

Ställföreträdande justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm

Kritik mot Statens jordbruksverk för hantering av frågor om Sveriges ansvar enligt EG-rätten för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt. Verket har inte endast vägrat att ingripa mot organisationer, som tillämpar en av EG-domstolen underkänd ordning för avelsvärdering av hingstar, utan aktivt främjat ett upprätthållande av denna ordning genom organisationernas egen regelbildning

Bakgrund

I Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:82) om hästdjur som används till avel och om identifiering av hästdjur uppställdes tidigare ett krav på att avelshingstar skulle vara avelsvärderade i Sverige för att få användas till avel med andra ston än hingstägarens egna, 29 §. Sedan Europeiska kommissionen mottagit klagomål rörande föreskriften inledde den ett förfarande om fördragsbrott mot Sverige. Den 2 maj 2005 väcktes talan vid EG-domstolen. I dom den 26 oktober 2006 (mål C-206/05) konstaterade domstolen att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 i rådets direktiv 90/427/EEG av den 26 juni 1990 om avelsmässiga och genealogiska villkor för handeln med hästdjur inom gemenskapen genom att i sin nationella rättsordning uppställa ett krav på att en hingst skall vara avelsvärderad i Sverige för att få användas till avel med andra ston än hingstägarens egna.

Jordbruksverket hade redan innan domen meddelades föreskrivit att den ifrågavarande bestämmelsen om krav på avelsvärdering skulle upphöra att gälla. Föreskriften (SJVFS 2005:71) trädde i kraft den 1 december 2005.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 7 december 2007, framförde AA klagomål mot Jordbruksverket. Hon anförde att Jordbruksverket trots att den svenska lagstiftningen om avelsvärdering ändrats inte ingriper mot organisationer och föreningar som tillämpar den gamla ordningen; det är Jordbruksverkets uppfattning att avels- och rasorganisationer själva får bestämma om de vill fortsätta med avelsvärdering.

Till anmälan fanns fogad en korrespondens mellan AA och en tjänsteman vid Jordbruksverket.

Utredning

Inledningsvis inhämtades från Jordbruksverkets hemsida ett informationsmeddelande, som hade upprättats i anslutning till att den svenska regleringen ändrades. Meddelandet, som var rubricerat ”Statens krav på avelsvärdering upphör”, innehöll bl.a. följande information.

Inget statligt krav på avelsvärdering

I och med att det statliga kravet på att en hingst ska vara avelsvärderad i Sverige upphör överförs i stället ansvaret för eventuell avelsvärdering på avels- och rasorganisationerna.

Rasföreningarna får själva bestämma om de vill fortsätta med avelsvärdering, på vilket sätt hästarna ska selekteras, hur stamboken ska indelas och vilka avelsvärderingsmetoder som ska användas i syfte att förbättra rasen.

En rasförening kan även välja att enbart härstamningsregistrera och stambokföra hästar.

Systemet kan fortsätta genom branschens egna regler

Sverige har ett avelsvärderingssystem som fungerar mycket bra. Om avelsorganisationerna väljer att ha kvar kravet på avelsvärdering kan de metoder som hittills använts föras in i organisationens egna reglementen.

Därefter anmodades Jordbruksverket att yttra sig över vad anmälaren anfört samt kommentera lämpligheten av verkets informationsmeddelande. Jordbruksverket anmodades också att ge sin syn på omfattningen och arten av de åtgärder som kan anses ankomma på verket för att Sveriges skyldighet att efterkomma EG-domstolens dom skall anses fullgjord.

Jordbruksverket, genom avdelningschefen BB, anförde följande.

Jordbruksverket vill först informera om vilken lagstiftning som gäller för hästar.

Rådets direktiv 90/427 om avelsmässiga och genealogiska villkor för handel med hästdjur inom gemenskapen.

Kommissionens beslut 92/353/EEG om fastställande av kriterier för godkännande eller erkännande för organisationer och sammanslutningar som för eller upprättar stamböcker för registrerade hästdjur.

Kommissionens beslut 92/354/EEG om fastställande av vissa regler för att säkerställa samordningen mellan organisationer och sammanslutningar som för eller upprättar stamböcker för registrerade hästdjur.

Kommissionens beslut 96/78/EG om fastställande och kriterier för införande och registrering av hästdjur i stamböcker för avelsändamål.

Lagen (2006:807) om kontroll av husdjur m.m. Förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur m.m.

Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:82) om hästdjur som används till avel och om identifiering av hästdjur.

JO har begärt yttrande om bl.a. lämpligheten av Jordbruksverkets informationsmeddelande i anslutning till den svenska regleringen ändrades i vilket upphävandet av det aktuella ”statliga kravet” angavs inte hindra att ”systemet kan fortsätta inom branschens egna regler”. Jordbruksverket har en skyldighet att informera om nyheter och ändringar i olika bestämmelser. Med anledning härav informerade Jordbruksverket om domens följdverkningar och att den statliga regleringen skulle upphöra men att detta innebar att avelsvärderingen blev därvid organisationernas och sammanslutningarnas angelägenhet.

Jordbruksverket ändrade verkets föreskrifter (SJVFS 1994:82) om hästdjur som används till avel och om identifiering av hästdjur den 1 december 2005. Ändringen innebar att det statliga kravet på avelsvärdering togs bort. Sverige hade således redan uppfyllt de krav som domens från EU-domstolen den 26 oktober 2006, mål nr 206/05, innebar.

Bakgrund

Detta innebär numera således att avelsorganisationer och rasföreningar får på frivillig väg avelsvärdera rasens hingstar. Moderföreningen för respektive ras ställer upp de krav som gäller för att få använda en hingst i avel. Dessa krav kan se olika ut från förening till förening. Det är därmed även tillåtet att använda en hingst i avel som inte är avelsvärderad.

Intresset för att välja en helt oprövad hingst i avel är däremot oftast inte så stort då de stoägare som betäcker sina ston ofta vill ha en varudeklarerad hingst.

Med avelsvärdering avses metoder för att värdera hästars avelsvärde. Avelsvärderingen syftar till att värdera hästar som förärvare av de egenskaper som den stamboksförande föreningen strävar efter. Värderingen inkluderar vanligen bedömningar av hästarnas härstamning, exteriör, hållbarhet, hälsa och tävlingsprestationer. En avelsvärdering kan även bestå av en värdering av egenskaperna hos avkommor till hästen.

Avelsvärdering är en statistisk framräkning av en hästs avelsvärde dvs. selektion av lämpliga avelsdjur, BLUP (best linear unbiased prediction) sammanställning samling av hästens meriter, exteriör och ev. prestationer, och om det finns tillräckligt många avkommor kan även en avkommebedömning göras.

Alla seriösa avelsorganisationer i flera EU-länder avelsvärderar sina hästar för att kunna selektera ut de bästa hästarna att fortsätta användas i avel. Det är en naturlig del av det som kallas avelsarbete.

Som ett exempel kan nämnas att enligt STC:s registreringsreglemente syftar dess avelsvärdering till att värdera en hingst som förärvare av de egenskaper som framgår av rasens avelsmål. Det övergripande avelsmålet för den varmblodiga travarrasen är att svensk travsport ska ha en avel och uppfödning som skapar förutsättningar för en högkvalitativ sport med tävlingsindivider som är anpassade till den svenska travsportens uppläggning och inriktning. Avelsmålet ska dessutom vara att producera sunda, lätthanterliga, distansstarka och rentravande tävlingshästar, som ska vara konkurrenskraftiga såväl nationellt som internationellt både som unghästar och som äldre travare samt ha ett gott tävlingspsyke med utpräglad vinnarinstinkt. Ändamålsenlig exteriör eftersträvas och hästarna ska efter avslutad tävlingskarriär kunna fungera som sunda avelsdjur med reproduktionsförmåga.

Inom hästnäringens avelsorganisationer och rasföreningar finns många interna regler som Jordbruksverket inte styr över och dessa får de som är medlemmar i de respektive föreningarna följa.

Om man i Sverige t.ex. vill avla på brittiska hästar som har en brittisk moderstambok får man göra det om man följer den brittiska moderföreningens regler. Om man i Sverige vill avla på hästar vars rasförening är svensk moderförening för en ras så har moderföreningen rätt att uppställa de krav som de tycker för indelningen av stamboken och detta innefattar oftast bl.a. en selektion precis som man får enligt kommissionens beslut 92/353/EEG.

AA kommenterade remissvaret och gjorde gällande bl.a. att Jordbruksverket medvetet ignorerar och försöker misstolka EG-domstolens dom.

I ett beslut den 23 februari 2009 uttalade *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

EG-domstolen fastställde i dom den 26 oktober 2006 (mål C-206/05) att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 i rådets direktiv 90/427/EEG då Sverige i sin nationella rättsordning uppställt ett krav på att en hingst ska vara avelsvärderad i Sverige för att få användas till avel med andra ston än hingstägarens egna. De svenska bestämmelserna innebar en begränsning av handeln med hästdjur inom gemenskapen som inte hade stöd i direktivet.

Jordbruksverkets föreskrift om krav på avelsvärdering har upphört att gälla. Det statliga kravet på avelsvärdering har således tagits bort. Den av anmälaren väckta frågan är om Jordbruksverket ska vidta åtgärder mot de avelsorganisationer och rasföreningar som fortsätter att kräva avelsvärdering av rasens hingstar. Jordbruksverkets uppfattning är att sådana organisationer även fortsättningsvis får kräva avelsvärdering.

Den grundläggande frågan i sammanhanget är om Sverige uppfyller sina EG-rättsliga förpliktelser i aktuellt hänseende. Ett EG-direktiv är som regel inte omedelbart tillämpligt inom landet. Medlemsstaterna är bundna av direktivet med avseende på det resultat som ska uppnås, men de avgör i princip själva hur målet ska förverkligas. Brister det i något avseende är Sverige som stat ansvarig och den yttersta konsekvensen blir, att EG-domstolen på talan av kommissionen dömer Sverige för fördragsbrott – såsom skedde i det ovan nämnda målet C-206/05.

Jordbruksverket synes mig ha en något förenklad bild av innebörden av medlemsstaternas förpliktelser att följa EG-direktiv och – i förlängningen – EG-domstolens domar angående implementeringen av sådana direktiv. Att verket i sin normgivning eliminerat ”det statliga kravet” på att en hingst ska vara avelsvärderad i Sverige innebär inte med nödvändighet, att regleringen därmed är konform med EG-rätten och att inga ytterligare åtgärder erfordras. Vad som bortfallit är endast statens aktiva krav på att ett enligt EG-domstolen förbjudet handelshinder ska upprätthållas. Det tycks inte föresväva verket, att Sveriges åligganden kan sträcka sig längre och även innefatta krav på åtgärder för att garantera, att påtalat handelshinder inte tillåts i landet. Som jag tidigare antydde, är en medlemsstat skyldig att genom sin nationella normgivning förverkliga det resultat som direktivet syftar till, inte bara att avstå från åtgärder som direkt motverkar detta syfte.

I vad mån medlemsstaterna kan hållas ansvariga för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt är en komplicerad fråga, som inte kan ges något enkelt svar. Det beror bl.a. på subjektets större eller mindre grad av organisatoriska och funktionella samband med statsapparaten (jfr mål 249/81, Kommissionen mot Irland, REG 1982 s. 4005). Att regler utfärdade av det i Jordbruksverkets remissvar nämnda Svenska Travsportens Centralförbund (STC) generellt skulle falla utanför statens Sveriges ansvar för en korrekt tillämpning av EG-rätten är en uppfattning, som åtminstone inte delas av Europeiska kommissionen. I en formell underrättelse den 6 maj 2008 med överträdelenummer 2002/5121 pekar kommissionen sålunda på fall – hänförliga till samma rättsområde som det nu aktuella – där ”alla

överträdelser av gemenskapsrätten som kan härledas till regler utfärdade av STC är att betrakta som de svenska myndigheternas ansvar”.

Det är inte en uppgift för JO att i ett ärende som det aktuella närmare analysera och ta slutlig ställning till den EG-rättsliga frågan. Till de synpunkter jag redan anlagt på hur Jordbruksverket allmänt tycks uppfatta EG-rättsliga åtaganden vill jag emellertid foga följande.

I sitt i JO:s remiss särskilt uppmärksammade informationsmeddelande i anledning av den regeländring som företagits sedan Europeiska kommissionen påpekat att ”Sverige inte får ha nationella regler för avelsvärdering” – vilket sedermera alltså bekräftats av EG-domstolen – nöjer sig Jordbruksverket inte med att informera om den företagna regeländringen utan går ett steg längre. Under rubriken ”Systemet kan fortsätta genom branschens egna regler” hävdar verket, att ”Sverige har ett avelsvärderingssystem som fungerar mycket bra” och ger en direkt anvisning om hur man ska förfara för att fortsätta som hittills, trots gemenskapsinstitutionernas ingripande: ”Om avelsorganisationerna väljer att ha kvar kravet på avelsvärdering kan de metoder som hittills använts föras in i organisationens egna reglementen”. Verkets remissvar innefattar, trots JO:s uttryckliga anmodan, ingen närmare redovisning av de överväganden som lett fram till denna tvärsäkra ”information” om ”domens följdverkningar”.

Jag finner förfarandet anmärkningsvärt. Oavsett om en medlemsstat kan hållas ansvarig för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt är det enligt min mening oacceptabelt, att en central förvaltningsmyndighet verkar för att förmå sådana subjekt att upprätthålla ett system, som befunnits stå i strid med Sveriges förpliktelser enligt gemenskapsrätten.

Jag överlämnar ett exemplar av detta beslut till regeringen.