

Ref 13

En kontrollmyndighet har inte rätt att meddela ett föreläggande enligt djurskyddslagen när de brister som föreläggandet avser redan är åtgärdade vid tidpunkten för beslutet.

8 kap. 9 § djurskyddslagen (2018:1192)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 15 mars 2021 följande dom (mål nr 1511-20).

Bakgrund

1. Det grundläggande syftet med djurskyddslagstiftningen är att förebygga och förhindra lidande och sjukdom hos djur. Ett sådant skydd för djuren säkerställs genom de konkreta bestämmelser om djurhållning som finns i lagstiftningen och i föreskrifter som meddelas med stöd av den. Länsstyrelserna utövar offentlig kontroll över efterlevnaden av lagstiftningen (tillsyn). Kontrollerna sker både som planerade kontroller, främst avseende lantbrukets djur, och efter anmälan om att djur sköts felaktigt eller far illa.

2. Om en länsstyrelse vid kontroll upptäcker brister i djurhållningen är det många gånger tillräckligt att detta påpekas och att djurhållaren får anvisningar om vad som behöver ändras eller åtgärdas. Anses ett sådant påpekande inte tillräckligt kan myndigheten ingripa på olika sätt för att komma till rätta med brister eller för att skydda djur, bl.a. genom att besluta om föreläggande att vidta rättelse, om omhändertagande av djur eller om rättelse på den enskildes bekostnad. I allvarigare fall kan straffrättsliga sanktioner aktualiseras.

3. Länsstyrelserna förfogar alltså över möjligheten att besluta om föreläggande. I ett sådant kan djurhållaren åläggas att vidta vissa åtgärder, exempelvis att se till att djuren har tillgång till friskt vatten, eller förbjudas att göra något, t.ex. att hålla djur i ett utrymme som inte bedöms uppfylla de krav som gäller. Sådana förelägganden får, men behöver inte, förenas med vite.

4. En länsstyrelse ska också i vissa särskilt angivna fall och under vissa förutsättningar besluta en särskild form av föreläggande som innebär ett förbud att ha hand om djur, s.k. djurförbud. Ett djurförbud ska meddelas om djurhållaren bl.a. har varit föremål för upprepade beslut om förelägganden som myndigheten har meddelat enligt vad som beskrivs i punkt 3, under förutsättning att ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

5. P.P. har en gård där han håller omkring 1 500 nötkreatur. Vid en oanmäld kontroll av hans djurhållning i maj 2017 uppmärksammade Länsstyrelsen i Skåne län att det i vissa utrymmen hölls för många kalvar i förhållande till utrymmets storlek.

6. P.P. uppgav att han skulle åtgärda detta och kom i juni 2017 in med en skrivelse till länsstyrelsen i vilken han angav att de påtalade bristerna gällande kalvarna var åtgärdade genom omflyttning.

7. Därefter, i juli 2017, beslutade länsstyrelsen att förelägga P.P. att snarast, dock senast inom en vecka från den dag han fått del av beslutet, se till att de kalvar som han håller har tillräckligt med utrymme i enlighet med vissa angivna måttbestämmelser. Som skäl för beslutet angavs att länsstyrelsen såg positivt på att P.P. vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Mot bakgrund av att det även vid kontroller 2011 och 2013 noterats brister avseende kalvarnas utrymmen var det emellertid motiverat och angeläget från djurskyddssynpunkt att besluta om ett föreläggande för att säkerställa att en god djurskötsel och djuromsorg uppnås enligt gällande lagstiftning. Då beslutet ansågs vara av väsentlig betydelse ur djurskyddssynpunkt skulle det gälla även om det överklagades.

8. P.P. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö, som avslag överklagandet.

9. Sedan P.P. överklagat förvaltningsrättens dom biföll Kammarrätten i Göteborg hans talan och upphävde länsstyrelsens beslut med motiveringen att det inte var ändamålsenligt att förelägga P.P. att åtgärda de aktuella bristerna eftersom det eftersträlvade resultatet redan hade uppnåtts vid tidpunkten för beslutet. Inte heller det förhållandet att det vid två tillfällen tidigare hade uppmärksammats liknande brister i djurhållningen motiverade ett sådant ingripande.

Yrkanden m.m.

10. *Länsstyrelsen i Skåne län* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och anför följande. Det är vanligt att djurhållare efter att länsstyrelsen har påpekat olika brister tillfälligt åtgärdar dessa, för att strax därefter återigen bryta mot de aktuella reglerna. För att kunna säkerställa att djurskyddslagstiftningen varaktigt efterlevs måste myndigheten kunna förelägga djurhållare som vid upprepade tillfällen har brutit mot en viss regel, även om bristen vid tidpunkten för föreläggandet tillfälligt är åtgärdad.

11. *P.P.* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Ett föreläggande syftar till att en djurhållare ska rätta till brister i djurhållningen och kan inte användas för att se till att en djurhållare som redan uppfyller kraven i lagstiftningen ska fortsätta att göra det.

Skälen för avgörandet*Frågan i målet*

12. Frågan i målet är om det finns förutsättningar för att meddela ett föreläggande enligt djurskyddslagen när de brister som föreläggandet avser är åtgärdade vid tidpunkten för beslutet.

Rättslig reglering m.m.

13. Djurskyddslagen (2018:1192) är tillämplig i målet. Enligt 8 kap. 9 § får utöver vad som följer av de EU-bestämmelser som lagen kompletterar en kontrollmyndighet besluta de förelägganden som behövs för efterlevnaden av lagen, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. En djurhållare är skyldig att följa djurskyddslagstiftningen med tillhörande föreskrifter, liksom de beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Om en djurhållare inte gör det får länsstyrelsen enligt 8 kap. 9 § djurskyddslagen meddela de förelägganden som behövs för att regelverket ska efterlevas.

15. Syftet med ett sådant beslut är alltså att nå rättelse i ett visst avseende. Föreläggandet ska därför vara handlingsdirigerande, dvs. det ska förmå djurhållaren att vidta eller avstå från en viss åtgärd (jfr HFD 2017 ref. 21). Annorlunda uttryckt är det en förutsättning för att ett föreläggande ska få meddelas att det finns ett behov av ett sådant för att den aktuella djurhållningen ska uppfylla de krav som ställs upp i regleringen.

16. Om djurhållaren vid tidpunkten för beslutet redan har åtgärdat de aktuella bristerna och djurhållningen således uppfyller kraven i lagstiftningen behövs inte ett beslut om föreläggande för att nå rättelse i det aktuella avseendet. Länsstyrelsen får då inte meddela ett sådant beslut.

17. Länsstyrelsen har beslutat att förelägga P.P. att se till att de kalvar som han håller har tillräckligt med utrymme i enlighet med vissa måttangivelser. De brister som föreläggandet avsåg var vid tidpunkten för beslutet redan åtgärdade. Länsstyrelsen saknade därmed rätt att meddela beslutet.

18. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Saldén Enérus, von Essen, Rosén Andersson* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Sabina Kronholm.

Förvaltningsrätten i Malmö (2018-06-07, af Klint, ordförande [skiljaktig], tre nämndemän):

Länsstyrelsen har förelagt P.P. att se till att de kalvar som han håller har tillräckligt med utrymme. Vilka måttangivelser som gäller har närmare preciserats i motiveringen till beslutet.

Vid tidpunkten för länsstyrelsens kontroll den 3 maj 2017 höll P.P. drygt 1 500 nötdjur, varav cirka 350 var mjölkkor. Vid kontrollen kontrollerades enbart kalvar och mjölkkor. Länsstyrelsen konstaterade då bland annat att det hölls för många kalvar i flera utrymmen. I överklagandet har framförts att en kalv hade rymt och hoppat in till kalvarna i hyddan bredvid, vilket förklarades för inspektören. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta denna uppgift. I övrigt har P.P. inte ifrågasatt länsstyrelsens bedömning av vilket utrymme kalvarna behöver.

Länsstyrelsen har även vid tidigare kontroller år 2011 och 2013 noterat brister avseende kalvarnas utrymmen. Mot denna bakgrund och då brister av samma slag återigen konstaterats anser förvaltningsrätten att länsstyrelsen haft fog för att meddela det aktuella föreläggandet. Den omständigheten att P.P. meddelat länsstyrelsen innan beslutet fattades om att bristerna åtgärdats föranleder ingen annan bedömning. Vidare är föreläggandet tydligt och preciserat. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

af Klint var skiljaktig och anförde:

Länsstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för att djurskyddslagen m.m. ska följas. Det ankommer på länsstyrelsen att visa att föreläggandet är befogat.

Vid tidpunkten för länsstyrelsens kontroll den 3 maj 2017 höll P.P. drygt 1 500 nötdjur, varav cirka 350 var mjölkkor. Vid kontrollen kontrollerades enbart kalvar och mjölkkor. Länsstyrelsen konstaterade då bland annat att det hölls för många kalvar i flera utrymmen. Länsstyrelsen har även vid tidigare kontroller år 2011 och 2013 noterat brister avseende kalvarnas utrymmen. Det har dock inte framkommit att någon uppföljande kontroll gjorts därefter eller att några andra åtgärder vidtagits. Kontrollen år 2017 gjordes med anledning av en inkommen anmälan.

I överklagandet har framförts att en kalv hade rymt och hoppat in till kalvarna i hyddan bredvid, vilket förklarades för inspektören. Jag finner inte skäl att ifrågasätta denna uppgift. I övrigt har P.P. inte ifrågasatt länsstyrelsens bedömning av vilket utrymme kalvarna behöver. Han har dessutom redan innan länsstyrelsen fattat sitt beslut framfört att bristerna i denna del var åtgärdade genom omflyttning. Att bristerna åtgärdats får stöd av den omständigheten att länsstyrelsen vid en oanmäld kontroll den

14 september 2017, där bland annat kalvarnas utrymme kontrollerades, inte uppmärksammade några brister.

Länsstyrelsen har trots uppgiften från P.P. om att bristerna varit åtgärdade ansett att ett föreläggande varit behövligt. Brister av samma slag har i och för sig uppmärksammats tidigare. Dessa ligger dock längre bak i tiden. Mot denna bakgrund och då bristerna åtgärdats, vilket meddelats länsstyrelsen innan beslut fattats, anser jag att det inte varit befogat att besluta om ett föreläggande. Länsstyrelsens beslut ska därför enligt min mening upphävas.

Kammarrätten i Göteborg (2020-03-06, *Classon, Henriksson och Annelund*):

Frågan i målet är om det finns förutsättningar för att meddela ett föreläggande enligt 8 kap. 9 § djurskyddslagen, DL, när bristerna vid tidpunkten för föreläggandet är åtgärdade.

Länsstyrelserna utövar offentlig kontroll av efterlevnaden av bl.a. djurskyddslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (8 kap. 1 § DL). För efterlevnaden av dessa bestämmelser får länsstyrelsen besluta om de förelägganden som behövs (8 kap. 9 § DL). Det är länsstyrelsen som har att göra sannolikt att det finns förutsättningar för ett föreläggande.

En förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter är att de har tillgång till vissa tvångsmedel. Bestämmelsen ger tillsynsmyndigheten befogenheter att ingripa med de tvångsmedel som behövs i det enskilda fallet. Befogenheten omfattar alla de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om djurskydd ska efterlevas (jfr prop. 1987/88:93 s. 66). En förutsättning för att ett föreläggande ska få meddelas är således enligt djurskyddslagstiftningen att det finns ett behov av ett sådant för att bl.a. lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas (se Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 18 juni 2019 i mål nr 4494-18).

En tillsynsmyndighets föreläggande eller förbud är avsett att vara handlingsdirigerande, dvs. att förmå den enskilde att vidta eller avstå från vissa åtgärder. Ett föreläggande eller förbud används vidare vanligen när tillsynsmyndigheten begär att den enskilde ska handla på ett sätt som denne själv inte önskar eller har motsatt sig (se HFD 2017 ref. 21).

Enligt allmänna rättsgrundsatser gäller att proportionalitetsprincipen ska beaktas när en myndighet fattar för enskilda betungande beslut. Det innebär att skälen för beslutet ska uppväga det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller (se t.ex. HFD 2017 ref. 5). Denna princip framgår numera även av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) där följande anges. Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Enligt kammarrättens mening bör tiden för länsstyrelsens beslut om föreläggande vara avgörande för bedömningen av om ett föreläggande behövs (jfr RÅ 2009 ref. 75 som avsåg djurförbud). Av utredningen i målet framgår att det har funnits brister i P.P:s djurhållning, men att dessa inte

längre var aktuella när länsstyrelsen beslutade att förelägga honom att åtgärda dem. Med hänsyn till att syftet med föreläggandet var att förmå P.P. att vidta vissa åtgärder kan det inte anses ändamålsenligt att förelägga honom om detta efter att det eftersträvade resultatet, efterlevnad av bestämmelserna om djurskydd, redan har uppnåtts. Föreläggandet kan då inte anses behövas för att förmå honom att efterfölja bestämmelserna. Inte heller det förhållandet att det vid två tillfällen under de sex närmast föregående åren har uppmärksammats liknande brister i hans djurhållning kan utifrån allmänna intressen motivera ett sådant ingripande som ett föreläggande ändå innebär. Länsstyrelsen har därmed inte haft tillräckliga skäl för att besluta om föreläggandet i fråga.

– Kammarrätten upphäver länsstyrelsens beslut att förelägga P.P. att se till att de kalvar han håller har tillräckligt utrymme.