

Statens jordbruksverks handläggning av ett ärende rörande destruktions av nötkreatur; bl.a. tillämpning av EG-förordningar

Anmälan

I en anmälan begärde S-I.S. att JO skulle granska Statens jordbruksverks handläggning och beslut i ett ärende rörande destruktions av nötkreatur. Anmälan baserades på uppgifter ur en tidningsartikel i Norrköpings Tidningar den 9 oktober 1999 om att sex nötkreatur på en gård utanför Ljungskile skjutits ihjäl efter beslut från Jordbruksverket därför att ”korna saknade EU:s gula registreringsplattor i öronen”. Tidningsartikeln var fogad till anmälan.

Utredning

Statens jordbruksverks akt lånades in och granskades.

I en promemoria som upprättades hos JO den 20 oktober 1999 anfördes följande.

Den 17 september 1999 beslöt Statens jordbruksverk med stöd av artikel 1.1 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98 av den 27 februari 1998 att förbjuda P.S. att förflytta sina djur till eller från sin anläggning med visst angivet produktionsplatsnummer. P.S. förelades samtidigt att senast inom två arbetsdagar från det han fick del av beslutet bevisa identiteten av samtliga djur som avsågs i en bifogad kontrollrapport.

Den 4 oktober 1999 beslöt Jordbruksverket med stöd av artikel 1.2 i samma förordning att sex nötkreatur tillhöriga P.S. skulle destrueras, eftersom han inte hade kunnat bevisa identiteten på djuren.

Avlivningen av nötkreaturen ägde – enligt en rapport av distriktsveterinären Nils Vallentin som på Jordbruksverkets uppdrag övervakade saken – rum på förmiddagen den 6 oktober 1999.

Händelsen väckte stor uppmärksamhet i nyhetsbevakningen och har till dags dato resulterat i femton anmälningar till JO som samtliga grundar sig på uppgifter i massmedierna.

JO har med anledning av anmälningarna lånat in Jordbruksverkets akt i ärendet.

Av akten framgår utöver vad redan angivits att beslutet den 17 september 1999 med föreläggande för P.S. att bevisa identiteten av djuren delgavs honom den 21 september 1999. Beslutet kunde enligt meddelad fullföljdshänvisning överklagas hos länsrätten inom tre veckor från den dag då P.S. fick del av beslutet. Fullföljdstiden gick således ut den 12 oktober 1999.

Jordbruksverkets nästa beslut om destruering av nötkreaturen fattades redan den 4 oktober. I beslutet angavs att det gällde med omedelbar verkan. Detta beslut skickades till P.S. den 5 oktober. Av akten framgår inte om P.S. fick del av beslutet innan djuren avlivades. Även i detta beslut angavs att det kunde överklagas hos länsrätten inom tre veckor från delgivningen.

I anledning av det nu redovisade bör yttrande inhämtas från Jordbruksverket. Yttrandet skall särskilt avse de omständigheterna att destrueringsbeslutet den 4 oktober fattades innan föreläggandebeslutet den 17 september vunnit laga kraft och att destrueringsbeslutet verkställdes innan P.S. – som det synes – fått rimlig möjlighet att utnyttja sin rätt att överklaga det.

Jordbruksverket bör också yttra sig i frågan om verket övervägt andra alternativ för att komma till rätta med problemet med utebliven identifiering av djuren.

Ärendet remitterades till Jordbruksverket för yttrande enligt promemorian. Jordbruksverket anförde i sitt remissvar, som beslutats av generaldirektören Ingbritt Irhammar den 1 december 1999, följande (bilagorna här uteslutna).

Ärendets gång och den rättsliga grunden

Enligt 24 och 26 §§ förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter fattar Jordbruksverket beslut i den tillsyns- och kontrollverksamhet som verket bedriver vad avser efterlevnaden av rådets förordning (EG) nr 820/97 av den 21 april 1997 om upprättandet av ett system för identifiering av nötkreatur och om märkning av nötkött och nötköttsprodukter och kommissionens förordning (EG) nr 494/98 av den 27 februari 1998 om närmare föreskrifter för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 820/97 vad gäller tillämpningen av administrativa minimipåföljder inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur.

Jordbruksverket har tillämpat följande bestämmelser i ovan nämnda EG-förordningar i det aktuella ärendet.

Av artikel 3 första stycket i rådets förordning (EG) nr 820/97 framgår att systemet för identifiering och registrering av nötkreatur skall omfatta följande delar.

- a) Öronmärken för individuell identifiering av djur.
- b) Databaser.
- c) Pass för djuren (tillämpas inte i Sverige).
- d) Individuella register som förs i alla anläggningar.

Av artikel 1.1 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98 framgår att om det finns djur som inte uppfyller någon av bestämmelserna i artikel 3 i förordning (EG) nr 820/97 skall förflyttningen av samtliga djur till eller från den berörda djurhållarens anläggning begränsas.

Av artikel 1.2 i förordningen (EG) nr 494/98 framgår vidare att om djurhållaren på anläggningen inte kan bevisa identifieringen av ett djur inom två arbetsdagar skall det omedelbart destrueras under veterinärmyndighetens överinseende och utan ersättning från den behöriga myndigheten.

Jordbruksverket erhöll den 11 maj 1999 en anmälan om att det hos P.S. fanns nötkreatur som inte var märkta med öronbrickor eller registrerade. Verket skickade då information om gällande regler för märkning, journalföring och rapportering av nötkreatur till P.S., men då ingenting inträffade som tydde på att han hade för avsikt att märka eller registrera sina djur begärde verket den 26 augusti 1999 att Länsstyrelsen i Västra Götaland skulle kontrollera förhållandena hos P.S. avseende märkning och registrering. Länsstyrelsen konstaterade i sin kontrollrapport av den 7 september 1999 att P.S:s sex nötkreatur inte var märkta med öronbrickor. Vidare saknades ett individuellt register på anläggningen (stalljournal) och någon rapportering av djurinnehavet till Centrala nötkreatursregistret (CDB) hade inte gjorts. Då P.S. därmed inte uppfyllde någon av bestämmelserna i artikel 3 i förordningen 820/97 beslutade verket den 17 september 1999, med stöd av artikel

1.1 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98, om förbud mot förflyttning av samtliga djur till eller från anläggningen. Han förelades samtidigt att senast inom två dagar från det att han fick del av förevarande beslut bevisa identiteten på nötkreaturen i enlighet med art 1.2 samma förordning. P.S. delgavs beslutet den 21 september 1999. Han begärde inte inhibition av beslutet hos länsrätten.

De uppgifter som en djurhållare måste bevisa för att ett djur skall anses vara identifierat är följande. Djurets kön, ras, födelsedatum, moderns identifikationskod för djur födda efter den 1 juli 1999, födelseanläggningens identifikationsnummer, identifikationsnummer för alla anläggningar där djuret hållits samt datum för förflyttningar. Det skall understrykas att verket försöker – så långt det är möjligt – att bistå en djurhållare med identifieringen. Det skall dock påpekas att det är djurhållaren som skall bevisa identiteten på sina djur, inte Jordbruksverket. Med beaktande härav kontaktade handläggare vid Jordbruksverket P.S. vid två tillfällen, den 24 och 27 september 1999, för att informera honom om hur identifieringen av djuren skulle gå till och vid behov bistå honom. Han vägrade vid dessa tillfällen att samtala med handläggarna. Jordbruksverket beslutade den 4 oktober 1999 om destruktion av de aktuella nötkreaturen. En sammanställning över viktiga händelser i ärendet bifogas (bilaga 1).

Det är viktigt att klarlägga att ett syfte med de relevanta EG-förordningarna är att möjliggöra en effektiv smittspårning. Detta har medfört att de tidsfrister som skall iakttas vid tillämpningen av regelverket är synnerligen snäva. Enligt artikel 1.2 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98 skall ett djur omedelbart destrueras om djurhållaren inte har bevisat identiteten på djuret inom två arbetsdagar. Vid angivna förhållanden beslutade Jordbruksverket att destruktionen skulle ske med omedelbar verkan enligt 32 § förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter. Destruktionen kunde därmed ske utan att P.S. delgivits beslutet eller att detta vunnit laga kraft. Eftersom artikel 1.2 innehåller ordet omedelbart är det inte möjligt att vänta på att föreläggandebeslutet respektive destrueringsbeslutet skall vinna laga kraft innan nästa åtgärd vidtas. Det skall i sammanhanget nämnas att beslutet expedierades till P.S. den 5 oktober 1999 med normal postbefordran. Ytterligare ett beslut översändes till distriktsveterinären Nils Vallentin för överlämnande till P.S. på dagen för verkställigheten av beslutet.

Alternativt förfarande

Jordbruksverket har också att yttra sig i frågan om andra alternativ har övervägts för att komma tillrätta med problemet med utebliven identifiering av djuren. Destruktion av nötkreatur, och därtill utan ersättning, är ett påtagligt ingrepp i en djurhållares personliga och ekonomiska förhållanden. Dessutom är ett dylikt beslut oåterkalleligt. Jordbruksverket lade därför ned avsevärd tid på att utreda om det fanns alternativ till den aktuella destruktionen. Gällande EG-förordningar är emellertid klara och entydiga och lämnar inte något utrymme för verket att förfara på annat sätt än som har skett. Alla alternativa förfaranden som t.ex. tvångsmärkning av djur är uteslutna.

Jordbruksverket vill i sammanhanget även uppmärksamma Länsrättens i Jönköpings län dom av den 11 november 1999 (bilaga 2) samt kommissionens svar på parlamentsledamot Per Gahrtons fråga (bilaga 3).

Sammantaget är det Jordbruksverkets uppfattning att allt som är möjligt har gjorts för att bistå P.S. med identifieringen av de aktuella nötkreaturen, att tillämpningen av relevanta svenska författningar och EG-förordningar har skett på ett korrekt sätt samt att verket inte har kunnat agera på något annat sätt för att komma tillrätta med det förhållandet att P.S. inte identifierade sina nötkreatur.

Länsrätten i Jönköpings län avslög den 9 november 1999 P.S:s överklagande av Jordbruksverkets beslut om destruktion av nötkreatur.

I beslut den 8 januari 2002 anförde *JO Berggren* följande.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om besluten bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet fattat. JO:s granskning är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske eller har skett i ordinarie ordning.

Jordbruksverket har i sitt yttrande hit uppgett att verket lagt ned avsevärd tid på att utreda om det fanns alternativ till destruktionsbeslutet. Härtill har verket anmärkt att gällande EG-förordningar är klara och entydiga och inte lämnar något utrymme för verket att förfara på annat sätt än som skett; ett alternativt förfarande, som t.ex. tvångsmärkning eller dylikt är uteslutet. Till detta vill jag endast lägga den synpunkten att verket inte rimligen kunnat kritiseras om man före beslutet om destruktionsbeslut genom alternativa åtgärder försökt nå EG-förordningens yttersta syfte, att för spårande av eventuell smitta göra det möjligt att utreda nötkreaturens ursprung. Med hänsyn till vad som uppgetts om djurhållarens bristande samarbetsvilja och allmänna inställning har jag emellertid inte underlag för ett påstående att verket genom beslutet om destruktionsbeslut handlat felaktigt. Lagligheten av det beslutet har för övrigt prövats av Länsrätten i Jönköpings län. Med hänsyn härtill och till vad jag nyss har sagt om innebörden och inriktningen av JO:s tillsyn har jag inga ytterligare synpunkter på det beslutet i sig.

När det gäller verkställigheten av beslutet vill jag i anslutning till den remitterade promemorian anföra följande.

I Jordbruksverkets beslut den 17 september 1999 förelades P.S. att senast inom två dagar från det att han fick del av beslutet bevisa identiteten på nötkreaturen. I skälen för beslutet uppgavs att om så inte skedde skulle djuren omedelbart destrueras. Det ligger i sakens natur att ett efterföljande beslut om att djuren skulle destrueras kunde fattas så snart de två dagarna har passerat, dvs. utan att beslutet har vunnit laga kraft. När myndigheten överväger att fatta ett sådant beslut bör den likväl ta hänsyn till sådana förhållanden som talar för att man bör avvakta med verkställigheten av beslutet, t.ex. att beslutet innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet eller egendom, att verkställigheten skulle bli irreparabel samt att det finns risk för att beslutet blir upphävt om det överklagas (se Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20:e uppl. 2000, s. 128). Av utredningen i ärendet har framkommit att handläggare vid Jordbruksverket den 24 och 27 september 1999 varit i kontakt med P.S. för att vid behov bistå honom med identifieringen av djuren. Först efter det att han därvid vägrat samtala med handläggarna har Jordbruksverket den 4 oktober 1999 beslutat att djuren skall destrueras. Mot denna bakgrund finner jag inte anledning att kritisera Jordbruksverket för att verket har fattat beslut om att djuren omedelbart skall destrueras innan tiden för överklagande av beslutet den 17 september 1999 löpt ut.

P.S. har såvitt framkommit inte fått del av Jordbruksverkets beslut den 4 oktober 1999 att djuren omedelbart skall destrueras innan det verkställdes. Han har således inte haft möjlighet att överklaga beslutet hos länsrätten och begära inhibition av verkställigheten. Huvudregeln när det gäller betungande beslut är dock att adressaten måste få del av beslutet innan det kan verkställas mot honom (se Strömberg, s. 127). Detta är, liksom i fråga om verkställighet av ett beslut innan det vunnit laga kraft, särskilt viktigt om beslutet innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet eller egendom eller om verkställigheten skulle bli irreparabel. Jordbruksverket har i sitt remissvar hänvisat till de snäva tidsfrister som anges i artikel 1.2 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98 – ett djur skall omedelbart destrueras om djurhållaren inte inom två dagar bevisat djurets identitet – samt att verket i enlighet med 32 § förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter förordnat om att beslutet skall gälla omedelbart. Mot bakgrund av dessa bestämmelser kunde beslutet om destruktions enligt Jordbruksverket verkställas trots att det inte delgetts P.S. För egen del finner jag det tvivelaktigt att bestämmelserna ger uttryckligt stöd för Jordbruksverkets uppfattning. Inte heller kan förhållandena anses ha varit sådana att de, t.ex. av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, överhängande fara eller liknande, krävde att beslutet verkställdes innan det tillkännagetts för P.S. Med hänsyn till att beslutet innebar ett mycket allvarligt ingrepp i hans egendom samt att verkställigheten var irreparabel borde Jordbruksverket i stället – i enlighet med huvudregeln ovan – ha avvaktat med att verkställa beslutet till dess P.S. bevisligen fått del av det. Däremot innebär de snäva tidsfrister som föreskrivs i bestämmelsen att beslutet kan verkställas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. Jag är således kritisk till att Jordbruksverket har verkställt beslutet om att djuren skall destrueras innan det delgetts djurägaren.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet motiverar inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet hos JO är härmed avslutat.