorium

1. För ringtester bör möjligheter till stordriftsfördelar tas till vara genom internationellt samarbete.

2. Bestämmelserna i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpande av salmonella hos djur (saknr K 102) 9 § samt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:20) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur (saknr K 110) 38 § bör ersättas med en ordalydelse jämförbar med Förordningen (EG) 1688/2005 artikel 5, eller med:

§ x Analys av proven ska ske enligt riktlinjer för salmonellaanalys från det nationella referenslaboratoriet för salmonella.

§ xx Det nationella referenslaboratoriet ska minst en gång årligen se över och vid behov uppdatera riktlinjerna i samråd med Jordbruksverket, Livsmedelsverket och gemenskapens referenslaboratorium. Riktlinjerna ska årligen skickas till alla laboratorier som utför analys av prov från djur för salmonella samt vara tillgängliga på det nationella referenslaboratoriets hemsida.

§ xxx De laboratorier som utför salmonellaanalyser ska vara ackrediterade för den analysmetod som används.

3. Samma ändring kan göras vid revidering av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:118) om frivillig och förebyggande salmonellakontroll av fjäderfäbesättningar, 9 kap 1 § (K103) Bilaga 1, där sista stycket byts ut, samt vid revidering av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll hos fjäderfä (saknr K 104).

5.4 Bekämpande av olika salmonellaserovar

Svensk policy är och har varit att alla salmonellafynd i livsmedelskedjan anses utgöra ett hot mot folkhälsan och ska bekämpas. Bekämpandet sker vid sanering i foder- och eller primärproduktionen och genom att livsmedel kasseras eller värmebehandlas så att salmonella bakterierna avdödas. *S. typhi* och *S. paratyphi* har en human reservoar och anses inte vara zoonotiska, d.v.s. förekomsten hos djur har försumbar betydelse för deras smittspridning. Den svenska synen stöds av europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) som i flera utlåtanden om salmonella i livsmedel (ägg, fjäderfä- och svinkött) konkluderat med att fynd av salmonella i livsmedel utgör ett hot mot folkhälsan oavsett serovar. En viktig motivering för konklusionen är att det inte finns metoder i laboratoriet som möjliggör differentiering av folkhälsoriskerna mellan olika salmonellatyper. Vidare vore det fel slutsats att exotiska eller ovanliga salmonellabakterier inte utgör något hot för folkhälsan enbart på grund av att de är ovanliga. Inom EU är ungefär hälften av salmonellafallen knutna till *S. enteritidis* i huvudsak från ägg och ungefär en femtedel av fallen är knutna till *S. typhimurium*.

Den bakteriologiska metoden för analys av salmonella i prover har olika känslighet för olika salmonellaserovarer. Nordisk metodkommitté för livsmedels (NMKL) metod är optimerad för *S. typhimurium*. Enligt utprovningar av det nationella referenslaboratoriet vid SVA har NMKL-metoden mycket sämre känslighet för serovarer som till exempel om *S. livingstone* (vanlig hos värphöns). Det förefaller därför ha varit en indirekt differentiering mellan salmonellaserovarer, utan att detta har upplevts som något betydande problem senaste 20 åren. I EU:s salmonellakontrollförordning (EG) 2160/2003 ligger fokus på salmonellaserovarer av betydelse för folkhälsan, och det skall utvecklas kontrollprogram för fjäderfä (äggproduktion) för de 5 vanligaste serovarerna inklusive *S. typhimurium* och *S. enteritidis*. Om kontrollprogrammet skall utökas till att omfatta andra serovarer skall det först ske efter en bedömning av nytta och kostnader (kostnads-nyttö-analys). Hald et al, 2004 studerade förekomsten av salmonellaserovarer hos levande djur och hos människor.⁷¹ Det är stor skillnad mellan förekomsten av olika serovarer hos djur och fynd hos människor, något som tyder på att olika serovarer av salmonella har olika förmåga att överleva genom livsmedelskedjan och ge sjukdom hos människor. Under *S. cubana*-utbrottet hos svin från fodersmitta återfanns aldrig bakterien på slaktkroppar eller andra livsmedel. Ingen ökning i incidensen salmonella hos människa kunde observeras.

EU:s vetenskapliga veterinärkommitté klassificerade i ett utlåtande från den 10 juni 1994 vissa salmonellaserovarer som invasiva vid äggproduktion, inklusive *S. enteritidis*, *typhimurium*, *berta*, *thomson* och *infantis*. Dessa gav en betydande risk för att äggen också var infekterade. I besättningar med non-invasiv salmonella behövde man inte kassera äggen då de ansågs fria från salmonella. Innan *S. enteritidis* -pandemin i början av 1990-talet ansågs ägg alltid vara fria från salmonella.

I Sverige har man av ekonomiska skäl avstått från att differentiera mellan salmonellatyper i äggproduktionen. Idag kasseras alla ägg från värphönsbesättningar med salmonella, då det blir för kostsamt att hantera två separata varuströmmar. För livsmedelsindustrin är det ingen vinst med en särhantering av djur eller livsmedel med risk för salmonella. De två alternativ som ur ekonomiskt perspektiv står till buds förefaller vara antingen normal hantering eller destruktions.

Man bör också, som tidigare påpekas, beakta att man talar om över 4000 serovarer med nästan identisk genuppsättning, och att kunskapen om "functional genomics" och om betydelsen av extrakromosomala faktorer förefaller vara alltför för bristfällig idag för att differentiera mellan serotyper. Det är också viktigt att inte sätta likhetstecken mellan sällsynt eller exotisk salmonella och ofarlig.

⁷¹ Hald, T, Vose, D, Wegener, HC. och Koupev, T. "A Bayesian approach to quantify the contribution of animal-food sources to human salmonellosis". *Risk analysis*, 24:255-69. 2004.

Förslag – Differentiering mellan salmonellaserovarer

1. Sverige bör behålla sin strikta salmonella syn - att alla salmonellaserovarer i livsmedelskedjan kan utgöra ett hot mot folkhälsan. Detta ställningstagande är baserat på dagens kunskap som kan revideras när ny kunskap blir tillgänglig.
2. Vid bekämpande och övervakning bör man beakta på vilket vis salmonella utgör ett problem och hot mot folkhälsan, beaktat olika serovarer, produktionsformer, livsmedelshantering och smittvägar. Exempelvis vore tankmjölksövervakning av *S. dublin* och *S. typhimurium* befogat, även om man inte fångar upp alla salmonellaserovarer i en sådan övervakning.
3. Ingen differentiering i bekämpandet av olika serovarer bör ske innan man nått tillräcklig kunskap om bland annat
 - förmåga att överleva i livsmedelskedjan
 - infektionsdos
 - invasivitet
 - börda för folkhälsan i form av DALY (disability adjusted life years)⁷². Ett exempel är *S. dublin* som kan orsaka en allvarlig klinisk bild vid sjukdom hos människa
 - antibiotikaresistens
 - ”functional genomics” om varför vissa serovarer är humanpatogena

5.5 Uppföljning av salmonellakontrollen

För att effektivisera salmonellakontrollen behövs ett kontinuerligt arbete med utvärdering och uppföljning av erfarenheterna från programmet. Dessutom bör man beakta vad som sker med strukturen inom animalieproduktionen, och vad som sker internationellt med ny diagnostik, nya riskbedömningar, nya möjligheter för riskhantering såsom vaccinering, dekontaminering, möjligheter för ”competitive exclusion” eller probiotika, foder som riskfaktor, nya salmonellaserovarer och utveckling av resistensläget. Nationellt förefaller det systematiska erfarenhetsutbytet vara litet mellan ansvariga för salmonellasanering och vid strukturändringar inom animalieproduktionen görs ingen rutinmässig analys av dess betydelse för salmonellakontrollen. Ett långsiktigt bekymmer är att det publiceras för lite internationellt baserat på erfarenheterna från svenska salmonellakontrollen, till exempel jämfört med hur mycket danska kollegor publicerar.

För en fortlöpande uppföljning av salmonellakontrollprogrammet behövs också löpande statistik över hur många besättningar som är misstänkta och på vilken orsak, antal som blir spärrförklarade, serovarer och djurslag, hur lång tid som besättningen är spärrförklarad, saneringsmetoder och kostnader för friförklaring. Dessutom är det också viktigt att hela tiden övervaka samband mellan fynd på humansidan, livsmedel och djursidan och att förbättra denna övervakning. Dagens s.k. spärrlista bör överföras till en databas för att underlätta uppföljning av salmonellakontrollen.

⁷² <http://www.who.int/healthinfo/boddaly/en/index.html>.

Det behövs även en uppföljning av humanincidensen inhemska fall av salmonellos och smittkällor för dessa. Under åren 1997-2006 har antalet fall varierat mellan 453 och 1010 per år, eller en incidens mellan 5 och 11 fall salmonellos per 100 000 invånare. Det kan inte skönjas någon statistiskt säkerställd trend för utvecklingen. Något oroande är att salmonellatypningen av humanfall idag enbart sker av inhemska fall och även själva arbetet med typningen utförs mer sällan, vilket gör att man upptäcker utbrott senare. Hur mycket tid som förloras kan variera, men konklusionen att smittskyddet är försämrat förefaller att vara svår att undvika. Det behövs en bedömning av hur mycket smittskyddet försämras gentemot besparingen av att inte typa utländska salmonella fall.

Ett bekymmer är hur läget är på livsmedelssidan då införseln av kött har ökat de senaste 5 åren. Idag har de flesta livsmedelsföretag som hanterar animaliska livsmedel en mikrobiologisk egenkontroll. En översikt över baslinjeprevalensen inom livsmedelskedjan i kött- och charkletet fattas. En sådan övervakning kan vara riskbaserad d.v.s. fokusera på vilka delar av livsmedelskedjan som identifieras som problematiska.

Utöver detta bör det ske en fortlöpande utredning av utbrott, hopade fall eller fall av salmonella med oklar epidemiologisk koppling och en beredskap bör finnas att i samband med utbrott kunna utreda smittvägar från foder, miljö, människor och livsmedel.

SVA efterlyser evaluering av salmonellakontrollen

- (1) vid utbrott i flera besättningar. Idag har ingen ansvar för insamling av data från smittspårning, typning och sanering för epidemiologisk analys och syntes
- (2) i form av en årlig evaluering av vad som fungerar bra respektive mindre bra inom salmonellakontrollen som övervakning, sanering, foder och livsmedelssäkerhet och miljöskydd.

Förslag – Uppföljning av salmonellakontrollen

1. Överför den s.k. spärrlistan till en databas och gör den tillgänglig för berörda myndigheter.
2. Genomför SVA:s förslag till uppföljning av och systematiskt erfarenhetsutbyte inom salmonellakontrollen (enligt ovan) så fort som möjligt.
3. Genomför en utvärdering av nytta och kostnader vid salmonellatypning av alla humanfall gentemot enbart typning av inhemska fall.

5.6 Slakt av provnegativa djur från spärrförklarade besättningar

Vid spärrförklaring av en besättning får inga djur lämna besättningen utan särskilt tillstånd. Ett speciellt problem är om djuren kan få skickas till slakt och vilka krav och särskilda åtgärder som behövs för en acceptabel livsmedelsäkerhet. Denna fråga blir snabbt brådskande speciellt för slaktsvinbesättningar.

Tidigare, före år 2000, skickades negativa djur från spärrförklarade besättningar till slakt i s.k. särskild ordning. Slakt i särskild ordning var i princip logistisk slakt (djuren slaktades sist på fredagen) som skedde vid lägre hastighet och med bakteriologisk undersökning av varje slaktkropp. Slakteriet rengjordes efteråt och stod tomt över helgen. Risken för smitta in i livsmedelskedjan förefaller att ha varit försumbar.

Enligt förordning (EG) nr 854/2004 om särskilda regler för kontroll av livsmedel av animaliskt ursprung ska den behöriga myndigheten, d.v.s. Livsmedelsverket, fastställa villkor för slakt av t.ex. djur från en salmonellabesättning.

I de nya hygienförordningarna (EG) 852/2004 och (EG) 853/2004 förekommer inte begreppet ”slakt i särskild ordning” utan man talar om separat slakt. Separat slakt kostar extra och hela täckningsbidraget (inkomst minus variabla kostnader) försvinner, och det är ofta tveksamt om lantbrukaren får sina variabla kostnader (foder, m.m.) täckta. Slakterierna anser inte heller att separat slakt är någon vinstgenererande aktivitet.

I hygienförordningarna talas även om nödslakt som primärt är till för enskilda djur som har blivit skadade (exempelvis benbrott). Dessa djur kan avlivas på gården efter en levandedjursbesiktning utförd av en veterinär, för att sedan transporteras in till och slakt åtföljda av ett intyg och slaktas upp i normalslakten. Nödslakt är dock inte aktuellt i detta sammanhang.

Ofta är strategin vid sanering att avliva positiva djur och om möjligt slakta ut provnegativa djur i smittade besättningar för att skapa plats att sanera utrymmen. I de sanerade utrymmena kan provnegativa djur sättas in och i bästa fall friförklaras som epidemiologiska enheter efter två negativa provomgångar med en månads mellanrum.

Det förefaller finnas tre typer av djur med hänsyn till smittstatus i en spärrad besättning.

- djur som testar positivt för salmonella
- djur som testar negativt för salmonella men är en del av en spärrad enhet
- djur som testar negativt för salmonella och är eller kan bli en del av en friförklarad epidemiologisk enhet.

För djur som testar positivt för salmonella råder enighet om att avlivning och destruktion är ända möjligheten till hantering om djuret skall lämna besättningen. För djur som testar negativt för salmonella och är en del av en friförklarad epidemiologisk enhet är det lämpligt att djuren går till normalslakt.

Problemen är negativa djur (oftast svin) i icke friförklarade enheter i en besättning, speciellt om spärrtiderna blir långa. Det betyder stora ekonomiska förluster och att i princip friska djur går till destruktion uppfattas som problematiskt. För att lösa problemet har det inrättats en procedur där utredande veterinär, länsveterinär, handläggare veterinär vid Jordbruksverket, veterinär vid SVA, överveterinär för besiktningsveterinärerna vid slakteriet och veterinärinspektör vid livsmedelsverket samråder baserat på en riskbedömning från SVA. Därefter skall det skrivas två beslut på Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket innan djuren kan gå till slakt. Baserat på tillstånden kan slakteriet sedan komma överens med djurägaren om djuren kan tas emot till slakt. Idag är det brist på kapacitet för separat slakt och om djur från spärrade besättningar inte kan slaktas separat blir det betydande ekonomiska förluster. Vid längre spärrtid blir detta ett problem för svinbesättningar med följd att slaktsvinen måste avlivas av djurskyddsskäl.

Situationen upplevs av Jordbruksverket som otillfredsställande ur handläggningssynpunkt. Livsmedelsverket och SVA anser dock att systemet fungerar bra, förutom att processen kan försenas om SVA får invänta provsvar från andra laboratorier. För att föreslå ändringar behövs en värdering av folkhälsorisen vid alternativa hanteringssätt. Alternativen kan vara flera, till exempel har man i Danmark valt att införa dekontaminering med ånga för slaktsvin från misstänkt salmonellainfektade besättningar (d.v.s. klass 3 – hög prevalens av antikroppar) och från besättningar med påvisad *S. typhimurium* DT 104. EFSA gör nu en risk värdering av salmonella hos svin och risken för folkhälsan.⁷³ Den skall vara klar våren 2008. En av uppgifterna i EFSA:s riskvärdering är att se om det föreligger skillnader i salmonellarisk för konsumenterna mellan olika produktionsformer och serovarer.

Förslag – Slakt av djur från spärrförklarade besättningar

1. Samråd mellan SLV och SJV bör ske för att förenkla handläggningsproceduren vid slakt av negativa djur från spärrförklarade besättningar.
2. En kvantitativ risk värdering bör göras av hur mycket risken för konsumenten ökar när provnegativa slaktsvin och nötkreatur från spärrförklarade salmonellabesättningar går i normalslakten jämfört med djur från andra besättningar. Riskvärderingen bör också analysera om det är skillnader mellan olika salmonellaserovarer. EFSA:s kommande riskvärdering för svin bör beaktas.

5.7 Övervakning i styckningsanläggningar

Sverige införde vid EU-inträdet provtagning vid styckningsanläggningar med färskt nöt-, svin- och fjäderfäkött. Syftet med provtagningen var dubbelt, (1) att verifiera Sveriges låga förekomst av salmonella i kött och (2) att motivera att infört kött till Sverige från andra EU länder skulle omfattas av tilläggsgarantier. Tilläggsgarantier innebär som tidigare beskrivits att införda köttpartier i ursprungslandet testas för

⁷³ http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/about_efsa/cooperation/biohaz_call_proposal.Par.0001.File.dat/Call_for_proposals_and_guide_for_%20applicants_CFP-EFSA-BIOHAZ2007-01.pdf.

salmonella (60 prov utan positiva fynd) och detta intygas i medföljande införseldokument av officiell veterinär. Om man antar perfekt testningsprocedur (diagnostisk sensitivitet och specificitet) ger detta en sannolikhet på 95 % att salmonella förekomsten är lägre än 5 %. Antal prov i svenska styckningsanläggningar bestäms enligt följande procedur.

Produktion ton/vecka	Provtagningsfrekvens	Antal prov i salmonellakontrollen	Antal besök i anläggningen per år
>100	1 per dag	260	52
20-100	1 per vecka	52	12
5-19	1 per månad	12	6
<5	2 per år	2	2

Tabell 5. Provtagning vid svenska styckningsanläggningar. Källa: Svensk zoonosrapport 2005

Provtagningen ska säkerställa att salmonellaförekomsten med 95 % sannolikhet är lägre än 5 % i varje enskild styckningsanläggning, och provantalet varierar utifrån antal kalli och kollivikt. I 2005 års Zoonosrapport rapporteras resultatet från styckningen som 1014 prov från fjäderfä och 4119 prov från nöt och svin. Under de senaste 12 åren har man rapporterat 3 positiva fynd från styckningen av nöt och svinkött och inga från fjäderfästyckningen på över 40 000 prov totalt. Denna provtagning har ingen betydelse för livsmedelssäkerheten i Sverige utöver att verifiera resultaten från annan provtagning. I styckningen av fjäderfäkött blandas svenskt och infört färskt kött, och provtagningen speglar därför inte specifikt svenskt kött. Provtagningen för färskt fjäderfäkött är slopat enligt det nya kontrollprogrammet för fjäderfä som skickades in till EU 2005. Slopan av provtagning i styckningsanläggningar bör inte utgöra något hot mot Sveriges tilläggsgarantier för färskt kött, som är knutet till EU:s godkännande av salmonellakontrollprogrammet.

Livsmedelsverket är ansvarigt för undersökningarna av styckningen, men har delegerat ansvaret i stora kommuner såsom Göteborg och Stockholm. Kostnaden är mellan 90-150 kr per prov för bakteriologisk undersökning och kostnaden för själva provtagningen varierar mellan 109 och 675 kr, se Bilaga 2.2. Kostnaderna debiteras företaget som driver styckningsverksamheten. Göteborgs kommun miljö- och hälsoskyddsnämnd har de lägsta kostnaderna med 28 000 kr per anläggning och år, medan Livsmedelsverket debiterar 172 800 kr per anläggning och år. Uppskattningsvis kostar denna övervakning ungefär 2,5 Mkr årligen (5000 prov * (bakteriologi 100 kr + provtagning 350 kr)) något som debiteras svensk kött- och charkindustri.

Förslag – Övervakning i styckningsanläggningar

1. Övervakningen av färskt nöt- och svinkött i styckningsanläggningar bör om möjligt slopas.
2. Om det inte är möjligt att slopa provtagningen utan att hota tilläggsgarantierna för färskt kött, bör Göteborgsmodellen införas, d.v.s. provtagningen sköts som en del av egenkontrollen.

5.8 Mjök

Vid spärrförklaringar på grund av salmonella i mjökbesättningar uppkommer frågan om besättningen skall få fortsätta att leverera mjök till mejeriet. Mejerierna har i marknadsföringen noterat att konsumenterna poängterar vikten av att mjöken kommer från salmonellafria besättningar. Det finns därför en önskan från mejeriernas sida att mjök skall inkluderas i spärrförklaringen och därvid ingå som en del av underlaget för ersättning med stöd av zoonoslagen. Leverans av mjök och villkoren för leverans är och skall dock i första hand vara en fråga mellan mjökproducent och mejeri.

Leveransstopp för mjök till mejeri från spärrförklarad mjökbesättning medför stora förluster för samhället och stora utbetalningar av ersättning utan att ge någon påvisbar folkhälsovinst, då all mjök pasteuriseras i Sverige innan försäljning. Pasteurisering av mjök blev införd för att stoppa spridning av tuberkulos och brucellos genom mjök, men även salmonellabakterier avdödas i processen. Leveransstopp för mjök till mejeri är inte befogat av hänsyn till livsmedelssäkerheten och kan medföra betydande utgifter för myndigheter och djurägare utan någon vinst för folkhälsan.

Förslag - Mjök

1. Mejeriers eventuella restriktioner i leveransen av mjök från smittade besättningar är en fråga endast mellan mjökproducent och mejeri, då restriktioner för mjökleveranser från en spärrad besättning inte ingår i spärrförklaringen.
2. Ersättning med stöd av zoonoslagen för mjök som inte får levereras bör inte heller fortsättningsvis lämnas.

6 Samhällsekonomisk analys

Följande samhällsekonomiska analys kommer i stort att utgöras av en marknadsanalys samt ge förslag till möjliga lösningar till de problem som uppkommer. Kortare analyser gällande det frivilliga salmonellakontrollprogrammet och saneringsmarknaden kommer också att presenteras.

Marknadsanalysen berör fodermarknadens incitamentsstruktur vid foderburna salmonellautbrott och dess förhållande till det statliga ersättningssystemet. Som tidigare nämnts har svinproduktionen de senaste åren drabbats av två uppmärksammade fall av salmonellautbrott som varit foderburna varav i Norrköpingutbrottet gäller en utgiftsnivå på runt 100 miljoner kronor för Jordbruksverket. Självklart finns andra smittkällor men foderburen smitta har på senaste tiden resulterat i oproportionellt höga kostnader.

6.1 Fodermarknaden och ersättningssystemet

Djurfoder är en potentiell källa till uppkomst av salmonella i djurbesättningar och då mer trolig att resultera i större utbrott. Därav är det av vikt att även med samhällsekonomiska förtecken analysera den svenska djurfodermarknaden och bl.a. finna ut vilka incitamentsstrukturer som existerar på denna marknad.

Det kommer att påvisas att strukturen för dagens djurfodermarknad tillsammans med ersättningsprocedurerna vid salmonellautbrott resulterar i en problematisk situation som måste åtgärdas. I kommande analysavsnitt kommer även dagens frivilliga kontrollprogram kort att betraktas för att finna önskvärda egenskaper med ett eventuellt nytt ersättningssystem (delar av denna analys har redan nämnts tidigare).

Dagens fodermarknad

Den svenska djurfodermarknaden har i stort tre aktörer. I sin foderutredning beskriver Martin Wierup denna marknad som följer (s. 35):⁷⁴

Baserat på företagens egna uppgifter och om man antar att fördelningen mellan olika foderprodukter är likvärdig mellan de olika företagsgrupperna bedöms att marknadsandelarna av försålt foder fördelas enligt följande: Lantmännen 60-65 %, Svenska Foder 15-20 %, Kalmar Lantmän 10-15 % och övriga privata företag svarar för den resterade, dvs. ca 10 %.

Ett viktigt faktum i detta sammanhang är att Svenska Foder ägs till 49 % av Lantmännen. 2002 förvärvade Lantmännen tillsammans med Dansk Landbrugs Grovvarereselskab (DLG) sin konkurrent Svenska Foder. Den störste aktören på denna marknad äger alltså del av den näst störste. Innehavet är organiserat så att DLG har ensam kontroll med 51 % medan Lantmännen har resterande 49 %. Den senares innehav ses som passivt förutom styrelserepresentation. Lantmännen har alltså hittills inte nyttjat detta innehav för att agera dominerande likt ett monopol på den svenska djurfodermarknaden.

⁷⁴ Wierup, M. "Salmonella i foder – en utredning på uppdrag av Jordbruksverket om orsaker och risker samt förslag till åtgärder", tillgänglig på:
<http://www.sjv.se/download/18.1ac7fbb10dac953d9c8000516/Utredning+-+Salmonella+i+foder+-+Wierup+-+till+SJV+2006-08-31%284b%29.pdf>. 2006.

Som nämnts i ett pressmeddelande från Konkurrensverket 2002 fanns inte något stöd i konkurrenslagen för att kunna hindra Lantmännens innehav.⁷⁵ Därav lämnade Konkurrensverket Lantmännens förvärv utan åtgärd. Enligt en notis i Konkurrensnytt från 2003 (s. 4) uppstod protester bland djurfoderkonsumenterna vilket ledde till att Konkurrensverket öppnade ärendet men ånyo inte fann tillräckliga skäl att driva det vidare.⁷⁶ Alltså, sett ur Konkurrensverkets synvinkel (och deras tolkning av den svenska konkurrenslagen) är Lantmännens omfattande ägarinnehav acceptabelt men man bör poängtera att det bygger på att de har ett passivt innehav i Svenska Foder.

Dagens ersättningssystem

Som nämnts tidigare i denna rapport kan en drabbad djuruppfödare enligt zoonoslagstiftningen erhålla viss ersättning för sina kostnader orsakade av myndighetsbeslut i samband med salmonellasmitta. Om man deltar i det frivilliga förebyggande kontrollprogrammet rör det sig ofta om 70 % av kostnader gällande utgiftsposterna djurvärde, produktionsbortfall och sanering. Om inte, så är det 50 % som är aktuell ersättningsnivå. Produktionsformer såsom slaktkyckling och den storskaliga specialiserade slaktnötsuppfödningen är dock helt uteslutna från dagens ersättningssystem. Den drabbade djurägarens självrisk är därav minst 30 % av nämnda utgiftsposter vilket i sin tur givit utrymme för salmonellaförsäkringar. För produktionsformerna slaktkyckling och den specialiserade slaktnötsuppfödningen har fullständiga försäkringslösningar utvecklats. I fallet för 70 % kan man teckna försäkring för ytterligare 21 % i ersättning och kvar är då en självrisk på 9 %. Det finns två försäkringsbolag på den svenska marknaden som erbjuder salmonellaförsäkringar: Agria och Sveland.

Att slutreglera ett ärende hos Jordbruksverket gällande salmonellautbrott kan av olika anledningar ta tid, särskilt då vissa utgiftsposter kan uppkomma sent efter själva utbrottet. För att undvika att den drabbade djurägaren även ska drabbas av likviditetsbrist, och i värsta fall tvingas till konkurs, är det möjligt att erhålla förskott på ersättningen genom s.k. à conto-utbetalningar från Jordbruksverket. Givet den omfattande statliga inblandningen vid ett salmonellautbrott som beskrivits innan måste en aktion av detta slag till stöd för den drabbade djurägaren ses som nödvändig.

6.2 Zoonoslagstiftningen och frånvaro av regressrätt

I dagsläget har vi ett ersättningssystem där kostnaderna vid ett salmonellautbrott delas mellan den drabbade djurägaren och Jordbruksverket. I viss mån kan även försäkringsbolag vara inblandade och för produktionsformerna slaktkyckling och den storskaliga specialiserade slaktnötsuppfödningen delas kostnaden enbart mellan drabbad djurägare och eventuellt försäkringsbolag. Som nämnts innan har det på den senaste tiden inträffat två uppmärksammade salmonellautbrott som båda varit foderburna samt drabbat produktionsformen svin. Alltså, *initialt* har foder varit kontaminerat med salmonella. *Därefter* har denna smitta spridits till svinbesättningar. Därav är det sistnämnda en *negativ effekt* av det förstnämnda.

När det gäller produkten i sig, d.v.s. fodret, så tillämpas idag ett strikt producentansvar i den meningen att foderproducenten tar tillbaka och ersätter fodret

⁷⁵ Tillgänglig på http://www.kkv.se/press/pressmeddelanden/2002/prm26_2002.shtml

⁷⁶ Tillgänglig på: http://www.kkv.se/bestall/pdf/KKN7_03.pdf

samt erbjuder sanering av aktuellt fodersystemet på gården. När det gäller den negativa effekten i form av ett salmonellautbrott är det mer komplicerat. Här träder zoonoslagstiftningen in och följderna av detta är i dagsläget att kostnaderna till slut tas av den drabbade djurägaren, Jordbruksverket och eventuellt försäkringsbolag (för dagens uteslutna produktionsformer tas kostnaderna av drabbad djurägare och eventuellt försäkringsbolag).

Jordbruksverket har en ogynnsam ställning då regressrätt saknas i dagens zoonoslagstiftning. Huruvida Jordbruksverket kan få den orsakande foderproducenten att stå för kostnaderna i samband med ett foderbaserat salmonellautbrott är oklart i nuläget. Våren 2006 stämde Jordbruksverket Lantmännen på runt 80 miljoner kronor gällande utbetalningar i samband med Norrköpingsutbrottet, en utgift som Lantmännen är ointresserade att täcka fullt ut.⁷⁷ Den pågående rättsliga prövningen får utvisa om det finns utrymme för regressrätt via zoonoslagstiftningen.⁷⁸

Foderproducenterna har således visat ett strikt producentansvar när det gäller själva produkten medan kostnaderna för en negativ effekt i form av salmonellasmitta i mångt och mycket får tas av andra aktörer såsom lagstiftningen ser ut idag. Att Jordbruksverket, och indirekt skattebetalarna, får täcka kostnaden i samband med den negativa effekt salmonellakontaminerat foder ger upphov till, till skillnad från den orsakande foderproducenten, är ett exempel på vad som inom nationalekonomi kallas för en *negativ externalitet* och bör undvikas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det är visserligen möjligt för inblandade försäkringsbolag att utöva regressrätt mot orsakande foderproducent men detta verkar inte ha skett ännu. Intressant att uppmärksamma är också situationer när foder är kontaminerat med exempelvis aflatoxin, vilket inträffade för Svenska Foder i juni 2006, då foderproducenten tog kostnadsansvar för både fodret och dess negativa effekt (i detta fall förstörd mjölk).⁷⁹ I detta senare fall träder ju inte zoonoslagstiftningen in och en eventuell negativ externalitet uppstod inte.

6.3 Analys

Fodermarknaden

Det finns två grundläggande problem med dagens struktur gällande fodermarknaden varav en är mer allvarlig än den andra. Den mer allvarliga har att göra med att vid en negativ effekt i form av ett salmonellautbrott så tvingas Jordbruksverket i många fall gå in och ta kostnader. Detta till skillnad från den orsakande foderproducenten som alltså inte fullt ut behöver ta kostnadsansvar för alla de utgifter deras salmonellakontaminerade foder givit upphov till.

Dessutom är det möjligt att foderproducenterna tar högre risker i sin produktion eftersom de inte fullt ut behöver ta kostnaden vid ett salmonellautbrott. Det erhålls då en risknivå på denna marknad som är högre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Observera att detta uttrycker en potential med dagens fodermarknadsstruktur i samband med ett salmonellautbrott och ej något faktiskt motiv till det som hänt

⁷⁷ Se exempelvis följande artikel i ATL den 18 september 2006:
<http://www.atl.nu/Article.jsp?article=36803>.

⁷⁸ För en beskrivning av händelserna i detta fall, se PM från Glimstedt i Bilaga 2.1.

⁷⁹ Se följande artikel i ATL: <http://www.atl.nu/Article.jsp?article=35782>.

nyligen. Hursomhelst existerar det ett uppenbart exempel på en snedvriden incitamentsstruktur som bör undvikas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Om ens produkt ger upphov till en negativ effekt i form av ett salmonellautbrott så kan det dock ge upphov till en reaktion hos djurägarna (som ju i detta fall kan ses som konsumenter). Djurägaren kan helt enkelt välja bort den foderproducent som orsakat ett salmonellautbrott. Detta uttryck av konsumentmakt brukar populärt uttryckas som att konsumenten "röstas med fötterna" och fungerar särskilt väl på en marknad med god konkurrens. Detta är en högst påtaglig risk som foderproducenten måste ta hänsyn till och på så sätt erhålls ett incitament till ökad försiktighet hos densamme. Alltså, konsumentmakt i detta fall ger ett resultat som också är önskvärt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Problemet om man nu skall tillämpa detta på dagens fodermarknad är att den störste aktören, Lantmännen, äger 49 % av den näst störste aktören, Svenska Foder. Lantmännen har alltså ägarintresse i runt 80 % av den svenska foderproduktionen. Följden är att den beskrivna konsumentmakten i Lantmännens fall inte kan verka till fullo. De konsumenter som väljer att gå till Svenska Foder förloras i en mindre omfattning eftersom det gör Lantmännens ägande av 49 % i detta företag mer värt. Även detta andra grundläggande problem kan ses som ett exempel på snedvriden incitamentsstruktur men i detta fall gäller den enbart Lantmännen. Det bör nämnas att Konkurrensverkets indirekta godkännande av Lantmännens delköp av Svenska Foder baseras på svensk konkurrenslag och fokus på priskonkurrens. Analysen ovan beskriver däremot vilken potential som finns på dagens fodermarknad vid ett foderburet salmonellautbrott.

En allvarligt snedvriden incitamentsstruktur har beskrivits när det gäller produktansvar för den negativa effekt som kan uppstå med salmonellakontaminerat foder. Den problematiska situationen spåds sedan på då det finns ett deläggande bland foderproducenterna, vilket gör att konsumentmakt i mindre grad kan ge incitament till försiktighet och minimering av sina risker. Att åtgärda det sistnämnda får nog ses som omöjligt i dagsläget.

Dock finns det en rimlig lösning på det förstnämnda problemet och betydelsen av denna åtgärd skall inte underskattas. Lösningen innebär enkelt uttryckt att få in regressrätt i ersättningssystemet vid zoonoser gällande den negativa effekten. I så fall möter foderproducenterna en incitamentsstruktur där de får täcka en större del av kostnaderna vid en sådan negativ effekt som salmonellakontaminerat foder kan ge upphov till. Regressrätt bör gälla de ersättningsbara utgiftsposterna djurvärde, produktionsbortfall samt sanering. Veterinär- och laboratoriekostnader är diskutabla då de tillhör den statliga utredningsfunktionen vid ett salmonellautbrott. Regressrätt verkar också för en ökad försiktighet hos foderproducenterna. Ur samhällsekonomiskt perspektiv är denna kombination av ökat kostnadsansvar samt grad av försiktighet önskvärd eftersom man uppnår en mer optimal riskfördelning.

Men finns det då inte en oönskad effekt med regressrätt i den mening att foderpriserna höjs då foderproducenterna måste täcka det ökande kostnadsansvaret? Det stämmer att en orsakande foderproducent kan täcka kostnader för negativa effekter genom att höja sitt foderpris. Andra alternativ är att finna kostnadseffektiviseringar inom den egna organisationen och/eller produktionen. Men detta gäller ju den orsakande

djurfoderproducenten – om det existerar en fungerande konkurrens på den svenska fodermarknaden innebär detta att de andra foderproducenterna blir relativt billigare när de är kvar på sin gamla prisnivå. I så fall går den prismedvetne djurägaren över till de andra foderproducenterna (som ej orsakat ett salmonellautbrott) och någon generell prisökning sker inte.

Dock är det troligt att foderproducenterna tvingas till att ta försäkringar för att täcka kostnader vid införandet av nämnd regressrätt. Om detta i sin tur medför prisökningar beror på ett antal faktorer såsom vilken risknivå de har i sin produktion, hur bra konkurrensen är på försäkringsmarknaden gällande försäkringar av denna typ samt, ånyo, om inte kostnadseffektiviseringar kan uppnås inom den egna organisationen och/eller produktionen. Således torde en eventuell prishöjning vara marginell för den riskminimerande foderproducenten.

Frivilliga salmonellakontrollprogrammet

Det frivilliga salmonellakontrollprogrammet bör även kort tas upp ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Som redan nämnts behövs fler utbetalningsnivåer, vilket i grunden bygger på samhällsekonomiska argument. Det finns för få ersättningsnivåer som man kan belönas med om man varit effektiv i sitt riskminimerande beteende. Det är endast i ersättningsnivån 70 % som man i stort kan ställa krav på djurägarens riskbeteende. Om man erhåller en anmärkning så är alternativet att uteslutas (och då gäller ersättningsnivån 50 % eller ingen ersättning alls beroende på produktionsform) eller att vara ansluten med anmärkning. Det senare alternativet har tydligen föredragits främst p.g.a. man kan fortsätta ställa krav på dessa djurägare.

Samtidigt är det olämpligt att de som är exemplariska i sin riskminimering vad gäller salmonella står inför samma ersättningsnivå som de som är mindre effektiva och t.o.m. fått en anmärkning. Faran med ett system av detta slag är att det på sikt inte lönar sig att vara exemplarisk jämfört med att vara mindre effektiv och vara ansluten med anmärkning. Faktum är att det senare blir den optimala nivån sett till att minimera sitt arbete för att uppnå högsta ersättningsnivå. Naturligtvis kan detta inte vara meningen med ersättningsbestämmelsernas hänvisning till anslutning i det frivilliga salmonellakontrollprogrammet. Samtidigt uppstår dessa problem förhållandevis lätt om man har låg grad av diversifiering gällande inbetalning och/eller utbetalning. En betingad nivå på 70 % är en god tanke men den måste utvecklas vidare. Därav, förutom regressrätt är det även önskvärt med ett ersättningssystem med en effektiv mängd av diversifierade utbetalningsnivåer och ett fungerande system för uppföljning av efterlevnaden av programmet.

Avslutningsvis kommer i denna analys ett grundläggande problem som tidigare inte berörts kort att tas upp. Denna kommentar har att göra med den informationsasymmetri som existerar på dagens fodermarknad mellan producent och konsument. Om en djurägare erhåller salmonellakontaminerat foder så uppstår en stor mängd kostnader för denne. Som nämnts innan täcks i dagsläget delen gällande själva fodret av foderproducenten. Andra kostnader som hör ihop med att ens djur blir smittade delas av Jordbruksverket, djurägaren och/eller försäkringsbolag. Samtidigt kvarstår en hel del kostnader för djurägaren inte minst gällande psykiskt påfrestning. Därav är det rimligt att en djurägare vill vara säker på att inköpt djurfoder faktiskt är salmonellafritt. Informationsasymmetrin ligger då i att foderproducenten

uppenbarligen har en bättre bild av sin produkts kvalitet än djurägaren. Att finna lösningar för hur att överbrygga denna asymmetri är inte möjlig för oss givet denna rapportens tidsbegränsningar. Således är det av vikt framöver att utföra en nationalekonomisk analys av denna problematik som utgår från ett konsumentperspektiv.

6.4 Möjliga lösningar

Det finns i stort tre möjliga lösningar vad gäller införandet av nämnd regressrätt. Ett första alternativ är att det via domslut visar sig att Jordbruksverket kan utöva regressrätt med bakgrund av dagens zoonoslagstiftning. I så fall har man t.ex. överkommit den främsta snedvridna incitamentsstrukturen som existerar på dagens svenska fodermarknad i samband med ett salmonellautbrott. Troligtvis kommer vi att se förlikningar gällande aktuellt belopp och effektiviteten i Jordbruksverkets aktioner kommer nog att ifrågasatts.⁸⁰ Dock säger detta alternativ inte något om hur man erhåller en ökad grad av diversifiering gällande utbetalningsnivåer. En enkel utveckling är ju alltid möjlig i den meningen att man inför fler utbetalningsnivåer i det frivilliga salmonellakontrollprogrammet samtidigt som man stramar upp kontrollen.

Det andra alternativet är att försäkringsbolagens inslag ökas i ersättningsproceduren. I dagsläget finns det två försäkringsbolag som erbjuder salmonellaförsäkringar. Agria, som innehar 80 % av marknaden, kräver deltagande i det frivilliga salmonellakontrollprogrammet och betalar 30 % av vad Jordbruksverket betalar ut (i detta fall får djuruppfödaren en självrisk på 9 %).⁸¹ Sveland, som innehar resterande 20 % av marknaden, kräver inte deltagande i det frivilliga salmonellakontrollprogrammet och betalar även de 30 % av vad det som Jordbruksverket betalar ut (djurägaren har då en självrisk på antingen 9 % eller 35 %).⁸² Båda bolagen förlitar sig på Jordbruksverkets skadereglering. De har även utvecklat mer heltäckande försäkringar för slaktkyckling och den storskaliga specialiserade slaktnötsuppfödningen som idag inte erhåller statlig ersättning vid salmonellautbrott.

Att öka inslaget av försäkringsbolag sker rimligtvis genom att Jordbruksverket sänker sina ersättningsnivåer (och omdisponerar då sina utgifter exempelvis mer mot övervakning och kontroll). Exempelvis kan en generell statlig utbetalningsnivå på 50 % eller lägre införas gällande de tre ersättningsbara utgiftsposterna. Fördelen att involvera försäkringsbolag i större skala är just att de besitter regressrätt. Dessutom har de vana att utveckla fungerande system där grad av diversitet av utbetalningar är hög och riskminimerande beteende belönas på rimligt och korrekt sätt.

Den statliga inblandningen kan dock inte helt undvikas då möjligheten till à conto-utbetalningar bör vara kvar. Dessutom krävs ett visst incitament i form av statlig ersättning för de djurägare som väljer att inte att teckna privata försäkringar så att de ändå väljer att rapportera uppkomsten av salmonella. Förstnämnda kräver att Jordbruksverket bör ha kvar sin skadereglering vilket gör detta alternativ mindre attraktivt. Dessutom innehar Jordbruksverket ju inte någon regressrätt gällande de egna utgifter staten fortfarande har kvar. Slutligen har försäkringsbolagen, framförallt

⁸⁰ Se artikel i ATL den 18 september 2006: <http://www.atl.nu/Article.jsp?article=36803>.

⁸¹ Källa: samtal med Ewa Nordenstedt, Agria

⁸² Källa: samtal med Lars-Johan Joelsson, Sveland

Agria, i diskussioner uttryckt tveksamheter med detta alternativ särskilt vad gäller svårigheter med återförsäkring, vilket är av yttersta vikt för denna bransch. Detta sammantaget innebär att detta alternativ får ses som mindre attraktivt.

I arbetet kring att utveckla ett nytt CAHP-program (Gemenskapens nya djurhälsoprogram) inom EU har en relativt stor diskussion berört dess framtida finansiering och särskilt en lösning som benämns ”cost sharing” vilket nämnts tidigare i denna rapport. Detta är då det tredje alternativet. Det kan kort beskrivas som att kostnaderna vid utbrott av djursjukdomar delas mellan stat och djurägare. Fokus är ännu inom EU på epizootiska sjukdomar men det vore lämpligt att tillämpa detta alternativ även på salmonella. Tanken i dagsläget är att utveckla en grundstomme för en gemensam ”cost sharing” inom EU (för att ersätta dagens veterinärfond) men hur det exakta programmet kommer att se ut till slut i varje enskild medlemsstat är upp till dem själva.

Härefter tillämpas ett fokus på införandet av ”cost sharing” i Sverige gällande salmonellautbrott. Bakgrundsmaterialet består i dagsläget i stort av en konsultrapport som dock är noggrant utförd.⁸³ I den trycks det särskilt på att riskminimerande beteende skall belönas och så även förebyggande arbete. Det är även tal om att premien till systemet t.o.m. skall sättas på individnivå. Försäkringsbolag kan också i viss mening vara inblandade även om det är oklart i nuläget. Annars är det ju ett samarbete mellan den svenska staten och djurägarens intresseorganisationer som ter sig vara det mest lämpliga tillvägagångssättet. Kollektiva ”cost-sharing”-lösningar av detta slag finns redan i Tyskland, Nederländerna och Spanien (är även på gång i Storbritannien).

En parallell kan här dras till den skörde försäkring som en gång verkade i Sverige.⁸⁴ Även på det lokala planet är den kollektiva grundtanken uppmärksammas då det t.ex. finns alltför kommuner som går samman och bildar gemensamma försäkringsbolag (s.k. ”captive”) eftersom de finner premienivån för hög gällande kommunförsäkringar.⁸⁵

Utförandet av ”cost sharing” i Sverige kan exempelvis ske genom bildandet av en salmonellafond som genom lagstiftning tilldelas regressrätt.⁸⁶ I detta tredje alternativ poängteras olika in- och utbetalningsnivåer (t.o.m. tal om en individbaserad premie) och det kan även innefatta regressrätt. Då detta alternativ är i linje med EU:s idéer inom området och dessutom skapar en delaktighet mellan Jordbruksverket och djurägaren som måste ses som fördelaktig, bedöms det som det mest lämpliga.

Det har sin poäng att kort resonera kring en tänkbar organisation för en eventuell salmonellafond. Delar är inspirerade av det tyska systemet gällande ”cost sharing”.⁸⁷ Ersättningsposterna skulle lämpligen kunna vara samma tre som idag och Jordbruksverket står fortfarande för utredningskostnader (veterinär- och labkostnader)

⁸³ Se http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main_report_part2_en.pdf.

⁸⁴ För en beskrivning av skörde försäkringen se Glimstedts PM i Bilaga 2.1.

⁸⁵ Se exempelvis www.skfab.se.

⁸⁶ Se Glimstedts PM, Bilaga 2.1.

⁸⁷ Se http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main_report_part2_en.pdf för en beskrivning av det tyska systemet (Tierseuchenkasse).

vid uppkomst av salmonella. Inbetalningar till salmonellafonden delas mellan Jordbruksverket och djurägarens intresseorganisationer. Exakta summor bestäms av historisk data och förhandling. Om ett större utbrott än beräknat sker under ett år går staten in och täcker detta men dessa utgifter finansieras med högre inbetalning kommande år. Skaderegleringen skulle kunna ske på Jordbruksverket då verket har en fungerande organisation inom området. Hur den enskilde djurägaren betalar in sin del till fonden blir rimligtvis upp till intresseorganisationerna att avgöra själva.

Vad gäller utbetalningsnivåer kan man tänka sig så hög grad av diversifiering som är möjlig med en effektiv organisation. Observera att det bara är i nivåer över den lägsta som man kan ställa krav på den anslutne. Att nämna hur många utbetalningsnivåer som skall tillämpas har ingen funktion i nuläget även om tre nivåer är ett minimum och gränserna kan ges av 50 % samt 90 %. Även inbetalningen till fonden kan diversifieras. Hur man skall kombinera diversifiering av både in- och utbetalningsnivåer är oklart i nuläget. De faktorer som skall räknas in när man sätter risknivåer är på en generell nivå branschtillhörighet och på den individuella nivån hur effektiv man varit i sitt riskminimerande och förebyggande arbete. Därmed kan alla produktionsformer innefattas i ersättningssystemet. Det är viktigt att systemet är transparent så att djurägaren vet exakt vad som gäller i dennes fall om ett salmonellautbrott inträffar samt att organisation och kontroll är effektiv.

Så här långt medför den föreslagna strukturen förhöjda kostnader för djurägaren. Dock skulle Jordbruksverket kunna stå för kostnader i samband med kontroll och övervakning, exempelvis delar av den provtagning som djurägaren får stå för idag. Detta innebär att det är ett system där den djurägare som är exemplarisk i sin riskminimering tjänar på detta nya system. Det senare bygger på att den nya ersättningen är högre (från 70 % till exempelvis 90 %) och att kostnader för kontroll i vissa fall bortfaller vilket torde överstiga den eventuella premie som betalas in. För den djurägare som är mindre framgångsrik i sitt riskminimerande och förebyggande arbete kan man misstänka att kostnaderna blir högre.

Dock står stat och näring inför problem med ett införande av "cost sharing" som inte skall underskattas. Till att börja med har man en fripassagerareproblematik i den meningen att man kan ta del av systemet utan att betala för det (gäller dem som har lägst utbetalningsnivå). I detta fall bör obligatorisk anslutning tillämpas och det är också i linje med EU:s tankar inom området. Alltså, även de som får lägsta utbetalningsnivå måste också vara med och betala in till systemet. Exakt hur det skall utformas är oklart och så även hur ett fall av salmonella på den egna gården påverkar den drabbade djurägarens framtida in- och utbetalningsnivåer. För det andra gäller det att finna en organisation för salmonellafonden som alla inblandade är nöjda med så att ingen tappar intresset med tiden. Därav bör redan nu de inblandade sätta sig ned och diskutera lämpliga organisationsformer.

Förslag - Ersättningssystemet

1. Regressrätt bör införas i ersättningssystemet.
2. Fler än två utbetalningsnivåer bör införas för att främja riskminimerande beteende hos anslutna djurägare.
3. Dagens ersättningssystem gällande salmonella bör utvecklas i linje med idéer om ”cost sharing” presenterade inom EU. Berörda parter (staten och näringen) bör redan nu börja utveckla lämpliga lösningar inom detta område (exempelvis en salmonellafond).

6.5 Saneringsmarknaden

Tidigare i denna rapport har problematiken kring saneringsbranschen berörts. Det finns ett missnöje med vissa av aktörerna på denna marknad och konkurrensen misstänks vara dålig. Saneringskostnaderna utgör en betydande del av kostnaderna vid salmonellabekämpning. Bland de förslag som tidigare framförts i rapporten är att en certifiering införs och att Jordbruksverket tillhandahåller ett ramavtal. Förslag av detta slag går primärt ut på att förbättra informationen till den drabbade djurägaren och öka möjligheterna till ett bra ekonomiskt beslut den problematiska situationen till trots.

Det har även förts en diskussion om en offentlig aktör skall introduceras på denna marknad i form av lokala räddningstjänster. Detta måste naturligtvis utredas ordentligt först om det är praktiskt möjligt (bl.a. förutsätter det ett visst samarbete mellan olika räddningstjänster). Men det finns även en annan risk med detta förslag. Egentligen vet man inte om konkurrensen egentligen är dålig på saneringsmarknaden även om det mesta pekar på detta. Det bör observeras att upphandling av saneringstjänster vid salmonellautbrott sker när den drabbade djurägaren kanske är som mest pressad och tiden är knapp, vilket är dåliga förutsättningar för en god upphandling. Som framgått tidigare kan det även vara svårt att få in offerter från saneringsföretagen vilket gör det mycket svårt för djurägaren att jämföra alternativ. Därav är det av vikt med en grundläggande nationalekonomisk utredning om saneringsmarknadens grundläggande struktur. Särskilt intressant är att se hur föreslagna förändringar påverkar denna marknad.

Förslag - Saneringsmarknaden

Konkurrenssituationen inom saneringsmarknaden bör utredas snarast.

7 Synpunkter vid hearing

En hearing hölls den 15 maj 2007 i Jordbruksverkets lokaler i Jönköping. Syftet med hearingen var att presentera utredningens preliminära slutsatser och att få deltagarnas reaktioner på dessa och allmänna synpunkter om salmonellakontrollen.

Deltagare inkluderade representanter för husdjurproduktionen (LRF, Svensk Mjolk, Svenska Djurhälsovården, Svensk Fågel, Svenska Ägg, Sveriges Nötköttsproducenter), oberoende konsulter, försäkringsbolagen Agria och Sveland, Kött- och charkföretagen, Scan, Dalsjöfors slakteri och Dalsjöfors kött, Lantmännen, Foder och spannmål, länsstyrelserna/länsveterinärerna, Sveriges Lantbruksuniversitet, Sveriges Veterinärförbund, berörda myndigheter inklusive Livsmedelsverket, Statens Veterinärmedicinska Anstalt, Livsmedelsekonomiska institutet, Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet samt från flera enheter inom Jordbruksverket inklusive distriktsveterinärorganisationen. Ordförande för hearingen var Karin Åhl, biträdande chef för Djuravdelningen.

Under mötet betonades att Sveriges goda salmonellaläge är en konkurrensfördel för den svenska livsmedelsproduktionen. Enighet rådde under hearingen om att fynd av samtliga salmonellaserovarer i livsmedel och primärproduktion ska ses som en möjlig folkhälsorisk. Av betydelse för ställningstagandet var vikten av att behålla konsumentens förtroende för den svenska animalie- och livsmedelsproduktionen. Det är viktigt att komma ihåg att salmonellakontrollen görs enbart av hänsyn till folkhälsan. Socialstyrelsen betonade också att sällsynta serovarer inte är detsamma som ofarliga serovarer.

Uppfattningarna när det gäller salmonellafynd i foderråvara var däremot divergerande, liksom uppfattningarna om hur foderindustrin borde hantera salmonellarisken framöver. Livsmedelsverket framhöll att all foderproduktion var livsmedelsproduktion och att foderindustrin borde ha motsvarande ambition för sin egenkontroll som livsmedelsindustrin. Utvecklingen mot mer målstyrning med branschriktlinjer och mindre regelstyrning på samma sätt som för livsmedelsindustrin mottogs positivt. Lantmännen opponerade sig dock mot förslaget att införa regressrätt vid foderburna utbrott av salmonella och mot slutsatsen att dagens incitamentsstruktur inom fodermarknaden vid ett salmonellautbrott är snedvriden.

Vid diskussionen om åtgärder vid smitta kom det fram många synpunkter, men det föreföll råda större enighet om problembeskrivningen än om lösningarna. Det rådde i stort sett enighet om att salmonellasaneringsarbetet bör ske enligt förslaget med regionala saneringsgrupper. Det rådde oenighet om hur personerna i dessa grupper skulle utses. SVA önskade arbeta mer med utvärdering av kontrollåtgärder, och fungera som rådgivare och kunskapsbank, samtidigt som man även gärna ville vara med tidigt vid hanteringen av större utbrott. Dokumentation av saneringar och uppföljning upplevdes av de deltagande som central för att förbättra effektiviteten, och tydliga roller för alla involverade efterfrågades. Ambitionsnivån vid saneringar ifrågasattes av flera och en önskan om proportionalitet med syftet framkom från flera deltagare.

När det gäller övervakningen inom det obligatoriska salmonellakontrollprogrammet rådde enighet om att den borde ses över och möjligheter till förbättring borde tas tillvara. Ett problem var att serologisk övervakning kunde innebära nya utmaningar för hur serologiskt positiva besättningar skulle hanteras. Detta kunde exempelvis vara aktuellt när besättningar ska köpa tjurkalvar för uppfödning, där krav om frånvaro av salmonella antikroppar vore förnuftigt. Det rådde enighet om att man bör ha handlägningsproceduren för antikroppspositiva besättningar klar innan någon storskalig ändring av övervakningen verkställs.

Det rådde enighet om den generella strategin om förenkling och att jobba snabbare med hävning av spärrförklaringar. Förenklingar av tillsynen i äggproduktionen och slaktkycklingproduktionen mottogs som positiva exempel av de närvarande. Att utveckla den frivilliga salmonellakontrollen till ett generellt smittskyddsprogram mottogs också positivt. Det rådde också enighet om lämpligheten av en reduktion från två till en negativ besättningsprovtagning vid salmonellamissstanke, om en känsligare metodik införs (MSRV) samtidigt.

De närvarande vid hearingen uttryckte ett visst positivt intresse angående ett framtida införande av ”cost sharing” och var intresserade av vidare utveckling av modellen. Åsikter om att cost sharing borde införas branschvis d.v.s. för slaktkyckling, mjölk och svinköttproduktion separat framkom, liksom att utredningskostnader som veterinärarvoden och laboratoriekostnader inte borde ingå i cost sharing i första skedet. De närvarande vid hearingen såg positivt på att ta bort salmonellaprovtagningen i styckningsanläggningar om det kunde ske utan men för tilläggsgarantierna.

8 Referenser

Utöver de referenser som anges i fotnoter i den löpande texten har information inhämtats från följande personer utanför Jordbruksverket. Observera att myndigheter och organisationer vid hearingen den 15 maj 2007 kan ha representerats av andra personer än de som nämns nedan.

Kristian Sundström, SLI
Lars Plym Forshell, SLV
Agneta Alderin, SLV
Helena Nordenfors, SLV
Marianne Elvander, SVA
Erik Eriksson, SVA
Helena Eriksson, SVA
Per Häggblom, SVA
Susanna Sternberg Lewerin, SVA
Bo Sundqvist, SVA
Hélène Wahlström, SVA
Anders Lindberg, SoS
Yvonne Andersson, SMI
Lara Payne, SMI
Martin Wierup, SLU
Nils-Einar Fall, SLU
Cecilia Maxe-Aglinder, KKV
Lennart Sjöland, Länsstyrelsen i Skåne län
Jörgen Wehre, Länsstyrelsen i Kalmar län
Leif Dahlgren, Länsstyrelsen i Kalmar län
Inger Nilsson, Länsstyrelsen i Jönköpings län
Sten-Olof Dimander, LRF
Therese Schultz, Svenska Ägg
Henrik Larsén, Svenska Ägg
Claes Björck, Svenska Ägg
Maria Donis, Svensk Fågel
Pia Gustafsson, Svensk Fågel
Johan Lindblad, Svensk Fågel
Ewa Nordenstedt, Agria
Thomas Ohlén, Agria
Lars-Johan Joelsson, Sveland
Mats Törnquist, Svenska Djurhälsovården
Jonas Carlsson, Svensk Mjök
Per Arnesson, Svensk Mjök
Jan-Olof Karlsson, Sveriges Nötköttsproducenter
Lars Hultström, Sveriges Grisproducenter
Åke Rutegård, Kött- och charkföretagen
Kjell Larsson, Lantmännen
Erik Hartman, Foder och spannmål

Bilagor

Bilaga 1 Utförligare djurslagsvis beskrivning av programmet

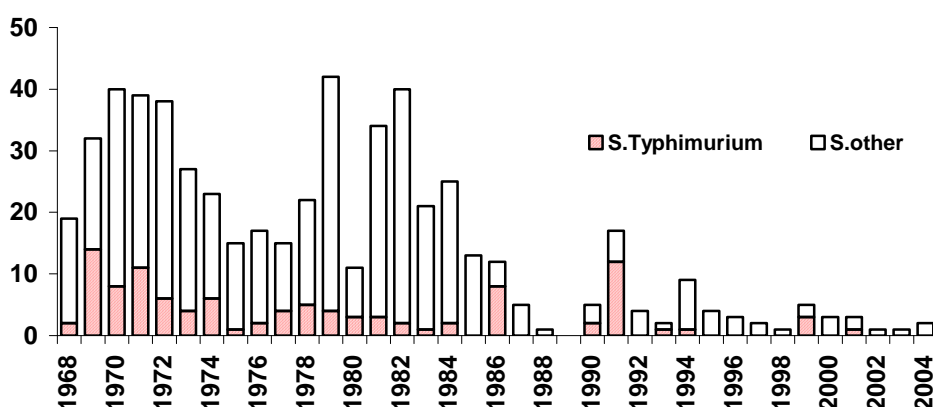
1.1 Slaktkyckling

Allmän information och smittläge

Slaktkycklingbranschen är den del av svensk djurproduktion som är i särklass mest standardiserad och har högst smittskyddsnivå. Strikt omgångsuppfödning tillämpas i alla led och lokalerna rengörs och desinficeras noggrant mellan varje omgång.

Ett system med en avelspyramid där en avelskärna förser underliggande led med önskat antal kycklingar kräver planering och goda rutiner. Produktionen är mycket styrd med exempelvis strikt planering av dagar för insättning, slakt och rengöring. Avelspyramiden förses i toppen med importerade daggamla kycklingar som genomgår karantän med massiv provtagning.

Registrering av fynd av salmonella i slaktkycklingbesättningar har skett sedan 1968. 1970 startade på branschens initiativ en frivillig förebyggande salmonellakontroll i statens regi, och en obligatorisk provtagning av Salmonella hos slaktkyckling har ägt rum sedan 1984. Satsningar för att minska Salmonella bland slaktkyckling medförde under 1980-talet att andelen salmonellapositiva slaktkycklingflockar minskade kraftigt (Figur 1), och numera isoleras Salmonella endast från enstaka flockar varje år. Ökningen under 1991 berodde på salmonellainfektion i en föräldrabesättning varifrån smittade kycklingar spreds.



Figur 1. Antalet rapporterade slaktkycklingflockar infekterade med Salmonella, 1968-2005. Källa: Svensk zoonosrapport 2005.

Ca 97 % av produktionen är ansluten till branschorganisationen Svensk Fågel. Medlemmar i Svensk Fågel måste vara anslutna till det frivilliga salmonellakontrollprogrammet (se nedan) och får endast köpa kycklingar från företag anslutna till denna kontroll.

EG-lagstiftning

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 ska nationella kontrollprogram för salmonella upprättas för bl.a. slaktkycklinguppfödning. Sådana kontrollprogram ska i alla medlemsländer föregås av s.k. baslinjestudier för att undersöka förekomsten av salmonella i den aktuella produktionen och upprättande av gemensamma mål för programmen. Baslinjestudien för slaktkyckling avslutades i oktober 2006 (baserat på kommissionens beslut 2005/636/EG).

Arbetet med kontrollprogrammen för de olika djurslagen inom EU är av praktiska skäl förskjutna tidsmässigt i förhållande till varandra. Baslinjestudier genomförs och mål upprättas. Därefter ska kontrollprogram lämnas in för godkännande. Redan i december 2005 skulle ett kontrollprogram för avelsfjäderfä sändas till EU för godkännande. Eftersom den svenska fjäderfäproduktionen är integrerad i alla led valde Sverige att redan då sända in ett nytt kontrollprogram för hela fjäderfäbranschen, även för slaktkyckling. Detta för att underlätta branschens omställning till det nya programmet som därmed gäller för hela fjäderfäbranschen från den 1 januari 2007. Snarlika program som sänts in av de övriga nordiska länderna har också godkänts.

Vid fynd av *S. typhimurium* och *enteritidis* hos slaktkyckling är bekämpning obligatorisk enligt EG-lagstiftningen.

Nytt obligatoriskt program

Samtliga besättningar där mer än 500 djur föds upp till slakt varje år omfattas av den obligatoriska kontrollen. I praktiken innebär detta så gott som alla kommersiella besättningar (ca 130 besättningar med totalt ca 3000 flockar). Enligt det nya svenska programmet som gäller från den 1 januari 2007 ska kontroll ske enligt följande:

1. Provtagning i besättningar

Alla flockar provtas 1-2 veckor före slakt, en gång per år per besättning av officiell veterinär (förordnad salmonellakontrollveterinär eller distriktsveterinär) och i övrigt av djurägaren. Provtagningsmaterialet nu består av 2 par sockprover som analyseras poolade till ett prov. Detta har betydligt förenklat provtagningen eftersom provmaterialet tidigare (enligt programmet från 1995) bestod av blindtarm och faecesprover. Antalet prover per provtagningsstillfälle har också minskat vilket betydligt minskat kostnaderna för programmet. Analysmetoden har också ändrats till MSRV.

Slaktkyckling	
Provtagning	Provtagningsmaterial
1-2 v före slakt	2 par sockprover / boot swabs

Tabell 1. Obligatorisk provtagning för slaktkycklingflockar

Slakteriet underrättas om resultatet av undersökningarna innan djuren sänds till slakt.

Provtagningen ombesörjs en gång om året av en salmonellakontrollveterinär om besättningen är ansluten till det frivilliga kontrollprogrammet. Om besättningen inte är ansluten till det frivilliga programmet utan enbart omfattas av det obligatoriska, ska djurägaren se till att en distriktsveterinär tar prover en gång per år. Eftersom flera

omgångar föds upp varje år och varje besättning består av flera flockar ska djurägaren själv sända prover till laboratorium inför övriga slakttillfällen.

2. Provtagning vid slakteri

Vid slakt tas prov på halsskinn från samliga slaktkycklingflockar. Dessa poolas inför analys. Kontroll av halsskinn är främst en kontroll av hygien på slakterierna, men tjänar även i viss mån som en ytterligare kontroll av att djuren inte är salmonellasmittade vid slakt.

3. Klinisk övervakning

Oberoende av anslutning till kontrollprogrammen gäller zoonoslagstiftningen som anger att misstanke om salmonellasmitta alltid ska anmälas till veterinär som ska utreda misstanken. Då endast ett fåtal serotyper orsakar klinisk sjukdom hos fjäderfä, blir värdet av en klinisk övervakning dock begränsat till kontroll av dessa serotyper (*S. pullorum* och *S. gallinarum*, samt i viss mån *S. typhimurium* och *S. enteritidis*).

4. Obduktionsverksamhet

Även obduktionsverksamhetens betydelse för salmonellakontrollen är begränsad då endast ett fåtal serotyper ger upphov till patologianatomiska förändringar där salmonellainfektion kan misstänkas.

5. Åtgärder vid smitta

Isoleras salmonella från en fjäderfäflock läggs en rad restriktioner på den aktuella fastigheten och hela flocken (epidemiologiska enheten) avlivas och destrueras, oavsett serotyp. Ett alternativ till destruktion är enligt både 1995 och 2005 års kontrollprogram att flocken sanitetsslaktas och att produkten därefter värmebehandlas. Detta senare alternativ har dock inte blivit aktuellt vid de utbrott som varit, främst p.g.a. att slakterierna inte tagit emot smittade flockar.

Stallutrymmen rengörs och desinficeras. Strö och gödsel omhändertas.

Restriktionerna hävs först när aktuella byggnader har konstaterats smittfria genom omfattande miljöprovtagningar. Sådana delar av produktionen som efter utredning bedöms som smittfria och separata epidemiologiska enheter kan redan tidigare undantas från restriktionerna.

Frivilligt kontrollprogram

Ett frivilligt program med huvudsyfte att förebygga introduktion av salmonella i besättningarna har funnits sedan 1970. Programmet innehåller förebyggande åtgärder såsom exempelvis krav på rengörbara byggnader, hygienspärrar och tillträdesförbud. Anslutningsgraden är mycket hög, 98 %.

Programmet har sedan 1970 drivits i statens regi, men huvudmannaskapet för programmet planeras att under 2007 lämnas över till Svensk Fågel.

Huvudpunkterna i programmet är

- Provtagning (sker nu modifierat enligt det nya obligatoriska programmet)
- Besök av kontrollveterinär minst 2 gånger per år för rådgivning, kontroll och provtagning m.m.
- Hygienregler för personal, djurutrymmen, strö, foder och vatten

- Hygiengräns och sluss in till djurutrymmen
- Krav på byggnadernas standard och sanerbarhet
- Skadedjurssäkring och -bekämpning
- Tillträdesförbud för obehöriga
- ”All in-all out”-principen för alla djurutrymmen och för hela huset om det innehåller flera djurutrymmen
- Enbart djur från samma kläckeri och samma kläckningsomgång inom samma djurutrymme

Anslutning ska föregås av en negativ provtagning 2 veckor före slakt.

Deltagande i det förebyggande programmet är frivilligt, men anslutningsgraden till det frivilliga programmet påverkas indirekt av att ingen statlig ersättning utgår vid salmonellasmitta. Frånvaron av statlig ersättning har lett till en försäkringslösning där uppfödare försäkrar sig i Agria, som i sin tur kräver anslutning till det frivilliga kontrollprogrammet. Detta samt kravet på anslutning för medlemmar i branschorganisationen Svensk Fågel gör att 98 % av slaktkycklinguppfödningen är ansluten till det frivilliga kontrollprogrammet.

Aktuella föreskrifter

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör slaktkycklingsbranschen vad avser salmonellakontrollen:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll av fjäderfän, (K 104)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:79) om frivillig och förebyggande salmonellakontroll av fjäderfäbesättningar, (K 103)

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör slaktkycklingsbranschen vid konstaterad salmonellasmitta:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108)

Följande bestämmelser under rubriken ”Ersättning” i zoonosförordningen (1999:660) berör specifikt slaktkycklingsbranschen vid konstaterad salmonellasmitta:

- 6 § Ersättning lämnas med högst femtio procent av de kostnader och förluster som avses i 5 §.
Om besättningen står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas dock ersättning med högst sjuttio procent.
- 7 § Med undantag av vad som följer av andra stycket lämnas inte ersättning ... vid produktion av fler än 5 000 slaktkycklingar per år eller vid avel i olika led för produktion av slaktkycklingar...

Näringsens synpunkter på befintligt program

Förändringarna i provtagningsrutiner i det nya EU-godkända kontrollprogrammet är efterlängtade i branschen. Provtagningen sker nu på ett mycket enklare sätt, och

kostnaderna har mer än halverats. Programmet upplevs enligt Svensk Fågel som rimligt och riskbaserat. Man anser vidare att Sverige ska upprätthålla dagens goda smittskyddsnivå då detta ger ett klart mervärde för produkten.

Provtagningen inför slakt fungerar väl, och de nykläckta kycklingarna levereras med ett provtagningskit som ska användas inför slakt. Slakteriet kontrollerar att djuren är provtagna innan de hämtas till slakt, även detta ett system som anses fungera väl. Ofta är besiktningsveterinären på slakteriet och den förordnade salmonellakontrollveterinären samma person, vilket bidrar till en helhetssyn och god överblick.

Eftersom slaktkycklingbranschen är undantagen från möjligheten till statlig ersättning vid salmonellasmitta bekostas saneringar samt övriga kostnader och förluster i samband med detta helt och hållet av branschen. En försäkring som erbjuds av Agria täcker 90 % och djurägarna själva står för 10 %. Svensk Fågel har vid ett flertal tillfällen framfört åsikten att staten bör ersätta slaktkycklingbranschen i lika hög grad som andra djurslag. Detta då det inte längre är relevant att betrakta slaktkycklingbranschen som en riskbransch, snarare tvärtom.

Trots att staten inte bidrar till kostnaderna vid sanering riktas beslut med detaljerade saneringsplaner till drabbade besättningar. Detta upplevs som ologiskt, besvärande och fördyrande.

Svensk Fågel har i skrivelse till Jordbruksverket lämnat följande synpunkter.

Sveriges bekämpning av salmonella har väckt internationell uppmärksamhet och Sverige fungerar idag som förebild för många länder. EFSA:s senaste undersökning där Sverige uppvisade ett nollresultat beträffande positiva salmonellaflockar har dessutom ingett stor respekt i gemenskapen kring den svenska bekämpningen.

Den frivilliga salmonellakontrollen som startade år 1970 på initiativ av näringen, syftar främst till att förebygga salmonellasmitta på besättningsnivå. Programmet består i att reducera risken för förekomst av salmonellabakterier i alla produktionsled, från foder till djur till färdiga livsmedelsprodukter. Den frivilliga förebyggande kontrollen bygger på att de omfattande åtgärder som krävs för anslutning minskar risken för smitta. Kraven har genom åren inneburit stora/kostsamma investeringar för enskilda producenter men resultatet är entydigt.

I programmet krävs bland annat att djurutrymmen utformas så att de är lätta att rengöra och sanera och hygienregler måste finnas för att förhindra introduktion av smitta samt vidare smittspridning. Krav finns även att djuren måste köpas in från avelsbesättningar som också är anslutna till programmet. Vidare måste uppfödning ske i omgångar med efterföljanden rengöring och desinfektion av stallarna. Dessutom måste fodret värmebehandlas. Egen spannmål som används till foder kontrolleras årligen och skall hanteras enligt strikta bestämmelser upprättade av Jordbruksverket. Salmonellaprov i form av sockprov tas alltid ut från kycklingar i alla flockar som går till slakt och skickas till ett godkänt laboratorium för analys. Vid ett tillfälle per år tar kontrollveterinär, oftast veterinären till det slakteri som uppfödaren levererar till, ut proverna i besättningen. Detta sker på uppdrag av Jordbruksverket. Inga flockar får komma in till slakteriet utan att provtagning har genomförts med uppvisat negativt resultat.

Svenska kycklingstallar har utformats i enlighet med nämnda krav och idag har branschen 100 % anslutning av uppfödare till den frivilliga salmonellakontrollen. Branschen företräder 99 % av all kycklinguppfödning i landet!

Sedan år 1986 erhåller inte branschen någon statlig ersättning trots att anslutningen är i princip 100 procent till det frivilliga programmet. Kunskap i sanering och förebyggande åtgärder, nya moderna stallar som ersatt äldre anläggningar innebär att risken för introduktion kraftigt reducerats. Positiva slaktkycklingflockar har minskat från 40 procent 1982 ner till dagens nivå under 0,1 procent.

Branschen har idag en mycket tuff konkurrenssituation och har att konkurrera med sina europeiska kollegor i princip på samma grund. Tekniska handelshinder d.v.s. tilläggsgarantier förekommer inte vad gäller köttberedningar som är den största andelen importerad kyckling. Även på den svenska markanden ska kycklingproducenten konkurrera på samma villkor som grisbonden. Kycklingbröstfilé är utbytbar mot t.ex. fläskfilé och bör därför inges samma förutsättningar som grisproduktionen. Idag erhåller inte den svenska kycklingproducenten någon statlig ersättning vid salmonellautbrott till skillnad från sina kollegor. Därmed missar även Sverige den 50 procentiga ersättning från EU:s medel. EU:s zoonoslagstiftning innebär att ett utbrott ersätts med 50 procent - under förutsättning att det finns ett kontroll- och bekämpningsprogram som är godkänt av EU. Bestämmelserna gäller inom hela EU för avelsfjäderfä infekterade med *S.typhimurium*, *S. enteritidis*, *S. hadar*, *S. wirchow* och för *S. infantis*. En förutsättning är att resterande 50 procent utbetalas av den behöriga myndigheten i medlemsstaten. Bestämmelsen om 0 procent ersättning för i det här fallet avelsfjäderfä innebär att Sverige inte har rätt till ersättning från EU och att svenska företag/uppfödare (till skillnad från övrig svensk animalieproduktion som får statlig ersättning) – själva får bära kostnaderna. Sverige finansierar idag gemenskapens veterinära bekämpning genom medlemskapet som kommer de svenska kycklingproducenternas konkurrenter tillhanda. Men samtidigt ger man ingen statlig ersättning till sina egna producenter!

Sedan år 1986 har en utveckling skett i branschen och Jordbruksverket bör därför mot bakgrund av vad som ovan framförts göra en ny riskvärdering samt beakta ur ett rättviseperspektiv – att ge den svenska kycklinguppfödaren motsvarande villkor som ges övrig animalieproduktion.

1.2 Värphöns

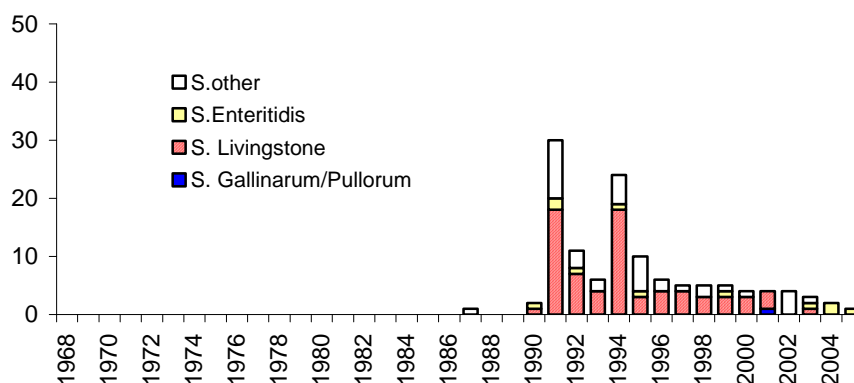
Allmän information och smittläge

Värphönsbranschen i Sverige är betydligt mer heterogen än slaktkycklingbranschen. Standarden mellan olika besättningar varierar avsevärt vad gäller byggnadskvalitet, smittskyddsrutiner m.m. Förbudet mot höns i konventionella burar som gäller sedan 2003 har inneburit att många djurägare höjt standarden i samband med byte till annan inredning. En majoritet av de svenska hönsen är frigående höns.

Totalt finns ca 5500 värphönsbesättningar vara 350 med fler än 1000 höns. Även för värphöns finns en avelspyramid som i toppen försörjs med importerade daggamla kycklingar. Dessa importeras för närvarande från flera länder.

Branschorganisationen Svenska Ägg omfattar både äggproducenter, äggpackerier, kläckerier och foderföretag. Över 90 % av värphönsplatserna i landet finns hos medlemmar i Svenska Ägg.

Ett frivilligt program för salmonellaprovtagning av värphöns startades av näringen under tidigt 1990-tal. Under 1994 blev denna provtagning obligatorisk. Provtagningen utökades ytterligare i samband med EU-inträdet 1995. Liksom hos slaktkyckling provtas alla nivåer i avelspyramiden och man ser en tydlig minskning av antalet salmonellafall (Figur 3). Efter ett intensivt kontrollprogram har hönspatogen salmonella (*S. pullorum* och *S. gallinarum*) inte påvisats i kommersiell slaktkycklingsproduktion i Sverige sedan 1960-talet. *S. pullorum* isolerades i 2 mindre hobbybesättningar under 2001.



Figur 2. Antalet rapporterade värphönsbesättningar infekterade med *Salmonella*, 1968-2005. Källa: Svensk zoonosrapport 2005.

Nytt obligatoriskt program

Alla fjäderfäbesättningar som saluför ägg för konsumtion omfattas av obligatorisk provtagning. Undantagna är producenter som enbart säljer ägg till privatpersoner för enskilt bruk under förutsättning att besättningens storlek inte överstiger 200 djur. Enligt det nya svenska programmet som gäller från den 1 januari 2007 ska kontroll ske enligt följande:

1. Provtagning i besättningar

Värphönsflokar provtas 2 veckor innan de flyttas till produktionsenheten, och därefter var 15:e vecka. Provtagningsmaterial är 2 par sockprov analyserade som ett poolat prov. I stallar med burhöns tas istället 150 g faeces från gödselbanden eller motsvarande. Provtagning utförs av djurägaren utom vid ett tillfälle per år och besättning då den utförs av officiell veterinär.

Värphöns	
Provtagning	Provtagningsmaterial
2 v före insättning	2 par sockprover / boot swabs
Var 15:e vecka samt inför slakt	2 par sockprover / boot swabs
	Burhöns: 150 g faeces från gödselband
Fr.o.m. 2008:	
Nykläckta kycklingar	Meconium från 250 kycklingar per sändning

Tabell 2. Obligatorisk provtagning i värphönsfloccar

Jämfört med det tidigare programmet från 1995 har provtagningen förenklats betydligt eftersom provmaterialet då bestod av faecesprover. Analysmetoden har ändrats till MSRV.

2. Provtagning vid slakteri

Vid slakt tas prov på halsskinn från samliga slaktkycklingfloccar. Dessa poolas inför analys. Kontroll av halsskinn är främst en kontroll av hygien på slakterierna, men tjänar även i viss mån som en ytterligare kontroll av att djuren inte är salmonellasmittade vid slakt.

3. Klinisk övervakning

Oberoende av anslutning till kontrollprogrammen gäller zoonoslagstiftningen som anger att misstanke om salmonellasmitta alltid ska anmälas till veterinär som ska utreda misstanken. Då endast ett fåtal serotyper orsakar klinisk sjukdom hos fjäderfå, blir värdet av en klinisk övervakning dock begränsat till kontroll av dessa serotyper (*S. Pullorum* och *S. Gallinarum*, samt i viss mån *S. Typhimurium* och *S. Enteritidis*).

4. Obduktionsverksamhet

Även obduktionsverksamhetens betydelse för salmonellakontrollen är begränsat då endast ett fåtal serotyper ger upphov till patologiska förändringar där salmonellainfektion kan misstänkas.

5. Åtgärder vid smitta

Isoleras salmonella från en fjäderfåflock så avlivs och destrueras hela flocken med stöd av zoonoslagen, oavsett serotyp. Restriktioner läggs på gården och utrymmena rengörs och desinficeras. Restriktionerna hävs först när anläggningen har konstaterats smittfri genom upprepade provtagningar. Sådana delar av produktionen som efter utredning bedöms som smittfria och separata epidemiologiska enheter kan redan tidigare undantas från restriktionerna.

Ett alternativ till destruktion är enligt både 1995 och 2005 års kontrollprogram att flocken sanitetsslaktas och att produkten därefter värmebehandlas. Detta senare alternativ har dock inte blivit aktuellt då det ringa slaktvärdet på värphöns gör att de ofta inte ens slaktas i normalfallet utan oftast avlivs och destrueras, trots att de inte är smittade.

Frivilligt kontrollprogram

Ett frivilligt program med huvudsyfte att förebygga introduktion av salmonella i besättningarna har drivits i Jordbruksverkets regi. En överföring av

huvudmannskapet för det frivilliga programmet från staten till Svenska Ägg planeras under 2007.

Huvudpunkterna i programmet är

- Provtagning, samma som i det obligatoriska programmet
- Besök av kontrollveterinär minst 2 gånger per år för rådgivning, kontroll och provtagning m.m.
- Hygienregler för personal, djurutrymmen, strö, foder och vatten
- Hygienräns och sluss in till djurutrymmen
- Tillträdesförbud för obehöriga
- Krav på byggnadernas standard och sanerbarhet
- Skadedjurssäkring och -bekämpning
- Enbart unghöns från samma uppfödare får hållas inom samma djurutrymme
- Krav på lagring av ägg i avskilt lagringsrum

Anslutning ska föregås av en negativ provtagning vid högst 3 veckor alternativt minst 25 veckors ålder.

Besättningar ska nekas anslutning om bestämmelserna inte uppfylls och om felet inte rättas till efter påpekande. Upptäcks brister i anslutna besättningar får djurägaren möjlighet att rätta till felet. Om rättelse inte sker ska kontrollveterinären rapportera bristerna till Svenska Ägg som ska utesluta besättningen om bristerna inte rättas till.

Ca 70 % av besättningarna med över 3000 hönsplatser är anslutna till det frivilliga kontrollprogrammet.

EG-lagstiftning

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 ska nationella kontrollprogram för salmonella upprättas för bl.a. produktion av konsumtionsägg. Sådana kontrollprogram ska föregås av baslinjestudier för att undersöka förekomsten av salmonella i varje land och upprättande av gemensamma mål för programmen.

Baslinjestudien för värphöns avslutades i oktober 2005 (baserat på kommissionens beslut 2004/665/EG). Prevalensen *S. typhimurium* och *S. enteritidis* i Sverige var då 0 %.

Gemenskapsmål för prevalensen av salmonella hos värphöns fastställdes genom kommissionens förordning (EG) 1168/2006. I detta beslut beskrivs mål i tre nivåer beroende på prevalensen enligt baslinjestudien. Vid hög prevalens är målet en kraftig sänkning och vid låg prevalens en mindre sänkning. Utvärdering ska ske efter 3 års provtagning med början år 2008. Observeras skall dock att kommissionsbeslutet endast tar hänsyn till förekomst av serotyperna *S. typhimurium* och *S. enteritidis*. I Sverige behandlas samtliga serotyper av salmonella lika.

För Sveriges del gäller den låga sänkningen av prevalensen, vilket innebär 20 % sänkning fram till år 2008. I praktiken innebär detta mål ingenting för Sverige, eftersom prevalensen redan är mycket låg, och förekomsten av serotyperna *S. typhimurium* och *S. enteritidis* under de senaste åren varit ännu lägre.

Enligt samma beslut ska prevalensen salmonella i värphönsflockar fr.o.m. 2008 övervakas genom testning av flockar minst var 15:e vecka med början vid 24 ± 2 veckors ålder. Detta har föranlett en ändring och anpassning av det svenska kontrollprogrammet till EG-bestämmelserna.

Fr.o.m. 2008 ska dessutom meconium från 250 nykläckta kycklingar från varje sändning samlas in och analyseras som ett poolat prov.

Det kontrollprogram som redan i december 2005 sändes till EU för godkännande innefattar även värphöns. Som tidigare nämnts valde Sverige att redan då sända in ett nytt kontrollprogram för hela fjäderfäbranschen. Detta för att underlätta branschens omställning till det nya programmet som gäller därmed för hela fjäderfäbranschen från den 1 januari 2007. Snarlika program som sänts in av de övriga nordiska länderna har också godkänts.

Aktuella föreskrifter

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör värphönsbranschen vad avser salmonellakontrollen:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll av fjäderfän, (K 104)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:79) om frivillig och förebyggande salmonellakontroll av fjäderfäbesättningar, (K 103)

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör värphönsbranschen specifikt vid konstaterad salmonellasmitta:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108)

Följande bestämmelser under rubriken "Ersättning" i zoonosförordningen (1999:660) berör specifikt värphönsbranschen vid konstaterad salmonellasmitta:

- 6 § Ersättning lämnas med högst femtio procent av de kostnader och förluster som avses i 5 §.
Om besättningen står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas dock ersättning med högst sjuttio procent.

Statlig ersättning vid utbrott

Enligt 6 § zoonosförordningen (1999:660) kan ersättning till drabbade djurägare lämnas med högst 50 % av de kostnader och förluster som uppstår med anledning av myndighetsbeslut. Om besättningen står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas dock ersättning med högst 70 %. Härmed syftas på deltagande i frivilliga kontrollprogram.

Om en värphönsbesättning eller avelsbesättning inom värphönsbranschen är ansluten till det frivilliga programmet höjs alltså ersättningen vid ett utbrott normalt från 50 % till 70 %.

Näringsens synpunkter på befintligt program

Branschorganisationen Svenska Ägg har i samband med utredningsarbetet lämnat följande synpunkter till Jordbruksverket angående det obligatoriska programmet och den offentliga kontrollen.

Det obligatoriska programmet är nyss omgjort och provtagningen sker nu på ett mycket enklare sätt. Svenska Ägg anser att producenterna genomför den obligatoriska provtagningen som föreskrivet men att de trots detta ibland beskylls för motsatsen, vilket beror på brister i det offentliga kontrollsystemet.

Svenska Ägg anser att förslaget om förenklad tillsyn är mycket viktigt, både för att minska den administrativa bördan samt säkerställa en korrekt återrapportering av genomförda provtagningar.

Den svenska äggnäringsens salmonellagarantier innebär att en väl fungerande provtagning och återrapportering är en angelägenhet för hela branschen. Svenska Ägg understödjer idag på olika sätt provtagningen och kontroll, bl.a. genom ramavtal med Alcontrol samt genom att tillhandahålla branschriktlinjer för äggpackerier. Svenska Ägg kommer under året att överta den frivilliga salmonellakontrollen och har också en kollegial salmonellaförsäkring i samarbete med Agria.

Svenska Ägg anser att tillsynsansvaret för att provtagningar genomförs kan förläggas på Livsmedelsverket, via deras packerikontroll. Svenska Ägg emotser därför vidare diskussioner huruvida dagens packerikontroll är tillräcklig för att säkerställa att provtagningarna görs enligt det obligatoriska salmonellaprogrammet.

1.3 Avelsfjäderfä

Allmän information och smittläge

Avelsbesättningarna och produktionsbesättningarna i slaktkyckling- och värphönsproduktionen är tätt integrerade. Vissa EU-bestämmelser och de svenska ersättningsreglerna skiljer sig dock för de olika delarna av produktionen, och avelsfjäderfä beskrivs därför i ett eget kapitel.

Både värphöns- och slaktkycklingbranschen har en avelspyramid där botten utgörs av produktion av slaktkycklingar och konsumtionsägg, och där avelsdjuren finns högre upp i pyramiden. I toppskiktet finns s.k. far- och morföräldradjur ("grandparents"), och i mellanskiktet föräldradjur ("parents"). Far- och morföräldradjur, men ibland även föräldradjur, importeras som daggamla kycklingar som sätts i karantän med massiv provtagning. Avelsurvalet sker dock ännu högre upp i pyramiden i elitbesättningar ägda av internationella avelsföretag.

Hygien- och smittskyddsnivån är hög i samtliga avelsbesättningar, med täta provtagningar och veterinärbesök. Detta ska i största möjliga mån förhindra att en eventuell smitta sprids nedåt i produktionsleden och därmed drabba många besättningar. En salmonellasmitta i avelsledet får även om den upptäcks i tid stora konsekvenser för produktionen eftersom planerade leveranser av kycklingar uteblir.

Kläckerier utgör en potentiell risk för smittspridning då de tar emot ägg från flera flockar och levererar ut daggamla kycklingar till många producenter. Kläckerierna drivs därför med strikta hygienrutiner och smittskyddsåtgärder för att förhindra eventuell smittspridning.

Salmonellautbrott i avelsbesättningar är sällsynta, men smitta har påvisats ett antal gånger i karantän. Under 1991 drabbades avelsledet för slaktkyckling av salmonellasmitta, och under 2006 konstaterades för första gången salmonella i två grandparents flockar (slaktkyckling) sedan den obligatoriska provtagningen startade 1984.

Nytt obligatoriskt EU-godkänt program

Enligt det nya svenska programmet som gäller från den 1 januari 2007 ska provtagning ske enligt tabellen nedan om besättningen har mer än 250 djur, vilket i praktiken innebär samtliga avelsbesättningar. När inget annat anges tas prover av djurägaren.

Avelsfjäderfä	
Provtagning	Provtagningsmaterial
Daggamla kycklingar (Kycklingar som ska bli föräldra- och far- och morföräldradjur)	Meconium från 250 kycklingar per sändning, poolat
4 veckors ålder	2 par sockprov/boot swabs poolat t 1 prov
2 veckor före flytt (Officiell veterinär tar prover en gång per år i varje besättning)	2 par sockprov/boot swabs poolat t 1 prov
samt	
Varannan vecka i produktion (Officiell veterinär tar prover 3 gånger per flock: 1-4 veckor efter flytt, 8-0 veckor före slakt och en gång däremellan)	5 par sockprov/bot swabs poolat t 2 prov
eller	
Daggamla kycklingar vid kläckeri (Kycklingar som ska bli produktionsdjur (slaktkycklingar eller värphöns))	Meconium från 250 kycklingar poolat

Tabell 3. Obligatorisk provtagning för avelsfjäderfäflockar

De två nedre alternativen har givits med anledning av EU-bestämmelser men i Sverige tillämpas endast provtagning i produktion med sockprover eftersom det minskar risken att få in smitta i kläckerierna.

Provtagnings-schemat och -metoden är förenklade jämfört med det tidigare programmet, och samma provtagning gäller nu både parents- och grandparents-djur (föräldra- och far- och morföräldradjur). I övrigt gäller det kontrollprogram som finns beskrivet för slaktkyckling och värphöns ovan.

Till skillnad mot kontrollprogrammet för övriga fjäderfä-kategorier som värphöns och slaktkyckling har det svenska programmet för avelsfjäderfä godkänts genom EU-beslut (Kommissionens beslut 2006/759/EG av den 8 november 2006 om godkännande av vissa nationella program för bekämpning av salmonella hos avelsflockar av *Gallus gallus*).

EG-lagstiftning

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 ska nationella kontrollprogram för salmonella upprättas för bl.a. avelsfjäderfä. Sådana kontrollprogram ska föregås av baslinjestudier för att undersöka förekomsten av salmonella i den aktuella produktionen och upprättande av gemensamma mål för programmen.

Någon baslinjestudie för avelsfjäderfä av *Gallus gallus* ansågs inte behövas då tidigare zoonosrapporter enligt direktiv 92/117/EEG hade givit tillräcklig information. Prevalensen smittade flockar inom EU var i snitt 2 %, men varierade kraftigt mellan länderna. Prevalensen i Sverige var 0 %.

Gemenskapsmål för prevalensen av salmonella hos avelsfjäderfä fastställdes genom Kommissionens förordning (EG) nr 1003/2005 om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 beträffande ett gemenskapsmål för minskning av prevalensen av vissa serotyper av salmonella i avelsflockar av *Gallus gallus* och om ändring av förordning (EG) nr 2160/2003.

Målet på EU-nivå är satt till en prevalens av högst 1 %. I målet tas dock endast hänsyn till förekomst av fem serotyper: *S. enteritidis*, *S. hadar*, *S. infantis*, *S. typhimurium* samt *S. virchow*.

Kontrollprogram skulle enligt förordning (EG) 2160/2003 sändas in av medlemsstaterna senast i december 2005, vilket Sverige gjorde. Detta program omfattar som tidigare nämnts förutom avelsdjur även samtliga andra fjäderfän.

I förordning (EG) 1003/2005 anges lägsta provtagningsfrekvens i avelsbesättningar. Det finns här en möjlighet att välja mellan provtagning i produktionsanläggningen eller på kläckeri, i båda fallen genom att djurägaren tar prover. Möjlighet finns även att välja olika provtagningsmaterial. Sverige har i samråd med fjäderfä-näringsen valt provtagning i produktion med sockprover.

Frivilligt kontrollprogram

Frivilliga kontrollprogram för avelsfjäderfä ingår i de program som beskrivits ovan som under 2007 planeras överföras till Svensk Fågel respektive Svenska Ägg som huvudmän. Särskilda krav för avelsdjur gäller exempelvis ägghanteringen (bl.a. sortering, desinfektion och lagring), journalföring, och krav för grandparentsanläggningar på minst 1 kilometers avstånd till annan fjäderfåhållning. Se i övrigt beskrivningen ovan under "Slaktkyckling" och "Värphöns".

Föreskrifter för programmet

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör avelsfjäderfäbesättningar vad avser salmonellakontrollen:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll av fjäderfän, (K 104)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:79) om frivillig och förebyggande salmonellakontroll av fjäderfäbesättningar, (K 103)

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör avelsfjäderfäbesättningar vid konstaterad salmonellasmitta:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108)

Statlig ersättning vid utbrott

Följande bestämmelser under rubriken "Ersättning" i zoonosförordningen (199:660) berör specifikt avelsfjäderfäbesättningar vid konstaterad salmonellasmitta:

- 6 § Ersättning lämnas med högst femtio procent av de kostnader och förluster som avses i 5 §.
Om besättningen står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas dock ersättning med högst sjuttio procent.
- 7 § Med undantag av vad som följer av andra stycket lämnas inte ersättning
1. vid produktion av fler än 5 000 slaktkycklingar per år eller vid avel i olika led för produktion av slaktkycklingar...
...
3. vid annan produktion än som avses under 1 av fler än 50 000 daggamla fjäderfän per år eller vid avel i olika led för produktion av fjäderfän,...

Om en besättning som avses i första stycket 3-5 står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas ersättning med högst sjuttio procent av de kostnader och förluster som avses i 5 §.

Avelsbesättningar inom fjäderfäbranschen förutom slaktkyckling som producerar mer än 50 000 daggamla kycklingar per år eller som bedriver avel i flera led, höjer enligt bestämmelserna i 7 § sin ersättning från 0 % till 70 % genom anslutning till det frivilliga programmet. Avelsbesättningar får enligt 7 § zoonosförordningen därmed ersättning endast om de är anslutna till den frivilliga salmonellakontrollen och inte ingår avelspyramiden för slaktkycklingproduktion.

1.4 Övriga fjäderfä

Allmän information och smittläge

Övrig fjäderfåhållning som omfattas av salmonellakontrollen är uppfödning för kött- eller äggproduktion, t.ex. kalkon, anka, gås, ratiter (struts, emu och nandu), vaktel och pärlhöns. Under 2007 beräknas 24 gås-, 2 ank-, 25 kalkon- och 17 strutsbesättningar slakta fåglar på slakteri.

Nytt obligatoriskt program

Besättningar där mer än 500 djur årligen föds upp till slakt och avelsbesättningar med mer än 250 djur omfattas av obligatorisk salmonellakontroll. När det gäller ratiter omfattas dock samtliga produktions- och avelsbesättningar oavsett besättningsstorlek. Programmet är identiskt med det som beskrivs under rubriken "Slaktkyckling" respektive "Avelsfjäderfä" ovan.

Avelsflockar	
Provtagning	Provtagningsmaterial
Daggamla kycklingar	Meconium från 250 kycklingar poolat
4 veckors ålder	2 par sockprov/boot swabs poolat t 1 prov
2 veckor före flytt (Officiell veterinär tar prover en gång per år i varje besättning)	2 par sockprov/boot swabs poolat t 1 prov
Varannan vecka i produktion (Officiell veterinär tar prover 3 gånger per flock: 1-4 veckor efter flytt, 8-0 veckor före slakt och en gång däremellan)	5 par sockprov/bot swabs poolat t 2 prov
Produktion	
Provtagning	Provtagningsmaterial
1-2 veckor före slakt (Officiell veterinär tar prover en gång per år i varje besättning med kalkoner, för övriga fjäderfä tas samtliga prover av djurägaren)	2 par sockprov/boot swabs poolat t 1 prov

Tabell 4. Obligatorisk provtagning för flockar i kategorin "övriga fjäderfä"

Frivilligt kontrollprogram

Ett frivilligt program med huvudsyfte att förebygga introduktion av salmonella i besättningarna finns för kalkonuppfödning. Huvudpunkterna i programmet är

- Provtagning (samma som i det obligatoriska programmet)
- Besök av kontrollveterinär minst 2 gånger per år för rådgivning, kontroll och provtagning m.m.
- Hygienregler för personal, djurutrymmen, strö, foder och vatten
- Hygiengräns och sluss in till djurutrymmen
- Krav på byggnadernas standard och sanerbarhet
- Skadedjurssäkring och -bekämpning
- Tillträdesförbud för obehöriga
- ”All in-all out”-principen gäller för alla djurutrymmen och för hela huset om det innehåller flera djurutrymmen
- Enbart djur från samma kläckeri och samma kläckningsomgång får hållas inom samma djurutrymme
- För avelsbesättningar med grandparentsdjur gäller ett avstånd av minst 1 km till annan fjäderfåhållning.

Anslutning ska föregås av en negativ provtagning 2 veckor före slakt och anslutning av avelsdjur ska föregås av en negativ provtagning vid minst 3 veckors ålder alternativt vid minst 25 veckors ålder.

Föreskrifter för programmet

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör övriga fjäderfå vad avser salmonellakontrollen:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:19) om obligatorisk salmonellakontroll av fjäderfån, (K 104)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:79) om frivillig och förebyggande salmonellakontroll av fjäderfåbesättningar, (K 103)

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör övriga fjäderfå vid konstaterad salmonellasmitta:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108)

Följande bestämmelser under rubriken ”Ersättning” i zoonosförordningen (199:660) berör specifikt övriga fjäderfå vid konstaterad salmonellasmitta:

- 6 § Ersättning lämnas med högst femtio procent av de kostnader och förluster som avses i 5 §.

Om besättningen står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas dock er sättning med högst sjuttio procent.

- 7 § Med undantag av vad som följer av andra stycket lämnas inte ersättning ...

3. vid annan produktion än som avses under 1 av fler än 50 000 daggamla fjäderfän per år eller vid avel i olika led för produktion av fjäderfän, ...

Om en besättning.... Står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas ersättning med högst sjuttio procent av de kostnader och förluster.....

En s.k. baslinjestudie av förekomsten av salmonella i kalkonbesättningar genomförs under 2006-2007 med stöd av

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:73) om obligatorisk utökad provtagning avseende salmonella i vissa kalkonflockar (K 113).

EG-lagstiftning

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 ska nationella kontrollprogram för salmonella upprättas för bl.a. produktion av kalkoner. Sådana kontrollprogram ska föregås av baslinjestudier för att undersöka förekomsten av salmonella i den aktuella produktionen och upprättande av gemensamma mål för programmen.

Baslinjestudien för kalkoner genomförs under 2006-2007 baserat på kommissionens beslut 2006/662/EG. Gemenskapsmål för prevalensen av salmonella hos kalkoner kommer därefter att fastställas.

Det kontrollprogram som redan i december 2005 sändes till EU för godkännande innefattar även kalkon, anka, gås och ratiter.

Statlig ersättning vid utbrott

Utgångspunkten enligt 6 § zoonosförordningen är att ersättning kan lämnas till drabbade djurägare med högst 50 % av de kostnader och förluster som i samband med ett salmonellautbrott uppstår med anledning av myndighetsbeslut. Vid anslutning till frivilligt kontrollprogram kan ersättning lämnas med 70 %. Undantagna härifrån är dock fjäderfäproduktion av mer än 50 000 daggamla fjäderfä som inte är berättigade till ersättning utan att vara anslutna till det frivilliga kontrollprogrammet. Vid anslutning kan ersättning dock lämnas med 70 %.

1.5 Svin

Allmän information och smittläge

Svinbranschen arbetar enligt modellen med en avelspyramid där toppen, d.v.s. avels- och gyltproducerande besättningar, omfattas av en obligatorisk salmonellakontroll med årliga provtagningar. Även suggpooler omfattas av obligatorisk provtagning två gånger årligen.

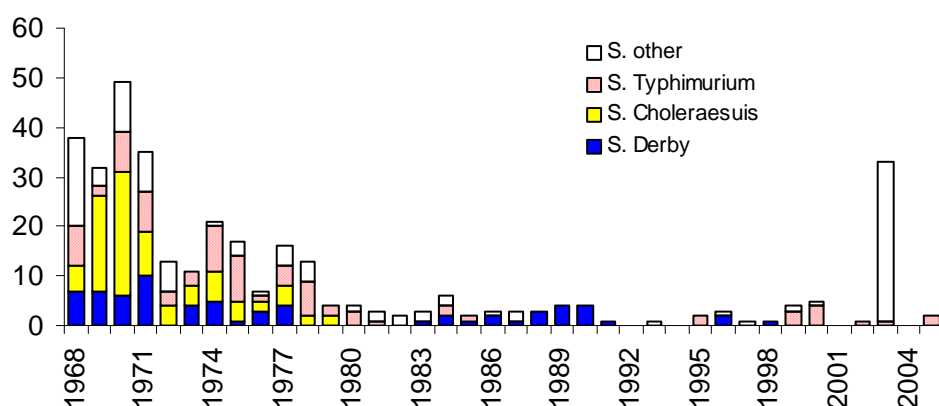
Samtliga kategorier svinbesättningar (avel-, gyltproducerande-, smågris-, slaktsvins- och integrerade besättningar samt suggpooler) har också möjlighet att delta i ett frivilligt och förebyggande kontrollprogram.

Branschens s.k. BIS-program innefattade tidigare även en träckprovtagning för salmonellakontroll, men detta har nu upphört.

Antalet salmonellasmittade svinbesättningar har visat en neråtgående trend som dock kraftigt bryts av två utbrott orsakade av kontaminerat foder. I det ena fallet spreds salmonellasmittan från en foderfabrik i Norrköping och av 77 potentiellt exponerade besättningar kunde salmonella påvisas i 49 st svinbesättningar varav 31 i prov från

djuren.⁸⁸ I det andra fallet spreds smittan från en foderfabrik i Åhus till 29 svinbesättningar och salmonella påvisades i prov från svinen i 4 besättningar.

Antalet svinbesättningar som har rapporterats positiva för Salmonella visas i Figur 3.



Figur 3. Antalet rapporterade svinbesättningar infekterade med *Salmonella*, 1968-2005. Källa: Svensk zoonosrapport 2005.

Gällande obligatoriskt program

Enligt det kontrollprogram som godkändes av EU 1995 tas prov enligt följande:

1. Prov vid slakt

- Stickprov vid normalslakt av slaktsvin och vuxna svin. Vid större slakterier tas sammanlagt ca 3000 prover årligen (95 % konfidens vid 5 % prevalens), provtagning sker stickprovsmässigt varje dag. Vid mindre slakterier tas sammanlagt 230 prover (90 % konfidens vid 1 % prevalens). Från varje provtaget djur tas minst fem lymfknutor från ileocaecalregionen.
- Sanitetsslaktade/nödslaktade djur provtas alltid enligt ovan.

2. Provtagning i besättningar

- Avels- och gyltproducerande besättningar provtas en gång årligen med 10-55 prover (95 % konfidens vid 5 % prevalens) beroende på besättningsstorlek (minst 10 g faeces/djur poolat om 5)
- S.k. riskbesättningar provtas (minst 10 g faeces/djur poolat om 5)
- Suggpooler provtas 2 gånger per år med 10-55 prover (95 % konfidens vid 5 % prevalens) beroende på besättningsstorlek (minst 10 g faeces/djur poolat om 5)
- I besättningar som inte omfattas av normalslakten ska alla suggor provtas 2 gånger årligen upp till 50 st i besättningen, i större besättningar ska sådant antal suggor provtas att 95 % konfidens vid 5 % prevalens uppnås. Poolade prover ska tas från varje box med tillväxtgrisar eller slaktsvin. Nyinköpta grisar ska vara representerade vid provtagningen.

⁸⁸ Osterberg J, Vagsholm I, Boqvist S och Lewerin SS. Feed-borne outbreak of *Salmonella cubana* in Swedish pig farms: risk factors and factors affecting the restriction period in infected farms. *Acta Vet. Scand.*, 47(1):13-21. 2006.

- Isolering och provtagning 2 ggr med 2 veckors mellanrum vid inköp av svin från besättning som inte ingår i kontrollprogrammet.

3. Klinisk övervakning

Zoonoslagstiftningen anger att misstanke om salmonellasmitta alltid ska anmälas till veterinär som ska utreda misstanken. Då salmonella i Sverige sällan orsakar klinisk sjukdom hos svin blir värdet av en klinisk övervakning begränsat.

4. Obduktionsverksamhet

Även obduktionsverksamhetens betydelse för salmonellakontrollen är begränsad då infektion sällan ger upphov till patologianatomiska förändringar där salmonellainfektion kan misstänkas.

5. Åtgärder när smitta påvisas

Lagstiftningen syftar till att bekämpa smittan och minska risken för smittspridning. Isoleras salmonella i en besättning läggs en rad restriktioner på den aktuella fastigheten/besättningen. En fullständig besättningsprovtagning görs för att bedöma omfattningen av smittan.

Fastigheten saneras enligt en saneringsplan som utformas speciellt för den drabbade besättningen. Smittspårning sker för att om möjligt hitta smittkällan och för att kontrollera om smittan spridits vidare.

Stallutrymmen rengörs och desinficeras och strö och gödsel omhändertas. Djur avlivas i olika omfattning bl.a. beroende på smittans omfattning, grisarnas ålder och möjligheten att flytta grisar till rena utrymmen.

Restriktionerna hävs först när aktuella byggnader har sanerats enligt saneringsplanen och sedan besättningen konstaterats smittfri genom två på varandra följande negativa provtagningar med en månads mellanrum.

Sådana delar av produktionen som efter besättningsutredningen bedöms som smittfria och separata epidemiologiska enheter kan redan tidigare undantas från restriktionerna. Slakt av provnegativa djur från ännu icke friförklarade utrymmen kan ske i särskild ordning och efter särskilda beslut.

Ändringar i programmet sedan 1995 har inte skett.

EG-lagstiftning

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 ska nationella kontrollprogram för salmonella upprättas för bl.a. slaktsvinsuppfödning och avelsbesättningar. Sådana kontrollprogram ska i alla medlemsländer föregås av baslinjestudier för att undersöka förekomsten av salmonella i den aktuella produktionen, och upprättande av gemensamma mål för programmen. Baslinjestudien baserad på kommissionens beslut 2006/668/EG för slaktsvin pågår och ska avslutas i oktober 2007. Baslinjestudien för avelssvin ska därefter pågå mellan hösten 2007 och hösten 2008.

När baslinjestudierna är genomförda kommer gemensamma mål att upprättas och alla medlemsstater ska sända in kontrollprogram för godkännande. Tidpunkten för

insändande av kontrollprogrammet för slaktsvin anges enligt förordningen till juni 2008, och för avelssvin till juni 2009.

Frivilligt kontrollprogram

Författningsstöd och finansiering

Jordbruksverket utsåg 2003 Svenska Djurhälsovården till huvudman för ett frivilligt och förebyggande salmonellakontrollprogram för svin. Programmet drivs med stöd av Jordbruksverkets föreskrifter (K 111, se nedan) och i enlighet med Svenska Djurhälsovårdens "Plan- och riktlinjer för frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos svin" som fastställts i beslut av Jordbruksverket genom beslut.

Programmets syfte är att genom hygieniska åtgärder förebygga infektioner med salmonella i anslutna besättningar. Några krav på provtagning finns inte i programmet. Programmet innehåller en rad förebyggande åtgärder såsom skötsel- och hygienåtgärder för stall och omgivning, hygienkrav för personal och besökare, och regler vid inköp av djur. Efter en statsfinansierad uppstart bekostas programmet av olika former av djurägaravgifter.

Organisation

Besättningsbesök utförs med 12-24 månaders mellanrum, beroende på besättningskategori. Svenska Djurhälsovårdens djurhälsoveterinärer bedömer besättningsanslutningens förutsättningar att uppfylla programmets krav, inspekterar anslutna besättningar och utför eventuella provtagningar. Djurhälsoveterinären kan även enligt "Plan och riktlinjer..." överlåta till annan veterinär att utföra kontrollbesök.

Svenska Djurhälsovårdens s.k. salmonellanämnd (djurhälsonämnden), som är rådgivande nämnd för salmonellaprogrammet, sammanträder minst en gång årligen. Denna nämnd har representanter för Svenska Djurhälsovården, djurägarorganisationer och Agria. Nämnden ska bistå Svenska Djurhälsovården i frågor som rör salmonellakontrollen. Till nämndens sammanträden kallas även Jordbruksverket, Livsmedelsverket, SVA och en representant för länsveterinärerna.

Svenska Djurhälsovården ska årligen samt däremellan på begäran från Jordbruksverket lämna rapport om antalet anslutna besättningar och resultatet av verksamheten.

Anslutningsgrad

Anslutning till det frivilliga programmet berättigar svinproducenter till 70 % vid salmonellasmitta, jämfört med 50 % om de inte är anslutna. Dock är besättningar som köper in många grisar⁸⁹ och suggpooler⁹⁰ inte berättigade till någon ersättning alls om de inte ansluter sig till den frivilliga kontrollen, då de kan få 70 % ersättning, se nedan under rubriken "Föreskrifter för programmet". Regelsystemet främjar en hög anslutningsgrad, främst i den senare gruppen. Anslutningsgraden framgår av tabellen nedan.

⁸⁹ Gäller besättningar som köpt sammanlagt fler än 150 gyltor eller gyttämnen eller sammanlagt fler än 1 500 smågrisar eller tillväxtgrisar från fler än 5 besättningar under 12-månadersperioden omedelbart före den tidpunkt, då sjukdom konstaterades eller smitta påvisades.

⁹⁰ Gäller suggpooler med fler än 5 satelliter.

Produktionsinriktning	Anslutningsgrad (besättn.)	Ansluten med anmärkning (besättn.)	Statlig ersättning utan anslutning	Statlig ersättning med anslutning
Svin, avel, gylt	100 %	19 %	50 %	70 %
Svin, suggpool	100 %		50 % el. 0 %*	70 %
Svin, smågris	34 % (dock ca 80 % av totalantalet suggor)		50 % el. 0 %*	70 %
Svin, integrerat	62 %		50 % el. 0 %*	70 %
Svin, slakt	71 %		50 % el. 0 %*	70 %

*Ingen ersättning gäller besättningar som köpt sammanlagt fler än 150 gyltor eller gyltämnen eller sammanlagt fler än 1 500 smågrisar eller tillväxtgrisar från fler än 5 besättningar under 12-månadersperioden omedelbart före den tidpunkt, då sjukdom konstaterades eller smitta påvisades, samt suggpooler med mer än 5 satelliter.

Tabell 5. Anslutningsgrad till det frivilliga salmonellakontrollprogrammet för svin samt grad av statlig ersättning vid utbrott. *Källa: Svenska Djurhälsovården samt Zoonosförordningen (1999:660).*

Överträdelser

Besättningar ska vägras anslutning om de inte uppfyller bestämmelserna för den frivilliga kontrollen, eller om det föreligger uppenbara brister ur smittskydds- eller djurskyddssynpunkt. Ringa överträdelser av bestämmelserna för programmet ska journalföras av Svenska Djurhälsovården och djurägaren ska informeras skriftligt och åtgärda felen inom viss tid. Djurägare som ”uppsåtligen eller genom oaktsamhet uppenbart underlåter att följa programmets bestämmelser” ska bli uteslutna ur programmet. Beslut till djurägare om uteslutning ska även sändas för kännedom till länsveterinären och Jordbruksverket. Beslutet ska enligt plan- och riktlinjerna kunna överklagas.

Föreskrifter för kontrollprogrammen

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör svinbesättningar vad avser den frivilliga salmonellakontrollen:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:21) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos svin (K 111)

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör svinbesättningar vid konstaterad salmonellasmitta:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108)

Specifika föreskrifter som motsvarar den obligatoriska provtagningen i den EU-godkända programmet från 1995 saknas. I praktiken omfattas dock aktuella besättningar (gyltproducerande och avelsbesättningar samt suggpooler) av provtagning inom ramen för Svenska Djurhälsovårdens djurhälsoprogram, men författningsstödet är otydligt: Enligt 29 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:21) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos svin ska avelsbesättningar, suggbesättningar med mer än 100 suggor och suggpooler vara anslutna till frivilligt djurhälsoprogram enligt 3 kap Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:42) om organiserad hälsovård av husdjur. Sådan

djurhälsovård organiseras av näringen, och för svin för närvarande endast av Svenska Djurhälsovården. Enligt Svenska Djurhälsovårdens djurhälsoprogram för svin ska salmonellaprovtagning i avelsbesättningar och suggpooler ske motsvarande kravet i det obligatoriska programmet.

Statlig ersättning vid utbrott

Följande bestämmelser under rubriken ”Ersättning” i zoonosförordningen (199:660) berör specifikt svinbesättningar vid konstaterad salmonellasmitta:

- 6 § Ersättning lämnas med högst femtio procent av de kostnader och förluster som avses i 5 §.
Om besättningen står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas dock ersättning med högst sjuttio procent.
- 7 § Med undantag av vad som följer av andra stycket lämnas inte ersättning....
 4. vid produktion som bygger på inköp av sammanlagt fler än 150 gyltor eller gyltämnen eller sammanlagt fler än 1 500 smågrisar eller tillväxtgrisar, allt från fler än fem besättningar, under en tolv månaders period omedelbart före den tidpunkt då sjukdom konstateras eller smitta påvisas,
 5. vid produktion av smågrisar i suggpoolsystem med fler än fem satellitbesättningar.

Om en besättning som avses i första stycket 3-5 står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas ersättning med högst sjuttio procent av de kostnader och förluster som avses i 5 §.

De besättningar som innefattas av 7 § ovan måste alltså vara anslutna till den frivilliga salmonellakontrollen för att överhuvudtaget ha möjlighet att få någon statlig ersättning vid smitta.

Införsel

Införsel av svin regleras i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:70) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102). Vid införsel av svin från ett land som inte omfattas av ett salmonellakontrollprogram som motsvarar det svenska ska djuren provtas två gånger avseende salmonella i avsändarlandet eller i Sverige. Om provtagningen sker i Sverige bekostas provtagningen enligt föreskrifterna av Jordbruksverket.

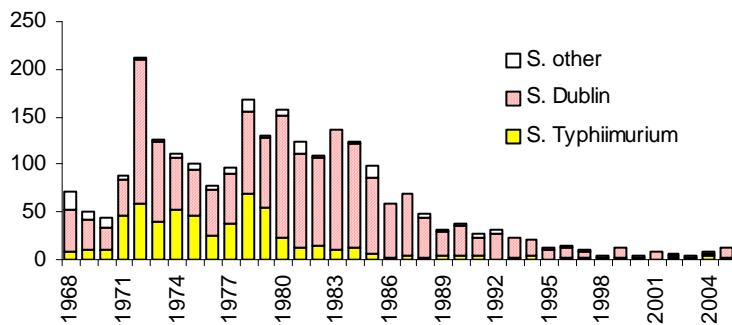
1.6 Nötkreatur

Allmän information och smittläge

Inom nötkreatur finns inte såsom hos fjäderfä och svin någon utpräglad avelspyramid. Det finns dock avelsbesättningar med köttresdjur, något som närmast saknas på mjölksidan. Köttbesättningarna utökar eller förbättrar ofta sin besättning genom inköp av levande djur, medan semin är vanligare för mjölkbesättningarna.

Antalet salmonellafall bland nötkreatur har sjunkit kraftigt under de senaste två decennierna, vilket framgår av tabellen nedan. Den vanligaste serotypen hos nötkreatur av mjölkres är *S. dublin*, och tidigare även *S. typhimurium*.

Salmonellasmitta i dikobesättningar verka uppvisa annan epidemiologi och utgörs oftast av andra serotyper.



Figur 5. Antalet rapporterade nötkreatursbesättningar infekterade med *Salmonella*, 1968-2005. Källa: Svensk zoonosrapport 2005.

Gällande obligatoriskt program

Enligt det kontrollprogram som godkändes av EU 1995 tas prov enligt följande:

1. Provtagning vid slakt

- Stickprov vid normalslakt av nötkreatur. Vid större slakterier tas ca 3000 prover årligen (95 % konfidens vid 5 % prevalens), och provtagning sker stickprovsmässigt varje dag. Vid mindre slakterier tas sammanlagt 230 prover (90 % konfidens vid 1 % prevalens). Från varje provtaget djur tas minst fem lymfknotor från ileocaecalregionen. Provtagningen syftar framför allt till att dokumentera den låga förekomsten av salmonella.
- Sanitetsslaktade/nödsslaktade djur provtas alltid (lymfknotor). Provtagningen syftar framför allt till att påvisa eventuell smitta.
- Provtagning vid styckningsanläggningar beroende på anläggningens kapacitet, totalt ca 3000 prover.

2. Provtagning i besättningar

Ingen regelbunden provtagning sker i vanliga besättningar som köper enbart svenska djur och som slaktar djur på svenska slakterier.

- I besättningar som inte omfattas av normalslakten ska alla nötkreatur provtas 2 gånger årligen (4-8 månaders intervall) upp till 50 st i besättningen, i större besättningar ska sådant antal nötkreatur provtas att 95 % konfidens vid 5 % prevalens uppnås. Nyinköpta djur ska vara representerade vid provtagningen. Besättningen anses negativ efter två på varandra följande provtagningar med negativt resultat med 4-8 månaders intervall, förutsatt att salmonella inte konstaterats i besättningen under det senaste året.
- Isolering och provtagning 2 ggr med 2 veckors mellanrum vid inköp av nötkreatur från besättning som inte ingår i kontrollprogrammet.
- S.k. riskbesättningar provtas (minst 10 g faeces/djur poolat om 5), (95 % konfidens vid 5 % prevalens)

3. Klinisk övervakning

En veterinär som misstänker salmonella ska utreda misstanken. Salmonella bedöms i Sverige ofta orsaka klinisk sjukdom hos nötkreatur.

4. Obduktionsverksamhet

Till skillnad mot hos svin orsakar salmonellainfektion hos nötkreatur klinisk sjukdom och patologianatomiska förändringar där salmonellainfektion kan misstänkas. Obduktionsverksamhetens betydelse för salmonellakontrollen är därför stor.

5. Åtgärder när smitta påvisas

Lagstiftningen syftar till att bekämpa smittan och minska risken för smittspridning. Isoleras salmonella i en besättning läggs en rad restriktioner på den aktuella fastigheten/besättningen. En fullständig besättningsprovtagning görs för att bedöma omfattningen av smittan.

Fastigheten saneras enligt en saneringsplan som utformas speciellt för den drabbade besättningen. Stallutrymmen rengörs och desinficeras och strö och gödsel omhändertas. Enstaka djur eller djurgrupper kan behöva avlivas bl.a. beroende på smittans omfattning, djurens ålder och möjligheten att flytta djur till rena utrymmen.

Restriktionerna hävs först när aktuella byggnader har sanerats enligt saneringsplanen och sedan besättningen konstaterats smittfri genom två på varandra följande negativa provtagningar med en månads mellanrum.

Sådana delar av produktionen som efter besättningsutredningen bedöms vara smittfria och separata epidemiologiska enheter kan redan tidigare undantas från restriktionerna. Slakt av provnegativa djur från ännu icke friförklarade utrymmen kan ske i särskild ordning och efter särskilda beslut. Smittspårning sker för att om möjligt hitta smittkällan och för att kontrollera om smittan spridits vidare.

Ändringar i programmet sedan 1995 har inte skett.

Frivilligt kontrollprogram

Jordbruksverket utsåg 2003 Svensk Mjolk till huvudman för ett frivilligt och förebyggande salmonellakontrollprogram för nötkreatur. Programmet drivs med stöd av Jordbruksverkets föreskrifter (K 110, se nedan) och i enlighet med Svensk Mjölks "Plan- och riktlinjer för frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur" som fastställts av Jordbruksverket genom beslut.

Programmet innehåller en rad förebyggande åtgärder såsom skötsel- och hygienåtgärder för stall och omgivning, hygienkrav för personal och besökare, och regler vid inköp av djur. Besök utförs med avseende på salmonellaprogrammet 12-24 månaders mellanrum, beroende på produktionsinriktning och besättningsstorlek. Provtagning krävs i de fall djur från fler än 5 besättningar rekryteras inom en 12-månadersperiod, samt om mer än 50 kalvar årligen köps för uppfödning om kalvar insjuknar med diarré och sänkt allmäntillstånd i mottagningsstallet.

Programmet finansieras av djurägaravgifter. Uppgifter från Svensk Mjolk om anslutningsgraden till det frivilliga kontrollprogrammet framgår av tabellen nedan.

Produktionsinriktning	Antal*	Statlig ersättning utan anslutning	Statlig ersättning med anslutning	Anslutningsgrad (besättn.)	Anslutna med anmärkning (besättn.)
Mjölkbesättning	8 332	50 %	70 %	21 %	34 %
Dikobesättning	11 438	50 %	70 %	2,6 %	18 %
Specialiserad slaktnötsuppfödning	7 200 (varav 150-200 stora)	50 % (0 % om inköp av > 150 djur från > 5 besättningar)	70 % (0 % om inköp av > 150 djur från > 5 besättningar)	2,7 %	25 %

* enl. uppgifter från Svensk Mjolk

Tabell 6: Anslutningsgrad till det frivilliga salmonellakontrollprogrammet för nötkreatur. *Källa:* Svensk Mjolk samt Zoonosförordningen (1999:660)

Svensk Mjolk avtalar med de regionala husdjursföreningarna att vara kontrollsektion s.k. "fälthuvudman" för programmet. Den ansvariga djurhälsoveterinären inom respektive region ska utöva tillsyn och inspektioner av anslutna besättningar och se till att programmet genomförs enligt bestämmelserna. Han eller hon kan även enligt "Plan och riktlinjer..." överlåta till annan veterinär att utföra kontrollbesök.

Minst en gång årligen sammanträder Svensk Mjölks s.k. salmonellanämnd (djurhälsonämnden), som är rådgivande nämnd för salmonellaprogrammet. Denna nämnd har representanter för Svensk Mjolk, djurägarorganisationer och Agria. Nämnden ska bistå Svensk Mjolk i frågor som rör salmonellakontrollen. Till nämndens sammanträden kallas även Jordbruksverket, Livsmedelsverket, SVA och en representant för länsveterinärerna, med rätt att yttra sig.

Svensk Mjolk ska årligen, samt däremellan på begäran från Jordbruksverket, lämna rapport om antalet anslutna besättningar och resultatet av verksamheten.

Besättningar ska vägras anslutning om de inte uppfyller bestämmelserna för den frivilliga kontrollen, eller om det föreligger uppenbara brister ur smittskydds- eller djurskyddssynpunkt. Ringa överträdelser av bestämmelserna för programmet ska journalföras av kontrollsektionen (husdjursföreningarna) och djurägaren ska informeras skriftligt och åtgärda felen inom viss tid. Djurägare som "uppsåtligt eller genom oaktsamhet uppenbart underlåter att följa programmets bestämmelser" ska bli utesluten ur programmet. Beslut till djurägare om uteslutning ska även sändas för kännedom till länsveterinären och Jordbruksverket. Beslutet ska enligt plan- och riktlinjerna kunna överklagas.

Svensk Mjolk uppger att ca 34 % av de anslutna mjölkbесättningararna är anslutna med anmärkning, liksom 18 % av dikobesättningarna och 25 % av slaktnötsbesättningarna d.v.s. de uppfyller inte på alla punkter bestämmelserna för programmet. Mindre än tio besättningar som anslutits uppges senare ha uteslutits ur programmet med anledning av anmärkningar.

Provtagning inom det frivilliga programmet krävs när rekryteringsdjur köps in från fler än 5 besättningar under en 12-månadersperiod. Enligt Svensk Mjolk sköts detta ibland och ibland inte. Svensk Mjolk brukar vid återbesök, om det visar sig att prover inte är

tagna enligt reglerna, ta proverna själva vid besöket och sedan debitera djurägaren för detta.

Föreskrifter för programmen

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör nötbесättningar vad avser den frivilliga salmonellakontrollen:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:85) om frivillig och förebyggande hälsokontroll avseende salmonella hos nötkreatur (K 110)

Följande av Statens jordbruksverks föreskrifter berör nötbесättningar vid konstaterad salmonellasmitta:

- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:4) om bekämpande av salmonella hos djur, (K 102)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658), (K 108)

Följande bestämmelser under rubriken ”Ersättning” i zoonosförordningen (1999:660) berör specifikt nötbесättningar vid konstaterad salmonellasmitta:

- 6 § Ersättning lämnas med högst femtio procent av de kostnader och förluster som avses i 5 §.
Om besättningen står under sådan kontroll som avses i 1 § lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., lämnas dock ersättning med högst sjuttio procent.
- 7 § Med undantag av vad som följer av andra stycket lämnas inte ersättning
1. vid produktion som bygger på inköp av sammanlagt fler än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolv månadersperiod omedelbart före den tidpunkt då sjukdom konstateras eller smitta påvisas,...

Införsel

Införsel av nötkreatur regleras i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:70) om införsel av nötkreatur och svin (saknr J 18). Vid införsel av nötkreatur från ett land som inte omfattas av ett salmonellakontrollprogram som motsvarar det svenska ska djuren provtas två gånger avseende salmonella i avsändarlandet eller i Sverige. Om provtagningen sker i Sverige bekostas provtagningen enligt föreskrifterna av Jordbruksverket.

Statlig ersättning vid utbrott

Mjolk- och dikobesättningar har möjlighet till 50 % statlig ersättning vid smitta, vilket ökar till 70 % om de är anslutna till det frivilliga salmonellakontrollprogrammet. Detta gäller enligt regelverket som återgivits ovan inte vid ”inköp av sammanlagt fler än 150 nötkreatur från fler än fem besättningar under en tolv månadersperiod”. Detta gäller främst delar av den specialiserade slaktnötsuppfödningen, varav det finns ca 7 200 besättningar i landet, därav dock 150-200 som bedöms som så stora att de berörs av begränsningen i ersättning. Agria erbjuder dessa besättningar en försäkring, där kravet dock är att de är anslutna till det frivilliga kontrollprogrammet. Ett sjuttioal besättningar är försäkrade på detta sätt.

EG-lagstiftning

För nötkreatur finns inte som för de övriga produktionsdjurslagen några gemensamma EG-bestämmelser. Det kontrollprogram Sverige fick godkänt genom EU-beslut 1995 gäller fortfarande.

Statistik över salmonellafynd

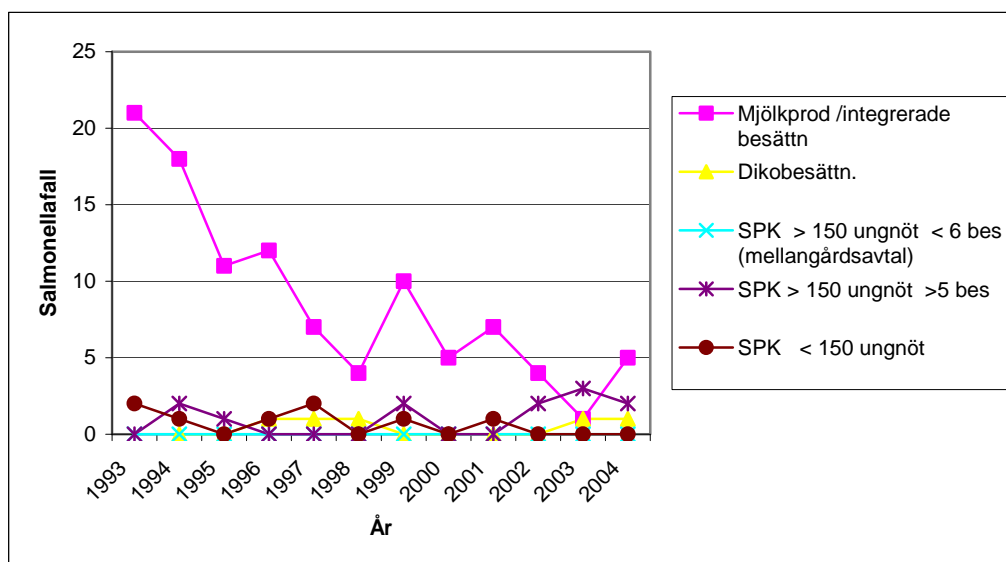
Enligt statistik från SVA har fynd av salmonella hos nötkreatur under perioden 1993-2005 påvisats genom

- kliniska symtom eller obduktion i 48 % av fallen i mjölkbesättningar
- kliniska symtom eller obduktion i 20 % av fallen i dikobesättningar
- lymfknuteprovtagning vid slakteri i 5 % av fallen
- vid sanitetsslakt i 16 % av fallen
- smittspårning i 17 % av fallen
- vid s.k. foderslakt i ett fåtal fall
- aldrig i den frivilliga salmonellakontrollen (se nedan, provtagningskrav vid vissa inköp av djur)

Noteras skall att andelen smittade djur som påvisats vid sanitetsslakt gått ner. Om man redovisar perioden 1993-1999 för sig uppgår siffran till 23 %.

Frekvensen av salmonellasmitta hos olika produktions- och besättningstyper är beräknat som antal per 1000 nötbесättningsår

- 7,8 för specialiserad köttdjursuppfödning som köper fler än 150 nöt från fler än 5 besättningar
- 0,61 för mjölkbesättningar
- 0,065 för specialiserad köttdjursuppfödning som köper färre än 150 nöt årligen
- 0,027 för dikobesättningar



Figur 5. Antal salmonellafall i nötkreatursbesättningar per år fördelat efter produktionsinriktning 1993-2004. Källa: Wahlström, H. Rapport avseende förekomst av salmonella i nötkreatursbesättningar under 1993-2004 fördelat efter produktionsform, SVA, Uppsala. 2005.

Näringsens synpunkter på befintligt program

Ersättning

LRF, Sveriges Nötköttsproducenter och Svenska Djurhälsovården har i en gemensam hemställan till Jordbruksdepartementet framfört synpunkter på det statliga ersättningssystemet vid smitta i den del som gäller den specialiserade slaktnötsuppfödningen. Att ingen statlig ersättning alls utgår till denna kategori (se beskrivning av ersättningsreglerna ovan) beskrivs som orättvist. Jämförelser görs med annan djurhållning som exempelvis slaktsvinsuppfödning där det finns rätt till statlig ersättning.

I skrivelsen hänvisas till den riskanalys som nämnts ovan, där risken för smitta i slaktnötsbesättningar är 14 gånger högre än för mjölkbesättningar, men man påpekar att ingen jämförelse gjorts av vilka kostnader och vilken tid det tar för olika nötkreatursbesättningar att saneras från smitta. Som en konsekvens av ersättningsbestämmelserna beskrivs risken för att djuruppfödare och deras veterinärer väljer att undvika att ta prover och låta obducera djur för att undvika salmonelladiagnosen, tvärt emot samhällets intresse. Den morot i form av statlig ersättning som erbjuds övriga produktionstyper saknas. Istället drabbas de som försäkras sig av premiekostnader. Den frivilliga salmonellakontrollens förebyggande åtgärder sägs inte heller nå ut till denna uppfödarkategori.

Avslutningsvis föreslås en ändring i ersättningsbestämmelserna i zoonosförordningen så att även de som köper fler än 150 nötkreatur från fler än 5 besättningar omfattas av samma regler som gäller för olika former av grisuppfödning. Vidare föreslås att det i det frivilliga kontrollprogrammet och den officiella nöthälsovården utarbetas särskilda smittskyddsregler för slaktnötsuppfödningen.

Det frivilliga kontrollprogrammet

Svensk Mjök anger alltför detaljerade anvisningar från Jordbruksverket som ett problem. För många små detaljer som reglerats trots att de enligt Svensk Mjök inte har så stor påverkan, t.ex. vad det gäller gödselhantering och foderinköp. Ett annat problem Svensk Mjök anser kunna diskuteras är att programmet oftast inte leder till att man upptäcker salmonellabesättningar.

Bilaga 2 Särskilda underlag och förtydliganden

2.1 PM Juridisk utredning utförd av Advokatfirman Glimstedt Jönköping AB



PROMEMORIA

DNR 06-1040/06

Allmänna överväganden beträffande saneringskostnader m.m. med anledning av salmonellautbrott

1. Sammanfattning och slutsatser

Vid en konstaterad salmonellainfektion har Jordbruksverket att omgående genomföra en smittskyddsutredning av den drabbade besättningen, fatta beslut om avspärrning och fastställa en plan för saneringsarbetet. Det åligger primärt djurägaren att tillse att de beslutade saneringsåtgärderna vidtas och det är också han som är betalningsansvarig; exempelvis gentemot en anlitad saneringsfirma. Först om djurägaren inte fullgör sina skyldigheter enligt zoonos-lagen eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut kan Jordbruksverket vidta rättelse på dennes bekostnad.

För de kostnader och förluster som drabbar djurägaren med anledning åtgärder som vidtagits enligt zoonoslagen har han – enligt flera avgöranden från Kammarrätten i

Jönköping – rätt till ersättning från staten. Jordbruksverket har enligt samma avgöranden inte någon rätt att ställa villkor för utbetalning av ersättningen.

Det torde inte stöta på några lagstiftningstekniska problem att ändra zoonosförordningen så att Jordbruksverket ges rätt att ställa villkor för utbetalning enligt förordningen. Ett sådant villkor skulle kunna vara att djurägaren – om han inte vill svara för saneringsarbetet själv – har att ingå avtal med en av Jordbruksverket anvisad saneringsfirma. De saneringsfirmor vars tjänster Jordbruksverket anvisar bör verket i förhand ha ingått ramavtal med genom tillämpande av de principer som ligger till grund för lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Utredarna har, som ett alternativ till att anlita en privat saneringsfirma, undersökt om det är möjligt att söka hjälp hos den kommunala räddningstjänsten. Räddningsverket har därvid förklarat att det inte föreligger några principiella skäl för att inte räddningstjänsten skulle kunna bidra med hjälp vid saneringsarbete efter ett salmonellautbrott. Än så länge saknas emellertid uppgifter om att så skett eller att ansvariga kommuner har eller skulle kunna skaffa sig de resurser som krävs för ett sådant deltagande. Om en kommun anser sig kunna delta med sin räddningstjänst i nu aktuellt avseende skulle djurägaren redan enligt dagens system kunna anlita denna. För det fall Jordbruksverket i framtiden tillerkänns rätten att upphandla saneringstjänster enligt stycket ovan måste detta upphandlingsförfarande tillämpas även i förhållande till den kommunala räddningstjänsten.

Det har framkommit att graden av kunskap och erfarenhet hos personal på fältet varierar från fall till fall och att detta påverkar bland annat kostnaderna för saneringsarbetet i det enskilda ärendet. För att komma till rätta med detta problem skulle Jordbruksverket – inom ramen för det system som existerar idag – kunna inrätta en ”insatsstyrka”⁹¹ som bistår veterinären och djurägaren i saneringsprocessen. En sådan ordning skulle sannolikt medföra att saneringsarbetet rationaliserades. I detta sammanhang finns det också anledning att se över det informationsmaterial som det åligger Jordbruksverket att på ett eller annat sätt tillhandahålla djurägaren för att han skall kunna fullgöra sina skyldigheter i saneringsprocessen.

⁹¹ En eller flera personer med särskild kunskap och erfarenhet på området med uppgift att på plats bistå med råd eller dåd i det enskilda fallet.

Inom EU pågår för närvarande diskussioner på djurhälsoområdet angående finansieringen av ersättning till djurägare vid epizootiutbrott. En finansieringsform som därvid har undersökts och presenterats är den tyska modellen, vilken innebär ersättning via fonder som finansieras till hälften av statliga medel och till hälften av jordbruksnäringen genom obligatoriska fondavgifter. Enligt utredarnas mening skulle det inte stöta på några lagstiftningstekniska problem att i Sverige inrätta ett liknande "fondsystem" för finansiering av ersättning till djurägare efter salmonellautbrott. Den juridiska person/myndighet som förvaltar fonden och/eller som prövar frågor om utbetalning från en sådan "salmonellafond" skulle genom lag kunna ges regressrätt mot en eventuell skadevållare för den ersättning som fonden utbetalt till djurägare.

2. Inledning

Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att utforma ett nytt svenskt kontrollprogram för övervakning och bekämpning av salmonella. Som en del i detta förhållandevis omfattande uppdrag – vilket skall ske i samråd med bland annat Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt – har Jordbruksverket ålagts att inkomma med förslag på hur programmet kan göras så kostnadseffektivt som möjligt utan att Sveriges nuvarande smittoläge avseende salmonella på något sätt försämras.

När det gäller frågan om kostnadseffektivitet har Jordbruksverket dels konstaterat att det finns vissa problem i *saneringsfasen* som bör analyseras närmare dels funnit anledning att överväga om inte ersättning vid salmonellautbrott skulle kunna finansieras genom upprättande av en *salmonellafond*. Som ett led i denna utredning har Jordbruksverket gett Advokatfirman Glimstedt i uppdrag att bistå verket med rättsliga synpunkter i närmare angivna avseenden. Omfattning av advokatfirmans uppdrag framgår av bilaga 1.

Denna promemoria är indelad i två huvudavsnitt. Det första avsnittet – ”Saneringsfasen” – kommer att behandla de i bilaga 1 angivna problemen under bland annat saneringsarbetet. Avsnittet inleds med en allmän presentation av rättsläget och övergår därefter till en djupare genomgång av särskilt relevanta bestämmelser. Avsnittet avslutas under **rubriken 3.4** med att de frågor som hör till denna del besvaras. Det andra avsnittet – ”Salmonellafond” – kommer att beröra de diskussioner som pågår inom EU angående finansiering av epizootier genom s.k. cost sharing samt undersöka om och på vilket sätt ett liknande finansieringssystem skulle kunna införas i Sverige beträffande salmonella.

3. Saneringsfasen

3.1 Allmänt

Sedan lång tid tillbaka har det i lagstiftningen funnits bestämmelser om bekämpande av sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas från djur till människor, s.k.

epizootiska sjukdomar samt salmonella och andra zoonoser.

Av särskilt intresse i föreliggande ärende är lagstiftning och andra normer angående tillsyn och bekämpning av salmonellainfektioner hos djur. Idag återfinns bestämmelser om detta i zoonoslagen (1999:658), zoonosförordningen (1999:660), myndighetsföreskrifter⁹² och rättsakter från EU⁹³. Ett av de svenska bestämmelsernas främsta syften är att hindra att salmonella överförs till människor och Sveriges ambitionsnivå framstår i detta avseende som hög jämfört flera andra länder inom EU. Som framgår ovan har Sverige inte för avsikt att sänka sin höga ambitionsnivå utan det nuvarande smittoläget avseende salmonella skall bibehållas; i vart fall inte försämrats.

Enligt zoonoslagen, som i vissa avseenden kommer att behandlas mer ingående under nästa rubrik, är det Jordbruksverket som har det övergripande ansvaret i arbetet med att förebygga och bekämpa salmonella och andra zoonoser. Tillsynen över lagen utövas på regional nivå av Länsstyrelserna och på central nivå av Jordbruksverket. Länsstyrelserna bedriver uteslutande operativ tillsyn. Jordbruksverkets huvuduppgift är att samordna tillsynen och lämna råd och hjälp i denna verksamhet. Jordbruksverket utövar även viss operativ tillsyn genom bland annat distriktsveterinärorganisationen. Den operativa tillsynen består av provtagning för övervakning av zoonoser hos levande djur. Regelmässig provtagning sker i samband med slakt avseende salmonella och vissa andra smittsamma djursjukdomar.

Zoonoslagen innehåller en lång rad tvångsåtgärder. Jordbruksverket – eller efter delegation Länsstyrelsen, statlig myndighet eller veterinär – får i sitt arbete att förebygga eller bekämpa zoonoser föreskriva eller i det enskilda fallet besluta om tillträde till och destruktion av enskild djurägares egendom, exempelvis tillträde till lokaler, slakt av djur, smittrening, undersökning av djur m.m. Den enskilde djurägaren är i stor utsträckning skyldig att bistå myndigheten eller företrädare för denna i detta arbete. Vid bristande efterlevnad från den enskildes sida kan det bli aktuellt med förelägganden och förbud, vilka får förenas med vite. Myndigheten kan också vidta rättelse på den enskildes bekostnad. Slutligen kan den enskilde dömas till böter eller

⁹² Se bland annat SJVFS 1999:101, 1999:104, 2003:71, 2004:2, 2006:2 och 2007:19.

⁹³ Se bland annat direktiv 2003/99/EG, förordning 2160/2003 och förordning 882/2004

fängelse om han åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen.

Den enskilde djurägaren kan få ersättning för kostnader och förluster med anledning av åtgärder som vidtagits med stöd av zoonoslagen. Denna ersättningsmöjlighet följer inte av zoonoslagen, som endast erinrar om att det finns särskilda föreskrifter angående ersättning, utan grundas på bestämmelser i zoonosförordningen och föreskrifter meddelade av Jordbruksverket.

3.2 Lagstiftning m.m.

För att kunna besvara de frågor som finns upptagna i bilaga 1 har det varit nödvändigt med en närmare genomgång av relevanta regler i bland annat regeringsformen, zoonoslagen och zoonosförordningen. Denna genomgång presenteras nedan under avsnitt 3.2.1 - 3.2.3. Övrig lagstiftning av betydelse för att kunna besvara de ställda frågorna presenteras tillsammans med svaren under rubriken 3.4.

3.2.1 Regeringsformen

I 2 kap 18 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. För det fall ett ingrepp sker i den enskildes egendom enligt ovan har denne rätt till ersättning för förlusten.

Lagstiftaren har i förarbetena till epizootilagen och zoonoslagen anfört bland annat följande av intresse i detta sammanhang. Genom epizootilagen ges staten rätt att förstöra enskilds egendom genom t.ex. avlivningsbeslut och att inskränka användningen av mark genom beslut om t.ex. spärrförklaring och sanering. Bestämmelsen i 2 kap 18 § RF lär inte vara tillämplig vid förstöring av egendom eller inskränkning av markanvändning av smittskyddsskäl. Vidare anförs att inte heller Europakonventionen eller Europadomstolens praxis utgör något hinder

häremot. Det finns därför inte heller något som hindrar att de nu aktuella smittskyddsåtgärderna vidtas utan att den drabbade erhåller full ersättning för sina kostnader och förluster.⁹⁴

3.2.2 Zoonoslagen

Förarbeten av särskilt intresse för tolkningen och förståelsen av zoonoslagen är regeringens prop. 1998/99:88 (Bekämpning av smittsamma djursjukdomar), prop. 2005/06:128 (Anpassning till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.) och prop. 1992/83:172 (Bekämpande av salmonella hos djur).

Följande paragrafer i zoonoslagen är av särskilt intresse i detta sammanhang.

2 § av vilken följer att den som yrkesmässigt håller djur skall låta utföra och bekosta *undersökningar* av djur samt föra anteckningar och lämna uppgifter om verksamheten; allt till förebyggande och bekämpande av zoonoser. Dessa åtgärder är obligatoriska för djurhållaren och omfattar alla djurslag. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sjukdomar eller smittämnen får fäste i djurbesättningar. Genom kontroller i olika led blir det möjligt att följa utvecklingen och vidta de bekämpningsåtgärder som behövs för att hindra att smitta överförs till människa.

4 § av vilken följer att Jordbruksverket får genomföra *smittutredningar* för att klarlägga huruvida djur är smittade eller inte. Bestämmelsen saknar koppling till de egentliga kontroll- och bekämpningsåtgärderna.

5 § – jämfört med 3 § zoonosförordningen – av vilken följer att Jordbruksverket får meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om åtgärder i form av bland annat slakt eller avlivning av djur (punkt 1), smittrening (punkt 3), djurhållning (punkt

⁹⁴ Prop. 1998/99:88 s. 29

6) eller andra åtgärder som är nödvändiga (punkt 12). Med smittrening enligt punkt 3 avses bland annat rengöring och desinficering av djurstallar och andra utrymmen som kan utgöra smitthärdar.

8 § av vilken följer att den myndighet – Jordbruksverket eller Länsstyrelsen – som utövar kontroll även skall genom *rådgivning*, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter.

9 a § av vilken följer att den som är föremål för kontroll eller åtgärder enligt lagen *skall tillhandahålla den hjälp* som behövs för att åtgärderna skall kunna genomföras. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att djurägaren hjälper till vid verkställigheten av beslutade bekämpningsåtgärder. Enligt lagstiftaren kan på så sätt en billigare och snabbare bekämpning komma till stånd.

10 a § av vilken följer att kontrollmyndigheten får besluta om *rättelse på den enskildes bekostnad* om denne inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen eller de beslut som meddelats med stöd av lagen.

12 § av vilken följer att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 2 eller 5 §§ kan straffas. Straffskalan har vidgats i förhållande till vad som gällde enligt den tidigare salmonella lagstiftningen. Numera ingår även *fängelse* i straffskalan. Skärpningen är motiverad av att det är av synnerlig vikt att lagstiftningens bestämmelser till fullo följs. Konsekvenserna vid en zoonos kan vara mycket allvarliga och kostsamma samt innebära ett stort lidande för de människor som drabbas av sjukdomen.

3.2.3 Zoonosförordningen

Förordningen innehåller ett flertal bestämmelser som bemyndigar Jordbruksverket – eller den Länsstyrelse eller annan statlig myndighet eller enskild veterinär som verket delegerat uppgiften till – att meddela diverse föreskrifter och besluta om ersättning m.m. De förarbeten som har varit av särskilt intresse i detta sammanhang är desamma som angetts under föregående rubrik.

När det gäller ersättning stadgas i 5 § zoonosförordningen att staten *kan* utge ersättning till den som drabbats av kostnader till följd av beslut eller föreskrifter som har meddelats med stöd av zoonoslagen. Ersättning lämnas enligt denna bestämmelse bland annat för kostnad eller förlust till följd av att djur avlivas, kostnader på grund av smittrening utöver normal rengöring samt förlust till följd av produktionsbortfall. Vidare anges att för egen arbetsinsats och för anställda beräknas ersättningen efter den arbetslön som på orten i allmänhet betalas för likartat arbete samt att för lejd arbetskraft lämnas ersättning med högst det belopp som djurägaren betalat.

Av 10 § zoonosförordningen framgår att ersättningen kan *jämkas* om den ersättningsberättigade uppsåtligen eller av vårdslöshet medverkat till kostnaden eller förlusten.

Ersättningsbestämmelsen i 5 § zoonosförordningen har enligt sin ordalydelse utformats som en möjlighet för staten att lämna ersättning, inte som en skyldighet. I förarbetena har man också uttalat att principen för ersättning enligt zoonoslagen skiljer sig från den princip som valts för epizootilagen, enligt vilken en rätt till ersättning föreligger. Enligt lagstiftaren motiveras denna skillnad av att åtgärder enligt epizootilagen kan bli mycket omfattande på grund av oväntade och ibland katastrofartade sjukdomsutbrott. Risken för zoonoser, bland annat salmonella, är däremot något som den enskilde djurägaren måste ta hänsyn till som en beaktansvärd risk ingående i företagarrisken. Det är därför lagstiftarens uppfattning att staten, den enskilde djurägaren och jordbruksnäringen bör dela på det ekonomiska ansvaret för kontroll och bekämpning enligt zoonoslagen.

Justitiekanslern har i ansökan om stämning gentemot Svenska Lantmännen med anledning av ett salmonellautbrott i en foderfabrik uttalat att det trots det nyss anförda måste anses oklart i vilken mån staten faktiskt är skyldig att utge ersättning enligt zoonosförordningen. Han motiverar detta med dels den omständigheten att det tagits in en jämningsbestämmelse i förordningen (§ 10), vilket antyder en ersättningsskyldighet och inte endast en av billighetsskäl motiverad

ersättningsmöjlighet, dels det förhållandet att kammarrätten i Jönköping i fem domar

funnit att Jordbruksverket inte haft någon rätt att ställa villkor för utbetalningar enligt förordningen.⁹⁵

En fråga i det nyss nämnda justitiekanslerärendet som är av visst intresse även i detta fall är om staten kan anses ha regressrätt gentemot den som vållat ett salmonellautbrott för sådan ersättning som Jordbruksverket utbetalat till djurägare med stöd av zoonosförordningen. Denna fråga har underställts Högsta domstolen som den 16 oktober 2006 meddelade prövningstillstånd i frågan men som ännu inte avgjort saken.⁹⁶

Sammantaget torde det nu anförda innebära dels att Jordbruksverket ålagts en skyldighet att utge ersättning till djurägare enligt zoonosförordningen dels att det får anses oklart om staten har regressrätt för den ersättning som Jordbruksverket betalat till djurägare med stöd av zoonosförordningen.

Om det är önskvärt att Jordbruksverket inte skall ha en skyldighet utan endast en möjlighet att utge ersättning till djurägare måste zoonosförordningen ändras. Vad effekten av en sådan förändring skulle bli är svårt att förutsäga. Det finns dock anledning att anta att det nuvarande smittoläget avseende salmonella i vart fall inte skulle förbättras vid en sådan förändring om man inte samtidigt införde något annat ersättningssystem, t.ex. utvidgat och obligatoriskt försäkringsskydd eller en salmonellafond, se rubrik 4.4.

Det finns inget som hindrar att staten genom lag ges rätt att från en skadvållare återkräva den ersättning som Jordbruksverket utgett till en enskild djurägare enligt zoonosförordningen. En sådan regressrätt framstår dessutom som väl motiverad ur rättvisesynpunkt. Vidare torde regressrätten ha en viss preventiv effekt såtillvida att en potentiell skadvållare har anledning att noggrant följa de regler och anvisningar

⁹⁵ Justitiekanslerns beslut 2006-05-12, Dnr 2948-03-5.

⁹⁶ Högsta domstolens ärende nr Ö 3867-06 rotel 99.

som gäller samt även i övrigt minimera riskerna i verksamheten. Hur en sådan regressbestämmelse skulle kunna utformas framgår under rubriken 4.4.

3.3 Åtgärder vid konstaterad salmonellainfektion

Vid en konstaterad salmonellainfektion åligger det sålunda Jordbruksverket eller utsedd veterinär att omgående genomföra en smittskyddsutredning av den drabbade besättningen. I samband med detta får verket eller utsedd veterinär även fatta beslut om spärrförklaring avseende den aktuella fastigheten. Verket kan också meddela föreskrifter till djurägaren angående den närmare skötseln av djuren.⁹⁷

Med ledning av vad som framkommit i smittskyddsutredningen ska ansvarig veterinär snarast upprätta ett förslag till saneringsplan för fortsatta bekämpningsåtgärder. Jordbruksverket fattar herefter beslut om fastställande av planen.⁹⁸

Under saneringen ska ansvarig veterinär regelbundet kontrollera det pågående arbetet i besättningen. Det torde också åligga veterinären att genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för djurägaren att fullgöra sina skyldigheter.⁹⁹

3.4 Frågeställningar och svar

a) Djurägarens ansvar i saneringsprocessen

Djurägaren är skyldig att tillhandahålla den hjälp som behövs för att verkställa beslutade bekämpningsåtgärderna. Om djurägaren inte frivilligt deltar kan han föreläggas vite eller så kan Jordbruksverket vidta rättelse på hans bekostnad.¹⁰⁰ Ett av skälen till att lagstiftaren har ansett det angeläget att djurägaren är delaktig i saneringsprocessen är att man därigenom – enligt lagstiftaren – uppnår en billigare och snabbare bekämpning.

⁹⁷ Se 4 och 5 §§ zoonoslagen samt 11 och 12 §§ SJVFS 2004:2

⁹⁸ Se 17 och 18 §§ SJVFS 2004:2

⁹⁹ Se 8 § zoonoslagen

¹⁰⁰ Se 9 a och 10 §§ zoonoslagen

Det har nu framkommit att det inte alltid är på det sättet att salmonellabekämpningen blir billigare och går snabbare genom att djurägaren har det ansvar i saneringsarbetet som han har idag, snarare tvärtom. En tanke som framskymtat är därför om inte myndigheten självt skulle kunna ta hand om det praktiska saneringsarbetet men att den enskilde alltså skulle ha ansvar för kostnaderna.

Det finns lagstiftning – exempelvis lag (2003:778) om skydd för olyckor 4 kap 5 och 6 §§ jämfört med 10 kap sjölagen angående oljeskador – i vilken myndigheten vidtar saneringsåtgärder¹⁰¹ och sedan har laglig möjlighet att ta ut åtgärdskostnaderna från enskild. De situationer som denna lagstiftning tar sikte på är emellertid inte direkt jämförbara med de förhållanden som är aktuella vid salmonellabekämpning. En skillnad är att det vid oljeskada till sjöss ofta är svårt att hitta skadevällaren eller den ansvarige, varför det framstår som olämpligt redan av detta skäl att involvera denne i saneringsarbetet. En annan skillnad är att djurägaren till en smittad besättning ofta inte kan anses vållande till den uppkomna skadan samt att de myndighetsåtgärder som vidtas tar direkt sikte på djurägarens egendom, vilket inte är fallet vid oljesanering.

I en situation då det föreligger en beaktansvärd risk för att exempelvis människors hälsa allvarligt hotas finns det inget principiellt hinder mot att en myndighet genom lag ges den rätt som krävs för att undanröja risken. Detta kan innebära att myndigheten ges rätt att verkställa åtgärder som berör enskilds egendom och detta utan att det allmänna ådrar sig någon ersättningsskyldighet gentemot den enskilde.

När det gäller bekämpning av salmonella finns det både fördelar och nackdelar med ett system där Jordbruksverket bär totalansvaret för saneringsarbetet. För en sådan ordning talar den omständigheten att upprättade saneringsplaner kan vara mycket omfattande och komplicerade, vilket i sin tur kan innebära att den enskilde djurägaren i praktiken är helt beroende av råd från ansvarig veterinär eller anlita saneringsfirma; att i ett sådant fall tala om djurägaren som ansvarig framstår som en chimär. Mot en sådan ordning talar den omständigheten att djurägaren är den som bäst känner till sin djurbesättning, de faktiska förhållandena på gården, grannars möjlighet att bistå med hjälp m.m., vilket i sin tur innebär att det i många avseende framstår som viktigt att

¹⁰¹ Med saneringsåtgärd avses i detta sammanhang en åtgärd som inte inbegrips i själva räddningstjänsten utan som vidtas efter det att räddningsinsatsen förklarats avslutad.

djurägaren har ett inte ringa ansvar i saneringsprocessen. Som anförts ovan har lagstiftaren också ansett det angeläget att djurägaren är delaktig i saneringsprocessen.

Sammantaget är det utredarnas uppfattning att ansvarsfördelning mellan det allmänna och den enskilde inte bör genomgå någon större förändring i detta fall. Om en sådan ordning trots detta skulle övervägas torde det medföra omfattande ändringar i såväl zoonoslagen som zoonosförordningen. En annan väg att rationalisera saneringsprocessen skulle kunna vara att myndigheten ges större möjlighet att styra över upphandlingen av saneringstjänster eller att man inrättar en ”insatsstyrka” och förbättrar informationen till djurägaren, se nedan under punkten b) och d).

b) Inrättande av en ”insatsstyrka” m.m.

En annan omständighet av intresse i detta sammanhang är det förhållandet att erfarenheten, kompetensen och drivkraften hos på plats ansvariga veterinärer varierar högst avsevärt. Detta kan i sin tur leda till att upprättade saneringsplaner skiljer sig åt veterinärer emellan utan att detta är sakligt motiverat. En åtgärd för att komma tillrätta med dessa brister är att Jordbruksverket tillsätter en ”insatsstyrka” som besitter erforderlig kompetens och som ska kunna biträda veterinären på plats. Härigenom skulle saneringsarbetet kunna effektiviseras/rationaliseras.

I detta sammanhang är det också viktigt att notera att lagstiftaren synes förutsätta att Jordbruksverket och i slutänden ansvarig veterinär genom rådgivning, information och på annat sätt underlättar för djurägaren att fullgöra sina skyldigheter. Detta innebär i sig ett verktyg för att indirekt påverka/effektivisera saneringsprocessen eller annorlunda uttryckt en plikt för veterinären – eller personal i ”insatsstyrkan” – att hjälpa djurägaren att fatta välgrundade beslut vid verkställandet av saneringsplanen m.m.

En sak som djurägaren borde ha ett befogat intresse att få information om är vilka saneringsfirmor som är verksamma i närområdet, vilka frågor som bör ställas till dessa, vilka avtalsmoment som är av betydelse att avhandla etc. Vidare torde det inte

stöta på några problem om verket bistod djurägaren med underlag för prisjämförelse eller förslag till avtal. Sistnämnda

material torde kunna upprättas och sammanställas på förhand, som ett allmänt hållet informationsmaterial, för att sedan användas i det enskilda fallet om djurägaren så skulle vilja. Vid sammanställningen av detta material finns det anledning att försöka komma i kontakt med samtliga potentiella saneringsfirmor i området och efterhöra om de är intresserade av att finnas medtagna i det omnämnda informationsmaterialet.

c) Involverande av räddningstjänsten i saneringsarbetet

Räddningstjänstens arbete och ansvarsområde styrs av lag (2003:778) om skydd för olyckor. Med räddningstjänst avses enligt lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Staten eller en kommun skall svara för en räddningsinsats endast om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Saneringsarbete efter ett konstaterat salmonellautbrott utgör enligt utredarnas uppfattning inte en räddningsinsats och faller därför utanför räddningstjänstlagen. Vid samtal med räddningsverket har framkommit även följande. Det finns inte någon information hos räddningsverket om att räddningstjänsten skulle ha varit inblandad i saneringsarbete eller liknande gällande utbrott av salmonella. Det finns dock exempel på att räddningstjänsten på ett eller annat sätt vidtagit åtgärder med anledning fågelinfluensa. Vidare har räddningstjänsten i Lidköping genomfört en övning med Jordbruksverket gällande utbrott av smittsamma djursjukdomar. Enligt räddningsverket torde det generellt sett inte föreligga några hinder – med reservation för konkurrenshänsyn och den kommunala kompetensen – mot att en kommun disponerar räddningstjänstens resurser för saneringsåtgärder efter utbrott av salmonella.

Mot bakgrund av att antalet fall av utbrott av salmonella inte är särskilt många kan det antas att få kommuner kommer att kunna upprätthålla erforderlig kompetens inom

detta område. Utredarna har inte hos Sveriges kommuner undersökt om det finns möjlighet för räddningstjänsten att ställa upp i nu aktuellt saneringsarbete eller om det finns något intresse av att i framtiden kunna delta i sådant arbete. För det fall det redan idag finns någon kommunal räddningstjänst som är beredd att delta finns det inget som hindrar en djurägaren att inhandla saneringstjänsten därifrån¹⁰². För det fall Jordbruksverket ges rätt att styra saneringsprocessen genom upphandling av saneringstjänster, se nedan under d), måste detta förfarande tillämpas även i förhållande till räddningstjänsten.

d) Jordbruksverkets möjlighet att styra upphandlingen av saneringstjänster

Som redogjorts för ovan under rubriken 2.2.3 måste gällande rätt på området tolkas på så sätt att Jordbruksverket inte har någon rätt att ställa villkor för utbetalningar enligt zoonosförordningen. Det är sålunda inte möjligt att som villkor för utbetalning kräva att djurägaren köper saneringstjänsten från ett visst företag, att saneringsföretaget håller viss standard, dvs. är certifierat/ackrediterat, eller att djurägaren befullmäktigar Jordbruksverket att inhandla tjänsten. Det är inte heller möjligt att som villkor för utbetalning kräva att djurägaren skall visa upp att han genomfört en upphandling av saneringstjänsten eller med andra ord att djurägaren hos olika saneringsfirmor undersökt vad tjänsten skulle kosta och därefter valt det billigaste/effektivaste alternativet¹⁰³.

För att Jordbruksverket skall få uppställa villkor av nu aktuellt slag måste lagstiftningen ändras. Som framgår ovan under rubrik 3.2.1 är rätten till ersättning i detta fall inte grundlagsfäst. Det finns därför inget som hindrar att regeringen ändrar ersättningsföreskrifterna. I princip skulle regeringen kunna välja att inte utge någon ersättning alls.

¹⁰² Eftersom saneringsarbete efter salmonella inte är att betrakta som en räddningsinsats torde räddningstjänsten kräva marknadsmässig ersättning av djurägaren för insatsen.

¹⁰³ Ur ett jämkningsperspektiv kan detta dock ha betydelse såtillvida att det åligger den skadelidande (djurägaren) att begränsa sin skada. Om han avsiktligt eller av oaktsamhet väljer ett omotiverat dyrt saneringsalternativ kan det sålunda finnas skäl att jämka ersättningen till vad det borde ha kostat. Som utredarna förstått det är det dock ofta på det visat att det inte är möjligt att genomföra någon prisjämförelse eftersom saneringsfirmorna är ovilliga att avge offert. I sådant fall torde inte jämkning kunna komma ifråga av den enkla anledningen att djurägaren inte kan anses oaktsam.

Om nu lagstiftningen skulle ändras på så sätt att djurägarens ersättningsrätt villkoras av att han anlitar en saneringsfirma anvisad av Jordbruksverket – utan att betalningsansvaret gentemot saneringsfirman övergår på verket; detta skall alltså åvila djurägaren – uppkommer frågan hur ett sådant förfarande förhåller sig till bland annat lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU).

Enligt LOU avses med upphandling köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader och tjänster. Den direkta ordalydelsen av bestämmelsen träffar inte det ovan beskrivna förfarandet, vilket närmast är att beskriva som ”tredjemansupphandling”. Med detta begrepp avses ett koncessionsliknande förfarande varigenom en upphandlande myndighet för annans räkning upphandlar en nytting som ett led i myndighetens åliggande enligt lag. Myndigheten själv skall inte tillgodogöra sig nyttingen eller betala för den.

Utgångspunkten för den rättsliga klassificeringen av den nyss beskrivna tredjemansupphandlingen/tjänstekoncessionen är att denna inte omfattas av LOU.

Som exempel kan nämnas regeringsrättens avgörande i RÅ 1995 not 252. I detta fall hade Rikspolisstyrelsen upphandlat bärgningstjänster för bortforslande av fordon uppställda i strid med lag. Bortforslingen avsåg inte polisens egna fordon utan privatägda fordon och betalningsskyldigheten för bortforslingen ålåg fordonsägaren. Regeringsrätten kom fram till att eftersom Rikspolisstyrelsen genom den nu aktuella upphandlingen inte avser att för egen del köpa bärgningstjänster är upphandlingen inte att hänföra till sådan upphandling som avses i LOU. LOU är därför inte tillämplig på Rikspolisstyrelsens upphandling.

EG-domstolen har också i mål C-324/98 (Telaustria) uttalat att tjänstekoncessioner inte omfattas av upphandlingsdirektivets tillämpningsområde. En upphandlande enhet som väljer att tilldela en tjänstekoncession skall dock följa de grundläggande principerna i EG-fördraget avseende ickediskriminering, likabehandling, transparens, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Ett annat exempel från EG-domstolen är mål C-458/03; Parking Brixen GmbH ./ Gemeindegemeinschaft Brixen, Stadtwerke Brixen AG. I detta mål har domstolen uttalat att förfarandet vid offentlig upphandling av tjänster inte är tillämpligt när en offentlig

myndighet tilldelar en tjänsteleverantör driften av en offentlig avgiftsbelagd parkeringsplats, och tjänsteleverantören som motprestation får ersättning av tredjeman för användningen av parkeringsplatsen.

En viktig omständighet för utgången i de ovan beskrivna rättsfallen från EG-domstolen synes ha varit att tjänsteleverantören har stått den huvudsakliga affärsmässiga risken, dvs. att risken för utebliven betalning från tredjeman drabbar leverantören.¹⁰⁴

I föreliggande fall skulle Jordbruksverkets kunna teckna ramavtal med en eller flera saneringsföretag för utförande av saneringstjänster efter avrop. Saneringsfirman skulle inte utföra någon tjänst åt Jordbruksverket utan åt den enskilde djurägaren, vilken också skulle ha att svara för betalningen till saneringsfirman. Även om Jordbruksverket i slutänden svarar för en stor del av saneringskostnaden föreligger det – bland annat med hänsyn till jämningsbestämmelsen – en affärsmässig risk för saneringsfirman.

Sammantaget är det utredarnas uppfattning att LOU sannolikt inte är tillämpligt på det tänkta förfarandet men att det ändå är lämpligt – med hänsyn till de övergripande bestämmelserna om ickediskriminering och likabehandling – att tillämpa ett upphandlingslikt förfarande vid ingående av ramavtalet.

4. Salmonellafond

4.1 Allmänt

Som Jordbruksverket redogjort för i bilaga 1 pågår för närvarande diskussioner inom EU på djurhälsoområdet; bland annat angående framtida finansieringsformer för ersättning till djurägare vid epizootier. Två delstudier har genomförts i ämnet och den

¹⁰⁴ Jfr även NOU:s uttalande beträffande avtal mellan Telge AB och Car Park AB.

andra delen publicerades den 25 juli 2007.¹⁰⁵ Målet med den sitsnämnda studien var, förutom att analysera redan existerande lösningars möjligheter att ta hand om konsekvenserna av epidemiska sjukdomar hos kreatur, även att undersöka om så kallade "cost-sharing schemes" kan användas för att minska de finansiella riskerna för medlemsstaterna samt gemenskapen. Syftet med denna studie stämmer väl överens med delar av det uppdrag som regeringen gett Jordbruksverket, se under rubriken 2, Inledning.

4.2 "Cost-sharing"

I studien behandlas tre existerande "cost-sharing" modeller som idag finns i Tyskland, Holland och Spanien. Här kommer endast att redogöras för den modell som används i Tyskland. För en närmare redogörelse över de två andra modellerna hänvisas till studien.

Förlust av djur på grund av epidemiska sjukdomar och obligatorisk slakt samt kostnader ersätts generellt sett av respektive delstats "Tiersuchenkasse". Tiersuchenkasse utgör fonder som finansieras både privat och av delstaterna. Kostnaderna för ett sjukdomsutbrott betalas till 50 % av respektive delstat och till 50 % av lantbrukarna genom obligatoriska avgifter till fonderna. Stora sjukdomsutbrott som orsakar kostnader som överstiger fondernas tillgångar refinansieras genom högre avgifter under de kommande åren. Kompensationen som utgår för djuren baseras på det faktiska marknadsvärdet och måste bedömas av en veterinär. I lag har man dock bestämt en övre gräns på den ersättning per djur som kan utgå från fonden. Fonderna finansierar även vissa program som går ut på att utrota sjukdomar.

Utöver den kompensation som kan utgå från fonderna erbjuder privata försäkringsbolag försäkringar som täcker bland annat produktionsavbrott på grund av epidemiska sjukdomar.

¹⁰⁵ "Evaluation of the Community Animal Health Policy (CAHP) 1995-2004 and alternatives for the future" med underrubrik "Pre-feasibility study on options for harmonised cost-sharing schemes for epidemic livestock diseases".

4.3 Inrättande av en Salmonellafond

4.3.1 Brottsofferfonden

Som exempel på en redan existerande fond i Sverige kan nämnas brottsofferfonden. Brottsofferfonden finansieras genom avgifter som varje dömd person skall betala om brottet kan straffas med fängelse. Syftet med fonden är att finansiera projekt och verksamheter som är brottsofferinriktade. Medel ur fonden får lämnas för att stödja forskning, utbildning, information och annan utvecklingsverksamhet som gäller brottsofferfrågor och som bedrivs av ideella organisationer eller i privat eller offentlig regi.

För att kunna upprätta brottsofferfonden stiftades lagen (1994:419) om brottsofferfonden som trädde i kraft den 1 juli 1994. Lagen utgörs av endast 4 paragrafer och närmare föreskrifter finns i förordning (1994:426) om brottsofferfond.

Brottsofferfondens medel förvaltas av Kammarkollegiet. För förvaltning gäller förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning. Kostnaderna för förvaltning och administration av fonden får ersättas av fondens medel. Frågor om bidrag från brottsofferfonden skall prövas av ett råd vid Brottsoffermyndigheten. Rådet består av generaldirektören för Brottsoffermyndigheten som ordförande och sju andra ledamöter som utses av regeringen. Ledamöterna är forskare inom olika discipliner.

4.3.2 Skördeskadefonden

1961 tillkom skördeskadeskyddet som omfattade samtliga jordbruksföretag med minst två hektar brukad åker. Skördeskadeskyddet var ett ekonomiskt skydd vid skördenedsättning och beaktade såväl förluster på grund av låg skörd som förluster förorsakade av låg kvalitet. Skördeskadeskyddet var obligatoriskt och varje jordbrukare var skyldig att lämna uppgifter om åkerarealens användning till statistiska centralbyrån (SCB). Landet delades sedan in i 420 skördeområden och för varje område beräknades årlig normskörd, aktuell skörd, normkvalitet, aktuell kvalitet och skördevariation. Utifrån dessa beräkningar betalades sedan skördeskadeskyddet ut till samtliga jordbrukare inom respektive område. Ersättningarna betalades ut från

skördeskadefonden till vilken medel hade tillskjutits från staten och jordbruket. Fonden förvaltades av statens jordbruksnämnd som var huvudmyndighet för skördeskadeskyddet. SCB svarade för den största delen av arbetet med skördeskadeskyddet.

Skördeskadeskyddet utsattes dock för kritik eftersom jordbrukarnas möjligheter att påverka skyddet var tämligen begränsade. Det var angeläget att jordbrukarna själva fick överta ansvaret för administration, finansiering samt den närmare utformningen av skyddet. Staten träffade därför en överenskommelse med LRF som innebar att jordbruksnäringen skulle svara för utformningen av skyddet. Överenskommelsen innebar dock att staten skulle ha kvar ett övergripande ansvar för katastrofartade skador på skörden. Till skillnad från tidigare system skulle beräkning av skördeersättningen ske individuellt för varje företag och en viss självrisk om 20-25 % skulle tillämpas. Enligt överenskommelsen skulle LRF utöva huvudmannaskapet för

skördeskadeskyddet genom en särskild juridisk person och för detta ändamål inrättades Stiftelsen Lantbrukarnas skördeskadeskydd. Finansieringen av skördeskadefonden skulle enligt förarbetena ske genom avsättningar från de prisregleringsmedel som jordbruksnäringen tillfördes enligt årliga riksdagsbeslut eller genom särskilda skördeskadeavgifter.

Med hänsyn till ovanstående överenskommelse stiftades Lag (1988:89) om beslutanderätt för Stiftelsen Lantbrukarnas skördeskadeskydd som trädde ikraft den 1 april 1988. Lagen innebar att regeringen fick överlämna till Stiftelsen Lantbrukarnas skördeskadeskydd att besluta i ärenden om skördeskadeskydd. Lagen upphävdes den 1 juli 1997 eftersom den verksamhet hos stiftelsen som omfattades av lagen upphörde efter 1994 års skörd.

4.3.3 Salmonellafond

Såsom framgår ovan finns redan de juridiska förutsättningarna för att skapa en Salmonellafond. Detta kräver dock att en ny lag stiftas. Det finns inte något hinder enligt svensk rätt att finansiera en sådan fond genom avgifter.

4.4 Regressrätt

För att en Salmonellafond skall ha regressrätt mot en eventuell skadevållare krävs att denna rätt regleras i lag. Denna typ av reglering finns redan i svensk lagstiftning, jfr t.ex. 7 kap. 9 § samt 16 kap. 10 § Försäkringsavtalslagen (2005:104) samt 17 § Brottskadlagen (1978:413).

7 kap. 9 § Försäkringsavtalslagen, som anger i vad mån försäkringsbolaget har rätt att rikta återkrav mot den som har orsakat en skada som har ersatts av bolaget, har följande lydelse:

”Försäkringsbolaget inträder i den försäkrades rätt till skadestånd med anledning av skadan, i den mån denna omfattas av försäkringen och har ersatts av bolaget.”

17 § Brottskadlagen innehåller följande regressbestämmelse:

”Utgår brottsskadeersättning, inträder staten intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till skadestånd till den del detta ej har avräknats vid bestämmande av ersättningen. [...]”

Det finns inget som hindrar att en liknande regressrätt infördes för salmonellafonden. Detta måste dock ske genom lag. En fond är dock ingen egen juridisk person och kan därför inte ha självständig regressrätt. Regressrätten måste därför tillfalla den juridiska person/myndighet som förvaltar fonden och/eller som prövar frågor om utbetalning från fonden

4.5 Lagstiftningsfrågor

Såsom angetts ovan måste det till ny lagstiftning både för att inrätta en salmonellafond och för att den juridiska person/myndighet som förvaltar fonden och/eller som prövar frågor om utbetalning från fonden skall ha regressrätt.

Skulle man välja att tillämpa en lösning liknande den som användes vid skördeskadeskyddet, dvs. att huvudmannskapet för salmonellafonden skall utövas genom till exempel en stiftelse, krävs även här lagstiftning. Enligt regeringsformen 11 kap. 6 § 3 st kan en förvaltningsuppgift överlämnas till exempel en stiftelse men om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall det ske genom lag. En annan fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är frågan om offentlighetsprincipens tillämplighet på en sådan stiftelse. Enligt 1 kap. 8 § Sekretesslagen skall vad som anförs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet även gälla en rad institutioner i vad avser viss angiven verksamhet. Vilka institutioner och vilken verksamhet som avses framgår av en bilaga till Sekretesslagen. En stiftelse som får i uppdrag att förvalta och administrera en salmonellafond bör enligt utredarnas uppfattning omfattas av offentlighetsprincipen och därmed föras upp i bilagan till Sekretesslagen.

Jönköping den 22 maj 2007

ADVOKATFIRMAN GLIMSTEDT JÖNKÖPING AB

Jonas Ågren

Martin Ågren

Jonas Lindgren

369129.4.0016

2.2 PM Kött- och charkföretagen: Orimliga kostnader för salmonellaprovtagning hos styckningsföretagen

Livsmedelsverket (SLV) har från 1.1.07 infört ett nytt avgiftssystem som bygger på en riskklassificering av livsmedelsanläggningar (se ”Vägledning Riskklassificering av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrollavgifter” som finns på SLV:s webbsida).

Det nya systemet är generellt väl utformat och anpassat till modern riskbedömning av all livsmedelshantering inom industri, livsmedelsbutiker, restauranger, storkök etc. Systemet innebär för första gången ingen särbehandling av kött- och charkindustrin, vilket naturligtvis är mycket positivt från vår utgångspunkt. Kontrolltiden för varje företag beräknas dels enligt den sk riskmodulen, dels enligt den sk erfarenhetsmodulen, och blir därför konkurrensneutral oberoende om det handlar om ett charkföretag, en livsmedelsbutik eller ett storkök. Det finns dock ett viktigt undantag! För att få in den officiella salmonellakontrollen i systemet, har man hos styckningsföretagen förutom kontrollavgift (som är beräknad enligt ovanstående) infört en särskild sk ”bemanningsavgift”. Denna avgift ska täcka kostnaderna för kontroll av salmonellaprogrammet, specificerat riskmaterial (SRM) och animaliska biprodukter (ABP). Salmonellakontrollen utgör dock lejonparten (ca 90%) av ”bemanningsavgiften”.

SLV tillämpar en schablon för beräkning av ”bemanningsavgiften”:

Produktion ton/vecka	Antal prov i SKP*	Kontrollfrekv.	Tim/gång	Tim/år
>100	260	52	3	156
20-100	52	12	3	36
5-19	12	6	2	12
<5	2	2	2	4

*SKP = salmonellakontrollprogrammet

De angivna timmarna är tid på plats vid anläggningen samt förberedelse och efterarbete i anslutning till kontrollen.

SLV debiterar f. n. en timkostnad på 900:-. För ett medelstort styckningsföretag med en produktion av >100 ton/vecka innebär detta en ”bemanningsavgift” på 140 400:-/år utöver kontrollavgiften på ca 30 – 50 000:-/år. I ”bemanningsavgiften” ingår då själva analyskostnaden beträffande salmonella, men merparten utgörs i praktiken av kostnad för att SLV-personal kommer till anläggningen en gång per vecka och tar med sig de salmonellaprover som företagets personal tagit ut under övriga veckodagar.

Den nya normen för beräkning av kontrollavgift och ”bemanningsavgift” är bindande för de företag där SLV utövar kontroll. För företag som står under kommunal kontroll är normen endast rådgivande. Detta förhållande bäddar för stora skillnader i kontrolltid/kontrollkostnad beroende på om företaget har SLV-kontroll eller kommunal kontroll. Dessutom varierar tillämpningen kraftigt mellan kommunerna. Detta gäller såväl antalet timmar som den timkostnad som myndigheten debiterar företagen.

Av nedanstående jämförelse framgår hur ”bemanningsavgiften” (= salmonellakontrollen) varierar beroende på om företaget kontrolleras av SLV, Stockholms kommun eller Göteborgs kommun. Tre likvärdiga styckningsföretag har använts i jämförelsen.

Kontrollmyndighet	”Bemanningsavgift”	Kontrollavgift	Summa avgifter
SLV, 156 tim á 900:-	140 400:-	32 400:-	172 800:-
Sthlm, 52 tim á 800:-	48 000:-	12 800:-	60 800:-
Gbg*	-	28 000:-	28 000:-

*Göteborgs kommun tar inte ut någon ”bemanningsavgift”. Företaget tar ut salmonellaproven själv och skickar till det laboratorieföretag som utför samtliga analyser i det offentliga salmonellaprogrammet. Analyskostnaden på ca 150:-/prov betalas av styckningsföretaget.

Slutsatser

Kostnaden för den officiella salmonellakontrollen är orimligt hög för många styckningsföretag, speciellt de som kontrolleras av SLV och Stockholms kommun.

Skillnaden i kostnad för den officiella salmonellakontrollen är helt oacceptabel genom att myndigheternas tillämpning av den nya avgiftsnormen varierar så kraftigt. Det medför snedvridning av konkurrensen mellan berörda styckningsföretag.

Det väsentliga är resultatet av den officiella salmonellakontrollen, inte vem som tar ut prover och skickar till laboratorium för analys.

Praktiskt taget 100% av de slaktkroppar av nöt och gris som styckas vid svenska styckningsföretag, kommer från svenska slakterier. Vid dessa tas huvuddelen (ca 80%) av de prover som ingår i det officiella salmonellaprogrammet. Dubbelkontroll av det svenska köttet i styckningsledet förefaller föga meningsfull, speciellt mot bakgrund av att ytterst få positiva fall upptäckts i styckningen (3 positiva prov av ca 30 000 sedan 1995).

Förslag

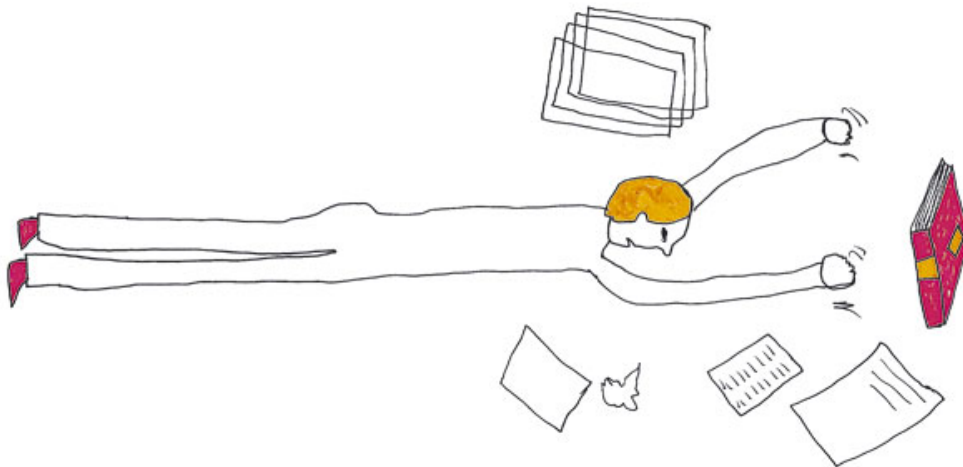
Slopa salmonellakontrollen av svenskt kött i styckningsledet.

Om detta inte är möjligt, överlåt all provtagning (inkl skicka prov till lab.) till företagets personal under övervakning av den officiella veterinären. Detta skulle medföra betydande besparingar för de berörda företagen och minskad snedvridning av konkurrensen mellan företagen utan att säkerheten i salmonellaprogrammet äventyras.

Åke Rutegård
VD, Kött och Charkföretagen

2.3 PM LRF: Synpunkter på det befintliga salmonellakontrollprogrammet – smittbekämpning ur den drabbades perspektiv

Synpunkter på det befintliga salmonellakontrollprogrammet – smittbekämpning ur den drabbades perspektiv



Inledning

Beskedet om att salmonella drabbat djuren på gården slår vanligtvis ner som en bomb hos djurägaren och dennes familj. Särskilt då konsekvenserna av utbrottet står klara. Därutöver innebär utbrottet att ett väsentligt merarbete tillkommer utöver gårdens vanliga sysslor. Merarbetet består av både praktiska åtgärder som är direkt kopplade till salmonellautbrottet och inte minst de tidsödande administrativa resurser som krävs i form av pappersarbete och kontakter med olika myndigheter, saneringsfirmor, försäkringsbolag etc. Ekonomiskt blir utbrottet kännbart, även om staten i de flesta fall ersätter saneringskostnader och produktionsförluster till viss del. Även om ordet salmonella är bekant för de flesta som drabbas är konsekvenserna av zoonoslagstiftningen för den drabbade i praktiken obekant och kan jämföras med att ”det drabbar andra, inte mig”. Detta trots att gården i många fall har genomgått anslutningsproceduren till det frivilliga salmonellakontrollprogrammet. Det finns djurägare som genom beslut om spärrförklaring upplever att man är satt under statlig förvaltning, vilket är helt fel eftersom det i zoonoslagstiftningen anges att den som är drabbad är skyldig att minimera skadan. En sådan uppfattning är förödande då det kan innebära att man inledningsvis intar en passiv roll i processen i ett skede då det behöver vara precis tvärtom.

Tack och lov hör salmonella till ovanligheterna i svensk animalieproduktion vilket i många fall innebär att gården drabbas för både första och sista gången.

På myndigheterna vilar ett stort ansvar att ta djurägarens upplevelse av vanmakt och vakuum på allvar genom att agera snabbt, tydligt och korrekt. En förutsättning för detta är att den samlade svenska erfarenheten och kompetensen av salmonellabekämpning tas tillvara bättre än idag. För att göra detta anser LRF att funktionen processledare bör inrättas till vilken det kopplas ett tydligt ansvar att driva saneringsarbetet framåt snabbt, professionellt och på ett smittskyddsmässigt acceptabelt sätt. Därigenom menar LRF att smittbekämpningen kan påskyndas och effektiviseras men utan att avkall görs på smittskyddet. Detta bedömer vi kan ske till lägre kostnader för både stat och enskild.

I följande dokument redogör LRF för de synpunkter och förslag till förbättringar vi ser behov av och som påkallats genom motioner till riksförbundsstämmor, intervjuer av drabbade och erfarenheter från enskilda personer. Det övergripande budskapet som LRF vill förmedla till Jordbruksverket är att myndigheterna ska handskas bestämt med salmonellabakterierna men varsamt med den drabbade lantbrukaren och dennes familj.

Processledare/processledning

Trög start på saneringen

Många djurägare upplever stor frustration i det vakuum som kan uppstå efter spärrförklaring och innan provtagning och andra åtgärder börjar vidtas. I vissa fall finns det goda skäl att avvakta med handgriplig saneringen och i andra inte. Eftersom lantbrukaren är ovan vid situationen och saknar kunskap uppstår lätt onödig friktion pga missförstånd och dålig kommunikation. En god dialog mellan den drabbade och myndigheterna är nyckeln till en framgångsrik sanering. Ofta upplever den drabbade att han eller hon är ”satt under förvaltning” och intar därför lätt en passiv hållning i väntan på instruktioner. Förordnad veterinär ser sig sällan som projektledare i

genomförandet utan nöjer sig med att skriva saneringsplanen. I alltför hög utsträckning upplevs att oerfarna veterinärer tilldelas uppgiften som förordnad veterinär. Mellan saneringsplan och påbörjad sanering ligger bland annat beslut om och kontakt med saneringsfirma alternativt beslut om och kontakt med uthyrningsfirma och personal för sanering eller andra arbetsuppgifter. Det finns även exempel där konsulter rekommenderar den drabbade att inte påbörja saneringen förrän saneringsplanen är klar. Eftersom det kan dröja månader innan planen är klar så kan detta skjuta upp saneringen avsevärt. Grunden för konsulternas råd är att Jordbruksverket bara ersätter kostnader för åtgärder som är beslutade i saneringsplan och man är rädd att få kostnader som inte ersätts.

Förslag

- En funktion som processledare inrättas vilken av Jordbruksverket utses i samband med att gården spärras.
- Processledaren bör certifieras/kvalitetssäkras. En processledare bör ha erfarenhet av sanering på gårdsnivå och en bred kompetens som präglas av ett affärsmässigt tänkande och förmåga leda och samordna saneringsarbetet på gården. I processledarens uppgift bör även ingå introduktion och vägledning för den drabbade i den administration som erfordras inför ansökan om ersättning. Detta dels för att underlätta Jordbruksverkets handläggning, dels för att underlätta den drabbades administrativa arbetsuppgifter.

Resultat

- Med en processledare anser LRF att smittbekämpningsarbetet kan effektiviseras och spärrtidens längd kortas. Framst genom att den samlade erfarenheten och kompetensen utnyttjas bättre.
- Med en processledare underlättas dialogen mellan myndigheter och den drabbade djurägaren vilket inte bara minskar risken för oklara besked utan underlättar den trängda sociala tillvaron för den drabbade.
- Med en certifierad/kvalitetssäkrad processledare förenklas handläggning och slutreglering av ärendet då kompletteringar och ifrågasättande av ersättningsansökningarna kan reduceras.
- Kostnadseffektivitet som både stat och den enskilde tjänar på.

Oerfarna länsveterinärer

Delegering av saneringar till länsstyrelser ökar risken för att ovana länsveterinärer får ansvaret, vilket kan resultera i utdragna beslutsprocesser och diskrepans mellan bedömningarna.

Förslag

- Jordbruksverket bör inte delegera salmonellasaneringarna till Länsstyrelserna.

Resultat

- Genom att Jordbruksverket har ansvar för samtliga saneringar ökar förutsättningarna för enhetliga bedömningar och snabba beslutsprocesser. Särskilt i kombination med att funktionen processledare inrättas.

Oerfarna förordnade veterinärer och olika nivåer i saneringsplanerna

Oerfarna förordnade veterinärer ökar risken markant för osäkerhet om beslut, långsamma beslutsprocesser vilket lätt avspeglar sig i form av kommunikationsproblem mellan veterinär och djurägare. Förordnade veterinärer utan erfarenhet av salmonellasaneringar försätter både den förordnade veterinären och den drabbade djurägaren i en orimlig situation vilket ökar risken för frustration och omotiverat hög mental belastning på djurägaren.

Saneringsalternativen präglas av ett visst godtycke beträffande saneringsbarhet. Även om det smittskyddsmässigt kan motiveras att vidta mer långtgående åtgärder i vissa fall anser vi att skillnaderna är för stora mellan jämförbara saneringar. Vissa gånger beslutas om att foderbordet ska bilas upp och gjutas om, en annan gång räcker epoxylackning. Andra gånger ska gödselkanalen tömmas, tvättas och målas, vid andra tillfällen bedöms att spalten inte behöver lyftas i saneringen. Därför är det ur pedagogisk synvinkel viktigt att orsakerna till skillnader i ambitionsnivån på saneringen (serotyp, smittryck etc) kommuniceras mycket tydligt till djurägare och saneringsfirmans personal av ansvarig veterinär. Vidare är SVA:s roll i smittbekämpningen alltför oklar då SVA enligt vårt förmenande involveras i saneringarna utan struktur och tanke i många fall och där den samlade information som genereras i samband med smittbekämpningen på gårdsnivå bör kunna tas tillvara på ett bättre sätt.

Förslag

- Ta tillvara och utnyttja den erfarenhet som byggs upp hos enskilda veterinärer genom att inrätta salmonellateam djurslagsvis (jmf Epiteam) där veterinärer med erfarenhet av salmonellasaneringar ingår. Detta för att den samlade salmonellakompetensen i Sverige bättre tas tillvara.
- Tydliggör SVA:s roll i smittbekämpningen på gårdsnivå.

Resultat

- Erfarna förordnade veterinärer ökar symmetrin i bedömningarna och hur saneringsplanerna skrivs vilket i sin tur leder till effektivare saneringar och underlättar ersättningsbedömningarna. I de fall ambitionsnivån varierar när övriga omständigheter är jämförbara innebär detta antingen låg kostnadseffektivitet (övernitisk) eller stora konsekvenser i de fall saneringen misslyckas pga slarv.
- Genom att SVA:s roll förtydligas kan SVA:s kompetens utnyttjas bättre.

- SVA bör med ett tydligare uppdrag få möjligheter att publicera mer om svensk salmonellabekämpning i vetenskapliga tidskrifter.

Handläggning av ersättning

Integrera verksamheten av ersättningshandläggning och bekämpning

Ersättningsreglerna är inte glasklara, varken för den drabbade eller för veterinären. Den drabbade ska ersättas för ”havda kostnader” men får inte försättas i ett bättre läge än innan skadan. Ersättningshandläggarna på Jordbruksverket har inte alltid helt lätt för att dra gränsen här emellan och det torde vara ännu svårare för en veterinär eller lantbrukare. Hur bedömer man om ett markarbete är en förbättrande åtgärd eller inte? Om man måste bygga in ett innertak som är tre år gammalt med ett exakt likadant material, innebär det då att den drabbade ska stå för en del av kostnaden för att den varit förbättrande? Praxis visar att man inte alltid varit konsekvent i denna typ av bedömningar. Den förordnade veterinären tar i regel avstånd från ekonomiska frågeställningar utan tar i första hand hänsyn till smittskyddsmässiga aspekter. Veterinärer och ersättningshandläggare ger ibland olika information vad gäller ersättning för skadan. Ersättningsfrågan är en synnerligen viktig del av salmonellabekämpningen för den drabbade då den kan vara avgörande för möjligheten att fortsätta verksamheten.

Det dröjer ofta innan en ersättningshandläggare utses som ska reglera skadan. Inkomna ansökningar tilldelas handläggare i tidsmässig turordning. Det kan i vissa fall ta upp till 6 månader (för något år sedan var väntetiden ca 12 månader) innan man får en handläggare och innan dess saknas någon egentlig motpart/samarbetspartner. Varje fråga riskerar att besvaras av olika handläggare där i sämsta fall ingen av dem är den person som kommer att slutreglera ansökan. När handläggaren inte är insatt i ärendet är risken stor att frågor får svar av karaktären ”vi ersätter kostnader som är en direkt följd av myndighetens beslut och efter beräkning av det ekonomiska restvärdet”.

Förslag

- Öka och tydliggör samarbetet mellan företagsenheten (aktuell ersättningshandläggare för lantbrukaren) och smittbekämpningsenheten (aktuell handläggare för smittbekämpningen på den drabbade gården).
- En namngiven ersättningshandläggare utses omgående då spärrförklaring utgår. Handläggaren behöver inte nödvändigtvis reglera skadan men måste kunna ge klara besked i ersättningsfrågor som den som reglerar skadan måste följa.
- Ersättningshandläggaren involveras i upprättande och fastställande av saneringsplanen och då saneringsplanen revideras. Detta förutsätter att ersättningshandläggaren medverkar vid främst det inledande gårdsbesöket tillsammans med de övriga inblandade. I takt med att besättningarna blir större får val av t.ex. saneringsalternativ eller sanering kontra nybyggnation ökad betydelse för kostnaderna, vilket motiverar att företagsenheten involveras mera i denna process.

Resultat

- Kostnadseffektiv sanering.
- Kan ge exakt information om hur stor del av varje åtgärd som ersätts. Dessa besked ska skrivas ner och kommuniceras med veterinär och drabbad, och Jordbruksverket ska vara bunden av detta i regleringen av skadan.
- Om den drabbade kan få snabba och tydliga svar på sina ersättningsfrågor snabbas processen upp och känslan av maktlöshet och uppgivenhet minskar hos den drabbade.

Certifiering av saneringsföretag

Saneringsfirmorna tar bra betalt och det är svårt att bedöma rimligheten i kostnaderna för en lantbrukare som antagligen aldrig handlat upp den här typen av tjänst innan. I vissa fall upplevs saneringsföretaget som alltför drivande/styrande i beslutsprocessen. Särskilt i de fall den förordnade veterinären är oerfaren. Jordbruksverket ifrågasätter kostnadseffektiviteten och lägger ansvaret för en kostnadseffektiv sanering på den drabbade. Kvaliteten varierar även mellan olika företag och det är svårt för den drabbade att avgöra vilken saneringsfirma som är mest lämplig för just honom eller henne.

Förslag

- Alternativ 1: Certifiering/lista över godkända saneringsföretag.
- Alternativ 2: Statlig upphandling av saneringstjänster.
- Processledaren ansvarar för att knyta upp saneringstjänsten från certifierade salmonellasaneringsföretag alternativt bedömer om den enskilde har förutsättningar för att själv klara saneringsarbetet .
- Alternativt sker upphandling av saneringstjänster för salmonellasaneringar centralt av Jordbruksverket.
- Utbildning av saneringsfirmor.

Resultat

- Endast godkända saneringsföretag anlitas för saneringar.
- Enhetligare bedömning av kostnadsläget som sannolikt leder till att saneringsfirmorna tvingas pressa priserna.
- Lösningen blir sannolikt mer kostnadseffektiv än dagens.

Höga kreditkostnader för den drabbade

Handläggningen av ersättningsanspråken kan ta mycket lång tid, det finns drabbade som har fått vänta i över ett år på en slutreglering. Inte sällan renderar en ansökan till Jordbruksverket ett meddelande i retur om att kompletterande uppgifter krävs. Det finns exempel där 150 frågor kommit i retur på en ansökan. Det finns ett stort glapp i tiden mellan en kostnads uppkomst och dess ersättning. Lantbrukaren måste själv stå för denna kredit. Även om stora fakturor kan regleras snabbt med ett acontobeslut så blir den sammanlagda krediten som den drabbade ligger ute med betydande eftersom det ofta finns en säkerhetsmarginal i acontobeslut.

Förslag

- Ersättningshandläggarnas arbete styrs mot snabba beslut.
- Ersätt/kombinera långa brev med frågor i retur på en ansökan med att handläggaren åker ut till gården för att komplettera uppgifterna i ansökan.
- Överväg schablonersättningar i större utsträckning än idag.
- Samarbete med bankerna om en salmonellakredit. Precis som en EU-kredit skulle det vara möjligt att ta fram en salmonellakredit,

Resultat

- Snabbare handläggning innebär lägre kostnader för lantbrukaren.
- Med hjälp av muntlig kommunikation och besiktning av åtgärderna kan handläggningstiden snabbas upp avsevärt vilket effektiviserar ersättningshandläggarnas arbete och därmed kostnaderna för Jordbruksverket.
- Om banken är införstådd med ersättningssystemet blir det lättare för lantbrukaren att få kredit i banken.
- Genom statlig upphandling av saneringstjänsten kan priserna pressas och den enskilt drabbade behöver inte bära hela kreditkostnaden för saneringen.

Underlätta administrationen för den drabbade

Den ökade administration som följer av ett salmonellautbrott läggs ovanpå den övriga administrativa bördan som vilar på lantbrukaren. Det är tidskrävande att dokumentera och journalföra allt som skett, men ack så viktigt. Varje arbetstimme ska motiveras och specificeras inför slutregleringen. Varje ansökan ska dessutom passera länsveterinären för bedömning och godkännande innan Jordbruksverkets företagsenhet handlägger ärendet för sin bedömning. Det är mycket att tänka på och många kontaktpersoner att hålla reda på genom processen från spärrförklaring via friförklaring till slutreglering. Att föra dagbok är en nödvändighet vid alla utbrott.

Förslag

- Jordbruksverket tar fram en ”salmonellajournal” och en handledning för den drabbade att använda som underlag i det dagliga dokumentationsarbetet.

Resultat

- Allt på ett ställe.
- Utförda åtgärder kan skrivas direkt i journalen som sedan förordnad veterinär/processledare kan signera.
- Planeringsverktyg för veterinären.
- Ansökningarna behöver inte bli så omfattande, journalen i sig utgör del av underlaget vid slutreglering.

Information till den drabbade och andra berörda

Spärrförklaringens konsekvenser och det efterföljande smittbekämpningsarbetet är i regel dåligt kända hos djurägaren trots att besättningen i många fall är ansluten till det frivilliga salmonellakontrollprogrammet. En psykologisk spärr av karaktären ”det händer inte mig” beskrivs av vissa drabbade djurägare. Ett stort, sakligt och brett informationsbehov föreligger normalt hos drabbade, men även till grannar och andra som på ett eller annat sätt berörs av salmonellautbrottet. Ordet salmonella är ett laddat ord hos framförallt animalieproducenter, men även hos allmänhet och medier. Socialt avståndstagande som närmast kan liknas vid pestförklaring förekommer mer som regel än undantag och baseras på okunskap om vad salmonella är och hur det sprids snarare än rationellt beteende. Informationsbehovet till djurägaren är initialt närmast omätligt, men måste balanseras mot att mottagligheten för skriftlig eller muntlig information är begränsad. Under de inledande dagarna/veckorna finns dock ett stort behov av kunskap till djurägaren förmedlad av levande människor snarare än av papper. Sannolikt grundläggs ett effektivt saneringsarbete genom riktade informationsinsatser initialt. Ju förr djurägaren får klarhet i vad som förväntas av honom eller henne, desto större möjligheter för att snabbt komma igång med ett effektivt saneringsarbete som minskar risken för onödiga fördröjningar och missförstånd.

Förslag

- En informations och kommunikationsplan anpassad till den drabbade tas fram.
- De närmsta grannarna kontaktas och bjuds in till ett informationsmöte på neutral mark där länsveterinären/förordnad veterinär informerar om vad salmonella är för att avdramatisera det som hänt. LRF regionalt/lokalt kan medverka om djurägaren inte önskar något annat. Det är viktigt att förklara att salmonella inte sprids via luften.
- Ett paket av skriftlig information iordningställs som kan användas för att ge individuell och direkt riktad information till den drabbade

Resultat

- Konsekvensen blir att den ofta upplevda isoleringen från den drabbade kan undvikas.
- LRF kan lokalt eller regionalt ta kontakt och stötta den drabbade som ett komplement till Jordbruksverkets personal. Detta sker naturligtvis på frivillig basis från den drabbades synvinkel.

Gödselhantering, rengöring och desinfektion

Gödselhantering och gödselspridning

Gödselhanteringen upplevs av många som ett stort bekymmer där det ofta dröjer med beslut om huruvida gödseln ska hygieniseras eller ej och om eller hur gödseln får spridas. Det upplevs vidare från djurägarhåll att det saknas kunskap och insikt i hur gödseln används och sprids i dagens jordbruk. En genomgripande riskbedömning är angelägen där kostnadseffektiva och säkra metoder för hygienisering av gödsel tas fram. Kalk medför t.ex. nackdelar genom att kväveinnehållet elimineras och att

kalken i sig orsakar problem i form av sedimentation samt förkortad livslängd och slitage på pumpar och annan utrustning.

Förslag

- En samrådsgrupp för gödselhanteringsfrågor på salmonelladrabbade gårdar initieras (SVA, JTI, SJV, Naturvårdsverket, LRF mfl) där riktlinjer för hur gödseln bör hanteras tas fram baserat bl.a. på smittryck, gödseltyp, spridningstidpunkt, hektargiva, gröda som spridning är tänkt för, spridningsteknik.

Resultat

- En bred kompetens samlas som kan utvärdera alternativ för hygienisering av gödsel och teknik för spridning så att gödseln kan hanteras smittskyddsmässigt acceptabelt samtidigt som gödselvärdet bibehålls.
- Snabba beslut är ofta nödvändiga på drabbade gårdar då djurägaren annars kan hamna i konflikt med miljöbalken. Vidare anser vi att gödseln från smittade gårdar idag inte används optimalt ur miljö- och växtnäringssynpunkt men att detta genom våra förslag kan ske utan att det medför ökade smittskyddsmässiga risker.

Utrustning – riktlinjer för rengöring och desinfektion

Det är angeläget att ta fram riktlinjer för rengöring och desinfektion av utrustning som används på flera gårdar. Gödselspridare och verkstol är två exempel på detta. Problem med att få klövverkare till sin salmonellagård upplevs som ett stort problem hos vissa och kan medföra att djurens välbefinnande minskar och att djurägaren hamnar i konflikt med djurskyddsbestämmelserna.

Förslag

- Riktlinjer för rengöring och desinfektion tas fram i samråd mellan SVA, SJV, LRF och företrädare för klövverkarna och gödselspridarbranschen mfl.

Resultat

- Snabba beslut och likriktade metoder som är förankrade hos både myndigheter och näring ger acceptans som underlättar för klövverkare och andra som tar utrustning till och från den drabbade gården att erbjuda sina tjänster.

Avslutande kommentarer

LRF menar att smittbekämpningen i en drabbad besättning måste fungera bra även hos de djurägare som drabbas för första gången. Erfarenheter tyder dock på att smidig smittbekämpning och ersättningshandläggning ur den drabbade djurägarens perspektiv fungerar bra först vid andra salmonellautbrottet. Det positiva är att den första gången i regel också blir den sista och LRF menar att varken stat eller djurägare har råd att förspilla tid och resurser pga tröghet och bristande erfarenhet när stora ekonomiska, arbetsmässiga och psykosociala värden står på spel. Genom att inrätta en funktion som processledare anser LRF att saneringsarbetet kan bli mer effektivt och tillvaron drägligare även för den som drabbas för första gången.

Det åtgärdsförslag med störst inverkan på kostnaderna för programmet anser LRF är en processledare som bemyndigas av Jordbruksverket. Det skulle kunna göra att saneringen kommer igång och genomförs snabbare, bidrar till färre osäkerhetsmoment för den drabbade, lägre saneringskostnader, färre konflikter, större chans till likabehandling, snabbare ersättningshandläggning och bättre information.

Om hela ansvaret för att driva processen framåt ligger kvar på den drabbade måste detta bygga på motivation och stimulans för att göra det på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. En lantbrukare med ett modernt produktionslantbruk är tvungen att driva sitt företag på affärsmässiga grunder varför utväxling på detta torde vara möjligt. Ett förslag är att i alla ärenden beakta möjligheterna att förbättra smittskyddet, arbetsmiljön eller djurmiljön. Standardhöjningar ska i regel inte utgöra grund för ersättning men genom att vara generösare med förbättringar, som t.ex. inte per automatik innebär att företagets lönsamhet förbättras, så skulle man kunna skapa ett incitament för den drabbade att ge förslag på åtgärder som är till gagn både för den drabbade och för staten.

Avslutningsvis vill LRF betona att Sveriges lantbrukare i grunden står bakom en salmonellafri livsmedelsproduktion och det hårda sätt på vilket salmonellautbrott bekämpas. Vi ser med glädje på hur den Europeiska gemenskapen sakta rör sig mot en strängare syn på salmonella i primärproduktionen. Dock är vi övertygade om att svensk salmonellabekämpning kan göras betydligt billigare för både stat och enskild, men utan att avkall görs på slutresultatet.

2.4 Regeringens uppdrag till Jordbruksverket om översyn av salmonellakontrollprogrammet



Jordbruksdepartementet

Regeringsbeslut 27

2005-12-C8

Jo2005/1396

Statens jordbruksverk
551 82 JÖNKÖPING



Uppdrag avseende utformningen av ett nytt svenskt kontrollprogram för salmonella

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statens jordbruksverk att i sitt arbete med utformningen av ett nytt svenskt kontrollprogram för övervakning och bekämpning av salmonella samråda med Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Livsmedelsekonomiska institutet.

Programmet skall utformas i enlighet med zoonosförordningens bestämmelser samt inkludera de delar i Sveriges salmonellakontrollprogram som inte omfattas av förordningen, t.ex. övervakning och bekämpning av salmonella hos nötkreatur. Jordbruksverket skall också överväga hur programmet kan göras så kostnadseffektivt som möjligt utan att Sveriges nuvarande smittoläge avseende salmonella på något sätt försämrats.

Bakgrund

EU:s nya zoonoslagsstiftning, som består av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG av den 17 november 2003 om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen, om ändring av rådets beslut 90/424/EEG och om upphävande av rådets direktiv 92/117/EEG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 av den 17 november 2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen, började tillämpas den 12 juni 2004. Till dess vidare gäller förordningen endast salmonella.

I förordningen anges de datum, då mål för salmonellabekämpningen skall slås fast. Dessa datum kommer att infalla successivt under 2005 t.o.m. 2007 vad avser olika besättningstyper av fjäderfä samt 2007 och 2008 vad avser slakt- respektive avelssvin. Senast sex månader efter fastställande av mål skall varje medlemsstat sända in sitt kontrollprogram, utformat i enlighet med förordningen, till kommissionen för godkännande.

Öppna

Postväxels
103 33 Stockholm
Distriktskansliet
Postgatan 8

Telefonkavle
08-405 10 00
Telefax
08-20 64 96

För mer uppgifter kontakta oss på telefon eller e-post
Tele
116 01 111/011 5

Sverige fick vid EG-inträdet 1995 sitt rationella kontrollprogram godkänt genom 95/50/EG. Kommissionens beslut av den 23 februari 1995 om godkännande av det handlingsprogram för den salmonellakontroll för vissa levande djur och djurprodukter som lagts fram av Sverige och det har inte uppdaterats sedan dess. Sveriges kontrollprogram innehåller fler komponenter än de som förordningen föreskriver, t.ex. övervakning och bekämpning av salmonella hos nötkreatur.

Ärendet

Statens jordbruksverk har den 15 maj 2005 kommit in med en skrivelse med förslag till regeringsuppdrag att göra en översyn av salmonellakontrollprogrammet.

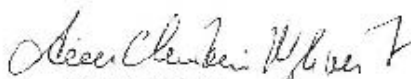
Jordbruksverket har anfört i huvudsak följande. Strukturomvandlingen inom primärproduktionen vad avser livsmedelsproducerande djur har lett till allt större besättningar, vilket kräver förändringar inom smittskyddsarbetet. Dessutom har nya metoder för kontroll och bekämpning av salmonella utvecklats. Detta leder till att det finns ett behov av att utvärdera Sveriges salmonellakontrollprogram utifrån ett veterinärmedicinskt, livsmedelsäkerhets- och samhällsekonomiskt perspektiv i samband med att Sveriges salmonellakontrollprogram kompletteras enligt zoonosförordningens bestämmelser. Det är angeläget att i utformningen av kontrollprogrammet ta i beaktande salmonellakontroll av foderråvaror, fodertillverkning, djurbesättningar och livsmedelshandtering. Vidare bör provtagningsmetodik, provtagningsfrekvens- och diagnostik, sanering av smittade besättningar, kontaminerade slaktkroppar, sanering av slakterier och regler för friförklaring inkluderas.

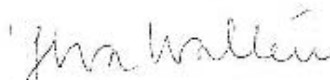
Skäl för regeringens beslut

Regeringen instämmer i Statens jordbruksverks bedömning att det är angeläget att ett uppdrag ges i förtydligande syfte i enlighet med verkets förslag.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 2007.

På regeringens vägnar


Ann-Christin Nykvist


Ylva Wallén

Kopia till

Livsmedelsverket
Statens veterinärmedicinska anstalt
Livsmedelsekonomiska institutet



REGERINGEN

Jordbruksdepartementet

Regeringsbeslut 1

2007-02-01 Jo2006/2327

Statens jordbruksverk
551 82 JÖNKÖPING



Förlängd tid för uppdrag avseende utformningen av ett nytt svenskt kontrollprogram för salmonella

Ärendet

Regeringen gav den 12 augusti 2005 Statens jordbruksverk i uppdrag att i sitt arbete med utformningen av ett nytt svenskt kontrollprogram för övervakning och bekämpning av salmonella samträda med Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Livsmedelsekonomiska institutet.

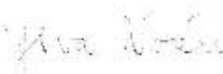
Statens jordbruksverk har begärt att redovisningstiden för uppdraget förlängs till den 1 juli 2007. Som skäl anför Statens jordbruksverk att såväl verket som flera andra myndigheter har varit tvungna att omprioritera sin verksamhet på grund av fall av högpatogen fågelinfluensa bland vilda fåglar och Sveriges första fall av BSE.

Regeringens beslut

Tiden för redovisning av uppdraget förlängs till den 1 juli 2007.

På regeringens vägnar


Eskil Erländsson


Ylva Norén

Kopia till

Livsmedelsverket
Statens veterinärmedicinska anstalt
Livsmedelsekonomiska institutet

6-0000

Medlems-
101 72 Stockholm
Förskåpning
Frobjörns 8

Telefonväxel
08 400 10 00
Telefax
08-30 14 50

E-post: regeringsbeslut@livsmedelsverket.se
Telefax
250 81 0140GR 3

Jordbruksverkets rapporter 2007

1. Marknadsöversikt – *färska frukter och grönsaker*

Bil. Bilagor till Marknadsöversikt – *färska frukter och grönsaker*

2. Myndigheters kostnader och åtgärder vid hanteringen av EG-stöd 2006

3. Jordbruksverkets foderkontroll 2006 – *Feed control by the Swedish Board of Agriculture 2006*

4. Miljöeffekter av 2003 års jordbruksreform – *Projekt från CAP:s miljöeffekter*

5. Landskapselement med miljöersättning – *en intervjustudie om regionala och lokala erfarenheter av landskapselementens skötsel i åkermark och betesmark*

6. Sveriges genomförande av förbudet mot icke inredda burar för värphöns

7. Jordbrukets miljöeffekter 2020 – *en framtidsstudie*

8. Motverka olycksfall i lantbruket – rapport från Jordbruksverket och Skogsstyrelsen

9. Ökande värden på åker- och betesmark

Rapporten kan beställas från
Jordbruksverket,
551 82 Jönköping
Tfn 036-15 50 00 (vx)
Fax 036 34 04 14
E-post: jordbruksverket@sjv.se
Internet: www.sjv.se

ISSN 1102-3007
ISRN SJV-R-07/10-SE
SJV offset, Jönköping, 2007
RA07:10