

Bör Landsbygdsprogrammet stödja åtgärder för att förbättra djurhälsan?

Sören Höjgård

Tel: 046 – 222 07 93

E-post: soren.hojgard@slu.se

Bakgrund

Kommissionens förslag till landsbygdsutvecklingsförordning för perioden 2014 – 2020 ger möjligheter för medlemsstaterna att stödja åtgärder för förbättrad djurhälsa. Jordbruksverket har i sin redovisning av uppdraget att ta fram ett tekniskt underlag för ett nytt landsbygdsprogram presenterat tre tänkbara åtgärder. Dessa är:¹

- utökad klövhälsovård för mjölkkor
- extra omsorg för suggor
- djurvälstånd för tackor

Utökad klövhälsovård för mjölkkor innebär att klövarna verkas minst 2 gånger per ko och år, att bedömningar och observationer som görs vid verkningstillfällena registreras i en landsomfattande databas (Svensk Mjölks "kodatabas") samt att det upprättas en klövhälsoplan som följs upp årligen och beskriver det förebyggande arbetet och hur resultaten från verkningen hanteras.

Klöv- och bensjukdomar anges vara några av de vanligaste och allvarligaste produktionssjukdomarna hos mjölkkor. Åtgärder för utökad klövhälsa antas därför ha stor potential att förbättra djurhälsan. En bättre djurhälsa förväntas leda till ökad mjölkproduktion vilket minskar växthusgasutsläppen per ton mjölk. Förbättrad djurhälsa förväntas också leda till minskad läkemedelsanvändning, däribland antibiotika, samt till ökad djurvälstånd i mjölkobesättningarna. De uppgifter som registreras i samband med verkningstillfällena och klövhälsoplanerna skulle dessutom kunna utgöra ett värdefullt underlag för effektivisering av det förebyggande arbetet samt för avel.

Extra omsorg för suggor innebär dels striktare rutiner för att minska risken för smittspridning (omgångsuppfödning med krav på sanering mellan omgångarna, isolering av nyrekryterade djur, skadedjursbekämpning samt smittskyddsrutiner för besökare). Vidare innebär åtgärden striktare rutiner för kontroll av foderkvalitet och foderåtgång samt av suggans hull för att säkra att näringsupptaget är tillräckligt för att upprätthålla en god djurhälsa. Slutligen skall en produktionsplan upprättas där ovanstående insatser och deras resultat fortlöpande registreras.

¹ Se Tekniskt underlag för Landsbygdsprogram 2014-2020. Rapport 2012:15. Jordbruksverket, 2012.

Åtgärden syftar till att öka djurhälsan i grisproduktionen vilket antas leda till ett mindre behov av läkemedel, särskilt antibiotika, till ökad djurvälstånd och till högre produktivitet. Åtgärdens effekter på produktiviteten skall följas upp med hjälp av ett antal nyckeltal som också sägs ha kopplingar till djurhälsa och djurvälstånd.

Djurvälstånd för tackor innebär dels striktare rutiner för att hindra smittspridning (isolering av ny-rekryterade djur, träckprov 2 minst gånger per år för att följa upp åtgärder mot parasitangrepp samt s.k. "hygienklippning" minst 1 gång per år). Vidare ingår kontroll av foderkvalitet samt planering av utfodring inför stallperiod och lamning, individuell kontroll av tackornas hull minst 3 gånger per år (där resultaten registreras i ett särskilt protokoll) för att säkra att näringsupptaget är tillräckligt för att upprätthålla god djurhälsa. Slutligen skall en produktionsplan upprättas där det skall framgå när och hur djurägaren avser genomföra ovanstående centrala aktiviteter.

Återigen syftar åtgärden till att, genom förbättrad djurhälsa, minska läkemedelsanvändningen (inklusive antibiotika) och till att öka produktiviteten och djurvälstånden i fårskötseln. Ökad produktivitet reducerar utsläppen av växthusgaser per producerad mängd kött, skinn, ull och mjölk. Slutligen antas den förbättrade djurhälsan också öka möjligheterna att använda fåren som natur- och miljövärdare.

Samhällsekonomiska överväganden

De föreslagna åtgärderna för ökad djurhälsa syftar således till att öka produktiviteten, smittskyddet, djurhälsan och djurvälstånden samt till att minska växthusgasutsläppen och läkemedelsanvändningen i animalieproduktionen. Av dessa effekter skulle en subvention kunna motiveras ur ekonomisk synvinkel för växthusgasutsläpp och läkemedelsanvändning, vilka har externa effekter, och för djurhälsa och djurvälstånd, vilka är kollektiva varor².

Externa effekter leder till marknadsmisslyckanden då de inte ingår i marknadspriserna eftersom lagstiftningen inte reglerar vem som "äger" dem. Detta innebär att produktion som genererar negativa externa effekter vanligtvis blir för stor (då den inte belastas med kostnaden för den negativa externa effekten) medan produktion som genererar positiva externa effekter vanligen blir för liten (eftersom den inte belönas för den positiva externa effekten). Det är också svårt att ta betalt för kollektiva varor eftersom konsumenterna inte behöver konkurrera om dem då en individs konsumtion inte hindrar någon annan från att konsumera samma enhet av den kollektiva varan. Om man inte kan få betalt för varan finns det inga incitament att producera den, vilket också innebär ett marknadsmisslyckande.³

Det bör emellertid betänkas att såväl växthusgasutsläppen som antibiotikaresistens och andra läkemedelsrelaterade problem är *negativa* externa effekter av animalieproduktion. Subventioner till åtgärder syftande till att minska negativa externa effekter kan vara problematiska då det motsäger EU:s princip om att det är förorenaren som skall betala.⁴ Mer i linje med denna princip skulle vara att införa en skatt på växthusgasutsläpp från animalieproduktionen⁵ eller en

² Se t.ex. diskussionen i Djurvälstånd och lönsamhet – var står vi idag? Hoffmann, m.fl. AgriFood Rapport 2010:4, www.agrifood.se.

³ Se t.ex. *Economics of the Public Sector* (third ed.). Stiglitz JE, Norton, New York, 2000.

⁴ Europeiska gemenskapernas officiella tidning, 24.11.2002 C 325/107. EU Kommissionen, 2002.

⁵ Jmf. diskussionen i Hållbar köttkonsumtion – Vad är det? Hur når vi dit? Lööv m.fl. Rapport 2013:1 Jordbruksverket, www.sjv.se eller Berglund m.fl. Jordbruket, växthusgaserna och effektiva styrmedel. AgriFood Rapport 2010:3, www.agrifood.se.

skatt på antibiotikaanvändning motsvarande kostnaderna för resistensutveckling.⁶ Å andra sidan finns det exempel på avsteg från principen redan i det nuvarande landsbygdsprogrammet såsom stöd till plantering av energigrödor, till anläggning och skötsel av våtmarker samt stöd till anläggning av skyddszoner för att motverka läckage av växtnäring från jordbruksmark.

För att motivera en subvention krävs emellertid också att åtgärderna sträcker sig längre än de som redan praktiseras inom animalieproduktionen. Här utgör naturligtvis kraven i den svenska djurskyddslagstiftningen en minimigräns men näringen kan dessutom ha frivilliga kontrollprogram som går utöver lagstiftningens krav. Det kan noteras att det i betänkandet om en ny djurskyddslag för Sverige konstaterades att närmare 90 % av de svenska animalieproducenterna är anslutna till frivilliga kontroll- eller övervakningsprogram.⁷ För att motivera en subvention behöver åtgärderna således leda till insatser som genererar mer djurhälsa och minskar negativa externa effekter mer än insatserna i sådana kontrollprogram. I annat fall riskerar man att subventionen bara finansierar hälsoeffekter som skulle ha framkommit i vilket fall som helst, dvs. undanträngningseffekten blir 100 %. Hur det förhåller sig härmed framgår inte av det tekniska underlaget för nästa landsbygdsprogram.

Beträffande klövhälsovård för mjölkkor tycks det dock inte finnas något av näringen organiserat program som går utöver Jordbruksverkets föreskrifter (som är att jämföra med lagstiftning).⁸ Dessa anger att klövarna skall inspekteras regelbundet och verkas vid behov.⁹ I förslaget sägs att praxis är att verka klövarna 1 gång per år och att ersättning ges för kostnader i samband med ytterligare en verkning per år.¹⁰ För svin finns rekommendationer för smittskyddsåtgärder som inkluderar de föreslagna rutinerna avseende rekrytering, omgångsuppfödning samt besök i förslaget om extra omsorg för suggor.¹¹ Detta gäller även fårskötsel.¹² Huruvida rekommendationerna kan betraktas som sådana "program" som avses i betänkandet om ny djurskyddslag kan diskuteras. Emellertid hade det varit värdefullt om det tekniska underlaget för nästa landsbygdsprogram hade försökt uppskatta hur många gårdar inom svin- respektive fårproduktionen som redan följer rutinerna i förslagen.

När det gäller åtgärdernas effekter och samhällsekonomiska effektivitet sägs i det tekniska underlaget att det inte går att dra några direkta slutsatser *a priori* eftersom det saknas data. Det är i och för sig korrekt att det saknas information om hur ökad djurhälsa och djurvälstånd värderas, vilket delvis kan bero på att de är mångfacetterade begrepp.¹³ Det är också sant att det är svårt att värdera hur mycket en given förändring av antibiotikaanvändningen påverkar kostnaderna för resistensutvecklingen.¹⁴

Vad gäller växthusgasutsläpp finns emellertid priser (exempelvis den svenska koldioxidskatten eller priserna på EU-ETS:s utsläppsrätter) som kan användas för att skatta värdet av minskningar av dessa utsläpp. Problemet här är att det kan vara svårt att kvantifiera hur mycket växthusgasutsläppen minskar med ökad djurhälsa. Beräkningar av de årliga utsläppen av me-

⁶ Se t.ex. "Antimicrobial sensitivity – a natural resource to be protected by a Pigouvian tax?" Vågsholm I, Höjgård S. *Preventive Veterinary Medicine*, 2010; 96: 9-18.

⁷ Ny djurskyddslag. SOU 2011:75.

⁸ Se SVA (www.sva.se), Svenska Djurhälsovården (www.svdh.org) eller Svensk Mjök (www.svenskmjolk.se).

⁹ Se 2:a kapitlet, 4:e paragrafen i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd. SJVFS 2010:15.

¹⁰ Se Tekniskt underlag för Landsbygdsprogram 2014-2020. Rapport 2012:15. Jordbruksverket, 2012.

¹¹ Se Smittskydd för grisbesättningar och Smittskydd på grisgårdsnivå – grisgårdens smittskydd. www.svdh.org.

¹² T.ex. i Stoppa smittan, Hygienguiden och Fårhälsovårdens rekommendationer om smittskydd. www.svdh.org.

¹³ Se t.ex. Djurvälstånd och lönsamhet – var står vi idag? Hoffmann, m.fl. AgriFood Rapport 2010:4. www.agrifood.se

¹⁴ Se t.ex. "Antimicrobial sensitivity – a natural resource to be protected by a Pigouvian tax?" Vågsholm I, Höjgård S. *Preventive Veterinary Medicine*, 2010; 96: 9-18

tan per individ för olika djurslag bygger på schabloner som inte är särskilt precisa.¹⁵ Emellertid antas de föreslagna åtgärderna reducera växthusgasutsläppen per kvantitet animalieprodukt pga. att högre djurhälsa ökar produktiviteten. Om det således är möjligt att beräkna hur mycket högre produktiviteten blir, borde det också vara möjligt att beräkna hur mycket utsläppen per kg. produkt reduceras genom att dividera det årliga schablonutsläppet med kvantitetsförändringen. Skattningar av vad klövrelaterad sjuklighet kostar finns hos Svensk Mjök.¹⁶ Häri ingår beräkningar av produktionsförluster. Om det således går att beräkna hur mycket sjukligheten reduceras av de föreslagna åtgärderna borde det också gå att skatta produktivitetsökningen. Mer om detta nedan.

Även om det saknas priser på djurhälsa, djurvälstånd och antibiotikaresistens skulle åtgärdernas effektivitet kunna analyseras om det funnes kvantitativa mål avseende djurvälstånd och antibiotikaanvändning. I så fall hade en kostnads-effektanalys kunnat svara på hur mycket de olika stöden påverkar djurvälstånden respektive antibiotikakonsumtionen och resultaten hade kunnat jämföras med motsvarande resultat för andra åtgärder med samma syfte. Problemet är att det mig veterligen inte finns några kvantitativa mål för djurhälsa, djurvälstånd och antibiotikaanvändning (EU har i och för sig en övergripande målsättning att minska antibiotikaanvändningen inom veterinärmedicinen, dock inte uttryckt i kvantitativa termer¹⁷). Om det är svårt att beräkna åtgärdernas effekter är en relevant fråga ur samhällsekonomisk synvinkel naturligtvis om det är klokt att satsa knappa resurser på dem.

Åtminstone vad gäller antibiotikaanvändning borde det dock vara möjligt att komma något längre än vad som har gjorts i det tekniska underlaget för nytt landsbygdsprogram. Till att börja med skulle man kunna undersöka hur mycket antibiotika som används för behandling av klövrelaterade problem hos mjölkkor, respektive för behandling av de hälsoproblem som åtgärderna avser att minska hos sugor och tackor. Sådana uppgifter borde finnas i Jordbruksverkets databas *Djursjukdata*. Skattningar av vad klövrelaterad sjuklighet kostar finns, som ovan nämnts, hos Svensk Mjök. Möjligen finns motsvarande uppgifter om kostnader för sjuklighet hos sugor och tackor hos Svenska Djurhälsovården. Detta skulle ge en uppfattning om problemets storlek och vad som kan vinnas på att reducera det.

För att bilda sig en uppfattning om hur mycket den aktuella sjukligheten – och antibiotikaanvändningen – skulle kunna påverkas av de föreslagna åtgärderna behövs information om skillnader i hälsoproblemens förekomst mellan gårdar som satsar olika mycket på åtgärderna ifråga. Det är oklart om sådana data finns. Möjligen finns uppgifter om årlig frekvens av klövverkning hos Svensk Mjök, men det är osäkert. Än osäkrare är om det finns data över skillnader i frekvens av hull- och foderkontroll för olika svin- respektive fårgårdar. Alternativt kan uppgifterna kanske tas fram ur Jordbruksverkets databas *Djursjukdata*. Enligt regelverket skall alla veterinärer registrera alla åtgärder de gör i denna. Detta innebär att det borde finnas uppgifter om hur ofta de t.ex. utför klövverkning och även uppgifter om på vilken gård klövverkningen utfördes. Av samma orsak borde databasen också innehålla uppgifter om hur mycket antibiotika som skrivs ut för klövrelaterade hälsoproblem på olika gårdar. Slutligen kan en sökning i den veterinärmedicinska litteraturen efter studier som skattat effekten av de föreslagna åtgärderna möjligen också ge underlag för att uttala sig om åtgärdernas potential. De

¹⁵ Se IPCC Guidelines for national greenhouse gas inventories – volume 4 agriculture. Egglestone m.fl., 2006. www.ipcc.ch eller Jordbrukets klimatpåverkan – underlag för att beräkna växthusgasutsläpp på gårdsnivå och nulägesanalyser av exempelgårdar. Berglund m.fl. Hushållningssällskapet Halland, 2009.

¹⁶ Se t.ex. Hälsostörningar hos mjölkkor – beräkningsunderlag till hälsopaketet mjök djurhälsokostnader. Oskarsson M, Svensk Mjök, 2010.

¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Action plan against the rising threats from antimicrobial resistance. COM (2011) 748, European Commission.

valda nyckeltalen för kontroll av åtgärdernas effekter på suggornas produktivitet antyder att det skulle finnas sådana studier.

Slutsatser

På ett allmänt teoretiskt plan finns argument för att subventionera åtgärder för ökad djurhälsa eftersom ökad djurhälsa antas kunna minska antibiotikaanvändningen (och därmed resistensutvecklingen) samt ha positiva effekter på djurvälstånd och produktivitet (och därmed minska växthusgasutsläppen per producerad enhet). Djurhälsa och djurvälstånd är kollektiva varor medan antibiotikaresistens och växthusgasutsläpp är negativa externa effekter av animalieproduktion och marknaden kan inte förväntas allokera tillräckligt med resurser för produktion av kollektiva varor respektive åtgärder för utsläpps begränsning.

Åtgärdernas potential behöver emellertid enligt min mening underbyggas bättre. Således är det viktigt att visa att de faktiskt har effekt och att de går längre än de åtgärder som redan vidtas inom ramen för de frivilliga program och rekommendationer som finns inom animalieproduktionen. Det sistnämnda borde inte vara särskilt svårt. Att visa att åtgärderna har effekt kan vara mer problematiskt. Jag har dock gett förslag på hur det möjligen skulle kunna göras genom utnyttjande av befintliga data. För kommande utvärderingar är det också viktigt att se till att nödvändiga data finns. Det är därför positivt att en del av förslagen syftar till att säkerställa att åtgärdernas effekter registreras.

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
AgriFood Economics Centres publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se
