

li.remissvar@regeringskansliet.seli.dl@regeringskansliet.se

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet angående betänkande Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd (SOU 2024:56)

Livsmedelsverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet om Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och ett gott djurskydd. Livsmedelsverket lämnar ett antal synpunkter, både generella och mer specifika inom sitt ansvarsområde.

Övergripande kommentarer och sammanfattning

Livsmedelsverket instämmer i vikten av att det finns förutsättningar för en lönsam livsmedelsproduktion i Sverige, inte minst ur ett beredskapsperspektiv. Den svenska modellen med svenska djurskyddskrav, förebyggande djurhälsovård och aktivt arbete med minskad läkemedelsanvändning behöver värnas även fortsättningsvis.

Förslaget att Konkurrensverket får i uppdrag att se över lönsamheten inom branschen och det förslag som lämnas att höja anslagen och prioritera områden i forskningsutlysningar som stärker konkurrenskraften är viktiga och behövs för att säkerställa den svenska produktionen av animaliska livsmedel.

Livsmedelsverket tillstyrker förslagen gällande vägledning och kalibreringsutbildningar som stöd för kontroll av djurskydd i samband med slakt. Det behöver finnas ett förtroende och en tillit till den kontroll som utförs av Livsmedelsverkets officiella veterinärer på slakterier i syfte att skydda människors och djurs hälsa och säkerställa att djur behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Livsmedelsverkets bedömning är dock att de föreslagna åtgärderna inte fullt ut kommer att lösa de problem som lyfts.

Gällande export av livsmedel så är det viktigt att ha en förståelse och kunskap om Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets olika roller och hur processen ser ut, när man bedömer vilka förslag som är lämpliga för att underlätta för företag. En ökad handelsrepresentation och delegationsresor, samt ett ökat uppdrag till Business Sweden

skulle kunna korta handläggningstiderna. Livsmedelsverket konstaterar att processen kring lands- och anläggningsgodkännanden är komplex. Utredningen har inte haft kännedom om hur kostnaderna inom området fördelas.

Ny djurskyddslagstiftning inom EU

Livsmedelsverket delar utredarens bild av att det av djurskyddsskäl är viktigt att Sverige driver frågan om ett totalförbud i EU-lagstiftningen mot att slakta djur utan föregående bedövning. Det bör åtminstone införas ett krav på att köttet från de djur som slaktas utan bedövning ska märkas, så att konsumenterna kan ta ställning. Vi delar också bedömningen att nya bedövningsmetoder ska vara vetenskapligt och praktiskt prövade utifrån djurskyddssynpunkt.

Gällande övervakning av lossning av djurtransporter vill Livsmedelsverket påpeka att även i de fall officiell veterinär finns på plats på slakteriet när slakt sker, så övervakas inte samtliga lossningar¹. Transporter anländer även under kvällar och nätter, och då finns ingen personal från Livsmedelsverket på plats. Idag finns inga krav på att de officiella veterinärerna ska övervaka lossningar ens när de finns på plats. Den ökade personalkostnaden skulle ej kunna täckas av den avgiftsmodell som gäller för slakterierna idag.

Synpunkter på förslagen

Förprovning av djurstallar

Idag delar Livsmedelsverket och länsstyrelserna ansvaret för djurskyddskontroll vid slakterier. Livsmedelsverket förslår att man inväntar den pågående utredningen², så att även möjligheten att flytta ansvaret för förprovning av stallar på slakterier utreds innan man går vidare. Om verket får hela ansvaret minskar den administrativa bördan för slakteriföretagen, och det skulle även underlätta för myndigheterna.

Konkurrenskraft och djurskydd

Villkorad läkemedelsanvändning, ViLA

Livsmedelsverket är tveksamma till förslaget att ge Jordbruksverket i uppdrag att genomföra ändringar och förenklingar för att minska administrationen och utöka möjligheten för fler besättningar att ansluta sig. En av de vanligaste avvikelserna i samband med kontroll inom primärproduktionen är bristande journalföring när det gäller dokumentation av läkemedel och andra behandlingar som djuren har fått³. Därför föreslås

¹ Livsmedelsverkets yttrande till Jordbruksverket dnr 6.2.16-21307/2023

² Dir 2023:170. En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företagen.

³ [Sveriges Livsmedelskontroll 2023](#)

att ViLA först utvärderas så att förändringarna inte påverkar livsmedelssäkerheten eller ökar risken för ökad användning av läkemedel. Det är viktigt att kontrollsystemet för ViLA fungerar och är tillförlitligt, och att konsekvenser för exempelvis restsubstanskontrollen tas i beaktande.

Kontroller och administrativ börda

Livsmedelsverket instämmer i att det är angeläget med bland annat utveckling av digitala möjligheter till egenkontroll och att arbeta för att digitalt möjliggöra uppgiftsinlämning till olika kontrollmyndigheter.

Införande av myndighetsgemensamma register skulle minska administrationen för primärproducenter. Det skulle också underlätta överlämnande av kontrollresultat mellan kontrollmyndigheterna, och även till primärproducenten om den ges tillgång till sina egna uppgifter. Ett samlat system, där även smittskyddsinformation, utförda behandlingar och provresultat samt fynd från kontroller av djur och slaktkroppar vid slakt dokumenterades skulle med stor sannolikhet vara positivt för samtliga aktörer. Liknande system finns bland annat i Norge och Finland.

Livsmedelsverkets kontroller vid slakterier

I utredningen framkommer kritik kring de officiella veterinärernas kontroller på slakterier framför allt gällande djurskyddet. Det framförs att kontrollsystemet upplevs av många producenter som rättsosäkert och hämmande för viljan att utveckla verksamheten. Av problembeskrivningen är det inte alltid tydligt i vilken utsträckning den livsmedelskontroll som utförs på slakterierna omfattas av kritiken, och i vilken utsträckning det gäller djurskyddskontrollen.

Det svenska kontrollsystemet innefattar många myndigheter, vilket gör att det kan vara svårt att förstå hur kontrollen av att kraven gällande livsmedelssäkerhet, smittskydd och djurskydd i livsmedelskedjan sker vid den besiktning av djur och slaktkroppar som sker före och efter slakt i enlighet med artikel 17 och 18 i kontrollförordningen (EU) 2017/625, och hur den skiljer sig från den kontroll som görs av att slakteriföretagen följer lagstiftningen.

Livsmedelsverket ser positivt på den vilja och önskan som framkommer gällande att öka kunskap och samsyn samt skapa förståelse kring de officiella veterinärernas kontroll inom hela branschen. Det behöver finnas ett förtroende för den kontroll som de utför för att verifiera efterlevnaden av de bestämmelser som finns gällande livsmedel, livsmedelssäkerhet, djurhälsokrav och djurskyddskrav, och det är viktigt att alla aktörer har förståelse för lagstiftningen som ligger bakom kontrollsystemet.

Livsmedelsverkets kontroll av livsmedelslagstiftningen

Livsmedelsverket är behörig myndighet att utöva kontroll av bland annat slakteriers efterlevnad av livsmedelslagstiftningen. För primärproducenter är länsstyrelserna behöriga myndigheter. Djurägare är därmed inte föremål för Livsmedelsverkets kontroll och varken den kontroll som görs eller regelverket som kontrolleras gällande livsmedelsproduktionen avser jordbruksföretagets verksamhet utan gäller enbart slakteriets verksamhet. Förhållandet mellan slakterierna och deras leverantörer av djur regleras i avtal. Dessa påverkar inte kontrollansvaret.

Vid ett beslut om kassation, det vill säga att kött förklaras otjänligt som livsmedel, riktas beslutet till slakterierna. Primärproducenten informeras i efterhand genom slakteriets försorg. Om Livsmedelsverket i samband med kontrollerna vid slakt iakttar problem som bedöms ha uppstått i primärproduktionen ska verket utifrån de krav som finns i EU-lagstiftningen meddela den aktuella behöriga myndigheten, i detta fall länsstyrelsen, och primärproducenten, om det inte påverkar senare rättsliga förfaranden. Utifrån den rättspraxis som finns så ger avtalsförhållandet i allmänhet inte primärproducenterna rätt att överklaga besluten även om de lider men⁴. Detta kan enligt Livsmedelsverkets bedömning bidra till det missnöje som finns gällande de kontroller som görs av de officiella veterinärerna i samband med slakt. De beslut som fattas riktas mot slakterierna, men konsekvenserna av dem i form av ekonomiska avdrag och utebliven ersättning drabbar leverantörerna.

Livsmedelsverket har nyligen, i samråd med branschföreträdare, utvecklat information om helkassation nöt, som är de beslut som rör stora ekonomiska värden. Syftet är att underlätta för berörda parter att förstå varför så långtgående beslut har bedömts nödvändigt.

Livsmedelsverkets kontroller av djurskydd

Livsmedelsverket är via sina officiella veterinärer utsedda att ansvara för delar av kontrollen av djurskydd på slakterier. De ska verifiera att slakteriet följer kraven i djurskyddslagstiftningen i samband med slakt och avlivning. De ansvarar också för besiktning före och efter slakt. Denna görs både för att säkerställa att djuret och djurkroppen kan bli livsmedel men också för att uppmärksamma när djurskyddslagstiftningen på gård eller transport inte efterlevs. För primärproducenter och transportörer är länsstyrelserna behöriga myndigheter för kontrollen.

Livsmedelsverket ser inte att den pågående utredningen⁵ avseende ansvarsfördelningen för kontroller av djurskyddet på slakterier kommer att leda till någon ändring i ansvaret

⁴ Kammarrätten i Stockholm dom 2018-11-26 i mål nr 2668-18

⁵ Dir 2023:170. En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företagen.

att informera andra behöriga myndigheter, primärproducent och besättningsveterinärer om de fynd som uppmärksammas. Ansvar att informera berörda aktörer i livsmedelskedjan är ett krav i i EU-lagstiftningen⁶ och som enligt djurskyddsförordningen ligger på Livsmedelsverkets officiella veterinärer. Länsstyrelserna kan utifrån informationen vidta åtgärder som kontroll eller information om lagstiftningens krav gällande djurhållning hos primärproducenter och/eller transportörer. Det finns ingen möjlighet för de officiella veterinärerna att fatta några beslut gällande djurskydd riktade mot primärproducent eller transportör.

Utredningens förslag på åtgärder

- **Kalibreringsutbildning**

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att anordna gemensamma kalibreringsutbildningar gällande djurskydd som berör de bedömningar som görs vid besiktning före och efter slakt. Det är av stor vikt att samtliga myndigheter deltar och att det finns en samsyn kring kraven. Förutom de aktörer som berörs i livsmedelskedjan, dvs slakterier, transportörer och företag i primärproduktionen, behöver även de veterinärer som arbetar med lantbrukets djur också kunna ta del av erfarenhetsutbytet och resultatet av samsynsdiskussioner.

- **Översyn och uppdatering av vägledning för djurskyddskontroll på slakteri**

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget till översyn och uppdatering av vägledningen för djurskyddskontroll på slakteri. Myndigheten arbetar kontinuerligt med stöd till sina officiella veterinärer för att skapa en samsyn hos medarbetarna baserat på vägledningen och den samverkan som sker mellan de olika kontrollmyndigheterna.

Kontrollvägledningen ska baseras på det rådande kunskapsläget och eventuella rättsliga prövningar. Den ska fundera som stöd för kontrollmyndigheterna, men behöver också fungera som ett underlag till de råd och de beslut som kliniskt verksamma veterinärer och företag inom animalieproduktionen ansvarar för.

Det finns ett behov av att utvärdera vägledningen och om syftet med den uppnås. Även om en vägledning inte är juridiskt bindande, så behöver informationen i den leda till en samsyn så att djur inte transporteras på ett sådant sätt att de riskerar att skadas eller orsakas onödigt lidande och att djuren dessutom förskonas från all smärta, plåga eller lidande som kan undvikas vid tidpunkten för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet. Innehållet måste kunna skapa trygghet för leverantörer och transportörer om de bedömningar som behöver göra gällande djur som ska transporteras till slakt.

⁶ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll

- **Rätt för djurägare till avstämning med officiell veterinär**

Livsmedelsverket är tveksam till att införa en rätt för djurägare till avstämning med officiell veterinär. De officiella veterinärerna bistår redan idag i diskussioner med primärproducenter, slakterier, transportörer och rådgivande veterinärer gällande lämplighet för transport på generell nivå. Detta utifrån den kunskap om lagstiftning, vägledning och andra relevanta dokument som de har. Ansvar för att säkerställa att djuren är i skick för transport är i lagstiftningen delad mellan primärproducent, transportör, chaufför och slakteri. Alla berörda parter, samt även de olika kontrollmyndigheterna, behöver ha en samsyn vid bedömningen av om djuret är i transportabelt skick.

Utifrån slakteriernas ansvar för att ha rutiner för att säkerställa att de djur som tas emot är i djurskyddsmässigt acceptabelt skick och livsmedelsdugliga, är det i första hand dessa som ska kontaktas av den leverantör eller transportör som har frågor om djur. Vid behov av bedömning av enskilda djur anser Livsmedelsverket att en besättningsveterinär eller annan rådgivande veterinär som har möjlighet att undersöka djuret på gården ska anlitas. Den officiella veterinären kan inte lämna förhandsbesked eller löften/garantier om att ett djur är i transporterbart skick eller att fynden inte kommer att kunna bli föremål för information från kontrollen till länsstyrelsen. Den bedömningen kan göras först när djuret besiktas före slakt vid slakteriet.

Utredaren uppger själv att det inte finns någon kartläggning av behovet om en sådan rätt skulle införas. En fördjupad analys krävs för att kunna göra en bedömning av både konsekvenserna för Livsmedelsverket och om slutsatsen att det leder till att färre djur avlivas på gården och att fler djur kan användas i livsmedelsproduktionen är korrekt.

Om en rätt till bedömning ändå skulle införas ska denna inte göras av den som sedan utför besiktningen före och efter slakt. Rådgivningen måste vara oberoende, då det är den officiella veterinären som ansvarar för att fatta beslut om kött eller bedöma om information ska skickas till andra behöriga myndigheter.

Export

Livsmedelsverket anser att delar av texten i utredningen är missvisande och det är tydligt att utredningen inte har korrekt information om hur arbetet med exportgodkännande är uppbyggt på myndigheterna. Utöver export till tredje land sker handel inom EU. Handel med livsmedel inom EU kallas för in- och utförsel.

I Sverige är det Livsmedelsverket och Jordbruksverket som arbetar med lands- och anläggningsgodkännanden för livsmedel, baserat på respektive myndighets verksamhetsområde och detta är beskrivet i respektive myndighets instruktion.

Livsmedelsverket har huvudansvar för frågor som rör export av livsmedel till tredje land, alltså länder utanför EU/EES vilket framgår av förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket. I 2 § och 14 § finns myndighetens arbete med exportgodkännande beskriven.

I de ärenden som Livsmedelsverket har huvudansvar för, ansvarar Jordbruksverket för de delar som rör djur och djurhälsa. Jordbruksverket i sin tur har huvudansvar för ärenden som rör levande djur, foder, avelsmaterial och animaliska biprodukter. Jordbruksverket roll och ansvar för frågor som rör export av livsmedel till tredje land, alltså länder utanför EU/EES, framgår främst av § 16 i förordning (2009:1464 med instruktion för Statens jordbruksverk.

Därmed är utredarens förslag om att ”Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets arbete med export ska finnas med i myndighetsinstruktionerna”, redan åtgärdad och behöver ej beaktas.

Långa handläggningstider

Processen för att nå ett godkännande till ett visst importland och produkt, sträcker sig i de flesta fall över flera år. Många importländer har långa handläggningstider och komplicerade godkännandeprocesser med flera delmoment som kräver resurser från både Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Detta resulterar att företagen upplever att handläggningstiderna är långa hos myndigheterna.

Myndigheternas arbete med marknadstillträde skulle stödjas av en ökad handelsrepresentation i tredjeland, liksom delegationsresor där näringslivet och staten deltar gemensamt. Delegationsresor är vanliga i andra länder, där teknisk kunnig personal från myndigheterna följer med. Till vissa länder, exempelvis Kina, är det dessutom nödvändigt med delegationsresor på hög nivå där minister från exportlandet möter sin motsvarighet i importlandet och lyfter exportlandets intressen för exportgodkännande. Möjligtvis skulle delegationsresor kunna bidra till att handläggningstiden hos vissa importländer kortades. Ett utökat uppdrag till Business Sweden skulle också kunna stödja både företag och myndigheter i marknadstillträdesfrågor.

Danmark lyfts som ett exempel i utredningen för exportframgång. Utredningen saknar dock informationen att den danska industrin i hög grad bistår den danska myndigheten i arbetet med de tunga frågeformulär som oftast måste besvaras för att kunna öppna en ny marknad. Industrin/branschen tar också i stor omfattning hand om planering och utförande av inspektionsresan inom Danmark. I Sverige har industrin inte tagit samma initiativ vilket därmed bidrar till att handläggningstiderna är längre på den svenska sidan. I arbetet med exportgodkännande av en produktkategori är det nödvändigt att företagen

avsätter resurser och svarar på vissa frågor till importlandet. Detta kan handla om frågor om produkter och produktion som företagen är bäst insatta i.

Landsgodkännande

Ett importlands godkännandeprocess kan bestå av ett landsgodkännande vilket betyder att den offentliga sidan av livsmedelssäkerhet blir utvärderad och i många fall finns också ett anläggningsgodkännande där anläggningen blir utvärderad och godkänd.

Det vanligaste är att Sverige först genomgår ett landsgodkännande och därefter anläggningsgodkännande. Det kan också vara så att det aldrig sker anläggningsinspektioner efter landsgodkännandet och i vissa fall så blandar landet ihop dessa inspektioner i ett. Efter att Sverige och enskilda anläggningar har ett godkännande kan importlandet önska genomföra fler regelbundna anläggningsinspektioner. I vissa fall kan exportlandet få välja mellan landsgodkännande och anläggningsgodkännande men i normalfallet kan exportlandet inte välja process.

Utredningen ger en bild av att landsgodkännande är en fördel för företagen vilket inte alltid stämmer. Till vissa länder kan det vara en enklare process att gå vidare med ett anläggningsgodkännande. Det beror helt på hur importlandet byggt upp sitt system med att godkänna exportländer och anläggningar.

Utredaren skriver också att ”Avgifter och administrativa kostnader för lands- och anläggningsgodkännanden betalas i dag av företagen. Utredaren föreslår att kostnaden i stället ska tas av myndigheterna.” Detta är felaktigt då landsinspektioner brukar finansieras av staten.

Eftersom Sveriges livsmedelsproduktion består av många små och medelstora företag (SME) skulle det vara en fördel att också anläggningsinspektioner finansieras av staten. Det behövs då större andel medel till myndigheterna för att täcka de kostnader som uppstår.

Exportkontroll

Texten i utredningen innehåller oklar beskrivning och missuppfattningar av den kontroll som sker som härrör till export på svenska anläggningar. I samband med att Sverige får ett godkännande i ett importland, kan landet ha särskilda krav som svenska anläggningar och myndigheter måste uppfylla för att exporten ska vara tillåten. Detta yttrar sig oftast i att landet kräver att behörig myndighet utför en kontroll av landets särskilda krav och utfärdar ett intyg för exportsändningar. Dessa uppgifter utförs i Sverige av Livsmedelsverket eller en kommun beroende på vilken kontrollmyndighet anläggningen har. I utredningen låter det som att endast Livsmedelsverket har en sådan uppgift. Det är exportör, producent och lager som står för dessa kostnader, alltså inte endast producenten.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningschef Eiríkur Einarsson. Föredragande var enhetschef Petter Jonsson.

Annica Sohlström

Petter Jonsson