

# Regeringens proposition

## 2005/06:197

Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning

Prop.  
2005/06:197

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Harpsund den 16 mars 2006

*Göran Persson*

*Ann-Christin Nykvist*  
(Jordbruksdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller ett förslag till ändring i djurskyddslagen (1988:534). Ändringen innebär att kraven på djurhållningen vid uppfödning av minkar för pälsproduktion skärps genom att det i lagen preciseras att minkar skall hållas så att deras behov av att röra sig, klättra, utöva sitt jaktbeteende och ägna sig åt annan sysselsättning samt av att periodvis vara ensamma kan tillgodoses. Det anges dessutom att minkar skall ha tillgång till vatten att simma i. Ytterligare föreskrifter om villkoren för hållande av mink för pälsproduktion får meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten.

Eftersom skärpningen av djurskyddsbestämmelserna väntas få ekonomiska konsekvenser för företag inom minknäringen gör regeringen bedömningen att företag som tvingas upphöra med sin verksamhet bör kunna få ersättning. Den närmare utformningen av ersättningen bör utredas i särskild ordning.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007. Beträffande verksamheter som påbörjats före ikraftträdandet skall lagen dock tillämpas först fr.o.m. den 1 januari 2009.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)..	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Gällande rätt .....	6
4.1	Djurskyddslagen m.m. ....	6
4.2	Europarådets konvention om skydd av animalieproduktionens djur .....	8
4.3	Regeringsformen och Europakonventionen.....	9
4.3.1	Regeringsformen.....	9
4.3.2	Europakonventionen .....	9
5	Minken och minknäringen.....	10
5.1	Minken .....	10
5.2	Minkhållningen .....	10
5.3	Näringens struktur.....	10
6	Behovet av en lagändring .....	11
6.1	Förhållandena för mink behöver förbättras.....	13
6.2	Förslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen .....	19
6.3	Ikraftträdande och övergångsperiod .....	22
7	Ekonomisk ersättning .....	23
7.1	Ersättning för upphörande av verksamhet .....	23
7.2	Ersättningsperiod .....	27
8	Kostnadskonsekvenser .....	28
8.1	Kostnader för enskilda .....	28
8.2	Kostnader för staten .....	28
9	Författningskommentar .....	28
9.1	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).....	28
Bilaga 1	Sammanfattning av Ds 2005:32 .....	30
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser beträffande Ds 2005:32 ...	31
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag .....	32
Bilaga 4	Lagrådets yttrande .....	33
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006 .....	35
	Rättsdatablad.....	36

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2005/06:197

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> att det i djurskyddslagen (1988:534) skall införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### *4 a §*

*Minkar som föds upp för pälsproduktion skall hållas på ett sådant sätt att deras behov av att röra sig, klättra, utöva sitt jaktbeteende och ägna sig åt annan sysselsättning samt av att periodvis vara ensamma kan tillgodoses. Minkar skall dessutom ha tillgång till vatten att simma i.*

*Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om villkor för hållande av mink för pälsproduktion.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007. För verksamhet som påbörjats före ikraftträdandet tillämpas den nya bestämmelsen dock först fr.o.m. den 1 januari 2009.

<sup>1</sup> Se Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034), ändrat genom rådets direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 31998L0048).

I december 1999 gav regeringen Statens jordbruksverk ett uppdrag om hållande av mink för pälsproduktion. I Jordbruksverkets rapport, som lämnades till regeringen den 9 april 2002, konstaterade verket att det finns betydande djurskyddsproblem inom minkhållningen och att 4 § djurskyddslagen inte kan anses vara uppfylld fullt ut. Verket ansåg därför att traditionella bursystem bör avvecklas. I syfte att förbättra minkarnas situation föreslogs en rad åtgärder. Verkets bedömning var bl.a. att system som tillgodoser minkars behov av bad- och simvatten bör utvecklas.

Den 2 maj 2002 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda två olika handlingsvägar beträffande pälsdjursnäringen i Sverige. Utredaren skulle dels redogöra för konsekvenserna av att, med utgångspunkt i Jordbruksverkets rapport, förändra pälsdjurshållningen så att djurskyddslagens krav till fullo efterlevs, dels belysa konsekvenserna av en avveckling av andra än rent djurskyddsmässiga skäl.

Utredningen, som antog namnet Pälsdjursnäringens utredningen, överlämnade i oktober 2003 sitt betänkande Djurens välfärd och pälsdjursnäringen (SOU 2003:86), i vilket utredningen bl.a. drog slutsatsen att det finns indikationer på att minkuppfödningen som den ser ut i dag inte uppfyller kraven i djurskyddslagen. Den huvudsakliga anledningen till denna slutsats var att burmiljön inte ansågs erbjuda tillräcklig stimulans för minkarna.

Utredningen ansåg vidare att utvecklingsarbetet för att förbättra burmiljön för minkar måste bedrivas skyndsamt och att en förutsättning för att minknäringen skall kunna anpassas till djurskyddslagen är att forskningsprojekt om minkarnas beteende kommer till stånd. Utredningen menade att indikationerna på att djurskyddslagens krav inte är uppfyllda bör ha upphört till slutet av 2010. Om så inte har skett ansåg utredningen att minknäringen helt eller delvis bör läggas ner. Betänkandet remissbehandlades.

Inom Jordbruksdepartementet utarbetades härefter en promemoria, Minknäringen i Sverige (Ds 2005:32, härefter kallad promemorian), i vilken föreslogs en ändring i djurskyddslagen för att precisera de krav på djurmiljön som ställs för att minkar skall få möjlighet att bete sig naturligt. Promemorian sammanfattas i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och andra som har yttrat sig över promemorian finns i *bilaga 2*. En remissammanställning finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (Dnr Jo2005/1893).

I denna proposition föreslår regeringen, med utgångspunkt i den nämnda promemorian, att krav på förbättringar av djurskyddet för mink i pälsdjursuppfödningen skall lagfästas. Regeringen gör även bedömningen att företag inom minknäringen som tvingas upphöra med verksamheten till följd av de skärpta kraven bör kunna få ersättning.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Vänsterpartiet samt Miljöpartiet de Gröna.

Förslaget har den 2 mars 2006 anmälts till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska stan-

darder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster, ändrat genom direktiv 98/48/EG. Enligt direktivet har kommissionen och övriga medlemsstater möjlighet att lämna synpunkter på förslaget inom tre månader från det att det anmälts. Innan dess – den 5 juni 2006 – får lagen inte antas.

### Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 februari 2006 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter behandlas i kapitel 6.

## 4 Gällande rätt

### 4.1 Djurskyddslagen m.m.

Den grundläggande principen för djurskyddet finns i 2 § djurskyddslagen (1988:534). Här framgår bl.a. att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande. I förarbetena till djurskyddslagen anges att det i vissa fall är oundvikligt att djur åsamkas ett visst lidande. Detta gäller t.ex. vid diagnostik och terapi av sjuka djur och vid användning av försöksdjur. Endast i sådana och liknande fall bör kravet på skydd mot lidande få stå tillbaka (prop. 1987/88:93, s. 50–51).

Enligt 4 § första stycket djurskyddslagen skall djur hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Bestämmelsen utgör enligt förarbetena i princip en precisering av den allmänna skyldigheten enligt 2 § djurskyddslagen att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande. Avsikten med bestämmelsen i 4 § djurskyddslagen är att varje djurarts särskilda biologiska beteende skall beaktas. Vad som skall anses utgöra ett djurs naturliga biologiska beteende får avgöras utifrån gjorda erfarenheter och vetenskapliga rön. Genom ökade forskningsinsatser kan det enligt förarbetena förutsättas att kunskapen om djurens beteende kommer att vidgas (prop. 1987/88:93, s. 53).

Bestämmelsen i 4 § djurskyddslagen avsåg ursprungligen endast djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar, dvs. djur inom husdjursskötseln. Begränsningen innebar enligt förarbetena inte att motsvarande krav inte skulle gälla för övriga djur som lagen är tillämplig på. Djur inom husdjursskötseln ansågs emellertid utgöra en särskilt utsatt grupp på grund av de ekonomiska intressen som ligger i djurhållningen. Genom att begränsa stadgandet till dessa djur betonades vikten av att produktionsformerna inte ges en sådan inriktning att inte tillräcklig hänsyn tas till djuren (prop. 1987/88:93 s. 52).

Senare har det framhållits att bestämmelsen i 4 § framför allt tar sikte på att förhindra att djur, främst sådana som normalt inte hålls i fångenskap, hålls på ett sätt som otillbörligt inskränker deras naturliga beteenden (Ds 1997:11 Ändringar i djurskyddslagen, s. 31).

Bestämmelsen utvidgades senare till att gälla alla djur (lag 2002:550). I förarbetena motiverades ändringen med att de ekonomiska skäl som

motiverade bestämmelsen också måste anses ha giltighet i fråga om andra djurslag än de som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar eller för att användas som försöksdjur eller i tävling. Enligt förarbetena styrs även hållandet av sällskapsdjur och andra djur, t.ex. ridhästar, många gånger av ekonomiska intressen (prop. 2001/02:93 Ändringar i djurskyddslagen m.m., s. 15). Efter ändringen omfattar bestämmelsen även sällskapsdjur, cirkusdjur och djurparksdjur, liksom försöksdjur. Djuren inom husdjursskötseln, djurparksdjur m.m. samt försöksdjur skall således alla ha möjlighet att bete sig naturligt och lagen gör i princip inte skillnad på olika djurslag.

I vissa fall finns dock ytterligare bestämmelser för specifika sätt att använda djur. Således finns särbestämmelser i djurskyddslagen med hänsyn till frågan om lidande när det gäller tävling med djur, förevisning av djur och försöksdjur.

I 16 § djurskyddslagen anges att den som yrkesmässigt eller i större omfattning föder upp pälsdjur skall ha tillstånd för detta. Sådant tillstånd meddelas av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Nämnden får också återkalla tillstånd. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till att den sökande kan anses vara lämplig att bedriva verksamheten och att de anläggningar i vilka verksamheten skall bedrivas är lämpliga från djurskyddssynpunkt.

Tillståndskravet motiverades i förarbetena på följande sätt. ”Pälsdjursuppfödning innebär att djur i stor omfattning hålls under för djuren extrema förhållanden. De djur det i allmänhet rör sig om, dvs. minkar och rävar, är utpräglade rovdjur med stort rörelsebehov. Att hålla sådana djur instängda i burar ställer krav både på goda insikter om uppfödningen och på personliga och materiella kvalifikationer hos uppfödarna” (prop. 1987/88:93, s. 30–31).

Enligt 24 § djurskyddslagen skall den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utöva tillsynen inom kommunen om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Den kommunala nämndens beslut kan överklagas till länsstyrelsen. Den centrala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen utövas av Djurskyddsmyndigheten.

Av 1 § djurskyddsförordningen (1988:539) följer att stall och andra förvaringsutrymmen för djur skall utformas så att djuren kan bete sig naturligt. I förordningen ges Djurskyddsmyndigheten bemyndigande att meddela föreskrifter om villkor för eller förbud mot viss djurhållning.

Av 7 § djurskyddsförordningen följer att nya tekniska system och ny teknisk utrustning för djurhållning skall ha godkänts från djurhälso- och djurskyddssynpunkt innan de får användas. Frågor om godkännande av ny teknik prövas av Djurskyddsmyndigheten.

Hållande av djur för produktion av päls är reglerat även i Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:17) om djurhållning inom lantbruket m.m. I föreskrifterna finns både allmänna bestämmelser för pälsdjur och särskilda bestämmelser för bl.a. mink. När det gäller mink anges speciellt vissa krav på burarnas utformning, t.ex. att

dessa skall vara försedda med en lya som medger god hygien och att djuren kan inta naturliga viloställningar i den samt att avelshonans lya skall ge honan utrymme att föda och vårda sina valpar. Vidare anges att bl.a. minkar skall ges föremål som de kan sysselsätta sig med. Burarean för ett vuxet djur eller för en hona med valpar skall vara minst 0,255 m<sup>2</sup> med en lägsta höjd om 0,45 m och ett minsta djup om 0,8 m. För två valpar efter avvänjning skall burarean vara minst 0,225 m<sup>2</sup> och de övriga måtten desamma. För varje tillkommande valp skall burarean ökas med 0,085 m<sup>2</sup>.

## 4.2 Europarådets konvention om skydd av animalieproduktionens djur

Europarådet antog 1976 en konvention om skydd av animalieproduktionens djur. Sverige har ratificerat konventionen (SÖ 1976:143) som trädde i kraft 1978. Förutom allmänna bestämmelser i själva konventionstexten har särskilda rekommendationer för pälsdjur antagits den 22 juni 1999 av den ständiga kommitté som har tillsatts för att genomföra konventionens principer genom att utarbeta och anta detaljerade bestämmelser. Inledningsvis anges i rekommendationerna att pälsdjur i motsats till andra djur har hållits på farmer under en kort period och därför inte har haft samma möjlighet att anpassa sig. Vildfångade djur får inte hållas. Djur skall inte hållas för skinnproduktion om inte rekommendationerna kan följas eller om arten trots att rekommendationerna följts ändå inte kan anpassa sig till ett liv i fångenskap utan uppvisar välfärdsproblem.

I rekommendationerna anges vidare bl.a. följande. Djuren skall tas om hand av skötare med adekvata kunskaper. Alla djur skall bli inspekterade minst en gång om dagen. Miljön skall ta hänsyn till djurens biologiska egenskaper. Det skall finnas utrymme för normalt rörelsebeteende. De djur som hoppar eller ställer sig upp på bakbenen skall ha utrymme att göra så utom när de befinner sig i ett område som är särskilt avsett för att sova i. Djuren skall ha möjlighet att utöva ett beteende som bibehåller den sociala strukturen mellan dem om det ingår i deras normala beteendemönster. Golven skall vara väl dränerande. Golvets material skall vara anpassat för djurens egenskaper. Perforerade golv får bara användas om det passar djuret. Varje djur skall ha tillgång till ett utrymme där det kan gömma sig. Utrustningen måste inspekteras dagligen. Valpar skall avvänjas vid en ålder som bäst tillgodoser honans och valparnas välfärd. Avel skall bl.a. ha som syfte att förbättra välfärden för djuren.

För minkar anges vidare särskilt att det skall finnas tillgång till en lya, att valpar som huvudregel skall avvänjas tidigast vid åtta veckors ålder och att unga djur inte skall hållas isolerade. Om djur uppvisar hög frekvens stereotypier eller skadar sig själva skall miljön anpassas för att förbättra välfärden. Om dessa åtgärder inte är tillräckliga skall produktionen upphöra.

Minimiarealkrav om 2 550 cm<sup>2</sup> gäller för ett vuxet djur, ett vuxet djur med valpar eller två unga djur. Om fler än två unga djur hålls tillsammans skall arealen utökas med 850 cm<sup>2</sup> per djur. Varje bur skall vara minst 30 cm bred, 70 cm djup och 45 cm hög. Måtten gäller vid ny- eller



ombyggnation. Burar med mindre yta än 1 600 cm<sup>2</sup> eller burar som är lägre än 35 cm måste ersättas senast den 31 december 2001, andra burar senast den 31 december 2010.

Prop. 2005/06:197

## 4.3 Regeringsformen och Europakonventionen

### 4.3.1 Regeringsformen

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får begränsningar i rätten att bedriva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Vad som avses med angelägna allmänna intressen anges inte i lagtexten. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1993/94:117, s. 51) skall ingrepp i näringsfriheten motiveras av syftet att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse och detta måste ”i vart fall” röra sådana frågor som har nämnts i Fri- och rättighetskommitténs betänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40), dvs. säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen samt frågor om näringsidkares kompetens eller ekonomiska förhållanden. I kommittébetänkandet nämndes även miljöhänsyn. I förarbetena sägs vidare att det slutliga ställningstagandet får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Någon ersättningsskyldighet föreskrivs inte i bestämmelsen.

I regeringsformen finns även bestämmelser om skydd för den enskildes egendom i 2 kap. 18 §. Bestämmelsen innebär 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. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1993/94:117, s. 49) sägs bl.a. att det är inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser som skall omfattas av grundlagsskyddet. I 18 § finns vidare en bestämmelse om ersättning.

### 4.3.2 Europakonventionen

Europakonventionen (Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) innehåller inte något specifikt skydd för näringsfriheten. Däremot sägs i artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till konventionen att varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Detta inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner vara nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Europarådets medlemsstater har ett förhållandevis omfattande handlingsutrymme vid den intresseavvägning som skall göras vid tillämpningen av bestämmelsen.

### 5.1 Minken

Minken, *Mustela vison*, är en art i familjen mårddjur. Den blir 43–65 cm lång inklusive svans. Arten har sitt ursprung i Nordamerika, men finns numera förvildad i Skandinavien till följd av att farmade djur har rymt eller släppts fria. Minken beskrivs som ett semiakvatiskt, dvs. delvis vattenlevande, djur och lever i naturligt tillstånd utmed vattendrag och längs kuster. Födan består mestadels av fisk, på sommaren även av kräftor, grodor, fåglar och smågnagare.

### 5.2 Minkhållningen

Minkhållningen utvecklades i Kanada i början av 1900-talet. Den första minkfarmen i Sverige etablerades 1928. Nu finns det ca 180 minkfarmer i Sverige. Mink inhyses en och en i nätburar i skugghus. I varje bur finns en lya med halm. På vissa farmar har man miljöberikat burarna med exempelvis en näthylla eller en gnagpinne.

Minkarna utfodras med färska biprodukter från bl.a. slakterier och fiskindustrier blandade med kokt spannmål, potatis m.m. Minken får foder minst en gång om dagen och har fri tillgång till dricksvatten. Fodret levereras oftast dagligen från ett foderkök där det producerats efter ett för årstiden anpassat recept. Fodret mals ner till en grötliknande konsistens och läggs på burens tak varefter minken äter underifrån genom nätet.

Ungarna föds i början av maj. Kullen stannar hos honan till dess att valparna är åtta veckor. I oktober selekteras blivande avelsdjur, övriga avlivs och avpälzas. Avlivning sker på farmen. Skinnet skiljs från kroppen, torkas och behandlas på farmen. De flesta skinn säljs oberoende vid internationella auktioner. De djur som skall användas för avel sätts ensamma i varsin bur fram till dess att de paras i mars. Det är nödvändigt att hålla dessa djur åtskilda eftersom det i det vuxna djurets beteendemönster ingår att slåss om reviret.

Minken har främst selekterats för egenskaper som har samband med produktionen av päls. Den farmade minken har förändrats i viss utsträckning så att den t.ex. väger mer än dubbelt så mycket som den vildlevande minken. Hjärnan är däremot mindre. Den farmade minken får fler valpar och har en snabbare tillväxt än den vilda minken. Vidare har enligt uppgift också beteendet hos flertalet minkar förändrats under de senaste decennierna på så sätt att deras rädsla för människor har minskat.

### 5.3 Näringens struktur

Minkuppfödningen i Sverige har en geografisk spridning från Lycksele i norr till Skåne i söder. Näringen är en utpräglad glesbygdsnäring. En tredjedel av företagen inom näringen är lokaliserade till Listerlandet i Sölvesborgs kommun. Övriga områden med omfattande pälsdjursproduktion är Västra Götalands, Jönköpings och Skåne län, särskilt kom-

munerna Skara, Simrishamn, Falkenberg, Svenljunga, Vaggeryd och Kristianstad. I vissa kommuner har även binärningar utkomst från näringen. Till minknäringen räknas även två anläggningar för framställning av minkfoder belägna i Sölvesborgs och Svenljunga kommuner. Tillsammans har foderanläggningarna ett 20-tal anställda.

Sveriges Pälsdjursuppfödare Riksförbund (SPR) organiserar 119 aktiva farmer, vilket förbundet uppskattar till ungefär två tredjedelar av det totala antalet pälsdjursfarmer. Den totala produktionen har länge varit 1,3 miljoner skinn per år, vilket motsvarar 260 000 avelsdjur. Antalet farmer har under senare år minskat men produktionen har bibehållits på oförändrad nivå. Enligt SPR finns en tendens till ökad produktion. Sannolikt kommer produktionen under 2006 att uppgå till 1,4 miljoner skinn. Även världsproduktionen har ökat och överstiger nu 30 miljoner skinn.

Storleken på farmerna varierar. En medelstor farm omfattar 1 300 avelsdjur och har en produktion på 6 500 skinn per år. Produktionen på samtliga farmer varierar mellan 2 000 och 60 000 skinn per år.

Minkfarmer bedrivs i huvudsak som familjeföretag. Under verksamhetsåret växlar behovet av personal starkt. Antalet årsanställda (årsverken) uppgår till 237. I denna siffra ingår de som praktiskt arbetar på farmerna. Däremot omfattas inte de som medverkar i företagets ekonomihantering (oftast ägarens partner). Minkuppfödningen går ofta i arv inom familjen. Ungdomar börjar i tidiga år som medhjälpare och övertar så småningom företaget. Detta innebär att uppfödarna ofta saknar en högre utbildning.

Ett fåtal företag, uppskattningsvis ett 20-tal, bedriver annan verksamhet vid sidan av minkuppfödningen. Drygt hälften av dessa kombinerar uppfödningen med annan jordbruksverksamhet. Övriga kompletterar farmningen med t.ex. tillverkning av hundfoder och byggverksamhet.

## 6 Behovet av en lagändring

Mink är det vanligaste djuret inom pälsproduktionen i Sverige. Hållandet av djur för produktion av päls har under senare tid ifrågasatts allt mer. Kritiken har gällt problem med djurens välfärd men även det berättigade i att föda upp djur enbart i syfte att tillvarata deras päls. Motsvarande diskussioner har förts i andra länder, vilket har lett till förbud mot minkuppfödning för pälsproduktion i Storbritannien och Österrike. Ett förslag om förbud har lagts fram i Nederländerna, men har sedermera dragits tillbaka.

Sedan 1990 har ett antal rapporter om pälsdjur publicerats. Sveriges Veterinärmedicinska sällskap (SVS) lämnade 1990 en utredning, "SVS pälsdjursutredning för bättre välfärd åt farmad mink och räva", som följdes av ytterligare en rapport 1996, "Uppföljning av SVS pälsdjursutredning från 1990", daterad den 30 april 1996. SVS ansåg att minkhållningen visserligen väl uppfyllde djurskyddslagens krav vad gäller djurhälsa, men att den inte fullt ut uppfyllde lagens krav på naturligt beteende eftersom minkarna inom dagens minkuppfödning inte har möjlighet att tillfredsställa alla sina beteendebeständigheter. Vidare ansågs att

minkarna i alltför hög grad uppvisar s.k. stereotypa beteenden och att minkens behov av vatten som sysselsättning måste utredas.

EU-kommissionens kommitté för djurens hälsa och välfärd utarbetade 2001 en rapport om pälsdjurens välfärd (The Welfare of Animals Kept for Fur Production, Report of the Scientific Committee on Animal Health and Animal Welfare, Adopted on 12–13 December 2001, European Commission, Health and Consumer Protection Directorate-General, Directorate C – Scientific Opinions). Rapporten behandlar flera olika pälsdjur och deras välfärd ur ett vetenskapligt perspektiv. När det gäller bl.a. minken dras det i rapporten slutsatsen att domesticeringsprocessen förlängts genom att avelsurvalet har koncentrerats på pälskvalitet snarare än på tamhet och möjlighet att anpassa sig till fångenskap. Det anges att minkars beteende visserligen har ändrats sedan 1940-talet så att de nu uppvisar mindre rädsla och mer nyfikenhet men att tjocka handskar fortfarande behövs när minkar skall hanteras eftersom risken att bli biten är stor. Detta skulle innebära att minkar endast i begränsad utsträckning är domesticerade. Den genomsnittliga valpdödligheten är, enligt rapporten, 20 % men kan uppgå till hela 30 %. Smittsamma sjukdomar är sällsynta men magsjukdomar, njursjukdomar och tandproblem kan vara vanligt.

Förekomsten av stereotypa beteenden är enligt rapporten stor hos farmuppfoädd mink. Stereotypier hos mink yttrar sig genom att djuren går i ett bestämt mönster (pendling), trampar av och an på stället eller gör cirkulerande rörelser med huvudet. I EU-rapporten refereras det till en stor studie enligt vilken frekvensen av honor som uppvisade stereotypier var 31–85 %. Utöver sådana stereotypier förekommer andra onormala beteenden såsom självstympling av svansen eller pälsbitning.

Utvecklingen av stereotypier beror enligt rapporten på flera omständigheter. En viktig orsak är burmiljön. Uppvisande av stereotypa beteenden har enligt rapporten även genetiska aspekter eftersom vissa minktyper är mer drabbade än andra. Tidig avvänjning ger enligt rapporten en ökad frekvens av stereotypa beteenden hos den vuxna minken. Stereotypier förekommer inte i det fria och inte heller bland minkar som finns i inhägnader i djurparker som försetts med s.k. miljöberikande anordningar. Frekvensen av stereotypier minskar kraftigt om minken får tillgång till sysselsättning. Hos vissa minkar har stereotypa beteenden även minskat om de placerats i större burar. I rapporten anges vidare att utförandet av det stereotypa beteendet påverkas av hunger. Det ökar före utfodringen och om minken stressas.

Rapporten behandlar också frågan om minkar bör ha tillgång till simvatten och hänvisar till försök i vilka mink, som har haft tillgång till simvatten, har uppvisat en ökad frekvens av stereotypier om tillgången till vatten senare har begränsats. Minkarna fick också höga nivåer av stresshormon efter att tillgången till simvatten begränsades.

Sammantaget skulle således stereotypa beteenden orsakas av interaktioner mellan genetiska förutsättningar, tidiga erfarenheter, boendemiljö och andra miljöfaktorer. De närmare sambanden är dock oklara. I rapporten rekommenderas att inhysningen av mink förbättras väsentligt mot bakgrund av den höga dödligheten hos minken och de stereotypier som djuren uppvisar. Särskilt nämns att naturliga beteenden som att springa, klättra och simma inte är möjliga för mink att utföra i dagens

inhysningssystem. Vidare rekommenderas att alla djur skall ha tillgång till föremål som stimulerar normalt beteende och att de skall ha tillgång till exempelvis plattformar eller cylindrar, halm och/eller vattenbehållare.

I sin rapport från 2002 konstaterade Jordbruksverket att 4 § djurskyddslagen inte kan anses vara uppfylld fullt ut, att traditionella bursystem bör avvecklas samt att system som tillgodoser minkars behov av bad- och simvatten bör utvecklas. Verket ansåg dock att ytterligare forskning krävs för att undersöka hur väl nya system uppfyller minkens beteendebestånd.

I Pälstdjursnäringens utredningens betänkande Djurens välfärd och pälsdjursnäringen (SOU 2003:86) drogs bl.a. slutsatsen att det finns indikationer på att minkuppfödningen som den ser ut i dag inte uppfyller kraven i djurskyddslagen. Utredningen föreslog i betänkandet att djurhållningen för minkar skall utvecklas på samma sätt som för andra djur, exempelvis värphöns. Djurhållningen måste bättre anpassas till djurens behov och ge dem utökad möjlighet att på sätt som anges i 4 § djurskyddslagen bete sig naturligt.

Utredningen betonade att ansvaret för att förbättra förhållandena för minkarna vilar på minknäringen och att om 4 § djurskyddslagen inte är uppfylld till slutet av 2010 bör minknäringen helt eller delvis läggas ner.

Regeringen konstaterar att den vilda minken är ett aktivt, jagande rovdjur med stort rörelsebehov. Den har ett solitärt levnadssätt och undviker närkontakt med andra minkar. Farmad mink förefaller emellertid ha större flexibilitet i det sociala beteendet. För att kunna utföra sina naturliga beteenden måste minken ha tillräckligt stor yta att röra sig på och en miljö som är utformad så att den kan tillgodose sitt aktivitetsbehov. Mot bakgrund av den forskning som gjorts om minkarnas välfärd och de utredningar och rapporter som publicerats och som redovisats i promemorian står det klart att det skyndsamt behövs ändringar i lagstiftningen för att minkarnas behov av en stimulerande djurmiljö skall kunna tillgodoses.

## 6.1 Förhållandena för mink behöver förbättras

**Regeringens förslag:** Minkarnas naturliga beteende främjas genom att det klargörs i djurskyddslagen att minkar som föds upp för pälsproduktion skall hållas på ett sådant sätt att deras behov av att röra sig, klättra, utöva sitt jaktbeteende och ägna sig åt annan sysselsättning samt av att periodvis vara ensamma kan tillgodoses. Minkar skall dessutom ha tillgång till vatten att simma i.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om villkor för hållande av mink för pälsproduktion.

**Promemorians förslag:** Förslaget överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta av de instanser som yttrat sig är positiva eller har ingen erinran eller synpunkt på förslaget att skärpa bestämmelserna om minkar och anser att förhållandena för mink behöver förbättras. Ett antal instanser ifrågasätter emellertid kraven på simvatten och på att jaktbeteendet skall kunna utövas.

*Djurskyddsmyndigheten* är positiv till föreslagna ändringar och anser att de bör gälla alla rovdjur. *Svenska Djurskyddsföreningen* utgår från att kraven är vetenskapligt väldokumenterade och tillstyrker ändringarna mot den bakgrunden. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har inget att erinra mot förslagen under förutsättning att de kan motiveras utifrån djurskyddsskäl. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* och *Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)* menar att det inte bör ställas krav på simvatten och utövande av jaktbeteende eftersom det fortfarande saknas kunskap om minkens behov av detta. *Livsmedelsekonomiska institutet* anser att förslagen inte är en effektiv åtgärd eftersom näringen kommer att flytta utomlands och djurskyddsproblemen då exporteras. Samma åsikt har *Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)* som också saknar en total sammanvägning av fördelar och nackdelar och anser att ytterligare utredning behövs. *Länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge och Skåne län* anser att det inte presenteras tillräckliga samstämmiga vetenskapliga skäl för de föreslagna förändringarna. *Eksjö* och *Skara kommuner* avstyrker förslagen. *Värnamo kommun* påpekar att kraven på dem som håller minkar blir högre än på dem som håller t.ex. sällskapsdjur och ifrågasätter den vetenskapliga grunden. *Karlskrona* och *Sölvesborgs kommuner* anser att man bör invänta forskningsresultat. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Näringslivets regelnämnd (NNR)*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Fiskares Riksförbund*, *Sveriges Pältdjursuppfödare Riksförbund (SPR)*, *Företagarna*, *Nordvacc*, *Sölvesborgs Socialdemokratiska Arbetarekommun*, *Föreningen Ågarfrämjandet*, *Sveriges jordägareförbund* och *Svensk Fågel Service AB* avstyrker förslaget och anser bl.a. att det inte bygger på kunskap eller beprövad erfarenhet och att simning inte är ett biologiskt beteendebehov hos mink. *Nordiska Jordbruksforskarens Förening (NJF)* anser att regeringen har missuppfattat begreppet ”naturligt beteende” och att lantbrukets husdjur inte är betjänta av att kunna utföra samtliga beteenden som kan observeras i det vilda.

*Riksdagens ombudsmän (JO)*, *länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge och Västra Götalands län*, *Djurskyddsmyndigheten*, *SLU* och *Umeå kommun* anser att den föreslagna bestämmelsen inte bör tas in i lagen, utan hör hemma på förordnings- eller föreskriftsnivå.

## Skälen för regeringens förslag

### *Precisering av djurskyddslagen*

Som framgår av kapitel 4 skall alla djur som omfattas av djurskyddslagen skyddas mot onödigt lidande och sjukdom samt hållas på ett sådant sätt att deras hälsa främjas och att de har möjlighet att bete sig naturligt. Särskilda omständigheter kring djurhållningen kan utgöra skäl att ytterligare förstärka djurskyddet. Sådana omständigheter har ansetts föreligga i fråga om lidande när det gäller bl.a. tävlingsdjur och djur som används för förevisning.

Beträffande minkar måste det på samma sätt göras särskilda överväganden i fråga om djurens möjlighet att bete sig naturligt. Övervägandena grundas på vad som utifrån gjorda erfarenheter och forskningsresultat måste anses vara minkens naturliga beteende. De kunskaper som

finns visar att minkar i naturligt tillstånd huvudsakligen är solitära rovdjur som har ett stort rörelsebehov och simmar och jagar i vatten.

Till skillnad från rovdjuren hundar och katter, som har varit i människans tjänst i årtusenden, anses minkar vara domesticerade endast i begränsad omfattning. Den allmänna uppfattningen är att deras behov av rörelse och sysselsättning inte tillgodoses genom de nu gällande föreskrifterna om hållning av mink.

Mink uppvisar vissa stereotypa beteenden i alltför hög grad. Stereotypier anses vara bland de vanligaste beteendestörningarna hos djur. De förekommer hos de flesta arter som hålls i fångenskap i karga miljöer, vilket har tolkats som ett tecken på understimulans.

Pälsdjursnäringens utredningen gjorde i sitt betänkande den bedömningen att det finns indikationer på att minknäringen i dess nuvarande form strider mot 4 § djurskyddslagen. Utredningen föreslog att djurhållningen beträffande minkar måste förbättras, att ytterligare forskning om minkars beteende och behov krävs samt att näringen bör avvecklas om indikationerna på att djurskyddslagen inte är uppfylld inte har upphört till slutet av 2010. Som anförts i promemorian bör frågan ställas om det är försvarbart att resurser satsas på att utveckla en så kontroversiell näring som minknäringen, särskilt mot bakgrund av att det kan antas vara svårt, kanske omöjligt, att hålla mink på ett sådant sätt att det fullt ut uppfyller djurskyddslagens intentioner om naturligt beteende. Regeringen gör samma bedömning som promemorian, nämligen att det är viktigt att ändringar snabbt kommer till stånd som innebär att minkar kan utöva sina naturliga beteenden.

I en ny bestämmelse i djurskyddslagen bör föreskrivas att minkar som föds upp för produktion av päls skall hållas så att minkens rörelse- och sysselsättningsbehov tillgodoses. Som en ytterligare precisering av det sistnämnda kravet bör föreskrivas att minkar skall ha tillgång till vatten att simma i. Den närmare bakgrunden till dessa krav utvecklas i det följande.

*Lagrådet* anser – i likhet med ett antal remissinstanser – att djurskyddslagens systematik bör bibehållas och att de erforderliga bestämmelserna om minkhållning därför bör införas i djurskyddsförordningen och i föreskrifter meddelade av Djurskyddsmyndigheten. Regeringen instämmer i att bestämmelser av det slag som här föreslås i flertalet fall regleras på förordningsnivå. Djurskyddslagen är, som Lagrådet framhåller, en ramlag med stadganden som oftast inte gör åtskillnad mellan olika djurarter. Som Lagrådet också framhåller finns det dock redan en bestämmelse i lagen som rör vissa angivna djurslag. Systematiken är därför inte helt konsekvent. Skälet till att regeringen föreslår en lagändring är främst att de ändringar i djurhållningen som blir följden av de nya bestämmelserna kan komma att få omfattande konsekvenser för minknäringen.

#### *Minkens miljö behöver berikas med simmöjligheter*

En viktig fråga är om minkar för sitt välbefinnande behöver tillgång till vatten att simma i. Flera remissinstanser, bl. a. Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Länsstyrelserna i Jönköpings och Västra Götalands samt Blekinge och

Skåne län, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Sveriges Pälsdjursuppfödarens Riksförbund (SPR), ett antal kommuner och Nordiska Jordbruksforskarens förening (NJF) har pekat på bristen på vetenskapliga belägg för att simbeteendet är ett biologiskt behov som har betydelse för utvecklandet av stereotypa beteenden.

Även om det i vissa vetenskapliga publikationer inte har kunnat påvisas att frekvensen stereotypier minskat när mink har haft tillgång till vatten får det enligt regeringens mening, mot bakgrund av den tidigare nämnda EU-rapporten, anses vara klarlagt att minkar är beredda att arbeta hårt för att komma åt en sådan miljöberikning som simvatten utgör. I rapporten anges att minken i en studie, och sålunda under experimentella förhållanden, har visat stark motivation för att få simma. Vidare anförs att den vanliga minkburen inte tillgodoser viktiga behov hos minken.

Regeringen delar Djurskyddsmyndighetens syn att det är angeläget att minska förekomsten av stereotypt beteende hos mink som föds upp för pälsproduktion och att den föreslagna förändringen ger förutsättningar för en förbättrad situation för minken. Förbundet Djurens Rätt anför att minkvalpar inte utövar stereotypa beteenden om de hålls i stora inhägnader med naturlig växtlighet, flera bolådor, tunnlar, klättergrenar och en vattendamm.

Nyare forskning om minkens behov har bedrivits i Nederländerna av Claudia M. Vinke m.fl. I den 2004 framlagda doktorsavhandlingen *Cage enrichment and welfare of farmed mink* (Universal Press B.V., Veenendaal), anges att det med nuvarande kunskap inte förefaller som om avsaknad av simvatten resulterar i ökade nivåer av onormalt beteende som skulle indikera kronisk stress. I avhandlingen dras av detta den försiktiga slutsatsen att simning inte är ett beteendebehov för farmad mink. Samtidigt anges dock att det är visat att simning har ett stort värde för minken som en berikning av miljön och att tillgången till simvatten kan öka frekvensen lekbeteende hos minkvalpar. Lekbeteende hos valparna har visat sig vara korrelerat med förekomsten av stereotypa beteenden hos vuxna djur på så sätt att valpar som har vuxit upp inom minkfamiljer som har visat en hög frekvens lekbeteende hade färre stereotypier som vuxna än de djur som vuxit upp inom familjer med lägre frekvens lekbeteende.

Förbundet Djurens Rätt har påpekat att den vilda minkens aktiva tid spenderas i eller i närheten av vatten samt att den är bra på att simma och dyka och att en stor del av dess födosök och jakt sker i akvatiska miljöer. Djurskyddsmyndigheten har i sitt remissvar i anledning av Pälsdjursnäringsutredningen påpekat att det är en tydlig försvagning av 4 § djurskyddslagen att likställa naturligt beteende med biologiskt beteendebehov. Myndigheten anser att när man tillgodoser djurens biologiska beteendebehov så främjar man deras hälsa, medan att ge djuren "möjlighet att bete sig naturligt" är något som höjer livskvaliteten för djuren i fångenskap och som syftar till något mer än bara fysiologisk hälsa. Med hänvisning till de uttalanden från olika forskare som Pälsdjursnäringsutredningen har åberopat anser Djurskyddsmyndigheten vidare att det visserligen inte råder enighet bland forskarna beträffande minkarnas "biologiska beteendebehov" av simning. Dock är de flesta forskare eniga om att minkens benägenhet att jaga föda i vatten är ett



naturligt beteende. Enligt Djurskyddsmyndigheten är minken anpassad till en semiakvatisk miljö.

Åsikterna om minkarnas behov av tillgång till vatten går således vitt isär. Slutsatsen av det anförda måste emellertid enligt regeringens mening bli att brist på vatten att simma i innebär att minkar inte har möjlighet att i tillräcklig utsträckning få utlopp för sitt naturliga beteende samt att tillgång till vatten att simma i kan minska förekomsten av stereotyper. Möjligheten för minkar att simma i vatten måste anses vara av så stor betydelse att det bör vara ett s.k. funktionskrav hos anläggningar för minkuppfödning.

*Lagrådet* har avstyrkt att bestämmelser om tillgång till vatten att simma i införs. Lagrådet har därvid hänfört sig till den proportionalitetsprincip som framgår av Europadomstolens praxis och anfört följande: ”Enligt 2 § djurskyddslagen skall djur behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Enligt 4 § skall de hållas på ett sådant sätt att deras hälsa främjas och att de har möjlighet att bete sig naturligt. Proportionalitetsprincipen får anses innebära att ingrepp i djurhållningsnäringen för att tillgodose djurens behov i dessa hänseenden är acceptabla; längre gående ingrepp – t.ex. sådana som avser att tillgodose mera än behovet av naturligt beteende – kan anses gå alltför långt.” Lagrådet hänvisar till Pälsdjurnäringsutredningens betänkande, av vilket det framgår att det dåvarande forskningsläget inte gav stöd för en slutsats om att simning är ett biologiskt beteendebestånd hos minken, samt till att åsikterna om minkens behov härvidlag går vitt isär. Det är därför enligt Lagrådet inte klarlagt att det föreslagna kravet på sådan tillgång är tillräckligt välgrundat för att kunna anses vara ett proportionerligt ingrepp enligt Europadomstolens praxis, inte minst med hänsyn till den relativt korta övergångstid som föreslås.

Som framgår ovan har regeringen vid sina överväganden om kravet på tillgång till vatten att simma i utgått, förutom från utredningens betänkande, från en rad olika forskningsrapporter, varav en del publicerats efter det att betänkandet lämnades (se t.ex. Claudia M. Vinkes tidigare nämnda avhandling). Det framgår av dessa rapporter att stereotypa beteenden förekommer hos minkar som hålls för pälsproduktion medan minkar i det fria inte uppvisar sådana beteendestörningar. Det framgår också tydligt att olika former av berikning och inredning i djurmiljön för minkarna gör att förekomsten av stereotyp beteende kan minskas. Djurmiljön kan berikas på olika sätt. Exempelvis kan cylindrar, grenar, halm och olika leksaker läggas in i burarna. Forskningen visar emellertid att vatten att simma i är en mycket verkningsfull miljöberikning när det gäller att minska stereotypiförekomsten. Det är också denna berikning som många gånger föredras av minkarna och i försökssituationer har det visat sig att djuren är beredda att arbeta hårt för att komma åt den berikning som vatten att simma i utgör. Regeringen anser att detta ger tillräckligt stöd för att dra slutsatsen att tillgång till vatten är en värdefull miljöberikning som underlättar för minkarna att utöva sitt naturliga beteende. Regeringen gör således en annan bedömning av frågan än Lagrådet. Regeringen anser därför att bestämmelser om tillgång till vatten att simma i bör införas trots Lagrådets yttrande.

Regeringen delar den syn som förs fram i promemorian, nämligen att minkar för sitt välbefinnande bör ges möjlighet att få utlopp för sitt naturliga beteende. Regeringen anser i likhet med Förbundet Djurens Rätt, Sveriges Veterinärförbund och Djurskyddet Sverige att klätterbeteendet då måste tillgodoses.

SVA anser att den farmuppfödda minkens behov av klättring inte är belagt. Även NJF anser att klättring inte är ett specifikt behov för farmad mink. Flera av de remissinstanser som är tveksamma till minkars behov av vatten att simma i, t.ex. Länsstyrelserna i Jönköpings och Västra Götalands län samt Helsingborgs och Umeå kommuner, har dock inget att erinra mot att minkarna ges klättermöjligheter.

Flera remissinstanser har beträffande frågan om minkar behöver möjligheter att klättra påpekat att minken i naturen sällan ses klättra och att den primärt är ett marklevande djur. Regeringen har ingen annan uppfattning. Minkar är inte klättrande djur som exempelvis ekorrar. Som remissinstanserna själva anför utnyttjas dock s.k. klätterburar väl av minkar som ofta vistas i den övre delen av buren samt hoppar upp och ner mellan den nedre och övre delen av buren. Det torde därför stå klart att nivåskillnader som ger möjlighet till klättring är en viktig miljöberikning. I enlighet med vad som föreslås i promemorian bedömer regeringen därför att minkar för sitt välbefinnande och för att få utlopp för sitt naturliga klätterbeteende behöver ha tillgång till sådan miljöberikning som ger dem möjlighet att klättra.

#### *Minkens miljö behöver berikas så att jaktbeteendet kan tillgodoses*

Regeringen delar Djurskyddsmyndighetens åsikt att jaktbeteendet hos rovdjur är ett naturligt födosöksbeteende av liknande slag som grisarnas bökande och hönsens pickande. Dessa behov tillgodoses inom djurhållningen genom att grisar ges tillgång till halm och hönsen till sandbad som också används till att picka i. Även minkens behov i samband med födosöksbeteende måste få komma till uttryck genom att djuren tillåts utföra det naturliga beteendemönstret i bytesfångst.

Statens jordbruksverk och SVA anser visserligen att det inte är vetenskapligt verifierat att utövande av jaktbeteende skulle medföra förbättringar för farmuppfödd mink och NJF anser att jakt inte är ett specifikt behov för farmad mink. Enligt Pälsdjursnäringsutredningen utför emellertid vilda rovdjur rörelseaktivitet innan de kan få tillgång till föda och motivationen att jaga kvarstår ofta även i fångenskap trots att tillgången på föda är säkrad.

Regeringen bedömer därför, i likhet med promemorian, att minkar för sitt välbefinnande och för att få utlopp för sitt naturliga beteende behöver ha tillgång till sådan miljöberikning som ger dem möjlighet att tillfredsställa sitt jaktbeteende.

Flera remissinstanser, bl.a. Djurskyddsmyndigheten och LRF, har påpekat att inte alla beteenden som förekommer hos djur i deras naturliga tillstånd är önskvärda hos djur i fångenskap och att vissa beteenden, såsom utövandet av jaktbeteendet, inte bör få omfatta andra levande djur. Regeringen instämmer i detta. Det är inte fråga om att tillåta minkarna att

fånga levande bytesdjur eller liknande. Minkar bör dock ges utrymmen, utrustning och plats att utöva det beteende som naturligt finns hos ett rovdjur. Att förbättra möjligheten till utövande av minkarnas jaktbeteende utgör således en del av strävandena att berika burmiljön så att djurskyddslagens intentioner uppfylls.

#### *Ytterligare miljöberikning behövs*

Det är väl känt att minken är ett solitärt djur som endast har utbyte av social samvaro med artfränder vid parning och ungvårdnad. Den vuxna minken har ett starkt behov av att komma bort från andra minkar och upprätta ett eget område, vilket också SLU påpekat i ett tidigare yttrande med anledning av Pälsdjursnäringens utredningen.

Regeringen bedömer, i likhet med promemorian, att minkar för sitt välbefinnande och för att få utlopp för sitt naturliga beteende behöver ha utrymme att ägna sig åt annan sysselsättning och ha möjlighet att periodvis vara ensamma.

Vid berikning av djurens miljö måste hänsyn tas till den vuxna avelsminkens periodvisa behov av avskildhet från andra minkar, även inbegripet honans behov av att dra sig undan valpkullen mot slutet av digivningen. I detta sammanhang måste hänsyn också tas till valparnas behov av social samvaro och deras möjlighet att utveckla sitt lekbeteende samt sitt klätterbeteende. Forskning har visat att det är stressande för honorna att tvingas vistas i närheten av andra honor utan möjlighet till avskildhet. Honor som placerades i burar med en tom bur emellan uppvisade färre stereotypier än om de placerades i burar bredvid varandra. Den vuxna minken måste således ges möjlighet att välja en miljö som begränsar syn-, hörsel- och luktintryck från andra minkar eftersom minken är ett utpräglat ensamlevande djur utom vid parning och under valpstadiet. Regeringen har därför samma uppfattning som Djurskyddsmyndigheten, nämligen att arealkravet för mink behöver ökas avsevärt jämfört med vad som förekommer idag samtidigt som det måste vara möjligt för den vuxna minken att finna en avskild plats i sin miljö.

## 6.2 Förslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen

**Regeringens bedömning:** Den föreslagna ändringen av djurskyddsbestämmelserna är förenlig med regeringsformens och Europakonventionens skydd för egendoms- och näringsfriheten.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän (JO)* bedömer, med hänvisning till vad som har anförts i promemorian angående regeringsformens bestämmelser om skydd för egendoms- och näringsfriheterna och om Europakonventionen, att förslaget om skärpning av reglerna inte skulle strida mot regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser till skydd för egendom och näringsfrihet, så länge som skärpningen grundar sig enbart på djurskyddsskäl. Etiska skäl bör enligt JO

inte ensamma ligga till grund för en författningsändring i den föreslagna riktningen. *Justitiekanslern (JK)* har inget att erinra mot förslagen men vill tillägga att han – mot bakgrund av att promemorian föreslår att ersättning för upphörande av verksamhet skall utgå – inte har funnit anledning att gå in på någon närmare granskning av övervägandena rörande 2 kap. 18 § regeringsformen och artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att förslaget verkliga syfte är att förbjuda näringen och att det därför strider mot grundlagsskyddet för näringsfrihet och för egendom. LRF påpekar att rättighetsreglerna i grundlagen i tveksamma fall anses böra tolkas till den enskildes förmån. *Svenskt Näringsliv* menar att förslaget inte vilar på vetenskap och beprövad erfarenhet, att den praktiska effekten av förslagen blir ett ingrepp i näringsfriheten och i egendomsskyddet som sker på mycket oklara och vaga grunder samt att förslaget därför inte är förenligt med grundläggande rättssäkerhetsprinciper. *Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR)* anser att regelskärpningarna förefaller vara ett icke väl maskerat näringsförbud. Också *Sveriges Pälsdjursuppfödarens Riksförbund (SPR)* tolkar förslaget som ett sätt att utfärda näringsförbud. *Företagarna* avstyrker förslaget med hänvisning till 2 kap.18 och 20 §§ regeringsformen. Även *Föreningen Ägarfrämjandet*, till vars yttrande *Sveriges jordägareförbund* ansluter sig, avstyrker förslaget och åberopar regeringsformens bestämmelser samt första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den föreslagna ändringen i djurskyddslagen innebär en inskränkning i näringsfriheten enligt 2 kap. 20 § regeringsformen. Flera remissinstanser har anfört att de anser att förslaget strider mot regeringsformen. Det har vidare framförts att förslaget inte är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt.

I förarbetena till grundlagsbestämmelserna om egendoms- och näringsfriheterna anges, som framgått ovan, att vid bedömningen av vad som är ett angeläget allmänt intresse måste hänsyn tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett demokratiskt samhälle. De skäl som anförs för ingreppet har därför betydelse för bedömningen av om ingreppet kan anses vara tillåtligt.

Vad som avses med ordet rättssäkerhetssynpunkt förklaras inte i förarbetena. Det får dock ses som en erinran om att den enskildes intresse skall vägas in vid bedömningen (Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Stockholm 1996, s. 32).

Mot ett allmänt intresse av att i djurskyddssyfte skärpa reglerna skall således ställas den enskildes intresse av att fortsätta bedriva en pågående näringsverksamhet. Allmänt gäller att en ändring av de rättsregler som påverkar enskildas rättigheter måste ske på grundval av ett sakligt underlag grundat på forskningsrön och liknande.

Som tidigare har framgått finns det stora brister i djurskyddet när det gäller minkuppfödningen. Bristerna hänför sig till djurens möjligheter att i fångenskap utöva sitt naturliga beteende. Att minkens behov inte är uppfyllda framgår av forskningsresultat från flera olika länder. Resultaten är visserligen inte entydiga men dessa resultat och gjorda erfarenheter av den vilda minkens naturliga beteende talar för att bristerna i djurskyddet är så omfattande att minknäringen i detta avseende inte är acceptabel i sin nuvarande form. Det är från allmän

synpunkt angeläget att bristerna undanröjs. Den ändring av lagstiftningen som föreslås är således motiverad från djurskyddssynpunkt.

Som tidigare nämnts innehåller Europakonventionen inte någon bestämmelse med specifikt skydd för näringsfriheten. Däremot kan bestämmelsen om den enskildes rätt till respekt för sin egendom i artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till konventionen få betydelse vid inskränkningar av ägarens rätt att använda sig av sin egendom, t.ex. vid ingrepp mot den som bedriver en tillståndspliktig rörelse. När det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har Europadomstolen (Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna) anlagt ett för den enskilde relativt strängt synsätt och funnit att även ganska betydande inskränkningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2 uppl. Stockholm 2002, s. 385). Enligt praxis kring Europakonventionen krävs det dock att det allmännas intresse av ett ingrepp beträffande den enskildes egendom står i proportion till den enskildes intresse – den s.k. proportionalitetsprincipen.

*Lagrådet* har som framgått i föregående avsnitt avstyrkt att bestämmelser om tillgång till vatten att simma i införs. Det är enligt Lagrådet inte klarlagt att det föreslagna kravet på tillgång till vatten att simma i är tillräckligt välgrundat för att kunna anses vara ett proportionerligt ingrepp enligt Europadomstolens praxis, inte minst med hänsyn till den relativt korta övergångstid som föreslås för pågående verksamheter. Som framgår av avsnitt 6.1 delar regeringen inte Lagrådets bedömning beträffande de motiv som kan anföras för förslaget. Den nu föreslagna ändringen av djurskyddslagstiftningen kan enligt regeringens bedömning därför inte anses strida mot nämnda bestämmelse i tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Regeringen konstaterar vidare att det vid åtgärder av det slag som nu är aktuellt enligt Europadomstolens praxis tillmäts stor betydelse vid bedömningen av proportionaliteten om det lämnas ekonomisk kompensation. Som framgår av avsnitt 7.1 anser regeringen att företag inom minknäringen som tvingas upphöra med verksamheten bör kunna få ersättning.

När det slutligen gäller regeringsformens egendomsskydd i 2 kap. 18 § tar detta sikte på ”expropriation eller annat sådant förfogande” eller att ”det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad”. Av de tidigare redovisade förarbetsuttalandena framgår att grundlagsskyddet i första hand gäller inskränkningar genom byggnadsreglerande eller markreglerande bestämmelser. De nu föreslagna ändringarna av djurskyddslagstiftningen innehåller inte något förbud mot minkhållningen som sådan. Anläggningar för minkuppfödning får även fortsättningsvis användas om verksamheten anpassas till de nya reglerna.

De föreslagna skärpningarna av djurskyddskraven vid uppfödning av mink är dock i flera hänseenden långtgående. Dessa kan få till följd att befintlig verksamhet för uppfödning inte kan drivas vidare med lönsamhet. Det skulle därmed kunna hävdas att skärpningarna innebär en indirekt inskränkning av användning av mark och byggnader med avseende på sådana anläggningar för minkuppfödning som måste avvecklas. Det är emellertid knappast rimligt att ge 2 kap. 18 § regeringsformen en sådan vid tolkning. Skärpningarna av regelsystemet avser formerna

för viss produktion, inte markanvändningen som sådan. Övervägande skäl talar därför för att 2 kap. 18 § regeringsformen över huvud taget inte är tillämplig på den föreslagna regleringen. Därmed aktualiseras inte heller frågan om ersättningskyldighet enligt 2 kap. 18 § andra stycket.

Detta utesluter givetvis inte att ekonomisk ersättning ändå kan utgå. Regeringen återkommer till detta i kapitel 7. Sammanfattningsvis kan emellertid konstateras att den nu föreslagna regleringen enligt regeringens bedömning inte strider mot regeringsformen.

### 6.3 Ikraftträdande och övergångsperiod

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna skall träda i kraft den 1 januari 2007. I fråga om befintliga anläggningar skall de dock tillämpas först fr.o.m. den 1 januari 2009.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Förbundet Djurens Rätt* förordar en ettårig övergångstid och även *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att tillämpningen bör kunna tidigareläggas. Flera remissinstanser, bl.a. *Statens jordbruksverk*, *Karlskrona kommun* och *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att genomförandetiden är för kort. *Länsstyrelsen i Kalmar län* har samma uppfattning och pekar på att övergångstiden för större omställningar i djurhållning i andra sammanhang, t.ex. i fråga om hållande av burhöns, bestämts till 10 år.

**Skälen för regeringens förslag:** Som anförts i promemorian har de nuvarande förhållandena inom minkuppfödningen bestått under lång tid trots att kunskap om problemen funnits. Det måste anses vara brådskande att förbättra förhållandena. De skärpta bestämmelser som föreslås bör därför tillämpas så snart som möjligt efter ikraftträdandet.

På grund av den stora förändring i minknäringen som de nya bestämmelserna kommer att innebära behövs dock en övergångsperiod, som emellertid inte bör vara för lång.

I promemorian föreslogs en övergångsperiod om två år för befintliga anläggningar. Samma period föreslogs i lagrådsremissen.

*Lagrådet* har i sitt yttrande anført att det föreslagna kravet på tillgång för minkarna till vatten att simma i inte står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen bl.a. med hänsyn till den relativt korta övergångstiden. Som framgår av avsnitt 6.1 gör regeringen till skillnad från *Lagrådet* bedömningen att förslaget är förenligt med tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Som tidigare framhållits är det brådskande att förbättra förhållandena inom minknäringen. Regeringen finner därför inte skäl att förlänga övergångsperioden.

Djurskyddsmyndigheten har påpekat att övergångsbestämmelsen bör formuleras annorlunda än vad som har föreslagits i promemorian med hänsyn till att avsikten med övergångsperioden är att ge befintliga farmer tid till anpassning till de nya reglerna. Regeringen instämmer i detta. Övergångsbestämmelsen bör därför formuleras så att den föreslagna lagändringen träder i kraft den 1 januari 2007, men tillämpas först fr.o.m. den 1 januari 2009 på vid ikraftträdandet befintliga anläggningar. Detta

innebär att minkuppfödning som startas efter ikraftträdandet måste utformas i enlighet med de nya bestämmelserna redan från början.

Prop. 2005/06:197

## 7 Ekonomisk ersättning

### 7.1 Ersättning för upphörande av verksamhet

**Regeringens bedömning:** Företag inom minknäringen som på grund av regelskärpningarna tvingas att upphöra med sin verksamhet bör kunna få ersättning.

Den närmare utformningen av ersättningen bör utredas i särskild ordning. Regeringen avser att meddela bestämmelser om ersättningen i förordning.

Utgångspunkten för ersättningen bör vara att företagen ersätts för förlorade intäkter, oavskrivet restvärde på byggnader och inventarier samt rivning av anläggningar och iordningställande av mark.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att det är tveksamt om näringen bör få ersättning vid nedläggning av företag. *Svea hovrätt, Miljööverdomstolen*, ifrågasätter om ersättningen skall omfatta kostnader för iordningställande av mark eftersom detta skulle avvika från det system som råder enligt miljöbalken. *Uppsala Universitet, juridiska fakulteten* stöder förslaget till ändringar i djurskyddslagen men motsätter sig starkt att näringen skall få ersättning. Fakulteten menar att djurskyddet tillhör miljöskyddet och att det därför inte hör till det område som regelmässigt medges ersättning när lagstiftaren väljer att skärpa kraven på verksamheterna. Förutom att en ersättningsrätt inte har stöd i lagen anser fakulteten att en sådan är direkt olämplig. Även *Statskontoret* avstyrker förslaget om ekonomisk kompensation. *Statens jordbruksverk* är positivt till ekonomisk ersättning, men framhåller att det saknas bedömningar av vilka ekonomiska och andra effekter en nedläggning får för företag som helt eller delvis är beroende av den primära produktionen, exempelvis leverantörer av de slaktbiprodukter från fjäderfäslakterierna som används som minkfoder. *Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)* föreslår att det i stället för ekonomisk kompensation skall utgå investeringsstöd för att företagen skall kunna uppfylla reglerna. Även *Sölvesborgs kommun* anser att delar av avvecklingskostnaderna bör ställas till näringens förfogande för att genomföra omställningen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* påpekar att det inte brukar utgå ersättning till övriga lantbruksnäringen när det ställs krav på förändringar. *Skara kommun* påpekar att slaktavfall används av minknäringen i Sverige årligen och bedömer att köttproduktionen vid en avveckling av minknäringen skulle vidkännas en kostnadsfördyring. *Lantbrukarnas Riksförbund* påpekar att även andra näringar som genom minknäringen får en lönsam avsättning för slaktbiprodukter kommer att drabbas hårt. *Djurskyddet Sverige* anser att den ekonomiska ersättningen måste styras så den inte utnyttjas till "flyttbidrag". *Svensk Fågel Service*

*AB* anser att en nedläggning av pälsdjursnäringen kommer att leda till ökade kostnader för destruktion av restprodukter. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* motsätter sig inte förslaget under förutsättning att fullgod ersättning utgår för den skada som vållas berörda näringsidkare. Man frågar sig vidare om ersättningsnivån är tillräcklig eftersom förslaget avvisar ersättning på affektiva grunder. Man påpekar att den yrkesmässiga identiteten och den förvärvade kunskapen för en person inom minknäringen blir en värdelös tillgång för denna person. *Sölvesborgs socialdemokratiska arbetarekommun* påpekar att det i kostnaderna inte medräknats ersättning till andra näringar såsom slakterier, kycklingindustri samt fiskberedningsindustri. *Föreningen Ägarfrämjandet* har anfört att det av regeringsformens bestämmelse om skydd mot ingrepp i egendomsfriheten följer att ersättning vid ingrepp skall regleras i lag.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Ersättning bör utgå*

Enligt traditionell uppfattning har ersättning inte utgetts för generella inskränkningar i rådigheten över mark som grundas på ny lagstiftning, t.ex. på miljöområdet. Andra rådighetsinskränkningar har ersatts enligt en intresseavvägning – ju starkare skäl som från allmän synpunkt talar för inskränkningen desto sämre blir ersättningsmöjligheterna. När det gäller andra ingrepp såsom återkallelse och ändring av tillstånd – vilket är av intresse här eftersom pälsdjursuppfödning är tillståndspliktig – har man resonerat på liknande sätt enligt följande.

Frågan om ersättning för förluster har ansetts bero på skälen till ingreppet. Om tillståndshavaren har eftersatt villkor för verksamheten utgår inte någon ersättning och inte heller om ingreppet motiverats med vägande hänsyn till allmän ordning och säkerhet, smittofara, brandfara, trafiksäkerhetsskäl eller andra säkerhetsskäl. Sker ingreppet däremot av ekonomiska, organisatoriska eller rättviseskäl kan den enskilde ha rätt till ersättning. Om ingreppet föranleds av ny lagstiftning skulle tillståndshavarens förväntningar på det en gång beviljade tillståndet kunna tala för att det skall utgå ersättning. Lagstiftning är dock i princip generell till sin karaktär, varför skäl talar för att den skulle få accepteras även utan ersättning. Å andra sidan kan en skärpning av lagstiftning som rör en viss näring ha en så begränsad inriktning att lagstiftningens generella natur är mindre påtaglig. Detta är exempelvis fallet med ny lagstiftning som endast berör minknäringen. Rimligheten i ett ingrepp påverkas också av om ersättning utgår till tillståndshavaren.

Flera remissinstanser anser att det är tveksamt om ersättning bör utgå bl.a. eftersom detta inte krävs enligt regeringsformen.

Som framgår av avsnitt 6.2 omfattas den föreslagna skärpningen av djurskyddsbestämmelserna enligt regeringens bedömning inte av regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd. Vad regeringsformen föreskriver om ersättning är därför inte tillämpligt i detta sammanhang.

Den föreslagna skärpningen av djurskyddsbestämmelserna för minknäringen innebär en avsevärd höjning av ambitionerna för djurskyddet inom minknäringen. En anpassning av anläggningarna för minkupp-



födning till de nya bestämmelserna kommer att innebära en kraftig förbättring av djurmiljön som medför att minkarnas möjligheter till naturligt beteende tillgodoses. En anpassning till de nya kraven kommer emellertid även att medföra ekonomiska påfrestningar för minknäringen. I många fall kan det visa sig vara svårt eller omöjligt för minkuppfödarna att efterleva de nya bestämmelserna inom de ekonomiska ramar som de har att rätta sig efter. Det kan därför förutsättas att skärpningarna kommer att leda till nedläggningar inom näringen.

Det är vidare angeläget att de föreslagna förändringarna för minkhållning kommer till stånd så snart som möjligt. En förhållandevis kort övergångsperiod förutses därför mellan ikraftträdandet av de nya bestämmelserna och den tidpunkt då kraven skall vara uppfyllda (se avsnitt 6.3).

I enlighet med vad som anförts ovan utges normalt ingen ersättning vid skärpningar av djurskyddslagstiftningen. De nu föreslagna bestämmelserna innebär dock en stor omställning, som avses genomförd efter en kort övergångsperiod. Ingreppet är därför större än vad som är normalt vid skärpningar av djurskyddsbestämmelserna. Regeringen anser därför vid en sammantagen bedömning av omständigheterna att företag inom minknäringen som tvingas lägga ned verksamheten till följd av de nya bestämmelserna bör kunna få ersättning.

Ett par remissinstanser anser att compensation bör utgå i form av investeringsstöd eller liknande omställningsbidrag till företagen. Regeringen anser det inte motiverat med ett sådant bidrag. Ersättningen bör således begränsas till de verksamheter som måste läggas ned till följd av regelskärpningarna.

I det följande lämnas en redogörelse för vilka företag som enligt regeringens bedömning bör kunna komma ifråga för ersättning, vilken tidsperiod som ersättningen avses omfatta samt utgångspunkterna för ersättningen.

Eftersom ersättningen inte följer av grundlagsbestämmelsen om skydd mot ingrepp i egendomsskyddet finns det inget krav på att ersättningen skall bestämmas i lag. Ersättningen bör därför, i enlighet med vad som föreslås i promemorian, regleras i förordning. I förordningen bör bl.a. klargöras vilka krav som skall ställas för att ersättning skall lämnas för rivning av anläggningar samt hur rätten till ersättning påverkas av om verksamheten helt eller delvis bedrivits i strid med gällande bestämmelser eller tillstånd.

Den närmare utformningen av ersättningen till företag som tvingas avveckla driften bör utredas i särskild ordning. Regeringen avser att ge Jordbruksverket i uppdrag att utforma ett sådant system.

### *Kretsen av ersättningsberättigade*

I begreppet minknäringen ingår enligt promemorian företag som helt eller delvis bedriver uppfödning av mink för pälsframställning samt företag som ägs av näringen eller på annat sätt är helt beroende av näringens fortbestånd. Härmed avses i första hand de två anläggningarna för foderproduktion, men även företag som är helt och hållet inriktade på att förse minkuppfödarna med burar, maskiner och annan utrustning samt fodertillsatser och liknande kan komma i fråga.

När det gäller kretsen av ersättningsberättigade har flera remissinstanser ifrågasatt promemorians bedömning att ersättning endast bör utgå till företag inom minknäringen. Åtgärder på ett område för av naturliga skäl med sig återverkningar på många andra områden. Det är därför nödvändigt att på något sätt begränsa kretsen av ersättningsberättigade. I promemorian drogs denna gräns vid vad som kan kallas minknäringen i egentlig mening, dvs. de företag som antingen ägnar sig åt minkuppfödning för pälsframställning eller ägs av näringen eller är helt beroende av minkuppfödningens fortbestånd. I praktiken skulle det enligt promemorian innebära att minkuppfödare, foderkök samt leverantörer av burar, maskiner, fodertillsatser och liknande omfattas av möjligheter till ersättning. Andra, från minknäringen fristående branscher, såsom hönsuppfödare, fiskindustrier och slakterier skulle däremot enligt promemorian inte omfattas.

Regeringen delar promemorians bedömning om vilka företag som skall kunna komma ifråga för ersättning. Dessa är också verksamma i de branscher som är direkt berörda av förslaget till skärpta bestämmelser. Kan de inte drivas vidare med lönsamhet på grund av nedläggningar av minkuppfödningföretag bör de kunna få ersättning. De indirekt berörda branscherna torde inte påverkas i större utsträckning än att de bör kunna möta eventuella kostnadsökningar som, fastän de kan röra avsevärda belopp i absoluta tal, ändå måste betraktas som mindre. Regeringen anser därför inte att det finns anledning att göra någon annan bedömning än promemorian i fråga om kretsen av ersättningsberättigade.

### *Ersättnings omfattning*

Vid ersättnings bestämmande skulle viss vägledning kunna hämtas från vad som gäller för sådan ersättning som lämnas enligt sådan lag som avses i 2 kap. 18 § regeringsformen. Ersättning vid inskränkning av egendomsskyddet skall enligt 2 kap. 18 § regeringsformen bestämmas för förlusten. Innebörden av detta uttryck framgår inte av bestämmelsen och förklaras inte heller i förarbetena.

En utgångspunkt vid bestämningen av ersättningen kan vara den s.k. differensmetoden som anses vara tillämplig vid bestämning av skadans storlek, bl.a. enligt expropriationslagstiftningen och i olika skadeståndsrättsliga sammanhang. Differensmetoden innebär att man gör en jämförelse mellan det faktiska händelseförloppet, dvs. den skadelidandes ekonomiska situation till följd av ingreppet och ett för den skadelidande gynnsammare, hypotetiskt förlopp, som skulle ha följt om inte något ingrepp inträffat. Skillnaden bör anses utgöra ”förlust” i paragrafens mening (se Bertil Bengtsson, *Ersättning vid offentlighetsrättsliga ingrepp* 1, Stockholm 1986, s. 147–148).

Förlust av affektionsvärden och liknande värden bör inte inbegripas bland de värden som kan ersättas. Skador av detta slag är över huvud taget inte ersättningsgilla enligt svensk lagstiftning, och omfattas därför inte heller av begreppet förlust (Bertil Bengtsson, a.a. s. 147).

Svea hovrätt har ifrågasatt om ersättning bör utgå för iordningställande av mark, eftersom detta skulle avvika från vad som gäller enligt miljöbalken och kostnaden för iordningställandet har uppkommit redan

genom den bedrivna verksamheten, inte genom de föreslagna ändringarna i reglerna för verksamheten.

Enligt miljöbalken ansvarar verksamhetsutövaren enligt principen att förorenaren betalar för avhjälpande av skador till följd av verksamheten, den s.k. efterbehandlingsskyldigheten. Av 10 kap. miljöbalken framgår att ansvarets omfattning kan kräva särskilda överväganden och att ansvaret kan se olika ut beroende på omständigheterna, t.ex. om verksamhetsutövaren har följt givna tillstånd eller inte (Stefan Rubenson, Miljöbalken, Den nya miljöretten, Stockholm 1998, s. 31).

Regeringens avsikt när det gäller ersättning till företag som tvingas lägga ned verksamheten till följd av de föreslagna nya reglerna är att näringen skall ersättas för förluster till följd av nedläggningen. Häri avses bl.a. ingå kostnaden för rivning och bortforsling av anläggningar för minkuppfödning. Minkuppfödningen har såvitt känt inte generellt bedrivits i strid med gällande tillstånd. Frågan om iordningställande av mark hade sannolikt inte uppkommit under överskådlig tid om det inte hade varit för de nya bestämmelserna. Med hänsyn till dessa särskilda förhållanden framstår det enligt regeringens mening som en rimlig utgångspunkt att även kostnaden för iordningställande av mark ingår bland de kostnader som kan ersättas.

Med ledning av det ovan anförda bör utgångspunkten för ersättningen enligt regeringens bedömning vara att företagen ersätts för förlorade intäkter, oavskrivet restvärde på byggnader och inventarier samt rivning av anläggningar och iordningställande av mark.

## 7.2 Ersättningsperiod

**Regeringens bedömning:** Den period för vilken ersättning skall kunna lämnas bör vara tre år.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Kalmar län* och *Sveriges Pälldjursuppfödare Riksförbund* anser att den period för vilken ersättning enligt promemorians förslag skall utgå är för kort.

**Skälen för regeringens bedömning:** Såvitt avser ersättning för förlorade intäkter uppkommer frågan om under hur lång tid som ersättning skall utgå. En treårsperiod har föreslagits i promemorian.

Några remissinstanser anser att den period för vilken ersättning enligt promemorians förslag skall utgå är för kort.

Som anförts i promemorian används vid budgetplanering ofta treårsperioder, eftersom perioder av denna längd är relativt överblickbara. Även femårsperioder används i vissa sammanhang. En period av denna längd torde vara lämplig även när det gäller verksamheten med minkuppfödning. För en period på mellan tre och fem år talar beträffande minkfarmarna dessutom att minkhonorna i minkfarmar har en livslängd på tre till fyra år.

Vid bestämmandet av perioden är det även en central fråga vilka möjligheter det finns för personer som friställs att hitta alternativa försörjningssätt.

Det framstår vid en sammantagen bedömning som lämpligt att bestämma den period för vilken ersättning för förlorade intäkter skall utgå till den i promemorian föreslagna, dvs. tre år. Regeringen gör därför samma bedömning som promemorian beträffande ersättningsperiodens längd.

## 8 Kostnadskonsekvenser

### 8.1 Kostnader för enskilda

De avsedda ändringarna i bestämmelserna för hållande av minkar för pälsframställning kan förutses innebära ekonomiska påfrestningar för minknäringen. Vilken kostnad som förändringar av djurhållningen kan komma att föra med sig går för närvarande inte att uppskatta, eftersom de närmare bestämmelserna om utformningen av burar m.m. till största delen avses meddelade i förordnings- och föreskriftsform.

### 8.2 Kostnader för staten

Det framlagda lagförslaget föranleder i sig inte några kostnader för staten. En konsekvens av förslaget är emellertid enligt regeringens bedömning att ersättning bör kunna utgå till företag inom minknäringen som tvingas upphöra med verksamheten. Den närmare utformningen av ersättningen avser regeringen att låta utreda i särskild ordning. Regeringen avser att i budgetpropositionen återkomma till frågan om den totala kostnaden för ersättningen.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

#### 4 a §

Bestämmelsen är ny. Paragrafen kompletterar den nuvarande 4 § och utgör en precisering i förhållande till denna såvitt avser minkhållning för pälsproduktion. Kraven i 4 § på att djurhållningen skall främja djurens hälsa och ge möjligheter till naturligt beteende preciseras med den nya bestämmelsen genom att det anges att minkarnas behov av att röra sig, klättra och ägna sig åt annan sysselsättning samt av att periodvis vara ensamma skall tillgodoses. Med minkarnas behov av att periodvis vara ensamma åsyftas att det skall finnas möjligheter till att hålla djuren åtskilda under de perioder under året då de inte har valpar. Behovet av rörelse, klättring, utövande av jaktbeteende och annan sysselsättning tillgodoses genom burstorlek och utformningen av burar samt s.k. miljöberikning, dvs. tillförandet av möjlighet till klättring, gömslen och andra föremål som tillfredsställer minkens naturliga behov av sysselsättning. Dessa krav skall således gälla utöver kraven i 4 §. Vissa av

dessa krav gäller redan i dag. Utformningen av åtgärderna i detalj lämpar sig inte för att bestämmas i lag utan bör regleras genom bestämmelser i förordning och i myndighetsföreskrifter. Av andra meningen i paragrafen framgår att det som ett ytterligare led i förbättringen av minkarnas sysselsättningsmöjligheter skall finnas tillgång till vatten att simma i. Även den närmare utformningen av sådana anläggningar avses regleras i förordning och myndighetsföreskrifter.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten att meddela ytterligare föreskrifter om minkhållning. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse närmare bestämmelser om utrymmeskrav.

I promemorian lämnas förslag till ändring i djurskyddslagen som syftar till att minkar som hålls i fångenskap skall få möjlighet att bete sig naturligt. Förslaget innebär att minkar som hålls för produktion av päls skall få möjlighet att tillfredsställa sitt behov av rörelse och att de skall få tillgång till vatten att simma i. Förslaget har sin grund i överväganden om nivån på djurskyddet inom minknäringen.

Eftersom förslagen väntas få kännbara ekonomiska konsekvenser för enskilda företagare lämnas även förslag till hur företagare inom minknäringen som tvingas lägga ner sin verksamhet skall kompenseras ekonomiskt. Förslagen kan även få regionalpolitiska konsekvenser.

## Förteckning över remissinstanser beträffande Ds 2005:32

Prop. 2005/06:197  
Bilaga 2

Justitieombudsmannen, Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Ekonomistyrningsverket, Kommerskollegium, Statskontoret, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Uppsala universitet, Juridiska fakulteten, Statens jordbruksverk, Djurskyddsmyndigheten, Livsmedelsekonomiska institutet, Statens veterinärmedicinska anstalt, Fiskeriverket, Konsumentverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Konkurrensverket, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Stockholms kommun, Uppsala kommun, Norrköpings kommun, Eksjö kommun, Jönköpings kommun, Nässjö kommun, Vaggeryds kommun, Värnamo kommun, Karlskrona kommun, Sölvesborgs kommun, Helsingborgs kommun, Skara kommun, Faluns kommun, Sundsvalls kommun, Umeå kommun, Haparanda kommun, Kungl. Skogs- och lantbruksakademien, Sveriges kommuner och landsting, Lantbrukarnas Riksförbund, Näringslivets nämnd för regelgranskning, Djurombudsmannens stödorganisation, Djurskyddet Sverige, Fiskbranschens Riksförbund, Förbundet djurens rätt, Föreningarna Djurens vänners Riksorganisation, Föreningen Svensk Chinchilla, Sveriges Konsumenter i Samverkan, Kött- och charkföretagen, Pälsbranschrådet, Svensk Fågel Service AB, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Djurparksföreningen, Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Svenska Ägg, Svenskt Näringsliv, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Konsumentråd, Sveriges Pälsdjursuppfödare Riksförbund, Sveriges Veterinärförbund och Vattenbrukarnas Riksförbund.

Av de anmodade instanserna har 51 lämnat yttranden. Förutom dessa har ytterligare 6 instanser lämnat yttranden, nämligen Nordiska Jordbruksforskarens förening (NJF), Företagarna, Nordvacc, Sölvesborgs socialdemokratiska arbetarekommun, Föreningen Ägarfrämjandet och Sveriges Jordägareförbund.

## Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs att det i djurskyddslagen (1988:534) skall införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

**4 a §** Minkar som föds upp för pälsproduktion skall hållas på ett sådant sätt att deras behov av att röra sig, klättra, utöva sitt jaktbeteende och ägna sig åt annan sysselsättning samt av att periodvis vara ensamma kan tillgodoses. Minkar skall dessutom ha tillgång till vatten att simma i.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om villkor för hållande av mink för pälsproduktion.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007. För verksamhet som påbörjats före ikraftträdandet tillämpas lagen dock först fr.o.m. den 1 januari 2009.



Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-28

**Närvarande:** f.d. justitierådet Staffan Magnusson, justitierådet Leif Thorsson och f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

## **Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning**

Enligt en lagrådsremiss den 9 februari 2006 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Jacob Wichmann, biträdd av ämnesrådet Ingrid Mossberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Djurskyddslagen är utformad som en ramlag med program- och målsättningsstadganden samt gränsdragningsstadganden som är generellt utformade, oftast utan åtskillnader mellan djurarter. Bestämmelser som tar sikte på särskilda arter har hänförts till den förordning som regeringen utfärdar på grundval av riksdagens bemyndigande samt till mera detaljerade föreskrifter på myndighetsnivå. Det nu föreliggande förslaget innebär emellertid att en bestämmelse särskilt om hållande av mink – som enda regel av det slaget, om det bortses från kravet på tillstånd till viss djurhållning i 16 § – skall införas direkt i själva lagen. Enligt lagrådsremissen är skälet härtill att de föreslagna bestämmelserna kan komma att få omfattande konsekvenser för minknäringen. Till detta anknyter också det förhållandet att ersättning till näringsutövare som tvingas upphöra med sin verksamhet förutskickas i lagrådsremissen, låt vara att något förslag till utformning av ersättningen inte nu underställts Lagrådet.

Enligt Lagrådets mening är de anförda skälen för att införa de nya reglerna i lagen inte övertygande. I stället bör lagens systematik behållas och de bestämmelser om minkhållning som bedöms erforderliga i stället införas i djurskyddsförordningen (1988:539) – liksom redan är fallet t.ex. med bestämmelser om farmning av räv – och i föreskrifter meddelade av Djurskyddsmyndigheten.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får begränsningar i rätten att utöva näring införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen. De får aldrig införas i syfte enbart att gynna vissa personer eller företag. Fastän den nu föreslagna bestämmelsen riktar sig endast mot minkhållning och inte mot hållande av andra pälsdjur – t.ex. räv, som regleras i djurskyddsförordningen, iller, chinchilla och mårddhund – kan den inte anses avsedd att gynna enbart vissa företag.

2 kap. 18 § regeringsformen innehåller bestämmelser om skydd för enskilda mot att användningen av mark eller byggnad inskränks annat än för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Det kan övervägas om även de bestämmelserna är tillämpliga på en reglering av en näring genom föreskrifter om bl.a. burars utformning. Av förarbetena framgår emellertid att med inskränkningar i lagrummets mening i första hand avses byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser (prop. 1993/94:117 s. 49). Lagrådet delar den i remissen uttryckta uppfattningen att övervägande skäl talar för att 2 kap. 18 § regeringsformen inte är tillämplig på den föreslagna regleringen. Därmed aktualiseras inte heller frågan om ersättning enligt 2 kap. 18 § andra stycket.

Till begreppet angelägna allmänna intressen hänförs enligt förarbetena (a. prop. s. 15 f.) främst ingrepp som motiveras med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen men även vissa andra intressen. Till sådana andra intressen kan troligen djurskyddet hänföras. Europadomstolens praxis ger ett vidsträckt utrymme för att tillgodose allmänna intressen. Väl förankrad i samma praxis är emellertid också en proportionalitetsprincip av innebörd att ett ingrepp inte får vara mera långtgående än vad som är rimligt med hänsyn till det ändamål som det avses främja.

Enligt 2 § djurskyddslagen skall djur behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Enligt 4 § skall de hållas på ett sådant sätt att deras hälsa främjas och att de har möjlighet att bete sig naturligt. Proportionalitetsprincipen får anses innebära att ingrepp i djurhållningsnäringen för att tillgodose djurens behov i dessa hänseenden är acceptabla; längre gående ingrepp – t.ex. sådana som avser att tillgodose mera än behovet av naturligt beteende – kan anses gå alltför långt.

I den föreslagna bestämmelsen anges att minkars behov av att röra sig, klättra, utöva jaktbeteende – dock enligt motiveringen utan att få tillgång till levande bytesdjur – och ägna sig åt annan sysselsättning samt att periodvis vara ensamma skall tillgodoses; dessutom skall minkar ha tillgång till vatten att simma i. Det är detta sistnämnda krav som, enligt vad som upplysts vid föredragningen, kommer att medföra de största problemen när det gäller möjligheten att bedriva minkuppfödning.

Av Pälsdjursnäringens utredningens betänkande Djurens välfärd och pälsdjursnäringen framgår att det dåvarande forskningsläget inte gav stöd för en slutsats om att simning är ett biologiskt beteendebestånd hos minken (SOU 2003:86 s. 134). I lagrådsremissen framhålls att åsikterna om minkars behov av tillgång till vatten för simning går vitt isär, något som också framgår av remissvaren. Det kan enligt Lagrådets mening inte anses vara klarlagt att det föreslagna kravet om sådan tillgång är tillräckligt välgrundat för att kunna anses vara ett proportionerligt ingrepp, inte minst med hänsyn till den relativt korta övergångstid som föreslås för pågående verksamheter.

På den utredning som har förebragts kan Lagrådet således inte tillstyrka att bestämmelsen om tillgång till vatten för simning införs.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Nykvist

---

Regeringen beslutar proposition 2005/06:197 Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning

---

<b>Författningsrubrik</b>	<b>Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande</b>	<b>Celexnummer för bakomliggande EG-regler</b>
Lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	4 a §	-

---