

Landsbygds- och  
infrastrukturdepartementet

## En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan (Ert dnr LI2025/01164)

### Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) delar utredningens övergripande principiella bedömningar gällande behovet av en mer enhetlig kontrollorganisation i livsmedelskedjan dvs. en kontrollmyndighet från jord till bord. Frågan har diskuterats under lång tid och ansatsen att tillmötesgå detta behov är lovvärd.

SLU samtycker till förslagen att

- livsmedelskontrollen från jord till bord samlas till Livsmedelsverket och Jordbruksverket,
- livsmedelskontrollen ska finansieras av allmänna medel i kombination med avgifter från de berörda företagen.

SLU ifrågasätter däremot förslagen att

- myndigheterna som ska ha ansvar för kontroll samtidigt ska bedriva rådgivning i en vidare bemärkelse än att informera om gällande lagstiftning,
- 5 kap 2 § djurskyddsförordningen kan strykas, då det innebär en risk för ökat lidande för djuren eller minskad djurvälstånd,
- kontroll av transport av djur till slakt ska utföras av officiella veterinärer utsedda av Livsmedelsverket, detta ansvar bör ligga kvar på länsstyrelserna, utom vad gäller kontroll när transporter har ankommit till slakteriet.

### Generella synpunkter

Det är särskilt två förslag som SLU vill problematisera där det saknas resonemang kring konsekvenserna av utredningens förslag till gränsdragning. Det är dels

gränsdragningen mellan myndigheterna, dels gränsdragningen mellan kontroll och rådgivning.

SLU vill inledningsvis också poängtera att syftet med den aktuella lagstiftningen är primärt att skydda djuren respektive konsumenterna och därför bör dessas behov komma i första rummet – inte företagens. Utredningens resonemang om myndigheternas ”effektivitet” och ”bemötande” samt att kontrollen ska syfta till att underlätta för företagen blir ur detta perspektiv märkligt. Eventuellt missnöje hos företag som bryter mot gällande lagstiftning, eller missnöje med den politiskt beslutade finansieringsmodellen för kontrollen bör inte ligga till grund för omdömen och förslag gällande berörda myndigheter.

#### *Gränsdragning mellan kontroll och rådgivning*

(6.2.2 Förvaltningsmyndigheternas serviceskyldighet och 6.2.3 Kontrollmyndigheternas rådgivning.)

SLU ifrågasätter att det ska bli ett myndighetsansvar att agera rådgivare inom livsmedelsproduktionen. Enligt EU-bestämmelserna (kontrollförordningen EU 2017/625) ska rådgivningen vara åtskild från kontrollen. Generell rådgivning som inte är rättsligt bindande för mottagaren bör inte vara en uppgift för ett kontrollorgan, eftersom ett kontrollorgan inte uttrycker en åsikt.

Vilken typ av kontroll som avses (reaktiv eller proaktiv rådgivning, övervakning eller systematiska inspektioner) borde ha diskuterats mer ingående i utredningen; t.ex. huruvida kontrollerna kan differentieras utifrån storlek och risk. Det som är lämpligt för stora livsmedelsföretag är inte nödvändigtvis lämpligt för mindre företag. Mindre företag behöver ofta mer stöd och rådgivning för att följa regelverket. Utredningens förslag avseende rådgivning skulle också innebära en oschysst konkurrens gentemot privata företag och konsulter som tillhandahåller sådan rådgivning kommersiellt.

Utöver dessa formella skäl finns en rollkonflikt som uppstår när myndigheten ska kontrollera resultatet av de råd den själv har givit (oavsett om dessa råd har följts till punkt och pricka eller inte). Detta kan bli särskilt problematiskt om råden uppfattas som ett förhandsgodkännande som sedan inte får önskat resultat.

Däremot ska en kontrollant kunna svara på frågor kring vad lagstiftningen kräver, och i viss mån varför, något som görs redan idag. Detsamma gäller det som skrevs i förarbetena till djurskyddslagen (SOU 2011:75 Ny djurskyddslag) om att rådgivning vad gäller djurskyddslagen enbart syftar på den dialog som förs mellan kontrollmyndigheten och djurhållaren i samband med att brister uppmärksammas och behöver åtgärdas.

En annan farhåga med att myndigheten ska utöva rådgivning är diskriminering av leverantörer till livsmedelsföretag och lantbruk. Om rådgivningen är konkret ’köp kylskåpen från en leverantör’ eller ’satsa på betonggolv’ kan det komma att tolkas

som att endast vad som rekommenderas i rådgivningen är tillåtet. Å andra sidan kan förhandsbesked ge livsmedelsföretagaren nödvändig klarhet för att investera i sin verksamhet.

Givet ovanstående ifrågasätter SLU utredningens förslag att myndigheterna ska bedriva rådgivning i en vidare bemärkelse än att ge information om gällande lagstiftning.

### *Tredjepartskontroll*

Trots att utredningen enligt direktiven ska göra jämförelser med andra länder, saknas överväganden om för- och nackdelar med tredjepartskontroll. Detta skulle ge möjlighet till effektivitetsvinster i kontrollen, samt göra kontrollen mer lik andra kontrollområden – exempelvis som inom sjöfarten, ekonomisk rådgivning eller avseende miljöprovning.

### *Gränsdragningen mellan livsmedelsverket och länsstyrelsens uppdrag (19.3)*

SLU delar utredningens bedömning att gränsdragningen mellan livsmedelsverkets (SLV) och länsstyrelsens uppdrag och ansvar vad gäller slakterier är oklar och delvis överlappande.

Det finns, vilket utredningen lyfter, uppenbara fördelar med *en* samlad myndighet inom livsmedelskedjan. SLU konstaterar dock att det målet inte kommer att uppnås med de föreslagna åtgärderna, bl.a. eftersom länsstyrelsen kommer att ha kvar ansvaret utanför slakterierna. Sannolikt kommer länsstyrelsen även att ha kvar ansvaret för förprovning av slakteriernas djurstallar, även om detta inte framgår av utredningen.

Det bör beaktas att en eventuell sammanslagning till *en* myndighet med en decentraliserad organisation, såsom i Danmark och Norge, innebär att geografiska skillnader i hur olika ärenden hanteras ändå kan komma att kvarstå, eftersom personal kommer att behöva vara placerad på olika orter över hela landet. Det kommer också att krävas ett betydande arbete internt att likrikta kontrollen i en ny kontrollmyndighet.

Även de aktuella slakteriernas storlek påverkar kontrollens utförande. Risken är att den officiella veterinären (OV), som har en i grunden utsatt position, utsätts för medvetna eller omedvetna påtryckningar - i synnerhet vid tidsbrist. Det gäller särskilt på små slakterier där en OV är ensam och arbetar nära företagets personal.

Utredningen föreslår att SLV ska vara ansvarig myndighet för kontroll vid slakt, även vad gäller djurskydd. Ur företagets synvinkel är det en fördel att djurskyddskontrollen vid slakteri sköts av samma myndighet som sedan meddelar de beslut som eventuella brister genererat eftersom det innebär att handlingar i dylika ärenden inte direkt blir offentliga, vilket är något som företagen har framfört önskemål om.

SLU konstaterar att samhällets insyn skulle påverkas negativt om sådana ärenden inte kunde komma till allmänhetens kännedom förrän efter att beslut fattats.

I utredningen anges (18.7.5) att livsmedelsverket och länsstyrelsen idag har en enad hållning kring sekretesshantering. Detta påstående överensstämmer inte med SLU:s erfarenheter, ej heller i närtid.

Fusk inom livsmedelskedjan i Sverige har visat sig vara relativt vanligt förekommande, och en tydligare samordning och ökad effektivitet inom kontrollen är önskvärd, samtidigt som ansvaret för redlighet likväl måste ligga på företagen, inte på myndigheterna.

Utredningen tar upp de svårigheter att dela information som uppstår för att instanser arbetar med olika IT-lösningar. Detta kommer att kvarstå med den föreslagna lösningen.

Mot bakgrund av ovanstående hyser SLU en farhåga att gränsdragningsproblematiken mellan olika myndigheter kommer att kvarstå även om de omfattande förändringar som utredningen föreslår genomförs.

## Specifika synpunkter på utredningens förslag

SLU:s specifika synpunkter gäller främst frågor som rör djurskydd och djurvälfärd.

### *Ansvaret för djurskydd under transport (tabell 3.4 punkt 3a och 3b sid 125)*

SLU vill komplettera tabellen på sid 125: primärproducenterna har också ett ansvar för djurskydd under transport eftersom de (tillsammans med transportören) ansvarar för att tillse att endast djur som är i skick för transport faktiskt transporteras. Kontroller av transport till slakt kan således också vara riktad mot primärproducenten. Gällande kontroll vid avlastning måste beaktas att (även apropå 18.7.3) att inte ens vid stora slakterier är en officiell veterinär (OV) alltid närvarande vid avlastning. OV tillkallas när det finns djur att besikta. Det skulle innebära en större arbetsbörda för OV att vara på plats vid urlastning och en större avgift för slakterierna som ska betala för OV på oönskad arbetstid, alternativt måste djurtransporterna anpassas till OV:s arbetstider, vilket i praktiken varken är möjligt eller önskvärt ur ett djurskyddsperspektiv.

### *18.7.6. Djurägarens ställning*

SLU ser inte något behov av att stärka djurägarens ställning i frågor som rör djurvälfärd. Utredningen har inte heller klargjort hur djurägarens ställning kan stärkas utan men för djurskyddet.

SLU vill betona att djurskyddsfrågorna har ett stort allmänintresse samt att ett gott djurskydd och god djurhälsa tillhör det som i juridiska och ekonomiska sammanhang räknas som kollektiva nyttigheter. Avseende djurskyddsfrågorna kan nyttigheterna bl.a. beskrivas i termer av folkhälsa, antibiotikaanvändning och

konsumentförtroende samt medkänsla med andra levande varelser, vilket påverkar människans välbefinnande. Att stärka djurägarens ställning riskerar också att ske på bekostnad av djurskyddet, vilket SLU motsätter sig.

Utredningen föreslår att djurägaren ska få ökad insyn och inflytande i myndigheternas beslut. Generellt gäller att inflytande vad gäller myndigheternas beslut sker genom överklaganden via förvaltningsrätt, det framgår inte av utredningen varför djurskyddsfrågor skulle undantas.

Däremot är det självklart att djurägaren ska få relevant information om Livsmedelsverkets beslut, även i frågor som inte är kopplade till just djurskydd (t.ex. otjänligförklaranden). Djurägaren, dvs. den lantbrukare/företag som har fött upp djuret, ska inte heller vara motpart i ärenden om brott mot djurskyddslagstiftningen på själva slakteriet, dvs. om det är slakteriets personal som har behandlat djuren illa och som Livsmedelsverkets klagan gäller. Det är då antingen slakteriföretaget eller den enskilde anställde som ska vara föremål för granskning och utgör motpart, inte den lantbrukare som levererat felfria djur till slakt. Det är också lämpligt att djurägaren informeras om att en sådan process pågår, även om vederbörande inte är juridisk motpart.

Utredningen föreslår att djuret (kroppen) vid helkassation ska hållas kvar tills beslutet når djurägaren. Det är OV som skriver beslutet om hel-/delkassation och då får djurägaren information om beslutet samt orsaken. I praktiken är det omöjligt att hålla kvar ett djur tills djurägaren fått det skriftliga beslutet, eftersom förvaringsutrymmet på slakteriet är begränsat och ett kasserat djur inte kan fortsätta på samma slaktlinje som godkända djur. Ett muntligt beslut via telefon är troligen i så fall det enda sättet att genast delge beslutet, eftersom besluten ofta skrivs i slutet av arbetsdagen eller när tid ges. Den extra tidsåtgången som förslaget skulle innebära kommer att belasta djurägaren.

#### *Djurskyddsförordningen 5 kap. 2 § i djurskyddsförordningen*

SLU avstyrker förslaget om att 5 kap. 2 § i djurskyddsförordningen (DF) ska upphöra att gälla. Denna paragraf har stor djurskyddsmässig betydelse, eftersom den ger den officiella veterinären tydliga befogenheter vad gäller att förkorta eller förhindra djurs lidande. Det är också viktigt att framhålla att detta, under vissa förutsättningar, även gäller officiell assistent. SLU anser att denna paragraf är relevant även om djurskyddskontrollen vid slakterier i sin helhet överförs till SLV och de officiella veterinärerna där.

SLU delar därför inte utredningens uppfattning om att kap. 2 § i djurskyddsförordningen blir onödig om hela djurskyddskontrollansvaret överförs till SLV. Den typ av åtgärder som beskrivs i 5 kap 2 § finns inte angivna bland de vanliga sanktionerna, såsom föreläggande, föreläggande med vite eller förbud.

### 19.3 Kontroll av transport av djur till slakt

SLU ifrågasätter förslaget att en officiell veterinär på länsstyrelsen ska utöva kontroll av transport till slakt (DF 8 kap. 6a §).

Den operativa kontrollen på gårdar och andra djuranläggningar samt djurtransporter bedrivs idag av länsstyrelsens djurskyddskontrollanter/ djurskyddshandläggare/ djurskyddsinspektörer (benämningen varierar). SLU menar att det inte finns någon anledning att ändra på ansvaret för den operativa kontrollen enbart för slaktdjurtransporterna.

SLU vill uppmärksamma på att Länsstyrelserna i dagsläget inte har några officiella veterinärer förslaget förutsätter därför att sådana anställs eller utses enkom för detta ändamål. Detta skulle vara administrativt krångligt och ineffektivt, särskilt som länsstyrelsernas djurskyddshandläggare redan gör kontrollerna på ett bra sätt. Rimligheten i förslaget - att boka upp fler veterinärer - kan dessutom ifrågasättas eftersom veterinärbristen i landet anses vara påtaglig.

Dessutom skulle det bli mycket svårt för länsstyrelsen att veta, när de stoppar en transport i trafiken för kontroll, vilka transporter som ska gå till slakteri och vilka som är andra transporter t.ex. mellan olika gårdar eller mellan betesområden.

Det anges i betänkandet att länsstyrelserna skulle kunna överföra uppdraget till SLV:s officiella veterinärer, men det bygger på att a) SLV samtycker till att överta ansvaret, vilket enligt utredaren då skulle göras lika i hela landet, och b) SLV:s officiella veterinärer får möjlighet att inspektera transporter inte bara inom slakteriområdet (vilket de kan göra redan idag) utan också att de förväntas lämna slakteriet för transportkontroll på annan plats.

SLU anser vidare att den föreslagna uppdelningen är orimlig, eftersom det skulle innebära att länsstyrelsen utför transportkontroller gällande alla djur utom djur på väg till slakt, trots att de har den kompetensen, medan SLV:s officiella veterinärer enbart skulle kontrollera slakttransporter. SLU vill återigen poängtera att syftet med djurtransporten inte alltid är givet innan en djurtransportbil stannats för inspektion.

SLU anser därför att ansvaret för kontroll av alla typer av djurtransporter på väg ska ligga kvar hos länsstyrelserna, men att SLV:s ansvar för kontroll av djurtransporter inom slakteriernas anläggningsområde, dvs. vid ankomst, förstärks.

I utredningen anges att förslaget om krav på officiell veterinär vid djurtransportkontroller härrör sig från EU-lagstiftningen. I dagsläget kontrolleras regel- efterlevnaden med hjälp av djurskyddshandläggare (motsvarande), vars arbete verifieras av länsveterinär, antingen på plats eller genom att i efterhand verifiera att dessa kontroller utförts på rätt sätt. SLU menar att den ordningen bör kunna fortgå.

SLU känner till att det föreligger ett förslag på EU-nivå om krav på veterinär närvaro vid både in- och urlastning inom ramen för uppdatering av

transportförordningen, men ser inget skäl att föregripa ett eventuellt sådant kommande beslut, i synnerhet som remissinstanserna varit mycket negativa till det förslaget.

*Behov av att kunna dela information mellan kontrollmyndigheterna (20.1.4).*

SLU anser att de föreslagna ändringarna gällande informationsutbyte är positiva både för livsmedelsföretagarna och för myndigheterna och därigenom också för konsumenter och andra berörda.

Eftersom många av de problem, inte minst vad gäller djurskydd, som upptäcks vid slakt handlar om brister som uppstått redan i ursprungsbesättningen (t.ex. magra djur, smutsiga djur, djur med äldre skador, inkommande halta djur) är det viktigt att kommunikationen mellan SLV:s officiella veterinärer och länsstyrelsernas djurskyddskontrollpersonal är snabb, effektiv och tydlig. Det ska noteras att detta handlar dock inte primärt om att samordna den offentliga kontrollen av samma objekt, utan om kommunikation myndigheterna emellan när samma livsmedelsproducent kontrolleras vid olika tillfällen i livsmedelskedjan.

*Finansiering av livsmedelskontrollen (kap 21)*

SLU samtycker till utredningens överväganden avseende vilken livsmedelskontroll som ska finansieras av avgifter respektive av allmänna medel.

Beslut om detta yttrande fattats av rektor Maria Knutson Wedel efter föredragning av Kristina Julin. Innehållet har utarbetats av en expertgrupp bestående av professor Lotta Berg, Institutionen för tillämpad husdjursvetenskap och djurhälsa, Mattias Eriksson, forskare vid Institutionen för energi och teknik, universitetslektor Emma Ivarsson, Institutionen för tillämpad husdjursvetenskap och djurhälsa, samt professor Ivar Vågsholm, Institutionen för husdjurens biovetenskaper.

Maria Knutson Wedel

Kristina Julin