



PM 2007:212 RIII (Dnr 304-3622/2007)

Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi samt införande av ett djurskyddskontrollregister

Remiss från Jordbruksdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från Jordbruksdepartementet överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har fått promemoria om djurskyddskontroll m.m. i statlig regi samt införande av ett djurskyddskontrollregister på remiss från Jordbruksdepartementet. Remisstiden sträcker sig till och med den 2 december 2007. Staden har medgett ett kortare uppskov.

Promemorian finns att läsa i sin helhet på Jordbruksdepartementets hemsida under adressen: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/86/94/ae96ec2a.pdf>

Jordbruksdepartementet föreslår att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd samt kommunernas ansvar för att pröva tillstånd till yrkesmässig verksamhet med bl.a. sällskapsdjur ska flyttas till länsstyrelserna. Kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet upphör därmed. Vidare föreslås att ansvaret för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen förs över från kommunerna till länsstyrelserna.

Den offentliga kontroll som länsstyrelserna föreslås ansvara för enligt djurskyddslagen, livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter ska bekostas av det allmänna. Promemorians förslag innebär ändringar i djurskyddslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter, vilka föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

I Stockholm är miljö- och hälsoskyddsnämnden tillsyns- och tillståndsmyndighet inom miljöbalkens område, bl.a. djurskyddet. Djurskyddskontrollen är en liten verksamhet då det i Stockholm inte finns jordbruk med djur eller primär produktion av mat. Djurskyddskontrollen omfattar sällskapsdjur, hästar och motsvarande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret samt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret bedömer att det för Stockholms stads del inte finns något att invända mot att länsstyrelsen tar över djurskyddskontrollen. En viktig fråga som är nödvändig att utredningen behandlar är djurhållning som hälsoskyddsfråga, främst när olägenheter för omgivningen uppstår på grund av att djurägare brister i sin omsorg och tillsyn. Kontoret framhåller vidare att det inte är givet att en centralisering

ger en effektivare och kvalitativt bättre tillsyn. Kontoret delar inte utredningens förslag om att tillsynen skulle vara avgiftsfri.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker att djurskyddskontrollen överförs till länsstyrelserna under förutsättning att alla djurskyddstillsyn inklusive klagomålshandlingen förs över. Nämnden är dock starkt kritisk till en rad påståenden om den kommunala tillsynen i allmänhet som nämnden anser överdrivna och stundtals grundlösa. Dessutom anser nämnden att förslaget om att djurskyddskontrollen skall vara skattefinansierad med hänsyn till jordbrukets bristande bärkraft är grundlagsstridig.

Mina synpunkter

Stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden uttrycker liknande synpunkter i sina båda yttranden.

Stockholm ställer sig inte negativ till förslaget som sådant. Jag instämmer emellertid i synpunkterna från stadens remissinstanser att ett förstatligande av djurskyddskontrollen inte nödvändigtvis innebär bättre djurskyddskontroll. Förbättrad tillsyn måste tillskapas genom att kommunerna tillförsäkras tillräckliga resurser och kostnadstäckning för att kunna utöva tillsynen. Bättre samordning kan åstadkommas genom helt andra metoder, inte minst genom att de myndigheter som har ansvaret för tillsynsvägledning prioriterar denna verksamhet.

Djurskyddskontrollen inom Stockholms kommun utgör en mindre verksamhet som främst omfattar tillsyn av sällskapsdjur. Stadens erfarenhet är att klagomål på djurhållning och tillsyn hänger ihop. Vid ett överförande av djurskyddskontrollen till länsstyrelsen bör därför all djurskyddstillsyn inklusive klagomål föras över.

I övrigt vill jag hänvisa till de synpunkter som miljö- och hälsoskyddsnämnden framför i sitt remissvar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från Jordbruksdepartementet överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 5 december 2007

ULLA HAMILTON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. ”Rapport: Uppdrag avseende införande av ett djurskyddskontrollregister”

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Stefan Nilsson* (mp) enligt följande:

Europarätten innebär en del innovationer jämfört med traditionell svensk förvaltning och tillsyn. Inte alla är av ondo. Vissa regler avviker från en svensk tradition där myndigheter eller kommuner får göra avvägningar mellan olika intressen vid tillsyn. Svensk offentlig förvaltning har stundtals haft svårt att anpassa sig till den annorlunda synen att t.ex. miljö kvalitetsnormer faktiskt skall uppnås.

Om inte den nuvarande modellen, där viktiga delar av tillsynen decentraliseras, fungerar kan andra grepp behöva prövas. Det behöver dock inte nödvändigtvis leda till förstatligande av hela tillsynen. Och det behövs då en bredare debatt om för- och nackdelar med decentraliserad tillsyn. Att kommunal miljö- och hälsotillsyn är en gammal tradition i Sverige gör inte kritisk granskning mindre viktig. Med tanke på problemen att komma till rätta med flera miljömål, t ex kring luftutsläpp här i Stockholm, måste frågan ställas om en lokal tillsyn har tillräckligt med verktyg och övriga förutsättningar för att vara effektiv.

ÄRENDET

Stockholms stad har fått promemoria om djurskyddskontroll m.m. i statlig regi samt införande av ett djurskyddskontrollregister på remiss från Jordbruksdepartementet. Remisstiden sträcker sig till och med den 2 december 2007. Staden har medgett ett kortare uppskov. Promemorian finns att läsa i sin helhet på Jordbruksdepartementets hemsida under adressen:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/86/94/ae96ec2a.pdf>

I promemorian föreslås att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd samt kommunernas ansvar för att pröva tillstånd till yrkesmässig verksamhet med bl.a. sällskapsdjur ska flyttas över till länsstyrelserna. Överflyttningen innebär att kommunernas ansvar för djurskyddskontroll kommer att upphöra.

”Rapport: Uppdrag avseende införande av ett djurskyddskontrollregister” behandlar införande av två register för djurskyddskontrollen, dels ett centralt djurskyddskontrollregister och dels ett djurförbudsregister. Båda registren ska vara tillgängliga för alla kontrollmyndigheter.

Den 1 januari 2006 trädde EU:s gemensamma hygien- och kontrollförfordningar i kraft. Förfordningarna reglerar hela livsmedelskedjan från ”jord till bord”, vilket innebär att reglerna gäller för djurskydd, foder, livsmedel och växtskydd.

Vid inspektioner som utförts av EU-kommissionens Food and Veterinary Office (FVO) har framförts kritik mot Sveriges system med självstyrande kommuner. Systemet får till följd att staten inte har full styrning över landet som helhet avseende kontroller för att garantera ett gott djurskydd och säkra livsmedel.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret samt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 november 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret bedömer att det för Stockholm stads del inte finns något att invända mot att länsstyrelsen tar över djurskyddskontrollen. En viktig fråga som är nödvändigt att utredningen behandlar är djurhållning som hälsoskyddsfråga, främst när olägenheter för omgivningen uppstår på grund av att djurägare brister i sin omsorg och tillsyn.

Stadsledningskontoret vill framhålla att utredningens uppfattning om att ett förstatligande av djurskyddskontrollen ger en bättre samordning och likvärdighet i tillsynen bör ses i relation till den kunskap som kommunerna har om lokala förhållanden och behov. Det är inte givet att en centralisering ger en effektivare och kvalitativt bättre tillsyn. Till exempel så har hälsoskyddstillsynen med de lokala hälsoskyddsföreskrifterna ett nära samband till djurskyddskontrollen.

Stadsledningskontoret delar inte utredningens förslag om att tillsynen skulle vara avgiftsfri. Det är rimligt att avgifter tas ut och att dessa relaterar till verksamhetens risker och omfattningen av tillsynen.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med tjänsteutlåtandet. I sakfrågan hänvisas till miljö- och hälsoskyddsnämndens utlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 november 2007 enligt förvaltningens förslag att som svar på remisserna föreslå kommunstyrelsen att tillstyrka förslagen i remisserna, dock med åberopande av vad som anförs i miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Åsa Romson (mp), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Stellan Hamrin (v), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 31 oktober 2007 har i huvudsak följande lydelse.

”Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi”

I Sverige finns för närvarande 290 kommuner som tillsammans med 21 länsstyrelser har ansvar för djurskyddskontrollen.

Med den nuvarande organisationen har det uppkommit svårigheter för staten att styra, samordna och följa upp att den offentliga djurskyddskontrollen fungerar likvärdigt i hela landet.

Under årens lopp har det genom ett antal utredningar m.m. visats att den offentliga djurskyddskontrollen, så som den är organiserad i dag, varierar avseende kvalitet mellan olika kommuner. De resurser som har avsatts för kontroll har i flera fall bedömts vara otillräckliga och avgifterna för kontrollen har varierat mycket mellan kommunerna. Vissa kommuner har haft resurser i form av utbildade handläggare medan andra visat på brister i detta avseende.

Djurskyddskontrollen är en liten verksamhet inom Stockholms stad. Det finns inga jordbruk med djur och ingen primär produktion av mat. Djurskyddskontrollen inskränks till sällskapsdjur och hästar m.m. För Stockholms del bedömer förvaltningen att det är lämpligt att länsstyrelsen tar över djurskyddskontrollen.

Förvaltningen vill tydligt framhålla att den i utredningen framförda kritiken är för generell och delvis överdriven. Utredningen ser dock förstatligandet som en patentrösning för att åstadkomma bättre samordning och likvärdighet när det gäller tillsyn på miljöområdet. Förbättrad tillsyn måste tillskapas genom att kommunerna tillförsäkras tillräckliga resurser för att kunna utöva tillsynen och bättre samordning kan åstadkommas genom helt andra metoder, inte minst genom att de myndigheter som har ansvaret för tillsynsvägledning prioriterar denna verksamhet. Förvaltningen är starkt negativ till ett förstatligande av livsmedelstillsynen eller miljöbalktillsynen. Det finns en lång rättstradition med lokala tillsynsmyndigheter och likabehandlingen säkerställs genom praxisbildning av överinstanser och tillsynsvägledning. Det finns ingenting som talar för att samordningen blir bättre av ett förstatligande. Dessutom tillskapas i sådana fall jättebyråkratier där möjligheterna till lokala hänsyn minskar. Kraven på förstatligande synes närmast vara ett utslag av den kritik som EU-kommissionen riktat mot det svenska systemet. I Europa har man en annan tradition och systemet med självstyrande kommuner enligt svensk modell är ovanligt. Det vore olyckligt om Sverige skulle anpassa sig till en centraleuropeisk modell av statlig styrning av kommunala verksamheter och skulle utgöra ett brott mot en snart sagt tusenårig rättstradition i Sverige.

För att få en fungerande djurskyddskontroll krävs framförallt att tillräckliga resurser avsätts. De resurser som för närvarande finns på länsstyrelserna är begränsade då flera nedskärningar har gjorts de senaste åren.

Erfarenheter i Stockholm visar att med nuvarande taxa och kontroll enligt Jordbruksverkets föreskrifter kan endast 0,5 årsarbetskrafter finansieras med avgifter. Övriga 2,5 årsarbetskrafter är skattefinansierade.

De grunder för en avgiftsfri tillsyn som anges i departementsstencilen strider mot likhetsprincipen i regeringsformen och kan inte godtas. Förvaltningen menar att det finns andra skäl som talar för en avgiftsfri tillsyn av denna näring. Förvaltningen anser av principiella

skäl att tillsynen skall vara fullt ut avgiftsfinansierad. Om det är sant att svenska jordbruk ofta har dålig lönsamhet och därför inte skulle kunna klara en avgiftsfinansierad tillsyn så är det inget skäl för en skattefinansiering. Att gynna just en näringsgren framför andra branscher som också står under olika slag av tillsyn är inte lagligt och de olika jordbrukssubventionerna har inte ökat lönsamheten i näringen. Det lär inte ett förtäckt stöd genom skattefinansierad tillsyn heller göra.

Dessutom är det viktigt att avgifterna är riskbaserade så att verksamheter som kräver mer tillsyn också betalar mer. Det skapar ett ekonomiskt incitament för verksamhetsutövarna att förbättra verksamheten. Inom livsmedelskontrollen har denna förändring av taxesystemet i princip genomförts. Samma utveckling är på gång inom miljöbalktillsynen. Det ter sig under sådana förhållanden minst sagt märkligt att inom djurskyddskontrollen gå i precis motsatt riktning.

”RAPPORT: UPPDRAG AVSEENDE INFÖRANDE AV ETT DJURSKYDDSKONTROLLREGISTER”

Förvaltningen tillstyrker förslaget. Om Jordbruksverket inrättar ett centralt djurskyddskontrollregister underlättas troligen överflyttningen av djurskyddskontrollen till länsstyrelsen.

Rapporten visar på problem med sekretesskydd när de kommunala nämnderna ska ha tillgång till registren. Vid ett förstatligande utgör detta inget större problem.

Det är viktigt att klargöra hur uppdateringar av djurskyddskontrollregistret ska göras.

För införandet av ett djurförbudsregister anges att Jordbruksverket manuellt ska uppdatera registret.

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Åsa Romson (mp) enligt följande.

”Europarätten innebär en del innovationer jämfört med traditionell svensk förvaltning och tillsyn. Inte alla är av ondo. Vissa regler avviker från en svensk tradition där myndigheter eller kommuner får göra avvägningar mellan olika intressen vid tillsyn. Svensk offentlig förvaltning har stundtals haft svårt att anpassa sig till den annorlunda synen att t.ex. miljö kvalitetsnormer faktiskt skall uppnås.

Om inte den nuvarande modellen, där viktiga delar av tillsynen decentraliseras, fungerar kan andra grepp behöva prövas. Det behöver dock inte nödvändigtvis leda till förstatligande av hela tillsynen. Och det behövs då en bredare debatt om för- och nackdelar med decentraliserad tillsyn. Att kommunal miljö- och hälsotillsyn är en gammal tradition i Sverige gör inte kritisk granskning mindre viktig. Med tanke på problemen att komma till rätta med flera miljömål, t ex kring luftutsläpp här i Stockholm, måste frågan ställas om en lokal tillsyn har tillräckligt med verktyg och övriga förutsättningar för att vara effektiv.”

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Stellan Hamrin (v) enligt följande.

”Kommunernas kontroll av djurskyddet är som framgår av rapporten i många fall bristfällig. Vi anser därför att ett förstatligande i detta fall är motiverat för att skapa en bättre och mer enhetlig bedömning. Många små kommuner har idag inte resurser att utöva en tillräcklig tillsyn.”