

Utsädeskontroll i förändring

*Betänkande av Utredningen om den officiella
kontrollen av utsäde i Sverige*

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:72

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22173-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ann-Christin Nykvist

Regeringen bemyndigade den 11 december 2003 chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Ann-Christin Nykvist, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga och förslå en lämplig organisation av den officiella kontrollen av utsäde. Samtidigt fastställdes direktiv för utredningen (dir. 2003:160). Utgångspunkten för utredaren skall vara att bedöma vilka uppgifter inom utsädeskontrollen som måste eller bör förbli statliga angelägenheter. Utredaren skall i sitt uppdrag ta hänsyn till de regelverk som är av betydelse för verksamheten samt analysera utvecklingen på utsädesmarknaden.

Till särskild utredare förordnades den 11 december 2003 generaldirektören Bo Jonsson, Statens fastighetsverk.

Genom beslut den 19 januari 2004 förordnades agronomen Eva Dahlberg, lantmästaren Folke Eriksson, generaldirektören Jan Hyttring, kanslichefen Gunnar Karltorp, avdelningsdirektören Monica Rupprecht-Hjort, departementssekreteraren Marianne Sjöblom samt departementssekreteraren Johan von Sydow att vara experter i utredningen. Samtidigt förordnades departementsrådet Dag von Schantz att ingå i utredningen som sakkunnig.

Från och med den 1 januari 2004 anställdes jur kand Olle Högrell som sekreterare i utredningen. Malin William-Olsson har varit utredningens assistent.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Utsädeskontroll i förändring (SOU 2004:72). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 1 juli 2004

Bo Jonsson

/Olle Högrell

Innehåll

Ordförklaringar	9
Sammanfattning.....	15
Summary	25
1 Inledning.....	31
1.1 Uppdraget.....	31
1.2 Tidigare utredningar	32
1.3 Utredningsarbetet.....	33
1.3.1 Avgränsningar.....	33
1.3.2 Arbetets uppläggning	34
1.3.3 Utredningsarbetets inriktning	35
1.4 Läsanvisningar	35
2 Utsäde och utsädesproduktion.....	37
2.1 Allmänt om utsädeskontroll	37
2.1.1 Utsädeskontroll i äldre tid	37
2.1.2 Utsädeskontroll och angränsande områden.....	39
2.2 Utsädesproduktion	41
2.2.1 Utsädesklasserna.....	41
2.2.2 Fröburna växtslag	43
2.2.3 Potatis.....	51
3 Marknadsförhållanden	55
3.1 Jordbruksmarkens användning	55

3.2	Jordbrukets verksamhetsförutsättningar	57
3.2.1	Jordbrukspolitikens effekter	58
3.2.2	Efterfrågan på utsäde	63
3.2.3	Användningen av genetiskt modifierade organismer	67
3.3	Konkurrensfrågor	69
3.3.1	Allmänna utgångspunkter	69
3.3.2	Branschstrukturer	71
3.3.3	Inträdesbarriärer.....	79
3.3.4	Vertikal integration och korsvis ägande	80
3.3.5	Staten som kommersiell aktör.....	80
3.3.6	Handelshinder	81
4	Institutionella förhållanden.....	85
4.1	Det rättsliga ramverket	85
4.1.1	EG-rätten.....	85
4.1.2	Svensk rätt	95
4.2	Myndigheter och organisationer	99
4.2.1	Internationella myndigheter och organisationer.....	100
4.2.2	Svenska myndigheter och organisationer	105
5	Verksamheten med officiell utsädeskontroll	111
5.1	Bakgrund.....	111
5.2	Statens utsädeskontroll, SUK.....	112
5.2.1	Uppgifter	112
5.2.2	Inriktning och mål	113
5.2.3	Verksamheten.....	113
5.2.4	Organisation m.m.	119
5.2.5	Ekonomi	121
5.2.6	IT-system.....	123
5.2.7	Kompetensbehov	126
5.2.8	Kvalitetssystem	128
5.2.9	Nuvarande lokalisering	128
5.2.10	Avtalet om produktionskontroll m.m.	129
5.3	Frökontrollen Mellansverige AB.....	131
5.3.1	Verksamhetens inriktning	131
5.3.2	Verksamhetens omfattning	132

6	Utsädeskontroll i andra länder	135
6.1	Norden	135
6.1.1	Danmark.....	136
6.1.2	Finland.....	141
6.1.3	Norge.....	142
6.2	Storbritannien	145
6.3	Nederländerna.....	149
6.4	Kanada	151
6.5	Samlad bedömning.....	152
7	Överväganden och förslag.....	155
7.1	Allmänna utgångspunkter	155
7.2	Det statliga ansvarets gränser.....	158
7.2.1	EG:s utsädesdirektiv.....	158
7.2.2	Egenkontroll	161
7.2.3	Slutsatser	162
7.3	Samlad bedömning.....	164
7.4	Förslag	174
7.4.1	Liberalisering av EG:s regler	174
7.4.2	En ny myndighetsstruktur	177
7.4.3	Ett öppet datasystem.....	183
7.4.4	En utökad egenkontroll.....	185
7.4.5	Översyn av regelverken i övrigt.....	186
7.4.6	Följ och analysera utvecklingen.....	186
7.5	Ekonomiska konsekvenser av förslagen	188
7.6	Konsekvenser för små företag m.m.	191
	Särskilda yttranden	193
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	197

Ordförklaringar

Baljväxter	Växter tillhörande familjen Leguminosae, ärtväxter, t.ex. klöver, vicker, lusern, ärt, åkerböna.
Basutsäde	En utsädesklass tidigt i utsädesförökningskedjan, kommer generationsmässigt före certifikatutsäde.
Bruksutsäde	Utsäde som inte ska användas för vidare uppförökning.
CAP	Common Agricultural Policy, dvs. EG:s gemensamma jordbrukspolitik.
Certifiering	Enligt utsädeslagen (1976:298) en förvaltningsuppgift som innebär kvalitetskontroll av utsäde, försegling av förpackning med utsäde och utfärdande av bevis om detta. Benämndes t.o.m. 1993 statsplombering.
Certifikatutsäde	Den lägsta utsädesklassen, kan i vissa fall användas som grundutsäde men är oftast bruksutsäde.
CPVO	Gemenskapens växtsortmyndighet i Angers, Frankrike.
Egenkontroll	Kontrollmoment i certifieringsprocessen för fröburna växtslag, t.ex. provtagning och laboratorieanalys, som med stöd av EG:s regler och särskilt godkännande av Jordbruksverket utförs av utsädesföretagen i egen regi.
FMAB	Frökontrollen Mellansverige AB, ett företag med säte i Örebro, som ägs av Hus-

	<p>hållningssällskapet i Örebro län, och som av Jordbruksverket har erhållit rätt att certifiera frøburet utsäde av klasserna bas och certifikatutsäde.</p>
Foderväxter	<p>Foderväxter omfattar arter som odlas till foder, som t.ex. vallväxter men även grönfoderväxter t.ex. fodermärgkål. I EG:s utsädesdirektiv om utsäde av foderväxter listas vilka arter som här dit.</p>
Fytosanitär verksamhet	<p>Verksamhet som syftar till att förhindra introduktion och spridning av karantänskadegörare (se detta ord) eller att säkerställa kontroll av sådana växtskadegörare under ansvar av landets växtskyddsmyndighet.</p>
Förädlarmaterial	<p>Utsäde av en förädlad sort, som används av förädlaren eller dennes representant för upprätthållande av sorten eller för framställning av stamutsäde eller basutsäde.</p>
GMO	<p>Genetiskt modifierad organism, enligt miljöbalkens definition avses med genetiskt modifierad organism en organism där det genetiska materialet har ändrats på ett sätt som inte inträffar naturligt genom parning eller naturlig rekombination.</p>
Grundutsäde	<p>Utsäde certifierat i en klass som medger reproduktion för certifiering av skörden.</p>
Ha	<p>Hektar, ytenhet.</p>
Hemmarensat utsäde	<p>Utsäde lantbrukare själv producerar genom egen uppförökning av eller genom att ta undan en del av den vanliga skörden för att använda som utsäde nästa år.</p>
Hybridförädling	<p>Inom växtförädlingen används bl.a. en metod att få fram mer högavkastande sorter genom att framställa hybridsorter. Förädlingsmetoden går ut på att i flera generationer korsa en planta med sig själv, in-</p>

avelslinje, för att sedan korsa två inavelslinjer med varandra och genom den heterosiseffekt som erhålls få plantor som är större och kraftigare än föräldrarna. Eftersom effekten uppstår vid korsningen kan endast denna generation användas som utsäde, effekten finns inte i nästa generation.

Intervention	Försäljning av osålda överskott av brödvete och korn till EU:s interventionslager till ett bestämt pris. Interventionslagrad spannmål sälj vidare i EU eller på världsmarknaden när kommissionen finner det lämpligt.
ISTA	International Seed Testing Association eller Internationella frökontrollförbundet. ISTA:s metoder för provtagning och analysering, ligger bl.a. till grund för de krav som ställs i EG:s direktiv om saluföring av utsäde.
Karantänsskadegörare	En växtskadegörare av potentiell ekonomisk betydelse, som är relevant för det aktuella området och som antingen ännu inte finns där eller som inte är väl spridd och som står under kontroll av landets växtskyddsmyndighet.
Lantbruksväxter	De kulturväxtarter som används i jordbruket. Även arter av köksväxter odlas i jordbruket men indelningen är traditionell.
LBU	Det nationella, av EU delfinansierade, programmet för landsbygdsutveckling.
Meristem	Den yttersta spetsen på en potatisgrodd, används för att framställa plantor som är fria från växtskadegörare.
MTR	Mid Term Review, benämning på den avstämning i syfte att se över den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) som sker efter halva genomförandetiden för

	Agenda 2000.
Ringtest	Test av t.ex. utsädeslaboratorier genom att preparerade prover från ett och samma utsädesparti sänds till de laboratorier som deltar i testet.
SCF	Statens Centrala Frökontrollanstalt, heter numera SUK.
SJV	Statens Jordbruksverk.
SLU	Sveriges Lantbruksuniversitet.
Spannmål	Kan avse antingen den skördade råvaran (bröd-/kvarn-/foderspannmål) eller grödorna. Begreppet är, ifråga om arter, närmast synonymt med begreppet stråsäd.
Spånadsväxter	Synonym till fiberväxter, hit räknas t.ex. lin, hampa och bomull.
Stamutsäde	Utsäde som används för att framställa utgångsmaterial för produktion av basutsäde, är generationsmässigt före basutsäde, används av förädlaren eller dennes representant.
Stråsäd	Används mer eller mindre synonymt med begreppet spannmål. EG:s direktiv för saluföring av utsäde av stråsäd definierar vilka arter som räknas hit, t.ex. havre, vete, majs och ris.
SUK	Statens utsädeskontroll.
SWEDAC	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.
SVN	Statens växsortnämnd.
Tetrazoliumanalys	Kemisk grobarhetsanalys av utsäde, varvid levande frön färgas röda.
Trindsäd	Benämning på baljväxter som odlas till mogen skörd, i första hand ärt och åkerböna

Utsäde	Definieras i utsädeslagen (1976:298) dels som frö avsett till utsäde, med undantag av skogsfrö, dels som utsäde av potatis (utsädespotatis). När man endast avser frö kallas det ofta frøburet utsäde för att förtydliga att utsädespotatis, som är vegetativt förökad, inte avses.
Vallväxter	En grupp av foderväxter som finns i vallgrödor och betesmarker. Hit hör huvudsakligen gräsarter, t.ex. timotej, och baljväxtarter, t.ex. rödklöver, men även gräs för grönytor.

Sammanfattning

Resumé

EG:s regler ger små möjligheter att inom överskådlig tid minska statens engagemang i den officiella utsädeskontrollen. Det finns ingen oberoende organisation som i mer än begränsad omfattning kan ta över dessa uppgifter. Staten måste därför alltjämt ta ett huvudansvar för den officiella delen av utsädeskontrollen. Efterfrågan på utsäde kan förväntas minska bl.a. som en följd av omställningen av stödsystemen. En del av marknaden för t.ex. utsädesanalyser kan trots allt övertas av företagen, men marknaden är liten och kommer att minska ytterligare. Det finns också risker för de små företagen med en sådan lösning. Mot den bakgrunden och då den statliga utsädeskontrollen behöver en viss volym för att kunna upprätthålla sin kompetens, föreslås att staten alltjämt skall erbjuda utsädesanalyser på den fria delen av marknaden. Vissa åtgärder bör dock vidtas för att modernisera den statliga organisationen och för att förbättra förutsättningarna för konkurrens.

De statliga uppgifterna på vegetabilieområdet bör hanteras i en sammanhållen organisation. Myndighetsuppgifterna inom Statens utsädeskontroll och Statens växtsortnämnd bör därför överföras till Jordbruksverket. Informationssystemen bör byggas ut och öppnas för externa aktörer. Principerna för redovisning av statlig uppdragsverksamhet på området bör ses över. Legala hinder för den fria marknaden för utsädesanalyser bör undanröjas så långt EG:s regler medger. Åtgärderna bör sammantaget leda till förbättrade förutsättningar för konkurrens och till att statens uppgifter i utsädeskontrollen kan renodlas i den takt andra aktörer träder in.

Uppdraget

Regeringen beslutade den 11 december 2003 att tillkalla en särskild utredare för att överväga och förslå en lämplig organisation av den officiella kontrollen av utsäde. Utgångspunkten för utredaren skall vara att bedöma vilka uppgifter inom utsädeskontrollen som måste eller bör förbli statliga angelägenheter. Utredaren skall i sitt uppdrag ta hänsyn till de regelverk som är av betydelse för verksamheten samt analysera utvecklingen på utsädesmarknaden.¹

Allmänt om utsäde och utsädeskontroll

Utsäde är en viktig insatsvara i jordbruket. Ett gott utsäde ger förutsättningar för goda skördar med hög kvalitet. Utsäde med hög kvalitet kan bidra till att användningen av kemikalier i växtodlingen minskar. Av jordbrukets samlade kostnader för insatsvaror av alla slag, utgör kostnaden för utsäde ca 5 procent eller mellan 1,5 och 2 miljarder kronor per år.

Utsäde får enligt EG:s regler inte saluföras innan det är officiellt certifierat.² Certifiering är ett slutligt beslut om godkännande av ett specifikt utsädesparti. Underlaget för beslutet utgörs av resultaten från flera olika kontrollmoment i en kontrollkedja. De viktigaste momenten är fältbesiktning av utsädesodlingen, kontrollodling av utsädet, provtagning på utsädet och laboratorieanalys av proverna. Kontrollmomenten är i vissa fall tjänster, som kan utbjudas på en marknad.

Genom Sveriges anslutning till EES-avtalet skall EG:s regler om utsädeskontroll tillämpas i Sverige. Genom EU-medlemskapet deltar Sverige också i arbetet med att utveckla reglerna. I EG:s utsädesdirektiv ställs detaljerade krav på utsädesodlingen och på det skördade utsädets kvalitet. Det får inte finnas för mycket skadliga ogräs i odlingen. Plantorna måste svara mot angiven sort som skall vara intagen i officiell sortlista. Vissa krav ställs på vad som tidigare odlats på fältet och på avståndet till närmaste utsädesodling. Det skördade utsädet skall svara mot bestämda krav på renhet, grobarhet, vattenhalt etc. Provtagning skall också ske på ett bestämt sätt.

¹ Se utredningens direktiv (Dir 2003:160) bilaga 1.

² Certifiering krävs inte för utsäde som framställs på den egna gården för eget bruk, s.k. "hemmarenat" utsäde. Det är förbjudet att sälja sådant utsäde.

Vem får utföra kontrollen?

Enligt EG:s regler får *officiella* åtgärder inom utsädeskontrollen utföras av statliga organ, men också av icke statliga aktörer och fysiska personer. De senare måste dock ha en *oberoende ställning* i förhållande till utsädesföretagen.

Under senare år har en försöksverksamhet med utsädeskontroll i utsädesföretagens regi bedrivits. Detta system föreslås nu bli permanent. Denna s.k. egenkontroll innebär att fältbesiktning, provtagning och laboratorieanalys av utsäde sker i utsädesföretagen eller i företag med en koppling till utsädesbranschen. Egenkontroll får enligt EG:s regler tillämpas för alla fröburna växtslag, men inte i fråga om potatis. I Sverige är egenkontroll dock bara tillåten för bruksutsäde av spannmål.³ Kontrollåtgärderna skall övervakas officiellt. Det innebär att ett av EU föreskrivet antal officiella stickprov skall tas på kontrollåtgärder som utförs i egenkontrollen. Officiella åtgärder, som inte får ske genom egenkontroll, är t.ex. kontrollodling, certifiering, officiell övervakning (av åtgärder inom egenkontrollen) och kontrollåtgärder för potatis.

Vem utför kontrollen?

De åtgärder som krävs i samband med certifiering, och vissa närliggande uppgifter med koppling till certifieringsystemet, hanteras i dag av flera statliga myndigheter, men också av icke statliga aktörer som godkänts av Jordbruksverket.

Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för att genomföra jordbrukspolitiken. Verket utfärdar föreskrifter om vilka krav som skall ställas på utsädesodlingar och utsäde i Sverige utifrån EG:s regler och utövar tillsyn över reglernas efterlevnad. Verket deltar också i det internationella arbetet inom EU med utformning av regelverken.

Statens utsädeskontroll (SUK) är officiellt svenskt certifieringsorgan för utsäde. SUK utför alla de åtgärder som krävs för att beslut om certifiering skall kunna meddelas. SUK bedriver huvuddelen av sin verksamhet i Svalöv i Skåne i lokaler och på mark (för kontrollodling m.m.) som hyrs av Svalöf Weibull AB. SUK deltar i det in-

³ Bruksutsäde är den slutprodukt som inte skall förökas utan användas i jordbruket.

ternationella arbetet inom ISTA och OECD.⁴ Arbetet inom ISTA avser främst att ta fram och vidareutveckla provtagnings- och analysmetoder för fröburna växtslag.

Statens växtsortnämnd (SVN) är en nämndmyndighet med ansvar för beslut om intagning av nya sorter i den svenska sortlistan och beslut om växtförädlarrätt. Verksamheten bedrivs i Solna. För att en ny sort skall kunna godkännas krävs att den vid provning visat sig vara särskiljbar, likformig och stabil samt att den har ett odlings- och bruksvärde. Nämnden förfogar inte över egna resurser för sådan provning. Provingen sker hos SUK på uppdrag av SVN.

Officiell certifiering av utsäde till fröburna växtslag i vissa klasser får enligt särskilt beslut av Jordbruksverket också utföras av *Frökontrollen Mellansverige AB* (FMAB), som ägs av Hushållningssällskapet i Örebro län.

Kontrollåtgärder inom egenkontrollen kan utföras av utsädesföretagen i egen regi. I praktiken görs mycket av detta arbete av *AnalyCen Nordic AB*, som är ett analysföretag ägt av Svenska Lantmännen.

Marknadsförhållanden

Efterfrågan på utsäde

Erfarenheten visar att omläggningar av jordbrukspolitiken och förändringar i jordbrukets spelregler har stor betydelse för vad som odlas och i vilken omfattning. En nedgång i efterfrågan på certifierat spannmålsutsäde med 10–15 procent kan förväntas på medellång sikt bl.a. som en följd av den omläggning av stödsystemen som skall påbörjas år 2005. Omläggningen leder till en ökad press på jordbrukets produktionskostnader. Det gäller även i växtodlingen. Det kan antas leda till en ökning av andelen hemmarensat utsäde och till att användningen av certifierat utsäde därigenom minskar mer än vad som är en direkt effekt av produktionsneddragningar. Om exportstöden avvecklas, så som EU föreslog i början av maj 2004, kan en större nedgång bli följden. Det gäller särskilt span-

⁴ ISTA (International Seed Testing Association) är ett internationellt organ för utveckling av metoder för provtagning och utsädesanalyser av fröburna växtslag. ISTA ackrediterar också utsädeslaboratorier enligt en ackrediteringsstandard som bygger på SS EN ISO/IEC 17025.

mål, som är den mest betydande enskilda artgruppen i certifieringsverksamheten.⁵

Det är också oklart hur behovet av GMO-analyser kommer att utvecklas.⁶ Enligt bedömningar i utsädesbranschen kan efterfrågan på sådana analyser antas öka något på medellång sikt. Hur stor ökningen blir beror bl.a. på hur de nya EG-reglerna om tröskelvärden för GMO i utsäde kommer att utformas.

Sammantaget finns många osäkerhetsfaktorer ifråga om det framtida behovet av certifiering och tillhörande tjänster, men indikatorerna pekar med en viss styrka mot en nedgång. Den bedömningen har också SUK gjort i budgetunderlaget för perioden 2005–2007.

Marknadsstrukturer

De marknader som berörs av utsädeskontrollen är i första hand *utsädesmarknaden* med dess olika delmarknader (produktmarknader) för utsäde av skiftande slag och marknaden för *utsädesanalyser*. Båda marknaderna präglas av hög koncentration, vertikal integration och korsvis ägande.

Lantmännen, som är en ekonomisk förening ägd av Sveriges lantbrukare, är den största aktören på de flesta produktmarknader för *utsäde*. De tre största företagen har sammantaget marknadsandelar mellan ca 70 procent (spannmål) och ca 90 procent (oljeväxter). Lantmännen är majoritetsägare i Svallöf Weibull AB, men Lantmännen äger också 49 procent av Svenska Foder, som är den näst största utsädesproducenten i Sverige. Sveriges stärkelseproducenter ekonomisk förening är marknadsledare på den samlade marknaden för utsädespotatis (mat- och industripotatis) med en marknadsandel nära 30 procent. På marknaden för utsäde till matpotatis är Solanum störst med en marknadsandel om ca 40 procent. Solanum ägs av Lantmännen. Lantmännen är överlag en koncern med verksamhet inom de flesta produktmarknader från ”jord till bord”. Det gäller inte bara utsäde, gödningsmedel, foder och andra insatsvaror i lantbruket. Lantmännen är också verksamt inom livsmedelsindustrin och koncernen äger varumärken som Axa, Kungörn, Skogholms och Start.

⁵ År 2003 avsåg omkring hälften av SUK:s samlade avgiftsintäkter spannmål. Potatis och foderväxter, som kom på andra och tredje plats, svarade för drygt 12 respektive knappt 11 procent av avgiftsintäkterna.

⁶ GMO står för Genetiskt Modifierade Organismer.

På marknaden för *utsädesanalyser* finns i praktiken 3 aktörer, SUK, FMAB och AnalyCen Nordic AB. Ytterligare ett företag, Syngenta Seeds AB, som huvudsakligen är verksam inom betodling, har laboratorieresurser för vissa egna behov.

SUK finansieras nästan uteslutande med avgifter, som myndigheten själv får disponera. Avgiftsuttaget för år 2004 har budgeterats till drygt 33 miljoner kronor. SUK utför dels analyser som skall vara underlag för certifieringsbeslut, dels frivilliga, s.k. vägledande analyser, som görs på uppdrag av utsädesproducenter och lantbrukare utan samband med certifiering. Ungefär hälften av SUK:s verksamhet avser analystjänster som bjuds ut på den öppna analysmarknaden. Det gäller både frivilliga analyser och analyser som sker i certifieringssyfte, men som skulle kunna utföras genom egenkontroll. SUK har ett sedan lång tid inarbetat avtalsförhållande med Svalöf Weibull AB avseende vägledande utsädesanalyser. Verksamheten i denna del sker i bolagets lokaler i Landskrona och med personal och utrustning som övertagits från bolaget.

FMAB omsätter knappt 5 miljoner kronor per år. Merparten avser utsädesanalyser.

AnalyCen ingår i en internationell koncern med analysföretag, som omsatte mer än 300 miljoner kronor år 2002. På den svenska marknaden omsattes samma år drygt 170 miljoner kronor. Verksamheten med utsädesanalyser svarar dock för en liten del, omkring 6 miljoner kronor år 2003.

Samlad bedömning

EG-reglerna om försäljning av utsäde är speciella genom att producenterna inte själva får svara för kvalitetskontroll av sina produkter, utom i de delar som omfattas av egenkontroll. På många andra marknader, även för produkter som kan vara skadliga för liv och hälsa, svarar producenterna för kvalitetskontroll i egen regi och märker sina produkter med t.ex. CE-märke. Detta har i allt väsentligt samma funktion och innebörd som ett utsädescertifikat. Så är fallet med elektriska produkter och med olika slags maskiner såsom svarvar, motorsågar och andra motorredskap. Tidigare fanns även på t.ex. elmaterielområdet en obligatorisk statlig förhandskontroll genom SEMKO, som utfärdade S-märke för produkter som genom testning befunnits motsvara gällande krav.

De ursprungliga motiven för en officiell utsädeskontroll var att säkerställa en god skörd i tider då missväxt kunde leda till hungersnöd och att sanera branschen från oseriösa näringsidkare. Det har inte gått att utröna vilka mer konkreta motiv som numera bär fram regelverken. I ljuset av jordbrukets och närliggande branschens utveckling i tekniska, kunskapsmässiga och strukturella hänseenden och med beaktande av de moderna informationssystemens betydelse, ett ökande internationellt handelsutbyte och samarbete kring regelverk, standarder och metoder, anser utredningen att den officiella utsädeskontrollen i sin nuvarande utformning och omfattning är en föråldrad institution. Det gäller i första hand EG:s krav på statlig eller oberoende kontroll av att detaljerade kvalitetskrav på utsäde uppfylls (grobarhet m.m.), särskilt i delar som inte har direkt betydelse för växtskyddsarbetet. En viktig slutsats är att Sveriges möjlighet att förändra ansvarsfördelningen mellan staten och företagen på utsädesmarknaden är begränsad. Mot den bakgrunden är ett internationellt arbete i syfte att liberalisera de internationella reglerna en strategisk åtgärd.

Också den statliga organisationen, med tre olika myndigheter som bedriver närliggande och delvis överlappande verksamhet, är enligt utredningens mening omodern och mindre ändamålsenlig. Mycket har hänt som påverkar myndigheternas arbete. EU-medlemskapet innebär nya krav på internationellt engagemang. Nya frågor, t.ex. om genetiskt modifierade organismer, ställer höga krav på ny kompetens. Det är svårare att upprätthålla en aktuell och hög kompetens i små myndigheter än i större. Stora myndigheter kan också lättare möta förändringar i efterfrågan på myndighetens tjänster genom omprioriteringar mellan olika verksamhetsområden.

En närmare analys av regelverket leder till att två sfärer framträder. Den ena utgörs av de uppgifter som måste eller, mot bakgrund av svenska förhållanden, i praktiken måste hanteras av staten. Dit hör t.ex. kontrollodling, officiell övervakning genom stickprov och all utsädeskontroll av potatis. Den andra, låt oss säga *den fria sfären*, omfattar i princip de kontrollåtgärder som får ske i utsädesföretagen, t.ex. provtagning, frivilliga analyser och certifieringsanalyser inom egenkontrollsystemet. Den från kommersiella utgångspunkter viktigaste tjänsten är de utsädesanalyser som görs i utsädeslaboratorium.

Det finns inga formella hinder mot att kontrollåtgärder i den fria sfären fullt ut sker i en marknadslösning. Det kan lätt åstadkommas

genom att staten helt enkelt förbjuds att vara aktör i den delen. Det skulle leda till en renodling av den statliga verksamheten så långt det för närvarande är formellt möjligt.

En sådan åtgärd skulle, med en betydande grad av sannolikhet, leda till att ett företag i Lantmännens sfär får en stor makt över två marknader, utsädesmarknaden och analysmarknaden, som dessutom är beroende av varandra. Härtill kommer att det behövs en viss volym av analysärenden för att kompetensen skall kunna upprätthållas i det statliga laboratoriet, som måste vara officiellt referenslaboratorium under överskådlig tid. Företrädare för de små utsädesföretagen har ganska samstämmigt framfört att egenkontroll i regel är för kostsamt och för administrativt betungande för dem och att den statliga utsädeskontrollen i sin nuvarande form och omfattning utgör en garanti för att också de små företagen skall ha tillgång analystjänster på skäligena villkor.

Statskontoret har i en brett upplagd analys av statlig verksamhet från konkurrenssynpunkt ansett att utsädeskontrollområdet inte tillhör de områden som stör konkurrensen på ett oacceptabelt sätt.⁷ Utredningen gör i huvudsak samma bedömning. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av de ovan sagda, anser utredningen att staten också i fortsättningen skall kunna vara aktör på den fria delen marknaden för utsädesanalyser. Det är ingen optimal lösning från konkurrenssynpunkt. Den bör därför kombineras med vissa åtgärder som kan förbättra konkurrensförutsättningarna.

En allmän utgångspunkt är att den statliga verksamheten skall bedrivas med insikt om de mekanismer som styr konkurrensen. Informationssystemen för utsädeskontroll bör öppnas för externa aktörer och utformas så att de inte ger skadliga nätverkseffekter. De svenska bestämmelserna begränsar företagens möjlighet till egenkontroll mer än vad som är nödvändigt enligt EG:s regler. Sådana hinder för marknads tillväxt bör undanröjas. Principerna för statlig redovisning av offentlighetsrespektive uppdagsverksamhet inom utsädesområdet bör ses över. Utvecklingen på bl.a. utsädesmarknaden bör utvärderas efter en tid. Åtgärderna bör sammantaget leda till förbättrade förutsättningar för konkurrens och till att statens uppgifter i utsädeskontrollen kan renodlas i den takt andra aktörer träder in.

⁷ Statskontorets rapport (2000:16) Staten som kommersiell aktör.

Förslag

En ny myndighetsstruktur

Avveckla Statens utsädeskontroll och Statens växtsortnämnd och för över myndigheternas uppgifter till Jordbruksverket.

Det föreslagna huvudmannskapet ger Jordbruksverket stora möjligheter att organisera och lokalisera verksamheten på det sätt verket bedömer lämpligt utifrån budgetmässiga och operativa överväganden. En utgångspunkt bör vara att de kopplingar som nu finns mellan SUK och Svalöf Weibull AB genom nuvarande lokalisering och det långsiktiga och institutionaliserade samarbetet med bolaget skall upphöra. Den föreslagna lösningen bedöms leda såväl till direkta synergieffekter som till dynamiska effekter genom att kompetens inom flera närliggande områden samlas i en organisation. En viktig uppgift bör också vara att se över principerna för den statliga redovisningen av bl.a. uppdragsverksamhet mot bakgrund av markandens utveckling.

Ett öppet datasystem

Vidareutveckla det webbaserade datasystem för utsädeskontroll, som SUK tagit initiativ till.

En viktig utgångspunkt bör vara att alla aktörer inom utsädeskontroll skall ha tillgång till det statliga datasystemet för utsädeskontroll och kunna överföra t.ex. analysdata eller resultat från fältbesiktningar i elektronisk form. I systemet skall också information om t.ex. regelverken, växtskyddsfrågor och internationell handel med utsäde och växtmaterial kunna integreras.

En utökad egenkontroll

Utöka den svenska egenkontrollen så långt EG:s regler medger.

De svenska bestämmelserna om egenkontroll begränsar marknaden i den fria sfären mer än vad som krävs enligt EG:s regler. Det har snarast historiska orsaker och tycks inte bero inte på något speciellt skyddsintresse. Att undanröja sådana begränsningar är en strategisk åtgärd om den fria delen av marknaden skall kunna växa och statens ansvar för utsädeskontrollen därigenom skall kunna

renodlas. En större marknad är också en av flera faktorer som kan stärka konkurrensen.

Översyn av regelverken i övrigt

Ge jordbruksverket i uppdrag att kartlägga vilka svenska reglerna i övrigt som är strängare än vad EU kräver och bedöma om en liberalisering kan ske.

Också i övrigt förekommer på en rad punkter detaljerade bestämmelser som är strängare än vad som krävs enligt EG:s regler. Det kan inte uteslutas att vissa sådana regler inte längre behövs eller kan anpassas till EG-reglerna utan att skadliga effekter uppstår. Regelverket behöver därför ses över i ett brett perspektiv och på en mer detaljerad nivå än vad som varit möjligt i utredningen.

Följ och analysera utvecklingen

Ge Jordbruksverket i uppdrag att följa utvecklingen på marknader som berörs av utredningens förslag och göra en samlad utvärdering efter 3–4 år.

Förslagen innebär, om de genomförs, vissa förändringar i marknadernas spelregler men också i förutsättningarna för den statliga verksamheten. Det finns därför skäl att följa utvecklingen och göra en samlad utvärdering såväl från ett konkurrensperspektiv som när det gäller utsädeskontrollens funktionssätt.

Summary

The Swedish Government decided on 11 December 2003 to appoint an inquiry to consider and propose a suitable way of organising official seed testing in Sweden. The fundamental task of the inquiry is to consider which elements of seed testing must or should remain a matter for the state and which can be managed by other actors, e.g. market enterprises. The inquiry is to take into account the regulatory systems that are of importance for this activity and analyse developments in the seed market.

Under EU regulations, seed may not be marketed before it has received official certification.¹ Certification is a final decision on approval of a specific seed lot. The basis for the decision is provided by the results of a chain of several different tests. The most important tests are field inspections of seed-producing crops, test cultivation of seed, seed sampling and laboratory analysis of seed samples. In some cases, these tests are services that can be offered on a market.

Who is entitled to conduct tests?

Under EU regulations, official measures in the area of seed testing may be carried out by state bodies but also by non-state actors and natural persons. The latter must, however, in the view of the inquiry, occupy an independent position vis-à-vis seed companies.

In recent years a pilot scheme has been conducted in the EU, allowing seed testing run by seed companies. It is now proposed to make this system permanent. In the self-testing system,² field

¹ Certification is not required for seed produced on a farm for the farm's own use ("home sorted seed"). The sale of such seed is prohibited.

² The term "self-testing" refers to testing activities conducted by virtue of Commission Decision (98/320/EC) on the organisation of a temporary experiment on seed sampling and seed testing, pursuant to the Council Directives on marketing of seed.

inspections, sampling and laboratory analysis of seed are carried out by the seed companies themselves or by companies connected with the seed industry. EU regulations permit self-testing for all seed-borne plant types, but not for potatoes. In Sweden, however, self-testing is only permitted for cereal seed of the lowest generation (normally category C or C2). Testing measures must be subject to official supervision. This means that a number of official check samples stipulated by the EU must be made of testing measures carried out in the self-testing system. Official measures, for which self-testing is not permitted, include test cultivation, certification, official supervision (of self-testing measures) and testing measures for potatoes.

Who performs the tests?

The measures required in connection with certification, along with certain closely related measures associated with the certification system, are now dealt with by a number of state agencies, but also by non-state actors approved by the Swedish Board of Agriculture.

The Swedish Board of Agriculture has overall responsibility for the implementation of agricultural policy. The Board issues regulations specifying the requirements to be met by seed production and seed in Sweden, on the basis of EU rules, and supervises compliance with the regulations. The Board also participates in international EU work on the design of the regulatory systems.

The Swedish Seed Testing and Certification Institute (SUK) is a government agency and the official Swedish certification body for seed. SUK carries out all the measures required to enable a decision on certification to be delivered. SUK conducts most of its activities in Svalöv, Skåne, in premises and on land (for test cultivation, etc.) leased from Svalöf Weibull AB. SUK participates in international work within ISTA and the OECD.³ The main purpose of its work with ISTA is to develop and refine sampling and analysis methods for seed-borne plant types.

The National Plant Variety Board (SVN) is a government agency organised as a committee of permanent experts, which is

³ ISTA (the International Seed Testing Association) is an international body devoted to developing methods for sampling and analysing seeds from seed-borne plant types. ISTA also issues accreditation to seed laboratories using an accreditation standard based on SS EN ISO/IEC 17025.

responsible for decisions on the inclusion of new varieties in the Swedish variety list and decisions on plant variety rights. It conducts its activities in Solna, near Stockholm. For a new variety to be approved, the sampling procedure must show it to be distinct, uniform and stable and to have value for cultivation and use. The Board does not have resources of its own for such testing. The testing is done by SUK on commission from SVN.

Under a special decision by the Swedish Board of Agriculture, official certification of seed for certain categories of seed-borne plant types may also be conducted by Frökontrollen Mellansverige AB (FMAB), which is an independent non-state company, owned by Örebro County Agricultural Society.

Testing measures in the self-testing system can be carried out by seed companies independently. In practice, much of this work is done by AnalyCen Nordic AB, an analysis company owned by the Swedish Farmers' Supply and Crop Marketing Association.

Overall assessment

What makes the regulations concerning sale of seed special is that producers are not allowed independent responsibility for quality control of their products, except in areas covered by the self-testing system. In many other markets, including markets for products that can be hazardous to life and health, producers have independent responsibility for quality control and mark their products with the CE label, for example. In all essentials, this label has the same function and significance as a seed certificate. This is the case for electrical products and various types of machinery, such as lathes, power saws and other motorised tools. Previously there was mandatory prior testing by the state in other areas too, such as electrical materials, with SEMKO issuing S labels for products that had been tested and found to comply with existing requirements.

The original reasons for official seed controls were to ensure good harvests at a time when crop failure could lead to famine and to eliminate rogue traders from the industry. It has not been possible to establish the precise motives now underlying the regulations. In light of the development of agriculture and associated industries in terms of their technology, knowledge and organisation, and taking into account the significance of modern

information systems, increasing international trade and cooperation on regulations, standards and methods, the inquiry is of the opinion that the institution of seed control in its present form and scope is out of date. This applies in the first instance to Community requirements concerning state or independent monitoring of compliance with detailed quality requirements for seed (germination capacity, etc.), particularly where these are of no direct relevance to plant protection. One important conclusion is that Sweden has very limited scope to change the division of responsibilities between the state and companies in the seed market. Against this backdrop, international work aimed at liberalising the international rules is a measure of strategic importance for enabling the involvement of the state in seed testing to diminish.

In the opinion of the inquiry, the way state involvement is organised – with three different agencies conducting closely related and partially overlapping activities – is outdated and not particularly appropriate. Much has happened that affects the work of these agencies. EU membership has brought new demands for international work. New issues, such as issues relating to genetically modified organisms, make demanding requirements in terms of new expertise. It is more difficult to maintain an up-to-date and high level of know-how and skills at small agencies than at larger agencies. It is also easier for large agencies to meet changes in the services demanded of it, by moving resources between different areas of activity.

On closer analysis, two domains are apparent in the system of regulations. The first consists of tasks that must, or, in view of Swedish conditions, must in practice be managed by the state. These include test cultivation, official supervision by means of check samples and all testing of seed potatoes. The second, which we may term the free domain, in principle encompasses the testing measures that can be undertaken by seed companies, e.g. sampling, voluntary analyses and certification analyses within the self-testing system. From a commercial perspective, the most important service is the seed analysis done in seed laboratories.

There are no formal obstacles to a purely market solution for testing measures in the free domain. This can easily be accomplished by quite simply prohibiting the state from being an actor in this domain. This would lead to as great a streamlining of state activities as is formally possible for the time being.

A measure of this kind would in all likelihood lead to a company in the sphere of the Swedish Farmers' Supply and Crop Marketing Association obtaining substantial power over two markets, the seed market and the analysis market, which, moreover, are interdependent. An additional factor is that a certain volume of cases for analysis is needed in order to maintain know-how and skills at the state laboratory, which must continue to be the official reference laboratory. Representatives of the small seed companies have stated with a fair degree of unanimity that in general, self-testing is too expensive and too much of an administrative burden for them and that the state seed control system in its present form and scope serves to guarantee that small companies also have access to analysis services on reasonable terms.

Against this backdrop, the inquiry considers that the state should continue to be an actor in the free part of the market for seed analysis. This is not an optimal solution from the point of view of competition. It should therefore be combined with certain measures that may improve conditions for competition.

One general point of departure is that state activities must be conducted bearing in mind the mechanisms that steer competition. Official responsibilities in the vegetables area should be transferred to the Swedish Board of Agriculture. SUK and SVN should be closed down. The information systems for seed testing should be opened up to external actors and designed so as not to produce network effects that may be detrimental to competition. The Swedish provisions place greater limitations on companies' opportunities to engage in self-testing than is required by EU rules. Such obstacles to the growth of the analysis market should be eliminated. Self-testing should therefore be applied as far as permitted by EU rules. The principles for reporting by the state of its activities as a public body and its contract services in the seed area should be reviewed. Developments in the seed market and elsewhere should be evaluated after some time. In combination, the measures should lead to better conditions for competition and make it possible to streamline state seed testing responsibilities as other actors enter the market.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 11 december år 2003 att tillkalla en särskild utredare för att överväga och föreslå en lämplig organisation av den officiella kontrollen av utsäde. Utgångspunkten för utredaren skall vara att bedöma vilka uppgifter inom utsädeskontrollen som måste eller bör förbli statliga angelägenheter. Utredaren skall i sitt uppdrag ta hänsyn till de regelverk som är av betydelse för verksamheten samt analysera utvecklingen på utsädesmarknaden.¹

Utgångspunkten för utredaren skall vara att bedöma vilka uppgifter inom utsädeskontrollen som bör förbli statliga angelägenheter och vilka uppgifter som t.ex. näringen skulle kunna hantera genom utökad egenkontroll. I enlighet med de principer för statlig styrning som på senare år kommit till uttryck på en rad områden bör statlig verksamhet i första hand inriktas mot sådant som marknaden inte kan sköta själv. Utredaren skall dock beakta att det på vissa områden och för vissa verksamheter av andra skäl kan finnas behov av ett statligt engagemang.

En renodling av statlig verksamhet syftar i princip till att öka effektiviteten och ändamålsenligheten i förvaltningen och till att främja konkurrensneutraliteten på marknaden men har också en koppling till frågor som legitimitet och opartiskhet i myndighetsutövningen. Kopplat till denna fråga är frågan om Statens utsädeskontrolls nära lokalisering till Svalöf Weibull AB. Utredaren skall i sitt arbete utgå från att arrangemang av detta slag av principiella skäl inte är lämpliga.

Utredaren skall vidare belysa hur förslagen till åtgärder förhåller sig till nationell lagstiftning inom utsädesområdet och angränsande lagstiftning, EG-bestämmelserna samt internationella åtaganden relevanta i sammanhanget. Vidare skall utredaren redogöra för och väga in i bedömningen hur den svenska utsädesmarknaden är

¹ Se utredningens direktiv (Dir 2003:160), bilaga 1

strukturerad och vilka behov och utvecklingstendenser som kan förutses samt med samma utgångspunkt analysera behovet av kompetensförsörjning och laboratorieresurser på området. Vidare skall organisationsstrukturen och ansvarsfördelningen mellan olika berörda myndigheter analyseras, i såväl det nationella som det internationella samarbetet på utsädesområdet. Utredaren bör också analysera möjligheten till samarbete med andra medlemsländer och deras certifierings- och kontrollorgan.

Utredaren skall vid behov inhämta erfarenhet från andra länder. Uppdraget skall utföras i dialog med berörda myndigheter och marknadsaktörer. Det står slutligen utredaren fritt att lämna förslag i andra närliggande frågor inom ramen för uppdraget.

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetsstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Samtliga förslag skall kostnadsberäknas och finansiering skall redovisas för föreslagna åtgärder. Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni år 2004.

1.2 Tidigare utredningar

Utsädeskontrollen har varit föremål för utredning vid några tillfällen under de senaste trettio åren.

År 1974 framlade Utredningen om kontrollanstalterna på jordbrukets område promemorian Utsädeskontrollens organisation och lokalisering, m.m. (Ds Jo 1974:16). Uppdraget till utredningen avsåg en allmän översyn av formerna och organisationen för den officiella svenska utsädeskontrollen. I promemorian föreslogs att det system med statsplombering (numera certifiering) av utsäde som tidigare tillämpats skulle behållas, men att kravet på kontrollodling av bruksutsäde skulle slopas. I övrigt föreslogs inga ändringar i verksamhetens inriktning. Beträffande organisationen föreslogs att huvudenheten i Solna och den slutna filialen hos dåvarande W. Weibull AB i Landskrona skulle upphöra. Istället skulle en huvud-enhet organiseras i Lund och en filial i Umeå.

År 1989 tillsatte Lantbruksstyrelsen en arbetsgrupp och en referensgrupp med uppdrag att göra en översyn av utsädeslagstiftningen. Resultaten redovisades i Lantbruksstyrelsens rapport (1990:16) Utsäde – plombering sortprovning kontroll. Syftet med översynen var att bl.a. att anpassa kontrollorganisationen till de

krav som kunde förväntas under 1990-talet, bl.a. en kraftigt minskad efterfrågan på certifieringstjänster. I rapporten föreslogs vissa lättnader i kraven på officiell kontroll av utsäde som skall säljas och att odlingsvärdeprovningen, som är ett villkor för sortgodkännande, skall förenklas i vissa avseenden, bl.a. skulle större vikt än tidigare läggas vid sortägarens egen provning. Vissa växtslag, där odlingsvärdeprovning tidigare krävts, föreslogs också undantas från detta krav. Arbetsgruppen föreslog också att Statens utsädeskontrolls verksamhet i Umeå och Landskrona överflyttas till huvudenheten i Lund och att de lokala frökontrollanstalter, som drivs av hushållningssällskapen, skall få rätt att statsplombera utsäde utan de geografiska begränsningar som tidigare gällt. Förslagen att flytta verksamheterna i Landskrona och Umeå grundade sig på ett uttalat rationaliseringsbehov mot bakgrund av sjunkande efterfrågan på myndighetens tjänster. Det bedömdes inte rationellt att driva två utsädeslaboratorier med så omedelbar geografisk närhet som var fallet i Skåne. Åtgärder föreslogs också i vissa numera obsoleta delar, så som beträffande växtförädlingsavgifter.

År 1992 utredde Statskontoret, på uppdrag av regeringen, hur den officiella utsädeskontrollen bör organiseras mot bakgrund av Sveriges anslutning till EES-avtalet, som bl.a. innebar att EG:s direktiv på utsädesområdet skulle tillämpas också i Sverige. Statskontorets förslag, som betecknades principförslag, innebar i huvudsak att de kontrollåtgärder som skall ske inför certifieringsbeslut övertas av jordbruksnäringen, att Statens utsädeskontroll avvecklas och att de uppgifter som bör fullgöras av staten, så som certifiering, tillsyn och marknadskontroll, förs över till Jordbruksverket. Statskontoret menade att förslagen ger möjlighet till en bättre balans än den tidigare ordningen genom att kapaciteten i en marknadslösning bättre anpassas till efterfrågan. Förslagen redovisas i Statskontorets rapport (1992:36) Utsädeskontroll i nya former – förslag till organisation.

1.3 Utredningsarbetet

1.3.1 Avgränsningar

Med hänsyn till uppdragets utformning och den tidsåtgång som beräknats, har det bedömts nödvändigt att göra vissa avgränsningar. Det innebär bl.a. att utredningen inte lägger förslag till lag-

text i fall lagstiftningsåtgärder skulle föreslås. Utredningen har initialt också bedömt att mer detaljerade förslag om hur den statliga verksamheten bör organiseras, inte kan framläggas av utredningen. Sådana frågor bör utredas i särskild ordning, t.ex. inom ramen för en organisationskommitté eller liknande.

Från utredningstekniska utgångspunkter leder resursramen, framför allt utredningstiden, till att särskilda utredningsinsatser i form av t.ex. enkät- eller intervjuundersökningar, är svåra att genomföra.

1.3.2 Arbetets uppläggning

Utredningen har hållit 4 interna arbetsmöten under utredningstiden. Dessutom har samråd skett med företrädare för Statstjänstemannaförbundet och Agrifack.

Underlaget för utredningens bedömningar har huvudsakligen utgjorts av befintliga källor såsom offentlig statistik, betänkanden, rapporter och litteratur. En betydande del av faktaunderlaget har också tillhandahållits av de experter och sakkunniga som varit knutna till utredningen.

Utredningen har anordnat hearingar med berörda myndigheter och marknadsaktörer onsdagen den 10 mars och onsdagen den 12 maj 2004. Det övergripande syftet med hearingarna har varit att samla ytterligare kunskap och tillvarata aktörernas synpunkter, såväl när det gäller rådande ordning som i fråga om hur behovet av utsädeskontroll bör tillgodoses i framtiden. Aktörerna har, som ett led i en uttalad strategi, uppmanats att såväl i formella som i informella former, muntligen eller skriftligen, delge utredningen sina erfarenheter, synpunkter, funderingar och förslag. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt de små företagens verksamhetsförutsättningar på t.ex. utsädesmarknaden.

Vid hearingen den 10 mars stod det nuvarande systemet för utsädeskontroll i fokus. Då diskuterades för- och nackdelar med systemet samt på vilka punkter och på vilket sätt det finns behov av reformer. Den 12 maj diskuterades ett principförslag till ny organisation för utsädeskontrollen.

Utredningen har genomfört två studiebesök. Den 4 mars 2004 besöktes Statens utsädeskontroll i Svalöv i Skåne, varvid myndigheten presenterades och dess laboratorium förevisades. Den

28 april gjordes ett liknande studiebesök hos Frökontrollen Mellansverige AB (FMAB).

1.3.3 Utredningsarbetets inriktning

Utredningsarbetet har, av utredningstekniska skäl, inletts med en allmän kartläggning av hur det går till att framställa utsäde och av vad som nu krävs i form av utsädeskontroll.

En beskrivning av de marknader som i första hand berörs av utsädeskontrollen har också gjorts. De faktorer som påverkar efterfrågan på utsädeskontroll har kartlagts och analyserats liksom hur efterfrågan kan komma att utvecklas.

Utsädeskontroll bedrivs både av statliga och av privata aktörer. En del av den statliga verksamheten utgör uppdragsverksamhet, som bedrivs på en marknad i konkurrens med privata aktörer. Utredningen har därför sett ett behov av att redovisa vad som generellt påverkar konkurrensen på en marknad. Dessutom har en översiktlig analys av konkurrensförhållandena på de aktuella marknaderna gjorts.

Som uppdraget formulerats har det bedömts nödvändigt att ganska utförligt redovisa de internationella regler, som har betydelse för det statliga engagemanget i utsädeskontrollen.

Sveriges internationella åtaganden kan antas ha betydelse för hur utsädeskontrollen kan organiseras. Så är fallet också i de övriga medlemsstaterna i EU, men också i Norge genom att utsädesområdet i stora delar omfattas av EES-avtalet. Skillnader kan dock förekomma mellan länderna när det gäller hur ansvaret för utsädeskontrollen fördelas mellan staten och företagen. Utredningen har därför ansett att en jämförelse med lösningar i andra länder kan vara av stort värde. Analysunderlaget omfattar därför en beskrivning av utsädeskontroll i några utvalda länder, som bedömts vara intressanta i detta perspektiv.

1.4 Läsanvisningar

Betänkandet följer i allt väsentligt systematiken i utredningsarbetet. Det innebär att kapitel 2 innehåller en inledande beskrivning av hur det går till att framställa utsäde och vilka kontrollåtgärder som för

närvarande behövs. Några drag i den utveckling som lett fram till nuvarande system redovisas också.

I kapitel 3 redovisas faktorer som har betydelse för efterfrågan på utsäde och därmed på certifieringstjänster. Kapitlet omfattar även en analys av hur utsädesmarkanden kan förväntas utvecklas på medellång sikt, liksom allmänna konkurrensteoretiska utgångspunkter och en konkurrensanalys av marknader som direkt berörs av utsädeskontrollen.

Regelverken och andra institutionella förhållanden, så som olika organisationer och deras respektive roller, beskrivs i kapitel 4. Fokus ligger på EG-direktivens innebörd för svensk utsädeskontroll.

Utsädeskontrollen, särskilt certifieringsverksamheten och dess organisation inom staten och hos andra aktörer, beskrivs närmare i kapitel 5.

I kapitel 6 beskrivs utsädeskontrollens organisation och ansvarsfördelningen mellan staten och andra aktörer i Danmark, Finland, Kanada, Nederländerna, Norge och Storbritannien.

I kapitel 7, slutligen, återfinns utredningens överväganden och förslag.

2 Utsäde och utsädesproduktion

Ett effektivt jordbruk, som ger god avkastning av hög kvalitet, är av stor betydelse både för hushållen och för samhällets ekonomi. Många faktorer har betydelse för att ett gott resultat av växtodlingen skall uppnås, oavsett om det gäller spannmål, potatis, köks- och prydnadsväxter eller andra grödor. En god jord, som är väl dränerad, ett lämpligt klimat och tillgång till en väl balanserad mängd av olika näringsämnen är viktiga förutsättningar. Utsädets egenskaper är också en faktor med avgörande betydelse för odlingsresultatet. Produktutvecklingen inom växtförädling och utsädesproduktion kan dessutom bidra till att behov och användning av kemikalier i jordbruket minskar.

Kvalitetskontroll av utsäde, genom offentliga organ eller genom andra aktörer med en mer eller mindre officiell status, är ingen ny företeelse. De kontrollsystem som nu tillämpas har växt fram under lång tid. Det gäller både i Sverige och i många andra länder. Produktion av utsäde är en process som omfattar många moment, inte minst för att en hög kvalitet skall kunna säkerställas. I det följande redovisas något om kontrollsystemens utveckling och om hur det går till att odla utsäde. Framställningen är avsedd som en bakgrund till följande avsnitt om marknadsförhållanden, regelverken och utsädeskontrollens organisation.

2.1 Allmänt om utsädeskontroll

2.1.1 Utsädeskontroll i äldre tid

Under senare delen av 1800-talet ökade intresset för förädling av växtsorter och för kvaliteten på utsädet. Det berodde bl.a. på att lantbruket kommit till insikt om de stora skillnader som fanns mellan inhemskt och importerat utsäde inte minst i fråga om sortrenhet och sortäktighet, vinterhärdighet och andra kvalitetsfaktorer.

Det var viktigt att öka avkastningen. Stora delar av Europa, även Sverige, drabbades under 1800-talet av upprepade svältkatastrofer som en följd av missväxt. Det ledde till en mer omfattande och målmedveten förädling av växtsorter än som tidigare förekommit. Utsädeskvaliteten på den tiden var dock låg, även utomlands. Tyska undersökningar från sent 1800-tal visade att groningenstal kring 30 procent snarare var regel än undantag.¹ Efterfrågan på bättre utsäde gav också upphov till en marknad för oseriösa utsädeshandlare, som sålde orena fröpartier eller på annat sätt utnyttjade köparnas okunskap och underlägsna ställning.²

Redan tidigt fanns en medvetenhet om att kvaliteten på utsädet har stor betydelse för odlingsresultatet. Olika enkla metoder för att analysera utsädets kvalitet utvecklades utifrån odlarnas erfarenheter. Det finns beskrivningar från enskilda gårdar i 1700-talets Sverige av hur levande frö kan skiljas från övriga genom blötläggning och provgroning på lakan. Ganska tidigt började Kungliga lantbruksakademien utveckla och förbättra metoder för att analysera och kvalitetsbestämma utsäde. I början av 1800-talet beskrev Lantbruksakademien metoder för att bestämma utsädets grobarhet m.m. och började sprida kunskap om dem.

Ett omfattande fusk med utsäde förekom dock ännu mot 1800-talets slut. Det var inte ovanligt att smågrus eller avdödat och färgat ogräsfrö blandades i utsädet för att dryga ut varan. I en cirkulärskrivelse år 1874 uppmanade Lantbruksakademien hushållningssällskapen att starta verksamhet för att bättre kontrollera fröhandeln. Den första frökontrollanstalten upprättades i Nydala i närheten av Halmstad redan samma år. Det halländska initiativet kom att bilda skola för hushållningssällskap i andra län och påskyndade utvecklingen av frökontrollverksamheten. Omkring år 1900 fanns ett tjugotal frökontrollanstalter i Sverige, som i regel drevs av hushållningssällskapen.

Under 1900-talet har kvalitetskontrollen av utsäde gradvis övergått till att bli en angelägenhet för det allmänna. En liknande utveckling har förekommit också i andra länder, både i Europa och i andra delar av världen. År 1924 beslutade riksdagen att inrätta en statlig frökontrollanstalt. Året därpå startade Statens centrala frökontrollanstalt (SCF) sin verksamhet i Frösunda norr om Stockholm. Vid den tiden fanns ännu en rad lokala frökontrollanstalter, men de utvecklades suc-

¹ Friedrich Nobbe, *Handbuch der Samenkunde* 1876.

² För detta och följande stycken se Kähre, L. *Utsädeskontrollen*, uppsats i antologin *Den svenska växtförädlingens historia*, Skogs- och lantbruksakademien 1997.

cessivt. Efter en tid återstod fem sådana frökontrollanstalter, som var belägna i Linköping, Skara, Torsta, Örebro och Luleå. Samtliga drevs av hushållningssällskapen. SCF bytte år 1984 namn till Statens utsädeskontroll (SUK). Samma år övertogs verksamheten vid frökontrollanstalten i Skara, som drevs i statlig regi fram till år 1994. De två sista lokala frökontrollanstalterna i Linköping och Örebro fanns kvar in på 1990-talet, då de slogs samman och bolagiserades, varvid Frökontrollen Mellansverige AB (FMAB) bildades. FMAB ägs av Hushållningssällskapet i Örebro län.

År 1928 infördes den första frölagen. Där reglerades minimikrav på vissa slag av handelsutsäde. Den officiella kvalitetsstämpeln för utsäde kallades tidigare *statsplombering*. Numera används begreppet *certifiering*. Under 1930-talet utökades lagens tillämpningsområde till flera slag av utsäde. Under 1960-talet beslutades att i princip allt utsäde som saluförs skall vara statsplomberat. Krav ställdes också på sambandet mellan olika generationer av utsäde som utbjöds till försäljning. Den beskrivna utvecklingen ledde till att utsädesmarknaden i stort sett sanerades från oseriösa näringsidkare.

2.1.2 Utsädeskontroll och angränsande områden

Ett ganska omfattande regelverk har med tiden utvecklats i syfte att motverka skadliga organismer, förbättra kvaliteten och skapa incitament för produktutveckling inom växtförädling och utsädesproduktion. Flera regelsamlingar med delvis olika syften, men också med många beröringspunkter, kan urskiljas. Det gäller reglerna för *växtskydd*, *sortlistor*, *utsädeskontroll* och *växtförädlarrätt*.

Reglerna om *växtskydd* skall motverka att skadliga växtsjukdomar, skadedjur eller ogräs sprids. Det finns ekonomiska motiv bakom dessa regler, såväl från ett samhällsperspektiv som med hänsyn till enskilda jordbruksföretag. Konsumentintresset gör sig också gällande i denna del. Vissa växtsjukdomar är t.ex. toximbildande och kan ge upphov till giftiga livsmedel. Ett friskt utsäde kan även bidra till ett minskat behov av kemisk bekämpning i odlingen. Reglerna om *utsädeskontroll* har i första hand tillkommit i syfte att skydda användarna, lantbrukarna, mot undermåligt utsäde. Den kontrollkedja som upprätthålls genom utsädeskontrollen ger även goda förutsättningar att upptäcka växtsjukdomar och andra skadegörande företeelser. Även reglerna om godkännande för intagning på *sortlista* bärs fram av kvalitetssträvanden. Enbart sorter

som kan anses nya och har godtagbara kvalitetsegenskaper kan godkännas. Vid utsädesproduktionen provas genom officiell kontrollodling att varje utsädesparti innehåller den sort som uppgivits. Det finns en nationell sortlista där nya sorter tas in efter prövning och myndighetsbeslut. Dessutom finns en gemensam sortlista för EU-länderna, som bygger på de nationella sortlistorna.

Reglerna om sortlistan, utsädeskontrollen och växtskyddet är offentlighetsrättsliga. Därmed menas att det är förhållningsregler som staten, eller en grupp av stater, uppställer för att tillgodose ett allmänt skyddsintresse. Det åligger vanligen ett statligt organ att utöva myndighet och tillsyn för att säkerställa att reglerna efterlevs och skyddet upprätthålls, men vissa åtgärder kan också vidtas av andra än statliga aktörer som godkänts för en specifik uppgift.

Statens jordbruksverk, Statens växtsortnämnd och Statens utsädeskontroll har myndighetsuppgifter på de aktuella områdena. Det gäller även i viss mån FMAB, som jämte SUK har rätt att certifiera vissa klasser av frøburet utsäde. En del av den officiella certifieringsverksamheten sker alltså genom en icke offentlig aktör.

Jordbruksverket (SJV) ansvarar i första hand för övergripande tillsyn av systemet. Verket har numera inte något ansvar för tillsyn över övriga myndigheter på utsädesområdet. Verket skall också utfärda de föreskrifter som krävs bl.a. för anpassning till EG:s regler. Jordbruksverket ansvarar för det operativa arbetet med fytosanitära frågor t.ex. kontrollåtgärder enligt växtskyddslagstiftningen.³

Det operativa arbetet med sortlistor, kontroll och certifiering av utsäde bedrivs av *Statens växtsortnämnd* (SVN) och *Statens utsädeskontroll* (SUK). Verksamheten vid myndigheterna regleras främst genom föreskrifter från Jordbruksverket.

Ärenden om intagning i sortlistan provas av SVN. Provodling, som utgör underlag för sortbeskrivningar och intyg om att sorten är särskiljbar, enhetlig och stabil, utförs i regel vid Statens utsädeskontroll. Lantbruksväxter provas också i fråga om sortens odlings- och bruksvärde. Sådan provning sker vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).

³ Fytosanitär verksamhet syftar till att förhindra introduktion och spridning av karantänsskadegörare eller till att säkerställa kontroll av sådana växtskadegörare under ansvar av landets växtskyddsmyndighet. En karantänsskadegörare är en växtskadegörare av potentiell ekonomisk betydelse, som är relevant för det aktuella området och som antingen ännu inte finns där eller som inte är väl spridd och står under kontroll av landets växtskyddsmyndighet.

Reglerna om *växtförädlarrätt* har i huvudsak andra syften. Växtförädlarrätten är en s.k. immateriell rättighet som kan tillkomma en juridisk eller fysisk person, som förädlat fram en ny växtsort. Rättigheten gäller i förhållande till andra fysiska och juridiska personer. Syftet med växtförädlarrätten är att skapa ekonomiska incitament för växtförädling genom att den som framställt eller låtit framställa en ny växtsort garanteras ekonomisk ersättning då sorten används. Ett offentlighetsinlägg finns även här. Rättigheten uppstår genom myndighetsbeslut. Det gäller också för vissa andra immaterialrättigheter såsom patenträtt och beträffande varumärken och mönster som inte uppnår skydd genom inarbetning. Statens växtsortnämnd är beslutande myndighet i fråga om registrering av växtförädlarrätt. För att växtförädlarrätt skall kunna beviljas krävs att sorten är ny och att det finns intyg om att sorten är särskiljbar, enhetlig och stabil. Provingen utförs i regel vid SUK, men kan också beställas utomlands.

2.2 Utsädesproduktion

2.2.1 Utsädesklasserna

Utsäde indelas i regelverken i stråsåd (spannmål), olje- och fiberväxter (raps, solros, lin m.m.), betutsäde (socker- och foderbetor), foderväxter (gräs m.m.), köksväxter, potatis samt prydnadsväxter. Potatisutsäde är *knölar*. Övrigt utsäde är *fröburet*. Reglerna för certifiering av de respektive utsädesslagen är i stora drag lika, men skillnader förekommer beroende på att produktionsförutsättningar och risken för t.ex. växtsjukdomar varierar. För köks- och prydnadsväxter gäller certifieringsregler som är mindre stränga än för spannmål och oljeväxter. Reglerna för certifiering av potatisutsäde innehåller å andra sidan fler aspekter än reglerna för stråsåd och oljeväxter.

Utsädet indelas i klasser huvudsakligen beroende på vilken *generation* utsädet tillhör. En första indelning utgörs emellertid av *grundutsäde*, som huvudsakligen skall användas för produktion av nytt utsäde i senare generationer och *bruksutsäde*, som är avsett för odling av växter för konsumtions- eller foderändamål eller för produktionen inom t.ex. livsmedelsindustrin.

Efter ett antal generationer, olika beroende på växtslag, måste nytt utsäde av tidig generation, s.k. förädlarmaterial, framställas

eftersom kvaliteten försämras i varje ny generation. Det är en viktig orsak till att sambandet mellan de olika generationerna dokumenteras noggrant i certifieringssystemet.

I certifieringssystemet används, mycket förenklat, klasser och benämningar som redovisas i tabellerna 2.1. och 2.2. Syftet med redovisningen i denna del är inte att uttömmande beskriva de olika utsädesklasserna, utan att skapa en grundläggande förståelse för systematiken.⁴

Tabell 2.1. Utsädesklasser för lantbruksväxter (utom potatis)

Utsädesklass	Benämning	Beskrivning
F-material	Förädlarmaterial	Utsäde av en förädlad sort som används för att upprätthålla sorten eller för framställning av basutsäde
A	Stamutsäde	Utsäde som på förädlarens ansvar är framställt av F-material eller av stamutsäde och är avsett för produktion av nytt stam- eller certifikatutsäde.
B	Basutsäde	Utsäde som är framställt av stamutsäde som levererats från förädlaren eller på förädlarens begäran av F-material och som är avsett för produktion av certifikatutsäde.
C	Certifikatutsäde	Utsäde som är framställt av basutsäde eller på förädlarens begäran av stamutsäde och, beträffande senare generationer, skall användas som bruksutsäde och inte för produktion av nytt utsäde.
C1	Certifikatutsäde 1:a generation	Utsäde som är framställt av basutsäde för produktion av bruksutsäde eller certifikatutsäde i senare generation.
C2	Certifikatutsäde 2:a generation	Utsäde som är framställt av certifikatutsäde i klass C1 eller på förädlarens begäran från stam- eller basutsäde och är avsett för att användas som bruksutsäde och inte för produktion av nytt utsäde (förutom beträffande lin).
C3 (enbart lin)	Certifikatutsäde 3:generation	Certifikatutsäde av tredje generationen. Utsäde av lin som är framställt av certifikatutsäde i klass C1 eller C2 eller på förädlarens begäran av stam- eller basutsäde samt är avsett som bruksutsäde.
Handelsutsäde		Utsäde av sju arter av foder- eller oljeväxter, där inget krav på sorter finns.

⁴ För en mer detaljerad beskrivning av utsädesklasserna hänvisas till Statens utsädeskontroll hemsida, www.utsadeskontrollen.se eller till Jordbruksverkets föreskrifter.

För potatis gäller en annan indelning med flera utsädesklasser än för övriga växtslag. Det beror i första hand på att potatis är vegetativt förökad och därmed har en lägre förökningstakt än en fröförökad gröda. Genom att tillåta fler generationer kan kostnaden för certifikatutsäde hållas lägre, eftersom mängden utsäde då blir större.

Tabell 2.2. Utsädesklasser för potatis

Utsädesklass	Benämning	Beskrivning
SS	Stamutsäde	Första knölgenerationen, s.k. miniknölar, producerade i växthus från meristem. ⁵
S1	Stamutsäde, 1:a generation	Första fältgenerationen
S2	Stamutsäde, 2:a generation	Andra fältgenerationen
S3	Stamutsäde, 3:e generation	Högst tredje fältgenerationen
SE1	Basutsäde	Högst fjärde fältgenerationen
SE2	Basutsäde	Högst femte fältgenerationen
E	Basutsäde	Högst sjätte fältgenerationen
A	Certifikatutsäde	Högst sjunde fältgenerationen

2.2.2 Fröburna växtslag

Produktion av utsäde är en process i flera steg. Listan över vilka åtgärder som krävs varierar beroende på slag av utsäde. För potatis, där utsädet utgörs av knölar och utsädet förökas vegetativt, tillämpas andra metoder för utsädesodling än för fröburna växtslag.

Låt oss i följande ganska förenklade exempel utgå från utsäde av spannmål och följa processen från växtförädlare till slutanvändare, som kan vara en jordbrukare eller ett företag inom livsmedelsindustrin med egna odlingar. Den officiella utsädeskontrollen gäller inte bara utsäde av nya sorter. En övervägande andel av det certifierade utsäde som säljs är befintliga sorter, som kommer åter för nyförökning av utsäde, antingen inom landet eller genom import. De olika åtgärderna beskrivs i det följande i kronologisk ordning för att underlätta förståelsen. I praktiken förekommer att flera olika

⁵ Meristem är tillväxtpunkter på rotspetsarna.

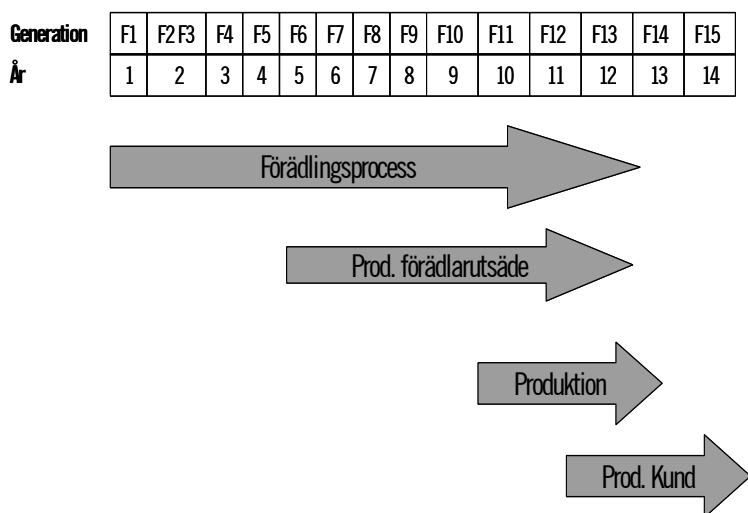
åtgärder, kontroller och ansökningar genomförs eller inges parallellt eller i en annan ordning.

Växtförädling

Produktutveckling av nya växtsorter kallas växtförädling. Denna sker hos växtförädlingsföretagen genom urval eller korsning av befintliga sorter. Växtförädlingen kan också ske genom en kombination av urval, korsning och andra åtgärder, för att växtförädlingsarbetet skall resultera i sorter som är lämpliga för odling i vissa odlingszoner, passa speciella odlingsförhållanden eller för att möta andra specifika krav på växtmaterialet som användarna ställer. Några få företag, varav det största i Sverige är Svalöf Weibull AB, bedriver fortlöpande förädling av växtsorter i landet. Växtförädlingen sker mot bakgrund av bl.a. forskning om nya växtsorter och utifrån beprövad erfarenhet hos odlare och de företag som verkar på marknaden för växtförädling. En viss import av växtförädlingsmaterial förekommer också.

En första provning av nytt sortmaterial sker hos växtförädlingsföretaget. Innan sorten är färdig för förökning kan flera sådana försök ha genomförts och justeringsåtgärder kan ha vidtagits. Förädlingsprocessen, från första generation av en ny sort till dess att certifiering av utsäde av en godkänd sort blir aktuell, kan ta mellan fyra och åtta år i anspråk.

Figur 2.1. Produktionscykel från växtförädling till bruksutsäde



Källa: Svalöf Weibull AB

I figur 2.1 visas de olika leden i växtförädlingen, från experimentstadium (förädlingsprocess), till produktion av certifikat- och bruksutsäde (prod. kund). Denna produktion sker i huvudsak genom de företag som är detaljister på utsädesmarknaden. Produkterna används i lantbruket. Föregående led (produktion) avser i först hand högre klasser, A- och B-utsäde, och förökningen sker ofta i växtförädlingsföretagets regi. Fram till ett läge ungefär mellan femte och sjunde generationen har någon officiell kontroll ännu inte skett och det är än så länge, med vissa undantag, inte tillåtet att saluföra utsäde av den nya sorten. För att detta skall vara möjligt krävs att sorten godkänns för intagning i *sortlista*, men också att det enskilda utsädespartiet har *certifierats*.

För att en certifiering av utsädet skall vara möjlig, krävs att sorten är upptagen i officiell sortlista inom EES-området eller i Schweiz. Växtförädlingsföretagets första ansökan om myndighetsåtgärd avser därför vanligen godkännande för intagning i sortlista. Ansökan inges till och prövas av Statens växtsortnämnd (SVN). För att ansökan skall bifallas krävs att sorten är *särskiljbar*, *enhetlig*, och *stabil*. Det innebär att plantornas utseende inte får variera mer än godtagbart, att de inte får vara alltför lika sorter som redan

registrerats samt att plantorna inte förändras nämnvärt mellan generationerna. Provingen, s.k. DUS-provning, görs av Statens utsädeskontroll (SUK), men officiella utländska provningar godtas också.⁶ För många arter genomförs provningen utomlands, av myndigheter som SVN slutit avtal med. Dessutom krävs att sorten har ett odlings- och bruksvärde. Odlings- och bruksvärde testas genom provodling hos Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Syftet med provodlingen är att fastställa om sorten har egenskaper som hårdighet och sjukdomsresistens (odlingsvärde), men också bl.a. att den ger lämpliga avkastningsvolymmer (bruksvärde). De samlade resultaten från de olika provningarna hos SUK och SLU utgör underlag för SVN:s beslut om godkännande för intagning i sortlistan.

I detta skede, eller vanligen i samband med ansökan om intagning i sortlistan, kan producentföretaget även ansöka om *växtförädlarrätt* inom Sverige eller inom EU. Växtförädlarrätten är som nämnts en frivillig immateriell rättighet som likt patenträtt uppkommer genom registrering. SVN beslutar, efter ansökan från förädlaren, om växtförädlarrätt med rättsverkan i Sverige. För att växtförädlarrätt skall beviljas krävs, liksom när det gäller godkännande för intagning i sortlistan, att sorten är *särskiljbar*, *enhetlig* och *stabil* (DUS-provning). Däremot krävs, i motsats till vad som gäller för beslut om godkännande för intagning i sortlistan, ingen dokumentation om odlings- och bruksvärde.

Utsädesodlingen

Den rutinmässiga produktionen av utsäde tar normalt ett år, dvs. en odlingssäsong och den tid som behövs för att efterbehandla (transportera, torka, paketera m.m.) och laboratorieanalysera utsädet. Resultatet av denna odlings- och kontrollcykel utgörs av en ny generation utsäde. Kontrollen av sorter och utsädeskvalitet sker fortlöpande under produktionen genom en rad åtgärder med delvis olika syften. Åtgärderna sker i huvudsak genom SUK, men privata aktörer som auktoriserats för specifika uppgifter förekommer i ökande omfattning. Ett övergripande syfte med kontrollen i alla dess olika delar är att säkerställa att utsädet har en hög kvalitet till nytta för användarna och i förlängningen för konsumenterna.

⁶ DUS-provning (DUS-testing) är en vedertagen term i branschen. DUS står för Distinctive (särskiljbar), Uniform (enhetlig) och Stable (stabil).

Förökning av den nya sorten sker i tidiga generationer ibland på producentföretagets egna odlingar. I regel odlas dock utsäde, också i tidiga generationer, av enskilda jordbrukare genom avtal med producentföretaget, s.k. kontraktsodling.

Innan förökningen börjar skall en anmälan om fältbesiktning inges till SUK. Anmälan skall, för att fältbesiktning av odlingen skall kunna ske, åtföljas av data om bl.a. odlarens och utsädesproducentens namn och adress, uppgifter om odlingens storlek och läge inklusive karta, vilket slag av utsäde som används och om vad som tidigare odlats på det aktuella fältet.

Den kontraktsodlande lantbrukaren ansvarar för processen från och med att han tar emot utsädet för odling och fram till att den framodlade produkten avlämnas för efterbehandling. Det innebär att lantbrukarens erfarenhet, kunskaper, intresse och ansvarskänsla har stor betydelse för slutresultatet. Verksamheten i denna del omfattar åtgärder som sådd, bevattning, näringstillförsel, bekämpning av växtskadegörare vid behov, samt skörd, torkning och mellanlagring av utsädet. Under odlingssäsongen kan odlaren få stöd och vägledning av utsädesföretaget. Det gäller i synnerhet om komplikationer drabbar odlingen, såsom ogräsproblem, växtsjukdomar eller skadeinsekter.

Fältbesiktning

Under odlingsperioden sker *fältbesiktning* av odlingen genom SUK eller genom besiktningsmän som auktoriserats av SUK. Syftet med fältbesiktningen är att bedöma odlingens och plantornas allmänna kondition och huruvida plantorna och fältet svarar mot de uppgifter som lämnats i anmälan om fältbesiktning. Fältbesiktningen planläggs noggrant med hänsyn till odlingens status. Under fältbesiktningen skall besiktningsmannen undersöka hela fältet, bedöma dess yta i förhållande till vad som uppgivits, undersöka att rätt sort odlas, att inblandning av andra sorter inte förekommer och att sjukdomar och växtskadegörare eller skadliga ogräs, t.ex. flyghavre, inte drabbat odlingen. Det är också viktigt att besiktningsmannen samråder med odlaren om det är möjligt. Det gäller särskilt om åtgärder av något slag krävs för att garantera kvaliteten eller hindra spridning av växtskadegörare. I samband med fältbesiktningen skall ett protokoll upprättas och odlingen godkännas eller underkännas. När fältbesiktningen är utförd lämnas en protokollskopia till odla-

ren, en kopia skickas till uppdragsgivaren. SUK behåller original och en kopia.

Kontrollodling

Kontrollodlingarna genomförs hos SUK med prov från högre certifieringsklasser (tidigare generationer) av utsädet. Dessa prov jämförs med de plantor som nu odlas för förökning. Syftet är i första hand att fastställa sortäktighet hos det utsäde som är under produktion.

Skörd och efterbehandling

När utsädesodlingen är mogen skördas utsädet och transporteras från fältet till kontraktsodlarens gård. Där torkas det i speciella anläggningar och mellanlagras i silo eller på planbotten i avvaktan på vidare transport till utsädesföretaget. Produkten utgörs i detta skede alltjämt av *råvara* till färdigt utsäde. Flera viktiga steg i kontrollkedjan återstår.

Efter mellanlagring hos kontraktsodlaren levereras utsädet (råvaran) till en bearbetningsanläggning (utsädesanläggning). Det sker genom kontraktsodlarens försorg och är i regel den sista åtgärd han vidtar i produktionscykeln. I samband med avlämnandet till bearbetningsanläggningen övergår också ansvaret för utsädet till utsädesföretaget.

Nu skall utsädet efterbehandlas och analyseras. Torkning, mellanlagring, paketering och annan efterbehandling är kostsamma åtgärder, som blir onyttiga om utsädet senare måste kasseras. Mot den bakgrunden sker i de flesta fall en *vägledande analys* av utsädet redan i ett tidigt skede och innan efterbehandlingen påbörjas. Syftet med denna är att få en första indikation på utsädets kvalitet. Ett prov tas därför ut från partiet och skickas till ett utsädeslaboratorium för sådan analys.

Efterbehandlingen omfattar bl.a. interna transporter, ny mellanlagring, torkning om det behövs, rensning, uttagning av prov för officiella laboratorieanalyser, eventuell behandling av utsädesburna sjukdomar genom betning samt förpackning, förslutning/förseglning och etikettering. I bearbetningsanläggningen sker officiell provtagning av varje enskilt utsädesparti i den mängd och på det

sätt som föreskrivits av Jordbruksverket. Provtagning av utsäde till spannmål sker normalt med hjälp av en automatisk provtagningsanordning.

Analysering och certifiering

Nu återstår certifiering av utsädespartiet. De prover som tagits från partiet skickas, jämte en provrapport till SUK eller FMAB eller, inom egenkontrollsystemet, till ett annat av Jordbruksverket godkänt laboratorium för analys.⁷ En första åtgärd, efter registrering av provet, är uppdelning i flera mindre delprover för undersökning av vattenhalt, renhet, sundhet och grobarhet. Varje delprov åtföljs under analyserna av en särskild blankett. Resultaten av delproverna införs på respektive blankett och utgör, jämte protokollet från fältbesiktningen och resultaten av kontrollodlingen, underlag för slutligt beslut om certifiering av utsädespartiet. Certifieringsbeslutet utgörs, fysiskt sett, av ett certifikatinstrument med tillhörande etiketter för förpackningarna. Både certifikatet och etiketterna innehåller identifikationsuppgifter om utsädet.

Distribution

Först i detta läge är det tillåtet att sälja utsädespartiet eller delar av det. Distributionen sker vanligen i utsädesföretagens egen regi. Det är vanligt att jordbrukare, som köper och får utsädet levererat under vintern, får en viss rabatt på priset för utsädet. Leverans under vintern ger utsädesproducenterna ett större utrymme för planering av den kommande utsädesproduktionen. Utsäde som blivit över efter en odlingssäsong kan lagras, men det ställer stora krav på lagringsförhållandena. Utsädespartierna märks också med ett "bäst-föredatum". Utsädet får säljas även sedan denna tid utgått, men i så fall krävs ny analys och nytt certifikat.

⁷ Systemet med s.k. egenkontroll innebär, till skillnad från officiell kontroll, att kontrollåtgärder vidtas av utsädesföretagen i egen regi eller genom annan icke officiell aktör. Innebörden beskrivs närmare i kapitel 4.

Utsädets användning

Det färdiga utsädet av tidiga generationer kan användas för produktion av utsäde i en eller flera senare generation. I så fall påbörjas en ny odlings- och kontrollcykel som den nyss beskrivna med bl.a. fältbesiktning, kontrollodling och laboratorieanalys. De olika åtgärderna i kontrollcykeln framgår av figur 2.2.

Figur 2.2. Odlings- och kontrollcykeln



Alternativt utgörs produkten av bruksutsäde, som skall användas för produktion av livsmedel eller djurfoder, men annan användning av jordbrukets produkter förekommer också, t.ex. i industrin eller som bränsle.

Som framgått dokumenteras varje generation och dess härstamning noggrant för att inte fler generationer än vad som är lämpligt skall framställas, med en sämre utsädeskvalitet som följd. Däremot

finns inga sådana begränsningar för enskilda lantbrukare och andra användare, förutsatt att utsädet används för eget bruk. Det är förbjudet att sälja sådant, s.k. hemmarensat utsäde.

2.2.3 Potatis

Liksom för fröburna växtslag krävs sortgodkännande av potatis. Föregående beskrivning av växtförädling, växtförädlarrätt och sortprovning är därför i stora drag giltig även för potatis. I reglerna för certifiering av utsädespotatis finns krav som är baserade på såväl utsädeslagen (1976:298) som på växtskyddslagen (1972:318). SUK ansvarar genom certifieringen för att båda aspekterna tillvaratas.

Utgångsmaterialet vid produktion av utsädespotatis är s.k. meristemplantor, dvs. plantor som framställts i laboratorium ur den yttersta spetsen av en potatisgrodd. Detta görs för att säkerställa att utgångsmaterialet är fritt från växtskadegörare. Meristemplantorna förökas sedan till ett större antal plantor i provrör. Plantorna används för att producera den första knölgenerationen s.k. miniknölar. I det svenska systemet kallas dessa SS. Den fortsatta utsädesproduktionen sker i fält. De höga klasserna produceras främst i Västerbotten och Norrbotten, eftersom risken för virusspridning är betydligt mindre där.

När förökningen ska börja krävs en anmälan om fältbesiktning. Denna skall innehålla data om uppdragsgivaren, odlaren, utsädets härstamning samt om odlingens storlek och läge. Potatis kan drabbas av många jordbundna sjukdomar. Därför krävs att potatis *inte* odlats på fältet under flera föregående år. Fälten och odlingen skall enligt växtskyddslagstiftningen vara fria från ett antal skadegörare. Vid produktion av klass A ska fälten vara fria från potatis-cystnematoder. Vid produktion av högre klasser gäller detta krav hela brukningsenheten. För att minimera riskerna för överföring av sjukdomar och skadedjur genom kontakter med maskiner och annan utrustning, finns också krav på rengöring och desinficering och regler som begränsar vilka klasser av utsädespotatis som får odlas eller lagras på brukningsenheten. Det finns också begränsningar och förbud när det gäller bruk av maskiner och utrustning som används vid annan odling än utsädesodling. Produktionen sker till stor del genom kontraktsbundna odlare, men också genom fristående odlare som inte är bundna till något av de större potatisföretagen.

Fältbesiktning

Under odlingsperioden sker fältbesiktning. Härigenom kontrolleras fältet av personal från SUK eller av personal som är auktoriserad av SUK. Vid besiktningen skall hela fältet gås igenom noggrant. Besiktningsmannen skall bl.a. notera om plantor med virussjuka (krussjuka), stjälbakterios, avvikande typer eller av främmande sort förekommer. Avståndet till närmaste potatisodling kontrolleras också. Klarar odlingen dessa krav skall den godkännas. Kraven är högst i de höga klasserna och lägre i klass A. Det beror på att klass A inte ska förökas i ytterligare generationer. Protokollet från fältbesiktningen distribueras på samma sätt som vid besiktning av fröburna växtslag.

Provtagning och virustest

Efter skörden lagras potatisen i lagerhus. Det sker antingen hos odlarna, men en del utsädespotatis transporteras till de större lagerhusen nära uppdragsgivarna. Under vintern tas prov på alla partier, som insänds till SUK för virustest. Denna börjar med att potatisen sätts i växthus. När plantan är ca 6 veckor gammal bedöms, okulärt och med s.k. ELISA-test, om den är virussjuk.⁸ För att certifiering skall vara möjlig får partiet inte innehålla mer än en viss andel sjuka plantor. Kraven är strängast i de höga certifieringsklasserna.

Certifiering m.m.

Under vintern sker beställning av certifiering hos SUK. Vid certifieringen kontrolleras härstamning, att virustest är utförd och att virushalten i partiet inte överskrider fastställda gränser. Från februari månad och fram under våren sorteras potatisen för certifiering och då tar SUK:s kontrollant ut prov för knolkvalitetskontroll. Kontrollanten skär i ett angivet antal knölar och undersöker om tecken finns på vissa sjukdomar och skador. För att partiet slutligen ska kunna certifieras krävs att fältbesiktningen, virustesten och knolkvalitetskontrollen är godkända. När allt i partiet är sorterat

⁸ ELISA står för Enzyme-Linked ImmunoSorbant Assay.

och packat lämnar kontrollanten in en redovisning av mängden certifierad vara, som ligger till grund för debiteringen av uppdragsgivaren och statistik av certifierad mängd. Dessutom kontrolleras alla partier i klass SE1 avseende förekomst av ljus ringröta. Denna analys görs av laboratorium som Jordbruksverket anvisar. Potatis lagras aldrig till nästa säsong. Volymer som inte kan säljas som utsäde under säsongen blir mat- eller industripotatis.

3 Marknadsförhållanden

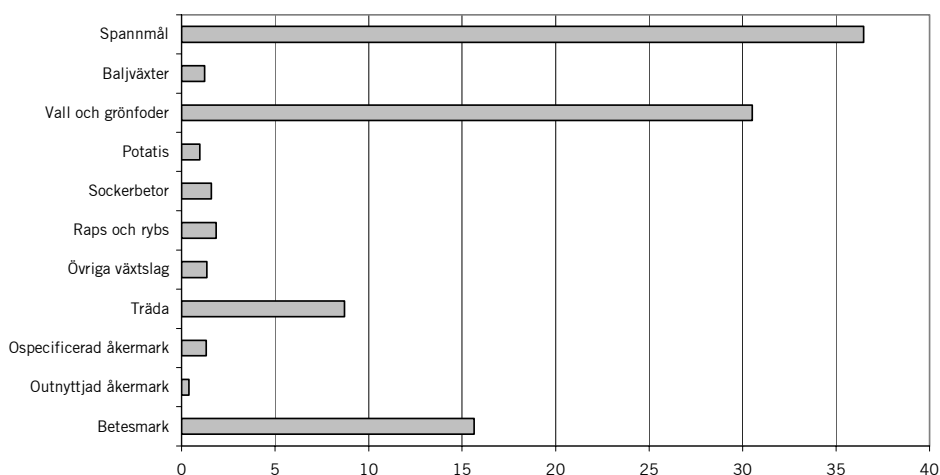
3.1 Jordbruksmarkens användning

Efterfrågan på utsäde styrs i första hand av vilka arealer som odlas. Den totala jordbruksmarken omfattade år 2003 knappt 3,2 miljoner ha. Härav utgjordes knappt 2,7 miljoner ha av åkerareal och knappt 500 000 ha av betesmark.

En betydande andel, ca 80 procent av den samlade åkerarealen, används för odling av spannmål samt vall- och foderväxter. Spannmål och vall- och foderväxter odlas i nästan lika stor omfattning, dock med en något större andel spannmål. Omkring 10 procent av åkerarealen låg i träda år 2003. Det innebär att ungefär en tiondel av åkerarealen utnyttjas för odling av samtliga övriga växtslag, såsom potatis, baljväxter, betor och oljeväxter. De enskilda andelarna för sådana växtslag är små och varierar mellan ca 1 procent (potatis) och ca 2 procent (oljeväxter). Den odlade arealen återspeglar dock inte det ekonomiska värdet av respektive gröda.

De största åkerarealerna finns i Skåne- och Västra Götalands län med mellan 400 000 och 500 000 ha vardera. I Östergötlands län finns ca 200 000 ha åkermark och i Uppsala län ca 150 000 ha. Övriga län har mindre andelar. Spannmålsodlingen bedrivs främst i Skåne, Västra Götaland och i Mälardalsregionen.

Figur 3.1. Jordbruksmarkens fördelning år 2003, procent



Källa: Jordbruksverket

Åkerarealen har minskat något från knappt 2,8 miljoner ha 1995. Däremot har arealer med spannmålsodling ökat med ca 50 000 ha under samma tid. Den största ökningen har skett beträffande vete, medan arealen med korn minskat och havreodlingen varit ganska konstant. För övriga växtslag kan noteras att odlingen av vall- och foderväxter liksom oljeväxtodlingen minskat. Av tabell 3.1. framgår att det är svårt att urskilja tydliga tendenser. Den inbördes fördelningen mellan olika grödor varierar, i vissa fall signifikant, från år till år.

Tabell 3.1. Jordbruksmarkens fördelning åren 1995 samt 2000–2003 Hektar

	1995	2000	2002	2003
Spannmål ¹	1 104 500	1 228 900	1 129 300	1 153 900
därav vete	261 400	401 600	339 600	411 300
korn	453 400	411 200	416 800	368 500
havre	278 300	295 500	295 000	279 800
Baljväxter	12 000	37 300	41 500	38 800
Vall- och grönfoderv. ¹	1 066 800	920 800	973 400	965 000
Potatis	35 000	32 900	31 700	30 500
Socketbetor	57 500	55 500	54 800	50 100
Raps och rybs	104 600	48 200	67 500	58 600
Övriga växtslag ²	47 800	55 000	42 500	42 700
Träda	278 600	247 700	268 500	275 600
Ospecificerad åkermark ³	...	79 700	60 500	41 400
Ej utnyttjad åkermark	59 800	...	10 200	11 900
<i>Summa åkermark</i>	<i>2 766 600</i>	<i>2 766 600</i>	<i>2 679 900</i>	<i>2 668 600</i>
<i>Summa betesmark</i>	<i>425 200</i>	<i>...</i>	<i>490 000</i>	<i>494 400</i>
<i>Summa jordbruksmark</i>	<i>3 191 800</i>	<i>...</i>	<i>3 169 900</i>	<i>3 163 000</i>

1) I spannmålsarealen år 2000 ingår vissa arealer stråsäd till grönfoder och stråsäd/baljväxtblandningar avsedda att skördas som grönfoder.

2) Frövall, oljelin, energiskog, trädgårdsväxter samt alla övriga mindre åkergrödor som inte ingår i ovanstående redovisning.

3) Arealer som ej kunnat fördelas per gröda.

Källa: Jordbruksverket

3.2 Jordbrukets verksamhetsförutsättningar

Produktionsvolymen, liksom storleken på den areal som används, är beroende av en rad olika omvärldsfaktorer så som priset på produkterna och politiska beslut om stöd till produktion eller om prisreglering. Efterfrågan och konkurrens, både nationellt och internationellt, är andra viktiga faktorer, liksom strukturella förändringar inom jordbrukssektorn. En särskild omständighet som också kan förväntas påverka det europeiska jordbruket är EU:s utvidgning.

Historiskt sett kan de största effekterna noteras i samband med omläggningar av jordbrukspolitiken. Erfarenheten visar att sådana reformer hittills har påverkat jordbrukets verksamhetsförutsättningar mer än andra förändringar. År 1990 beslutade riksdagen att jordbruksproduktionen skulle öppnas för konkurrens och ske på

samma villkor som produktion av andra varor och tjänster. Konsumenternas efterfrågan skulle styra vad som producerades. Reformen ledde bl.a. till en kraftig nedgång i spannmålsproduktionen. I samband med Sveriges EU-inträde återreglerades jordbrukssektorn. Stöden ökade i omfattning och produktionen steg. Samtidigt ökade användningen av certifierat utsäde. Efterfrågan på sådant utsäde hade varit låg under några år i början av 1990-talet, då ungefär lika delar hemmarentat och certifierat utsäde användes vid spannmålsodling. Andelen certifierat utsäde, i vart fall spannmålsutsäde, har därefter, enligt vad branschföreträdare redovisat för utredningen, ökat till ungefär samma nivå som gällde före 1990 års jordbruksreform, dvs. omkring 75 procent av landets samlade behov av utsäde.¹

3.2.1 Jordbrukspolitikens effekter

När Sverige blev medlem i EU år 1995 infördes det stödsystem som tillämpas i EU:s gemensamma jordbrukspolitik, Common Agricultural Policy (CAP). Målen för CAP är att öka produktiviteten i jordbruket, ge jordbrukarna en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaderna, trygga livsmedelsförsörjningen och säkerställa att konsumenterna har tillgång till livsmedel med låga priser. Det liknar i hög grad den svenska jordbrukspolitikens målsättningar före 1990 års avreglering.

CAP har två ”pelare”. Den första pelaren är gemensam för samtliga medlemsländer och består av ekonomiska stödåtgärder till jordbruksproduktionen, exempelvis för odling av grödor och djurhållning, s.k. direktstöd eller marknadsordningar. Omkring 90 procent av de utbetalade EU-stöden avser stödåtgärder inom CAP:s första pelare. Den andra pelaren avser utveckling av miljövänliga odlingsmetoder och en levande landsbygd. I denna del har medlemsländerna möjlighet att utforma egna program för miljö- och landsbygdsutveckling. Jordbrukspolitiken finansieras genom tullar, införselavgifter och producentavgifter, men till allra största delen genom bidrag från medlemsländerna. De jordbrukspolitiska åtgärderna inom CAP, i första hand stödåtgärderna, motsvarar i storlek knappt hälften av EU:s samlade budget.

¹ För en brett upplagd omvärldsanalys av jordbrukets verksamhetsförutsättningar hänvisas till promemorian Genomförandet av EU:s jordbruksreform i Sverige (Ds 2004:09).

Halvtidsöversynen

EU:s jordbrukspolitik är numera i hög grad föråldrad och mindre ändamålsenlig. Den är också dyr. Flera av målen ter sig otidsenliga, exempelvis råder överskott på livsmedel i EU och det är knappast troligt att någon bristsituation kommer att uppstå. Den gemensamma jordbrukspolitikens har också varit föremål för mycket kritik. EU:s utvidgning kommer att ställa krav på förnyelse av jordbrukspolitikens. CAP påverkar också utvecklingsländernas konkurrenskraft på världsmarknaden. Världshandelsorganisationen (WTO) har därför krävt att CAP skall förändras. En sådan åtgärd är viktig i de pågående förhandlingarna inom WTO. En förändring av den gemensamma jordbrukspolitikens mål, inriktning och styrmedel har mot den bakgrunden skett inom ramen för arbetet med den halvtidsöversyn, Mid Term Review (MTR), som genomförts under senare år.

År 2003 träffade EU:s jordbruksministrar en överenskommelse om ett nytt stödsystem, som omfattar stora delar av jordbrukssektorn. Ett övergripande syfte med reformen är att ge lantbruket ekonomiska incitament att producera produkter som konsumenterna efterfrågar. Hittills har produktionsvalen i allt väsentligt styrts av stödsystemet. Reformen innebär i huvudsak att direktstöden till jordbruket omvandlas till inkomststöd, s.k. *frikopplade gårdsstöd*, som utbetalas oberoende av produktionens inriktning och omfattning. Tidigare har betydande ersättningar utbetalats till spannmålsodling, vilket lett till en överproduktion av spannmål i förhållande till efterfrågan. Ett villkor för utbetalning av det frikopplade gårdsstödet är att marken hävdas, den får inte växa igen, och att lagstiftningen inom t.ex. djurskydds- miljö- och livsmedelsområdet efterlevs. Däremot kan stöd erhållas även om marken ligger i träda.²

En neddragning av stödet till jordbruksproduktionen kommer också att ske gradvis genom s.k. *modulering*. Det innebär att stöden minskar med 3 procent år 2005, 4 procent år 2006, 5 procent år 2007 samt därefter med 5 procent årligen. De medel som därigenom frigörs skall överföras till andra pelaren, dvs. miljö- och landsbygdsutveckling eller utnyttjas för att minska den nationella medfinansieringen i miljö- och landsbygdsprogrammen. Härigenom

² De grundläggande reglerna för det frikopplade gårdsstödet finns i rådsförordningen EG nr 1782/2003, som antogs den 29 september 2003. Tillämpningsföreskrifter förväntas antas av EU-kommissionen under år 2004.

ökar möjligheterna till riktade insatser för att tillgodose landsbygds behov. Det är tillåtet för medlemsländerna att använda upp till 10 procent av de frikopplade stöden för miljöåtgärder, s.k. nationella kuvert, i samband med omläggningen. Ett beslut om utgiftstak för de traditionella jordbruksutgifterna fram till 2013 har redan tidigare fattats. En mekanism för minskning av inkomststöden när detta tak riskerar att nås införs nu också. Reformen får genomföras med början tidigast år 2005 och senast år 2007. Reformen skall ses över och dess effekter utvärderas år 2009.³

Den 19 april 2004 träffade regeringen en överenskommelse med Vänsterpartiet och Miljöpartiet om hur den nya stödmodellen skall införas i Sverige. Den huvudsakliga innebörden av överenskommelsen är att stöden till jordbruket frikopplas fullt ut från produktionen, dock med undantag av bidragen för handjur i nötköttsproduktionen. Dessa skall kopplas till 75 procent. Frikopplingen skall genomföras i form av en blandmodell, där en viss del läggs ut som ett grundbelopp på arealen och en viss del bygger på gårdens tidigare produktion. Ett basstöd till naturbetesmarker införs. I överenskommelsen ingår också att 400 miljoner kronor per år under innevarande programperiod skall användas för att stärka miljö- och landsbygdsprogrammet. En del av pengarna är EU-medel som förts över från direktstöd till s.k. LBU-medel. Pengarna skall användas till miljöförbättrande åtgärder. Överenskommelsen omfattar också en sänkning av dieselskatten för jordbrukets arbetsmaskiner och att 30 miljoner kronor av direktstöden skall användas till att förmedla mervärden i svensk mat. Reformen genomförs den 1 januari år 2005.

Förändringar i åkerarealen

Som framgått är ett övergripande mål med reformen att konsumenternas efterfrågan i högre grad än tidigare ska ge genomslag i produktionen. Det kan därför antas att omställningen av stödsystemen kan, i likhet med tidigare reformer, påverka vad som odlas och på vilka arealer. Förändringar i dessa avseenden kommer att påverka efterfrågan på utsäde. Vid en hearing, som utredningen genomförde den 10 mars 2004, har företrädare för utsädesbranschen ganska samstämmigt redovisat uppfattningen att några mer betydande förändringar inte är att vänta när det gäller åkerarealens

³ Se Ds 2004:9 sid. 265 ff.

omfattning och användning. Smärre förändringar kan dock ske i den inbördes fördelningen mellan olika slag av grödor. Sålunda uppgavs att en minskning av den samlade spannmålsodlingen med 5–10 procentenheter kan förutses, liksom en ganska betydande ökning av oljeväxtodlingen med 30–40 procent. Det senare bedömdes bero på en ökande internationell efterfrågan på oljeväxter för drivmedelsframställning, i kombination med att en mer än marginell ökning av oljeväxtodlingen i övriga Europa inte är möjlig. Oljeväxterna svarar dock för en liten andel av åkerarealen, ca 2 procent, medan spannmål odlas på mer än 40 procent av denna areal.

Statens livsmedelsekonomiska institut (SLI) har på uppdrag av regeringen analyserat vilka effekter jordbruksreformen kan antas ge för odlingen av lantbruksväxter.⁴ Analysen har skett i en simulationsmodell, CAPRI. Modellen har utvecklats i ett internationellt samarbete mellan forskargrupper i 15 europeiska länder.⁵ CAPRI innefattar en databas på regional nivå, en ekonomisk modell över jordbrukssektorn i EU samt en modell över marknaden för jordbruksprodukter. SLI understryker att modellen ger en förenklad bild av hur jordbrukssektorn fungerar. Jordbrukets andel av den samlade bruttonationalprodukten är liten. Det innebär att händelser i andra delar av ekonomin, såsom förändrade valutakurser och ränte- och löneutvecklingen, kan påverka jordbrukssektorn. De resultat som redovisas i det följande skall därför ses som indikationer på effekternas riktning och storleksordning.

SLI bedömer att måttliga förändringar kan förväntas i den svenska åkerarealens storlek, medan större förändringar antas bli en följd av reformen i övriga EU. Arealer med vallodling antas öka med i genomsnitt drygt 20 procent i EU-länderna, medan de i stort sett inte alls förändras i Sverige. Orsaken är även här att vallodlingen, som tidigare inte varit stödberättigad, kommer att omfattas av det generella stödet varigenom den blir mer lönsam än tidigare. I Sverige odlas emellertid redan tillräckligt med vall för att tillgodose behoven. Den svenska spannmålsarealen förväntas minska med sammantaget 4 procent. Kornarealen minskar enligt SLI:s bedömning med 6 procent, havre med 5 procent och råg med 4 procent, medan arealer med potatisodling ökar med 2 procent och sockerbetsarealen förblir oförändrad.

⁴Halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken, SLI-skrift 2003:1, Se www.sli.lu.se.

⁵ Mer information om CAPRI kan hämtas från www.agp.uni-bonn.de/rsrch/capri_en.htm.

Regionala effekter

Alla grödor odlas inte överallt i landet beroende på t.ex. klimatfaktorer. Det innebär att åkerarealen kommer att påverkas i varierande grad i landets olika delar. SLI bedömer att arealen med spannmålsodling kommer att minska mer än riksgenomsnittet, således mer än 4 procent, i hela Norrland inklusive Dalarna. Det samma gäller Värmlands och Västmanlands län. I Västra Götaland och i Stockholms län förväntas minskningen motsvara riksgenomsnittet, 4 procent. I sydöstra Sverige och i Skåne minskar spannmålsarealerna mindre än riksgenomsnittet. När det gäller arealer med träda, som sammantaget kan antas öka något, kan den största ökningen förväntas i Norrland och östra Svealand. En genomsnittlig ökning kan antas inträffa i Kronobergs, Stockholms och Västra Götalands län, medan ökningen blir mindre än riksgenomsnittet i Skåne-, Östergötlands och Uppsala län.

Bedömningar inom EU-kommissionen och Teagasc visar på liknande resultat.⁶ Jordbruksverket har vid en samlad bedömning uppskattat att den svenska spannmålsarealen kommer att minska med 9 procent.⁷ Samtliga här redovisade analyser utgår från att interventionspriset för spannmål skulle sänkas med 5 procent. Någon sådan sänkning genomfördes aldrig. Detta kommer att påverka lönsamheten, främst i områden där avkastningen är dålig och spannmål ofta anmäls till intervention.

Exportstödet

Om världsmarknadspriset ligger under den prisnivå som råder i ett land eller en region finns, vid sidan av interventionssystemet, en möjlighet att få bidrag vid försäljning av jordbruksprodukter på världsmarknaden. I Sverige berörs i första hand spannmål.

Inom World Trade Organisation (WTO) finns, framför allt från utvecklingsländernas sida, starka krav på att exportstöden skall avvecklas. Stöden innebär att konkurrensen på världsmarknaden snedvrids genom att EU och USA kan sälja sina produkter till lägre priser än som vore möjligt utan bidrag. Exportbidragen har varit en viktig orsak till att förhandlingarna inom WTO varit låsta under en

⁶ Teagasc är Irish Agriculture and Food Development Authority, se www.teagasc.ie.

⁷ Se Jordbruksverkets remissyttrande Dnr 44-836/2003.

längre tid. Den 10 maj 2004 klargjordes emellertid att EU nu är berett att avveckla exportbidragen på jordbruksområdet.

Under senare år har det samlade exportstödet till svenska exportörer minskat från knappt 580 miljoner kr år 2001 till drygt 400 miljoner år 2002. År 2003 utbetalades drygt 350 miljoner kronor i exportbidrag. Minskningen beror på att justeringar har gjorts i bidragsnivån för vissa produkter, men också på att spannmålssektorn har närmat sig världsmarknadspriset. Exportsbidraget berör nu nästan enbart exporten av havre.⁸ Stödet betalas inte direkt till lantbrukarna utan till den som exporterar produkterna. En avveckling av stödet skulle dock innebära ytterligare en faktor som motverkar svensk spannmålsproduktion. WTO-förhandlingarna kan också, enligt vad Jordbruksverket inhämtat från branschföreträdare, komma att leda till en minskning av den svenska sockerbetsarealen. En avveckling av exportstöden kan dock antas ske först på längre sikt och utredningen räknar inte med att förslaget genomförs under de närmaste 5 åren.

3.2.2 Efterfrågan på utsäde

Utredningen har, bl.a. utifrån vad som nyss redovisats och mot bakgrund av data från SUK, sökt göra en mer konkret uppskattning av hur efterfrågan på utsäde kommer att förändras på medellång sikt.

I samband med 1990 års svenska jordbruksreform minskade spannmålsarealen och användningen av certifierat utsäde av strå- och trindsäd uppgick i början av 1990-talet till 130 000 ton. Kraftfulla effektiviseringsåtgärder i utsädesbranschen, som bl.a. ledde till sänkta priser, medförde att användningen av certifierat utsäde ökade till 193 000 ton fram till mitten av 1990-talet. Därefter har användningen av certifierat utsäde åter minskat och uppgick odlingsåret 2002/03 till 178 000 ton. Certifierat utsäde svarar nu för ca 75 procent av den samlade utsädesanvändningen av strå- och trindsäd. Resten utgörs av egenproducerat, s.k. hemmarensat, utsäde.

SUK har i budgetunderlaget för perioden 2005–2007 bedömt att efterfrågan på certifierat utsäde kommer att minska kraftigt. Kvantiteterna fröburet utsäde som certifierats har varit ganska konstanta sedan slutet av 1990-talet, ca 190 000 ton per år. En markant

⁸ Se Jordbruksverkets årsredovisning för 2003, sid. 19, tabell 4.

minskning inträffade under odlingsåret 2002/2003. SUK bedömer att denna minskning inte beror på säsongsmässiga variationer, tillfälligt ökad import eller liknande omständigheter. Det är enligt SUK snarare en indikation på en mer långsiktig nedgång i efterfrågan på certifierat utsäde av fröburna växtslag. Utvecklingen under början av 2004 visar på en fortsatt vikande tendens. Certifieringen av potatis hos SUK, som minskat kraftigt under senare år, tycks nu ha stabiliserats på volymer omkring 25 000 ton per år. SUK räknar inte med några större förändringar i certifieringsvolymerna för potatis under de närmaste åren.

Redovisade faktorer pekar mot en nedgång med ytterligare mellan 10 och 15 procent i användningen av certifierat spannmålsutsäde på medellång sikt, genom en något lägre spannmåls- och baljväxtareal. Förklaringarna till detta bedöms vara att sjunkande spannmålspriser på nytt tvingar fram sänkta kostnader i produktionen. Då används mer hemmarensat utsäde, som är billigare än certifierade produkter. Det beror i någon utsträckning på att den utsädeskontroll som krävs för certifiering fördyrar utsädet, men certifieringskostnaderna svarar trots allt för en liten del av kostnaden för certifierat utsäde. En bidragande orsak är att utvecklingen mot tidigare sortmaterial av höstsådda grödor ger bättre förutsättningar för hemmarensning av utsäde.

Det finns också faktorer som verkar i motsatt riktning. En ökad andel kontraktsodling av spannmål och baljväxter, där krav ställs på användning av certifierat utsäde för att möjliggöra spårbarhet m.m., kan t.ex. motverka en nedgång i användningen av certifierat utsäde. Detsamma gäller om användning av hybridutsäde ökar. Skördar från hybridutsäde kan inte användas som utsäde. Hybridutsäde används för närvarande huvudsakligen vid odling av råg. Utredningen bedömer det mindre sannolikt att användningen av hybridutsäde kommer att öka i någon omfattning av betydelse fram till år 2010. En annan faktor, som branschföreträdare pekat på, är en ökad specialisering i odlingen, särskilt när det gäller produkter som exporteras. Sverige har en ganska hög exportandel i ett EU-perspektiv. En uttalad strävan är att minska andelen bulkexport och öka andelen export av mer specialiserade produkter. Liksom på andra områden kan utvecklingen inom växtodlingen förväntas gå mot högre kvaliteter som kräver särskild kompetens och mer avancerade produktionsmetoder. Det gäller inte minst i fråga om utsäde. De faktorer som verkar i riktning mot en ökad användning av certifierat utsäde är enligt utredningens mening svåra att bedöma och kvantifiera.

Mot bakgrund av vad som anförts har utredningen gjort följande uppskattning om utsädesbehovet på den svenska marknaden under de närmaste åren.

Spannmål (strå- och trindsäd)

Det totala behovet av stråsädsäde och utsäde för trindsäd (ärt och åkerböna), uppgår för närvarande till 230 000–240 000 ton per år inklusive hemmarenat utsäde. Den totala marknaden baseras på en utsädesanvändning som i genomsnitt är ca 195 kg per ha för stråsäd och ca 240 kg per ha för trindsäd. Under de närmaste åren förväntas spannmålsodlingen minska med 5–10 procent. Det innebär att det samlade behovet av utsäde, till spannmål, inklusive hemmarenat utsäde, sannolikt kommer att minska till mellan 210 000 och 220 000 ton per år. Utvecklingen av efterfrågan på *certifierat utsäde* är svår att bedöma, men utredningen anser en kombination av minskad odling och ökad användning av hemmarenat utsäde kan leda till en årlig efterfrågan om i genomsnitt 160 000–165 000 ton på medellång sikt.

Vall- och grönytefröer

Vid sådd av vall används vallfröblandningar med olika sammansättning, där utsädesmängderna ligger mellan 20 och 25 kg per ha. Den totala användningen av fröer för vall och grönytor uppgår f.n. till mellan 6 500 och 7 500 ton per år. Omkring en tredjedel av denna mängd, främst grönytefröer, importeras. Omkring 2 000 ton vall- och grönytefrön exporteras årligen. Utredningen bedömer att användningen av vallfröer kortsiktigt kommer att öka med ca 10 procent medan utvecklingen på något längre sikt är svårbedömd. Användningen av egenproducerat utsäde är marginell i denna del. Det innebär att praktiskt taget hela behovet av vall- och grönytefröer tillgodoses med certifierat utsäde.

Oljeväxter

Utsädesmängderna för höstoljeväxter varierar mellan 4 och 7 kg per ha medan utsädesmängden för vårraps och vårrybs är något större, mellan 8 och 10 kg per ha. Egenproducerat oljeväxtutsäde

förekommer knappast. Mot bakgrund av vad som tidigare anförts kan efterfrågan på certifierat oljeväxtutsäde förväntas öka med ca 30–40 procent på medellång sikt.

Potatis

Utsädesmängden för potatis är normalt 2 000–2 400 kg per ha. Med oförändrade arealer kommer behovet av utsädespotatis att uppgå till mellan 70 000 och 75 000 ton per år. För närvarande certifierar SUK ca 25 000 ton utsädespotatis per år, vilket motsvarar 35–40 procent av det samlade behovet. Därutöver importeras ca 5 000 ton certifierad utsädespotatis från andra medlemsstater. Andelen certifierad utsädespotatis som används i Sverige är alltså ca 40–45 procent. Någon större förändring i efterfrågan på utsädespotatis förväntas inte under tiden fram till år 2010. En mindre ökning av användningen av certifierat potatisutsäde kan dock inträffa, som en följd av krav på utskiftning av utsäde och snabbare sortbyten. Effekterna härav är emellertid svåra att bedöma.

Socketbetor

Socketbetor odlas på kontrakt och Danisco tillgodoser hela behovet av certifierat betfrö. Utsädet odlas av Syngenta Seeds AB, tyska KWS AG och Danisco. I praktiken sker all förädling och tidig produktion i Italien och Frankrike.

Övriga grödor

Övriga grödor i svenskt lantbruk utgörs i huvudsak av grönsaker, dels för direkt konsumtion, dels för industriella ändamål. I den industriella odlingen (t.ex. Findus och Felix) tillhandahålls utsädet inom organisationen, antingen genom egen produktion som kontrolleras av SUK eller genom import.

Samlad bedömning

En samlad bedömning ger vid handen att omläggningen av jordbruksstöden kommer att påverka odlingens omfattning och inriktning. Det är dock svårt att bedöma hur stora förändringarna kommer att bli. Sammantaget kan vissa produktionsneddragningar förväntas, men framför allt en omfördelning mellan olika grödor och mellan olika delar av landet. En ökad press på jordbrukets produktionskostnader kommer också att uppstå. Det gäller även i växtodlingen. Detta kan antas leda till en ökning av andelen hemmarensat utsäde och att användningen av certifierat utsäde därigenom minskar mer än vad som är en direkt effekt av produktionsneddragningar.

3.2.3 Användningen av genetiskt modifierade organismer

Användningen av genetiskt modifierade organismer (GMO) kan, enligt branschföreträdarna antas öka något i framtiden. För närvarande testas förekomst av GMO i utsäden där det finns risk att GMO förekommer, dels hos växtförädlingsföretagen, dels genom SUK:s försorg som ett led i certifieringsprocessen. Inom EU finns ett omfattande regelverk för hur GMO får användas. Syftet med lagstiftningen är att skydda människors hälsa och miljön, underlätta konsumtionsval och säkerställa att verksamheten med framtagning och användning av GMO sker på ett etiskt sätt. En del av regelverken har införts i svensk rätt genom Miljöbalken (1998:808), men också genom förordningar och föreskrifter. Vissa EU-regler är direkt tillämpliga. Jordbruksverket har ansvar för lagens tillämpning ifråga om växter, djur och foder. Livsmedelsverket är ansvarig myndighet inom livsmedelsområdet.

De viktigaste regelverken gäller utsättning i miljön och utsläppande på marknaden av GMO samt reglerna för hur GMO i livsmedel och foderprodukter som är framställda av GMO skall kunna spåras och hur sådana produkter skall märkas.

Varje GMO-sort skall utöver den vanliga sortprovningen godkännas enligt förordning (EG) nr 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder för att det skall vara tillåtet att saluföra den. Reglerna om utsättning i miljön respektive utsläppande på marknaden av GMO regleras i direktivet 2001/18/EG. Direktivet är genomfört i svensk rätt genom Miljöbalken och förordningen

(2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. Jordbruksverket har också utfärdat tillämpningsföreskrifter som bl.a. rör ansökningarnas utformning samt taxesättning. I lagstiftningen finns krav på en omfattande riskbedömning och på övervakning. Användningen av en viss GMO kan t.ex. begränsas om användningen skulle medföra risker för vissa ekosystem. Enligt direktivet är det också möjligt att dra tillbaka en produkt från marknaden.

Alla GMO liksom produkter där GMO ingår, skall märkas och kunna spåras bakåt i förädlingskedjan. Detta följer av EU:s förordning (EG) nr 1830/2003 om spårbarhet och märkning av GMO och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av GMO m.m. Regelverket innebär att GMO och produkter som innehåller GMO skall märkas och informationen skall överföras i varje steg från producent av t.ex. utsäde till exempelvis livsmedelsbutik i detaljistledet. En olja framställd av GMO-raps måste vara märkt så att detta framgår. Det gäller även om den genom analys inte går att skilja från annan rapsolja. Regelverken innehåller bestämmelser om tröskelvärden. En produkt skall märkas om den har en tillfällig eller oavsiktlig inblandning av GMO som är godkänd inom EU överstigande 0,9 procent. Om produkten innehåller GMO som ännu inte är formellt godkänd inom EU, men som genomgått vetenskaplig granskning och därvid bedömts riskfri för miljö och hälsa skall den märkas om GMO-inblandningen överstiger 0,5 procent.

När det gäller *utsäde* saknas ännu regler om tröskelvärden för GMO. De ovan redovisade reglerna om spårbarhet och märkning har prioriterats. Däremot finns, i avvaktan på att formella tröskelvärden skall fastställas, sedan år 2000 en frivillig överenskommelse av innebörden att konventionellt utsäde skall få innehålla maximalt 0,5 procent GMO för att märkning skall vara möjlig. Överenskommelsen har träffats mellan samtliga medlemsstater utom Tyskland och Italien. Överenskommelsen innebär också att kontroller av GMO-förekomst skall ske i bl.a. oljeväxter, majs och bomull. Berörda myndigheterna i varje land skall tillsammans med utsädesnäringen organisera sådana kontroller av utsäde för att säkra frihet från GMO-inblandning. Både utsäde producerat i gemenskapen och utsäde från tredje land skall kontrolleras. Troligen kommer diskussionerna om permanenta regler på området att påbörjas hösten 2004. Ansvaret för besluten har lagts på kommitténivå. På grund av GMO-lagstiftningens uppbyggnad krävs i denna fråga

beslut av två kommittéer dels av artikel 30-kommittén under DG miljö, dels av ständiga kommittén för utsäde och förökningsmaterial för jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk under DG SANCO. Sammanfattningsvis är det för närvarande oklart hur regelverket för GMO-inblandning i utsäde kommer att utformas. Olika tröskelnivåer för GMO-inblandning har diskuterats i förslag som cirkulerats, t.ex. 0,3, 0,5 och 0,7 procent, beroende på art.

Sammantaget är det framtida behovet av GMO-analyser av utsäde ganska svårt att bedöma. Flera osäkerhetsfaktorer finns. Mot bakgrund av vad branschföreträdare uppgivit och med hänsyn till att EG-direktiv om tröskelvärden för GMO i utsäde kan förväntas träda i kraft inom några år, kan dock en viss ökning av antalet GMO-analyser förutses på utsädesmarkanden på medellång sikt.

3.3 Konkurrensfrågor

3.3.1 Allmänna utgångspunkter

En fungerande konkurrens är en viktig förutsättning för effektivitet i ekonomin. En sådan konkurrens förutsätter bl.a. att kunderna i marknadens olika led söker optimera sin verksamhet utifrån ekonomiska utgångspunkter, så som att värdera kvalitet i förhållande till pris. Det krävs också att de har faktiska möjligheter att göra sådana val. En fungerande konkurrens leder på sikt till lägre priser och högre kvalitet. Om konkurrensen fungerar genom hela produktionskedjan innebär det att slutanvändarna, konsumenterna, gynnas, inte bara genom lägre priser utan också genom att varor, tjänster och andra nyttigheter som konsumenterna efterfrågar kommer att produceras. En marknad med fungerande konkurrens kännetecknas av dynamik. Konkurrensen är också bra för samhällsekonomin genom att samhällets resurser allokeras på ett optimalt sätt och genom att effektiviteten i företagen bidrar till tillväxt och välstånd. Det finns empiriska belägg för det. En fullt fungerande konkurrens finns dock knappast, annat än i teorin.

Vad påverkar konkurrensen ?

På alla marknader finns brister i marknadens funktionssätt, s.k. marknadsimperfectioner. Dessa kan vara effekter av företagets beteende på marknaden, så som mer eller mindre medvetna åtgärder för att sätta konkurrensens mekanismer ur spel. En rad andra slag av företeelser kan också hämma eller snedvrída konkurrensen. Det gäller t.ex. marknadens naturliga förutsättningar, graden av koncentration, korsvis ägande och vertikal integration, regelverkens utformning och förekomsten av handelshinder.

I många fall leder marknadens grundförutsättningar till marknadsimperfectioner. Sådana kan utgöras av in- eller utträdesbarriärer, som försvårar inträde på marknaden eller påverkar möjligheten att ställa om till ny produktion. Höga inträdesbarriärer råder när det krävs stora investeringar för att komma in på marknaden. Ett exempel är marknaden för telekommunikationer, där betydande investeringar i infrastruktur endera för fast eller mobil telefoni krävs innan företaget kan börja sälja sina tjänster. I vissa fall är investeringarna av ett sådant slag att de svårligen kan nyttiggöras för andra ändamål, s.k. "sunk costs". Ett exempel är betongtillverkning, där produktionsresurserna, som kräver betydande investeringar, inte kan nyttiggöras för andra ändamål även när marknadens kräver en neddragning av produktionen. Nätverkseffekter är en annan typ av marknadsimperfection, som kan följa av vissa marknadens naturliga verksamhetsförutsättningar. Den som äger ett nätverk, t.ex. ett telenät, ett fjärrvärmenät eller ett bankomatsystem, kan motverka konkurrens genom att prissätta tillgången till nätet på ett sådant sätt att konkurrenter motas bort från marknaden. En typ av nätverkseffekter kan uppstå också genom s.k. internetportaler där konsumenternas efterfrågan styrs till de företag som medverkar i portalen.

Graden av koncentration är en viktig faktor. Generellt tenderar marknader med oligopol att ha en svagare konkurrens än marknader med många företag av olika storlek. Enligt Konkurrensverket är risken för karteller större på marknader med fåtalsdominans bl.a. eftersom det är lättare att kontrollera en kartell med ett fåtal medlemmar.⁹ Ett fåtal företag med en stor marknadsmakt, eller en mindre grupp av företag som tillsammans har en dominerande ställning, tenderar också att snabbare samordna sina markandsbete-

⁹ Se Konkurrensverkets rapport (2002:01) Konkurrensen i Sverige 2002 samt rapporten Marknadsmakt och karteller, konkurrensverkets A4-serie 2002..

enden än på mer fragmenterade marknader. Detta gäller också beteenden som inte utgör brott mot konkurrenslagen, men som ändå kan motverka en effektiv konkurrens. Denna risk ökar om det finns bindningar mellan de dominerande företagen, såsom att samma personer innehar viktiga funktioner, t.ex. styrelseledamöter, i flera företag eller om ägarkopplingar föreligger mellan företagen.

Regelverken kan också ge effekter som hämmar eller snedvrider konkurrensen. Olika momssatser för aktörer på en och samma marknad leder till snedvridna konkurrensförhållanden. Komplicerade regelverk kan ge upphov till en administrativ börda, som generellt sett är svårare för små företag att hantera än för de större. Offentligt avgiftsuttag, såsom tillsyns- eller miljöavgifter, kan på vissa marknader medföra inträdesbarriärer liknande dem som nyss berörts.

Sedan Sverige anslöts till EES-avtalet har den internationella handeln underlättats. Många marknader är dock fortfarande nationella eller t.o.m. lokala. Ibland är det en följd av produktens egenskaper. Vissa produkter tål inte längre transporter. Transportkostnaderna kan också vara sådana att den geografiska marknaden begränsas. Det kan antas att mer eller mindre formella handelshinder fortfarande finns på många marknader. Betydelsen av tradition och vanans makt ska heller inte underskattas i detta sammanhang. Klart är emellertid att en ökad internationell handel stärker konkurrensen.

Hur ska då de marknader som berörs av utsädeskontrollen, främst marknaderna för certifierat utsäde och för laboratorietjänster, ses i ett konkurrensperspektiv? I det följande skall några faktorer beröras som kan antas ha betydelse i detta sammanhang.

3.3.2 Branschstrukturer

I samband med marknadsbeskrivningar används inte sällan Statistiska centralbyråns (SCB) s.k. SNI-system för kartläggning av antal företag och företagsstorlekar.¹⁰ När det gäller utsädesbranschen är SNI-systemet ett för grovt instrument för att ett lämpligt underlag för analys skall kunna erhållas. Exempelvis redovisas handel med utsäde under SNI-kod 51220. Där ingår även en rad andra aktiviteter så som handel med fiskfoder, betmassa, djurfoder,

¹⁰ SNI betyder Svensk näringslivsindelning och bygger på motsvarande EU-system (NACE).

fetter, spannmål och kraftfoder. I fråga om potatis redovisas all potatisproduktion, inklusive odling och handel med utsädespotatis, under SNI-kod 01113. Motsvarande gäller marknaden för utsädesanalyser. Utredningen har därför dels genomfört en e-postenkät till företagen på utsädesmarknaden, dels via SWEDAC och genom olika branschföreträdare kartlagt marknaden för utsädesanalyser.

Utsädesmarknaden

Den samlade utsädesmarknaden var år 2001, som är senast tillgängliga data, värd knappt 1,7 miljarder kr. Det motsvarar ca 6 procent av jordbrukets samlade kostnader för insatsvaror. Kostnaderna för utsäde varierar något mellan åren. Den totala kostnaden för jordbrukets insatsvaror uppgick år 2001 till drygt 28 miljarder kronor. Samma år användes i jordbruket drivmedel för ca 2,3 miljarder kronor och handelsgödsel för ca 2 miljarder kronor.

I e-postenkäten har respondenterna ombetts uppge de företag och marknadsandelar som tillgodoser mer än 5 procent av respektive delmarknads behov. De marknader som undersökts är marknaderna för utsäde av spannmål, oljeväxter, potatis, sockerbetor och köksväxter. Resultaten har jämförts med data från SUK:s kundregister.

Svalöf Weibull AB uppges ibland vara en betydande aktör på utsädesmarknaden. Bolaget är emellertid i första hand ett växtförädlingsföretag men verkar också som grossist och producent i fråga om utsäde för förökningsändamål. Med utsädesmarknaden avses i det följande marknaden för bruksutsäde.

Resultat av enkäten

Utsädesmarknaden kännetecknas av en hög koncentration. Det finns på marknaderna för spannmåls- och oljeväxtutsäde ett par företag som redan genom sina marknadsandelar kan, utifrån en konkurrensrättslig bedömning, antas ha en dominerande ställning på respektive marknad. Det finns också en mindre grupp, 3–4 företag, med marknadsandelar mellan ca 5 och 20 procent. Ytterligare en grupp utgörs av ett tjugotal mycket små företag, i regel

drivna av enskilda lantbrukare. Denna grupp har, enligt SUK, ökat signifikant i storlek under senare år.

Lantmännen har en marknadsandel som varierar mellan 50 procent (spannmål) och 70 procent (oljeväxter). De tre största företagen har sammantaget en marknadsandel om knappt 70 procent på marknaden för spannmålsutsäde och 90 procent på marknaden för oljeväxtutsäde. Ett annat kännetecken är ett inslag av korsvis ägande. Lantmännen är t.ex. majoritetsägare i Svalöf Weibull AB, men Lantmännen äger också 49 procent av Svenska Foder, som är den näst största utsädesproducenten i Sverige. Jordbrukssektorn är också i stora delar vertikalt integrerad.

Syngenta Seeds AB är störst i Sverige på utsäde för *sockerbetor* med en marknadsandel om knappt 60 procent. Klenwanzlebner Saatzuch AG (KWS AG) är näst störst och svarar för en knapp tredjedel av marknaden. Danisco Seed AS har drygt 10 procent av marknaden och Advanta ca 1 procent.

Marknaden för *utsädespotatis* kan delas in i flera delmarknader. Olika typer av utsäde används vid produktion av färskpotatis, annan matpotatis inklusive t.ex. pommes frites, för tillverkning av chips respektive av stärkelse. Stärkelsepotatisen står för 25–30 procent av potatisarealen.

Solanum är med en marknadsandel om ca 40 procent den största aktören på marknaden för utsädespotatis för livsmedelsändamål, s.k. *matpotatis*. En något mindre andel av denna delmarknads behov, omkring 35 procent tillgodoses av Svenskt Potatisutsäde AB (SPU). Solanum är helägt av Svenska Lantmännen. SPU är ett helägt dotterbolag till Svalöf Weibull AB. Svenska Lantmännen äger 60 procent av Svalöf Weibull AB. Resterande 40 procent ägs av tyska BASF. Två aktörer, båda ägarmässigt fristående från nyss nämnda koncerner, svarar för vardera 10 procent av marknaden för utsädespotatis (livsmedel). Det gäller AJ Potatis AB med verksamhet i Laholm och Stubbetorps AB i Motala. Övriga aktörer har en samlad marknadsandel om ca 5 procent i denna del. Stärkelse- och chipsindustrin tillgodoser själva i stort sett hela sitt behov av certifierat utsäde.

Data från SUK

Data från SUK, om de utsädesmängder som certifierats åt olika företag, ger en annan bild av marknaden för utsädespotatis. Det beror på att SUK:s data avser den *samlade marknaden*, inklusive potatis för industriella ändamål (utom livsmedelsindustri) s.k. industripotatis. När detta beaktas är Sveriges stärkelseproducenter ekonomisk förening marknadsledare med en marknadsandel nära 30 procent. Sveriges stärkelseproducenter odlar emellertid utsäde huvudsakligen för eget behov. SPU AB har i detta perspektiv en marknadsandel om ca 20 procent och Solanum drygt 16 procent.

För fröburna växtslag föreligger, i vart fall på aggregerad nivå, en god korrelation mellan data från SUK och de uppgifter om marknadsandelar som branschen redovisat.

Tabell 3.2. Nycertifiering av fröburna växtslag hos SUK för respektive företag odlingsåret 2002/03, ton och procent

Företag	Kvantitet (ton)	Andel i procent
Svenska Lantmännen	106 473	66
Svenska Foder AB	24 002	15
Skånefrö AB	13 631	8
Svalöf Weibull AB	12 805	8
Övriga (19 företag)	5 232	3
Summa	162 143	100

Källa: SUK

Av tabellen framgår total mängd certifierat utsäde av fröburna växtslag hos SUK odlingsåret 2002/03. Här innefattas även utsäde i tidiga generationer, som används för utsädesproduktion. Det innebär att certifiering åt Svalöf Weibull AB också redovisas i tabellen. Som nämnts har Svalöf Weibull AB dock en obetydlig andel av den samlade marknaden för bruksutsäde, men företaget är en betydande aktör inom växtförädling och utsädesförökning i tidigare led. Här skall också anmärkas att tabellen inte omfattar certifiering som skett hos FMAB. FMAB certifierade under odlingsåret 2002/03 sammantaget ca 35 000 ton fröburet utsäde, främst åt Forsbecks AB och Svenska Lantmännen.

Marknaden för analystjänster

Utsädesanalyser

För att resultatet av utsädesanalysen skall kunna utgöra underlag för ett certifieringsbeslut krävs enligt Jordbruksverkets föreskrifter för frøburet utsäde att analysen skett enligt ISTA:s regler.¹¹ I praktiken innebär detta att laboratoriet skall följa och använda sig av ISTA:s metoder. Något krav på medlemskap i ISTA ställs inte av Jordbruksverket.

Det officiella ackrediteringsorganet för svenska laboratorier, tekniska teststationer etc. är SWEDAC. Enligt SWEDAC finns för närvarande två laboratorier som är ackrediterade för (metoder för) *utsädesanalyser*, AnalyCen Nordic AB i Lidköping och Syngenta Seeds AB i Landskrona. AnalyCen är helägt av Svenska Lantmännen. Syngentas laboratorium är en del av Syngenta Seeds AB, som är en stor internationell aktör på utsädesmarknaden. I Sverige bedriver Syngenta i första hand verksamhet med betutsäde.

För att en ackreditering för utsädesanalys genom SWEDAC ska vara möjlig krävs att laboratoriet uppfyller kraven i SS EN ISO/IEC 17025, "Allmänna kompetenskrav för provnings- och kalibreringslaboratorier". Denna internationella standard, som ligger till grund för SWEDAC:s kompetensprövning, ställer dels allmänna krav på laboratoriets oberoende, opartiskhet, ansvar, integritet, kvalitetsledning m.m., dels specifika krav på utförande av enskilda analyser så som att metodbeskrivningar, dokumentation, spårbarhet och kalibreringssystem är i sin ordning. SWEDAC:s bedömningar utgår från granskningar genom oberoende tekniska specialister. Däremot krävs *inte* att laboratoriet är godkänt (ackrediterat) av ISTA. Omvänt kräver inte ISTA, för sin ackreditering, att laboratoriet också ska ha ackrediterats genom SWEDAC eller annat officiellt ackrediteringsorgan. ISTA: ackreditering är i första hand inriktad på utsädesanalyser och en rad specifika krav ställs på laboratoriet för att säkerställa ett gott resultat av analysarbetet. Det uppges dock att kraven i SS EN ISO/IEC 17025 skall uppfyllas även för att en ackreditering genom ISTA skall vara möjlig.

Det finns ytterligare två laboratorier i Sverige som erbjuder utsädesanalyser, Frökontrollen i Mellansverige AB i Örebro (FMAB) och Statens utsädeskontroll (SUK). Båda är ackrediterade av ISTA,

¹¹ International Seed Testing Association (ISTA) är en internationell organisation som bl.a. arbetar med att ta fram och utveckla metoder för utsädesanalyser. ISTA beskrivs närmare i följande kapitel.

men inget av dem har ackrediterats genom SWEDAC. Såväl FMAB som SUK har rätt att certifiera utsäde, SUK i egenskap av officiell certifieringsmyndighet för utsäde och FMAB enligt särskilt beslut från Jordbruksverket. FMAB:s rätt att certifiera är begränsad till bas- och certifikatutsäde av fröburna växtslag. Enligt bolaget certifieras för närvarande enbart certifikatutsäde.

Marknadsandelar m.m.

SUK:s verksamhet är till viss del offentligrättslig, men SUK utför också frivilliga uppdrag från utsädesföretag och odlare. Det är inte helt lätt att dra en klar gräns mellan vad som är uppdrag på en marknad och vad som är offentligrättslig verksamhet. Enligt SUK analyseras omkring 15 000 prover av fröburet utsäde till ett värde av ca 15 miljoner kronor i den del som endera är frivillig eller kan hanteras av utsädesföretagen inom systemet med egenkontroll. Dessutom gjordes drygt 70 000 frivilliga virustester på potatis. Det finns för närvarande inget laboratorium vid sidan av SUK som gör potatisanalyser, inte heller i den frivilliga delen. FMAB omsätter mellan 4 och 5 miljoner kronor årligen. Den största delen avser analyser inför certifiering. AnalyCen Nordic AB utgör ett av flera dotterbolag i en internationell koncern med analysföretag, som sammantaget omsatte mer än 300 miljoner kronor år 2002. På den svenska marknaden omsattes samma år drygt 170 miljoner kronor. AnalyCen analyserar årligen mellan 4 000 och 5 000 prover av fröburna växtslag som underlag för certifiering. Härtill kommer omkring 9 000 frivilliga analyser. Omsättningen i fråga om utsädesanalyser uppgår till drygt 3 miljoner kronor per år för certifieringsanalyser. Något mindre omsätts i den frivilliga delen. Analysverksamhet i Syngenta Seeds AB tillgodoser en del av bolagets egna analysbehov, antagligen främst i den frivilliga delen. Syngenta Seeds AB är i första hand inriktat på betutsäde. En försiktig bedömning bör leda till att den totala marknaden för utsädesanalyser för närvarande uppgår till mellan 30 och 40 miljoner kronor per år, sannolikt närmare 30 miljoner.

Uppdelning av marknaden

SUK och flera andra aktörer har förklarat ett en uppdelning eller ”skiktning” av marknaden för laboratorietjänster uppstått. Sålunda utför AnalyCen huvudsakligen, eller till ca 70–80 procent, utsädesanalyser åt Svenska Lantmännen. I övrigt analyseras utsäde mest på uppdrag av enskilda jordbruksföretag, som önskar kontrollera kvaliteten på hemmarensat utsäde. FMAB:s största kund är Forsbecks AB, som enligt FMAB svarade för knappt 40 procent av bolagets intäkter av utsädesanalyser år 2003. Näst största kund hos FMAB är Lantmännen, som samma svarade år för omkring 30 procent av intäkterna. Övriga kunder, i huvudsak enskilda jordbruksföretag och andra mindre aktörer, t.ex. hushållningssällskapen, svarade för resterande ca 30 procent.

SUK:s laboratorium i Svalöv analyserar i första hand utsäde åt Svenska Lantmännen, Svenska Foder AB och Skånefrö AB. SUK utför enligt ett särskilt avtal också frivilliga analyser åt Svalöf Weibull AB. Detta görs i ett särskilt laboratorium i Landskrona. Certifiering av utsädespotatis får enbart ske hos SUK. Samtliga virusanalyser i samband med certifiering av utsädespotatis, liksom knölkvalitetsanalyser, utförs av SUK. Övriga analyser som är aktuella för utsädespotatis är analyser av frihet från nematoder och ringrötter samt, i meristemmaterial, frihet från andra växtpatogener. Dessa analyser utförs av SLU och andra officiella laboratorier.

ISTA och de icke officiella laboratorierna

ISTA har successivt öppnats för en vidare krets av laboratorier. Som nämnts utgör inte medlemskap i ISTA ett villkor för verksamhet på marknaden för utsädesanalyser. Däremot kan ett sådant medlemskap, eller en ackreditering av ISTA, innebära konkurrensfördelar. Utvecklingen i ISTA har därför en viss betydelse i detta sammanhang. Tidigare har medlemskap i ISTA varit förbehållet statliga och andra från utsädesbranschen fristående laboratorier. Sedan i mars år 2000 har en försöksverksamhet bedrivits som innebär att laboratorier inom utsädesindustrin (Company Seed Testing Laboratories) också ackrediterats av ISTA. Verksamheten har utvärderats under våren 2004. Resultaten visar att det inte finns några signifikanta kvalitetsskillnader mellan å ena sidan, ISTA-ackrediterade laboratorier som är statliga eller oberoende och, å andra

sidan, ISTA-ackrediterade laboratorier som är en del av ett utsädesföretag eller har nära kopplingar till sådana företag. Alla ackrediterade laboratorier har generellt sett motsvarat de krav som följer av ISTA:s ackrediteringsstandard. ISTA:s exekutiva kommitté har analyserat resultaten och mot den beskrivna bakgrunden föreslagit att försöket skall permanentas. Det innebär att utsädeslaboratorier, oavsett ägarskap, fortsättningsvis skall kunna bli ackrediterade av ISTA på lika och icke diskriminerande villkor.¹²

GMO-analyser

Särskilda krav ställs beträffande de genetiska analyser som krävs för att spåra genetiskt modifierande organismer, *GMO-analys*. ISTA har ingen ackreditering av GMO-laboratorier. Sammanlagt tre laboratorier i landet har däremot ackrediterats av SWEDAC för GMO-analyser på olika nivåer. ScanGene AB i Alnarp är ackrediterat av SWEDAC för GMO-analyser av *visst utsäde*. AnalyCen AB i Lidköping är ackrediterat för screeninganalys av GMO i vissa livsmedel, men inte för utsäde. Livsmedelsverkets laboratorium är ackrediterat för GMO-analyser av *livsmedel*, men inte för utsäde. För närvarande finns således bara ett laboratorium i landet som kan komma ifråga för GMO-analyser av utsäde. Statens utsädeskontrollers laboratorium är inte ackrediterat för GMO-analyser av SWEDAC och ingår inte heller i ENGL. SUK upphandlar vid behov här aktuella tjänster från ScanGene AB. I andra länder finns dock GMO-laboratorier som kan erbjuda här aktuella tjänster. SUK anlidade också tidigare ett franskt laboratorium i denna del.

För att en ackreditering genom SWEDAC skall vara möjlig krävs att laboratoriet uppfyller specificerade tekniska krav på de ackrediterade metoderna på motsvarande sätt som beträffande utsädesanalyser. Däremot krävs inte att laboratoriet ingår i det Europeiska nätverket för GMO-laboratorier (ENGL), som administreras av EU:s Gemensamma Forskningscentrum (JRC).¹³

¹² Report on the ISTA Experiment on the Accreditation and Authorisation of Company Laboratories.

¹³ European Network of GMO Laboratories (ENGL), se Joint Research Centre (JRC), se: www.jrc.it och <http://gmoinf.jrc.it>.

3.3.3 Inträdesbarriärer

Några tekniska inträdesbarriärer av betydelse finns knappast på utsädesmarkanden. I stort sett all varuproduktion kräver investeringar. För utsädesproduktion krävs knappast investeringar av en storlek som, vid en jämförelse med varuproduktion generellt, leder till speciella svårigheter.

Något särskilt tillstånd krävs inte för att verksamhet med utsädesproduktion skall vara tillåten utom beträffande utsädespotatis. Så är annars fallet i flera länder, t.ex. i Norge. Däremot krävs att företaget är registrerat hos SUK. När det gäller utsädespotatis ska företaget även vara godkänt av SUK. Systemet för utsädeskontroll och utsädescertifiering kan också i viss mån verka konkurrenssnedvidande, eftersom det kräver att en rad åtgärder vidtas med varje enskilt utsädesparti. Det leder till en inte obetydlig administration, som i regel är lättare att hantera i större företag än i mindre.

Som framgått finns ett tjugotal små utsädesproducenter, som ofta är enskilda lantbrukare. Enligt SUK har antalet sådana producenter ökat signifikant under senare tid. Detta utgör en tydlig indikation på att inträdesbarriärer inte utgör ett stort problem på den aktuella marknaden.

När det gäller laboratorieanalyser är förhållandena något annorlunda. Verksamheten kräver tillstånd från Jordbruksverket. Särskilda krav ställs i samband på lokaler och utrustning. Utredningen bedömer dock, mot bakgrund av studiebesök i två utsädeslaboratorier, att det inte är någon speciellt avancerad utrustning som krävs vid en jämförelse med laboratoriebranschen i övrigt, t.ex. medicinska laboratorier eller laboratorier för livsmedelsanalyser. Tempererade utrymmen behövs för groning. Analysen sker huvudsakligen okulärt med hjälp av mikroskop och genom exponering med UV-ljus.

Laboratieverksamhet med utsädesanalyser ställer dock krav på särskild kompetens. En viktig faktor är att utbildningsväsendet inte erbjuder någon formell utbildning för utsädesanalytiker. Det är för närvarande en ganska begränsad krets personer i landet som har denna kompetens. I regel utbildas personalen dels på arbetsplatsen genom praktiskt arbete under övervakning, dels genom kurser och seminarier, som anordnas av SUK och av t.ex. Plantedirektoratet, som är officiellt certifieringsorgan i Danmark.

Ingen av dessa faktorer, möjligen med undantag för kompetensbehovet, bör sammantaget leda till större inträdesbarriärer på denna marknad än på övriga marknader för laboratorietjänster.

3.3.4 Vertikal integration och korsvis ägande

Jordbrukssektorn är i stora delar vertikalt integrerad. Ett exempel från nu aktuella områden är AnalyCen Nordic AB, som bl.a. är verksamt på marknaden för utsädesanalyser. AnalyCen ägs av Svenska Lantmännen. Lantmännen är överlag en koncern med verksamhet inom de flesta produktmarknader från ”jord till bord”. Det gäller inte bara utsäde, gödningsmedel, foder och andra insatsvaror i lantbruket. Lantmännen är också verksamt inom livsmedelsindustrin och koncernen äger varumärken som Axa, Kungsörnen, Skogaholms och Start.

Utsädesbranschen, liksom marknaden för utsädesanalyser kännetecknas också av ett tydligt inslag av korsvis ägande. Lantmännen är majoritetsägare i Svallöf Weibull AB, men Lantmännen äger också 49 procent av Svenska Foder, som är den näst största utsädesproducenten i Sverige. Företag som inte tillhör Lantmännen brukar inom jordbrukssektorn betecknas ”fristående” (från Lantmännen).

3.3.5 Staten som kommersiell aktör

Statlig kommersiell verksamhet kan diskuteras utifrån olika utgångspunkter. En principiell fråga, mot bakgrund av strävan att renodla statlig verksamhet, är om och i så fall varför staten skall bedriva verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Denna fråga har också betydelse från ett konkurrensperspektiv. En viktig förutsättning för en fungerande konkurrens är att företagen på marknaden verkar på samma villkor. Om villkoren för vissa aktörer är strängare än för de övriga, uppstår konkurrenssnedvridningar. Det samma gäller om något eller några företag har särskilda förmåner, t.ex. skattelättnader, som inte övriga aktörer får. Det finns grundläggande skillnader i konkurrensförutsättningarna mellan statliga och privata aktörer. En viktig skillnad är att den statliga verksamheten i regel ytterst garanteras genom skattemedel. Statliga företag har i regel tillgång till billigt riskkapital. En myndighet kan ha ett

bestämmande eller indirekt inflytande över privata aktörer på en marknad. Om myndigheten har myndighetsutövande funktioner, som berör den marknad där myndigheten konkurrerar, uppstår konkurrensnedvridningar. När uppdragsverksamheten bedrivs tillsammans med myndighetsutövning får myndigheten i regel också ett försprång när det gäller att få in nya uppdrag. Avkastningskraven är ofta lägre genom att kommersiella intressen normalt inte är den viktigaste drivkraften i statlig verksamhet. Det finns också en risk för korssubventionering mellan anslagsfinansierad verksamhet och uppdragsverksamhet som sker på en konkurrensutsatt marknad.¹⁴

Transparensutredningen föreslog år 2003 en ny lagstiftning, som skall införliva EG:s s.k. transparensdirektiv i svensk rätt.¹⁵ Direktivets syfte är att underlätta tillämpningen av EG:s konkurrensregler. Den föreslagna lagstiftningen innebär vissa krav på redovisning av finansiella förbindelser i den statliga sektorn och krav på särredovisning i företag som verkar med stöd av legala monopol eller liknande särställning. Sådan verksamhet å ena sidan och annan affärsverksamhet å andra sidan, skall enligt förslaget särredovisas i fråga om intäkter och kostnader på respektive område. I fråga om offentlig företags verksamhet gäller reglerna oavsett om verksamheten bedrivs i en myndighet eller i bolagsform. Reglerna föreslås gälla verksamheter som är större än 40 miljoner euro. Det innebär att utsädeskontrollverksamheten faller utanför tillämpningsområdet för de föreslagna reglerna. Utredningen bedömer dock att direktivet, och den föreslagna lagstiftningen, visar på en medveten färdriktning när det gäller att motverka konkurrensnedvridningar av det slag som berörts ovan.

3.3.6 Handelshinder

Förutsättningarna för internationellt handelsutbyte har stor betydelse för konkurrensen på den nationella marknaden. På vissa marknader har handelsutbytet på grund av regelverken, men också

¹⁴ Frågan om konkurrensproblem i samband med statlig kommersiell verksamhet utvecklas t.ex. i Konkurrensrådets betänkande Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117). Se även Statskontorets rapport (2000:16) Staten som kommersiell aktör samt Konkurrenspolitiska propositionen (prop. 1999/2000:140) sid. 111 f.

¹⁵ Direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG. Transparensutredningens överväganden och förslag redovisas i betänkandet Införlivande av transparensdirektivet (SOU 2003:48)

som en följd av traditionella beteenden och marknadsstrukturer, varit obetydligt. Det gäller t.ex. de olika marknaderna för byggprodukter.

På utsädesmarknaden finns, i vart fall teoretiskt, inga handels hinder som är en effekt av regelverken. Utsäde som certifierats i ett EU-land får fritt säljas i Sverige.¹⁶ Sverige, Danmark och Finland tillhör dock de länder som får tillämpa särskilt stränga regler när det gäller förekomst av flyghavre. De gäller även för importerat utsäde. Dessutom använder Sverige flera av de möjligheter EG-direktiven erbjuder att ha högre krav på utsäde som produceras *i landet* än på konkurrerande importprodukter. Många andra länder ställer också särskilda krav på utsäde som produceras i det egna landet. Det leder till att verksamhetsförutsättningarna kan variera mellan utsädesföretag i olika länder. Sådana variationer förekommer också i många andra avseenden, t.ex. beträffande klimat, skatteuttag, lönenivåer etc. På världsmarknaden utanför EU tillämpas OECD:s regelverk och systemet med internationella ISTA-certifikat. Dessa regler har till syfte att underlätta den internationella handeln med utsäde. Export och import av utsäde skall därmed kunna ske fritt till och från alla de länder som anslutit sig till dessa system. Det krävs dock ett formellt beslut av EU:s ministerråd om godkännande som tredjeland, och om vilka villkor som skall gälla för importen, för att import ska kunna ske till EU.

Utredningen har inte kunnat finna att regelverken eller dess tillämpning i Sverige utgör några hinder av betydelse mot importkonkurrens. Från tid till annan importeras också utsäde i inte obetydlig mängd. Det sker främst vid brist på svenskt utsäde. Omvänt exporteras mer utsäde än normalt då överskott råder i landet. Däremot förefaller strukturen i marknaden inte långsiktigt påverkas som en följd av sådana variationer. I vart fall kan ingen tydlig ökning av importen skönjas. Det kan heller inte uteslutas att de strukturella förändringar som förekommit, bl.a. en ökad koncentration, i viss mån är en effekt av en potentiell importkonkurrens.

En faktor som begränsar möjligheten till importkonkurrens är att marknaderna för utsäde, på grund av skiftande odlingsförhållanden, i stor utsträckning är regionala. Exempelvis kan de norra delarna av Sverige och Finland utgöra en geografisk marknad för vissa slag av utsäde. Detsamma gäller, för ett större urval av sorter, även Skåne och Danmark. Även mellersta Sverige kan i vissa fall

¹⁶ Innebörden av regelverken redovisas närmare i kapitel 4.

utgöra en geografisk marknad. Effekten av dessa faktorer varierar med vilka krav respektive gröda ställer på odlingszonen. Utredningen bedömer dock att klimatfaktorn, trots allt, leder till betydande begränsningar i det möjliga handelsutbytet. Det kan inte fullt ut förklara varför handeln mellan t.ex. Sverige och Danmark inte är större. I många andra fall är internationell handel också möjlig, t.ex. mellan övriga nordiska länder, men också i viss mån med Tyskland, Polen, Baltikum och Kanada. Utredningen bedömer dock att handelsutbytet med utsäde, främst med Danmark, kommer att öka på sikt. Det kan också, mot bakgrund av EU:s utvidgning, komma att gälla Polen och Baltikum.

4 Institutionella förhållanden

4.1 Det rättsliga ramverket

4.1.1 EG-rätten

Omfattning och inriktning av det statliga engagemanget i utsädeskontrollen bestäms ytterst av Sveriges internationella förpliktelser. Störst praktisk betydelse har EG-direktiven på området. Det finns direktiv för saluföring av utsäde av växtslagen stråsäd, betor, köksväxter, potatis, foderväxter samt olje- och spånadsväxter. Det finns även direktiv om saluföring av förökningsmaterial av frukt- och prydnadsväxter som omfattar utsäde. Dessutom finns ett direktiv om gemensam sortlista för lantbruks- och köksväxter, som har betydelse i detta sammanhang.¹ Av direktiven framgår, uttryckligen eller indirekt, vilka kontrollfunktioner som måste finnas i EU-länderna för att ett gott resultat av utsädesproduktionen ska kunna säkerställas, men även hur kontrollfunktionerna får organiseras.

Bakgrunden till regleringarna är, enligt direktiven, att odling av aktuella växtslag intar en viktig plats i EU-ländernas jordbruk och att ett tillfredsställande resultat inom lantbruksodlingen i hög grad är beroende av utsäde med en god kvalitet. Av direktiven framgår också att högre produktivitet kan uppnås om medlemsländerna, vid val av vilka sorter som skall få marknadsföras kommersiellt, tillämpar enhetliga regler som är så strikta som möjligt.

Direktiven om utsäde av lantbruksväxter och köksväxter, med undantag för potatisdirektivet, liksom direktiven om sortlistor, omfattas av EES-avtalet. Utsäde omfattas också av det särskilda avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsför-

¹ Rådets direktiv (66/401/EEG) om saluföring av utsäde av foderväxter samt motsvarande om saluföring av utsäde av stråsäd (66/402/EEG), betutsäde (2002/54/EG), köksväxter (2002/55/EG), utsädespotatis (2002/56/EG) samt olje- och spånadsväxter (2002/57/EG). Regler om sortlistan finns i Rådets direktiv (2002/53/EG) om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter respektive i direktivet 2202/53/EG om köksväxter.

bundet om handel med jordbruksprodukter, i den omfattning som framgår av avtalets bilaga 6, dvs. endast beträffande vissa växtslag.

Utsädesdirektiven

EG-direktiven om saluföring av utsäde gäller utsäde för jordbruksändamål, som produceras för EU-marknaden eller för en del av den i kommersiellt syfte. Direktiven gäller inte utsäde, oavsett slag, som är avsett för marknader utanför EU. Direktiven utgör minimiregler för utsädeskontrollens omfattning, och medlemsländerna kan införa strängare regler för kontroll av utsäde som produceras i det egna landet. Direktiven för de olika slagen av lantbruks- och köksväxtutsäde är i väsentliga delar likalydande. Vissa skillnader finns dock beroende på växtslagets respektive biologiska egenskaper. I det följande redovisas regelverken i sina huvuddrag. Fokus ligger på de minimiregler som gäller för EU-ländernas statliga engagemang när det gäller kontrollåtgärder på utsädesmarknaden.

Certifiering

En huvudregel med generell räckvidd är att utsäde endast får saluföras efter *officiell undersökning* och *certifiering*. Med saluföring avses yrkesmässig överlåtelse, lagerhållning för försäljning eller utbudande till försäljning av utsäde. EU-länderna är skyldiga att föreskriva att utsäde av i direktiven närmare specificerade slag inte får saluföras om produkten inte *certifierats officiellt* som basutsäde eller certifikatutsäde eller, beträffande andra slag av utsäde än de specificerade, utgör handelsutsäde. Vissa undantag finns. Exempelvis skall länderna föreskriva att förädlad utsäde av generationer tidigare än basutsäde får saluföras utan certifiering. Det gäller också utsäde som saluförs för bearbetning, om dess sortäkthet är säkerställd. Dessutom får medlemsländerna föreskriva att företag som är etablerade i landet bl.a. får saluföra små mängder utsäde för vetenskapliga ändamål eller för förädling utan att certifiering av det aktuella partiet skall krävas.

Certifieringen skall avse *specifika partier* och inte en viss sort eller leverantör. Särskilda regler om högsta vikt av de utsädespartier som skall certifieras finns i bilagor till direktiven.

För att certifiering skall vara möjlig krävs att såväl *utsädesodlingen* som resultatet av odlingen, *utsädet*, motsvarar en rad krav som närmare specificeras i bilagor till direktiven. Kraven är detaljerade, men varierar mellan de olika växtslagen och mellan olika sorter och utsädesgenerationer inom respektive växtslag. De officiella undersökningar som krävs för att fastställa om kraven uppfylls sker genom fältbesiktning (utsädesodlingen) och laboratorieanalys av prover från utsädespartier (utsädeskvaliteten).

Krav på utsädeskvaliteten avser t.ex. sortrenhet, grobarhet i procent, analytisk renhetsgrad, sundhet, vattenhalt och högsta tillåtna antal frön från andra växter i prov med angiven vikt. Sortrenheten kan bara kontrolleras genom särskild *kontrollodling*. Övriga kvalitetsfaktorer för utsädet måste fastställas genom laboratorieanalys. För detta syfte skall *officiella prov* tas ut. I särskild bilaga framgår vilka mängder utsäde som skall tas ut för analys genom provtagning. Provstorlekarna varierar mellan arterna. För oljeväxter förekommer t.ex. prov mellan 50 och 1000 gram. När det gäller kravet på grobarhet finns ett undantag. För att inte fördröja distribution av utsädet, får partiet under vissa förutsättningar certifieras även om grobarhetsanalysen inte avslutats. Då krävs bl.a. att en preliminär analys skett och att leverantören garanterar den grad av grobarhet som den preliminära analysen antyder.

Krav på utsädesodlingen vid fältbesiktning avser t.ex. närhet till andra grödor, vad som tidigare odlats på fältet, maximal förekomst av andra sorter per ytenhet och av skadliga ogräs eller organismer. Officiell undersökning av odlingen (fältbesiktning), kan ersättas med fältbesiktning under *officiell övervakning*. I sådana fall krävs bl.a. att den som utför undersökningen, *besiktningsmannen*, har nödvändiga tekniska kvalifikationer, inte drar egen nytta av undersökningen och är *officiellt godkänd* av en myndighet. Dessutom krävs vid fältbesiktning under officiell övervakning att en i direktiven närmare angiven andel av grödorna, f.n. normalt mellan 10 och 20 procent, kontrolleras av officiella besiktningsmän. Medlemsstaterna skall också fastställa påföljder för överträdelse av de regler som gäller för besiktningsmän som verkar under officiell övervakning. Sådana påföljder skall enligt direktiven vara effektiva, proportionella och avskräckande, bl.a. nämns återkallelse av licens att utföra fältbesiktning.

Utsäde som är producerat i enlighet med direktiven i ett EU-land skall på begäran certifieras i ett annat EU-land eller i vissa fall i ett EFTA-land. Detta förutsätter att utsädet genomgått fältbesikt-

ning enligt vissa villkor och att officiell undersökning visat att utsädet är lämpligt.

Förpackning och märkning

Basutsäde och certifikatutsäde av samtliga kategorier skall saluföras i homogena partier. Sådant utsäde skall förpackas i förseglade behållare som skall vara försedda med plomberingsanordning och märkning. Detta är inte nödvändigt när det gäller små kvantiteter avsedda för försäljning till konsument. Plomberingen skall ske *officiellt* eller under *officiell övervakning* och på ett sätt så att förpackningen inte kan öppnas utan att plomberingen skadas eller att synlig åverkan på förpackningen eller plomberingen uppstår. Bas- och certifikatutsäde, liksom handelsutsäde, skall vara märkt med *officiell etikett*. Denna skall ha olika färg beroende på vilken generation av utsäde förpackningen innehåller.² Förpackningen skall i vissa fall också innehålla ett officiellt dokument med samma färg som etiketten varav bl.a. skall framgå vilket organ som utfärdat certifikatet, plomberingsmånad, partiets referensnummer, art och sort angivna på visst sätt, kategori och produktionsland.

Officiella åtgärder

Som framgått krävs en rad *officiella åtgärder*, t.ex. undersökning, certifiering, provtagning (officiella prov), kontrollodling och plombering (försegling). Det krävs emellertid inte att det är ett statligt organ som utför alla dessa åtgärder. Även en juridisk person, som handlar på statens ansvar, kan utföra vilken som helst av de officiella åtgärder som krävs enligt direktiven. Det gäller oavsett om den juridiska personens förhållanden regleras i offentligrättslig eller privaträttslig lagstiftning. Dessutom kan i fråga om bisysslor, som också står under statlig kontroll, officiella åtgärder enligt direktiven vidtas av edsvurna fysiska personer. I båda fallen gäller emellertid att det kontrollerande organet eller personen inte drar någon egen fördel av åtgärden.

² Exempel på färgkoder är vit för basutsäde, blå för certifikatutsäde av första generationen efter basutsäde, röd för certifikatutsäde av därpå följande generationer samt brun för handelsutsäde.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan sägas att utsädesdirektiven innehåller en rad mycket detaljerade krav på utsädesodlingen och på utsädet ifråga om odlingsavstånd, ogräsförekomst, sortrenhet, sundhet, grobarhet, vattenhalt etc. Dessa framgår i första hand av bilagor till direktiven. Detaljerade krav ställs också på provtagning och märkning av utsädespartierna innan de får saluföras.

Vid sidan härav finns mer generella regler. Exempelvis framgår att medlemsstaterna skall se till att de krav som ställs på utsädet kvalitet uppfylls. Vidare framgår att medlemsstaterna skall anta bestämmelser om att lämpliga kontrollåtgärder, åtminstone genom stickprov, skall vidtas i samband med saluföring för att officiellt kontrollera att utsädet uppfyller direktivens krav.³

Kontrollåtgärderna skall ske i form av *officiella åtgärder*. Fältbesiktning får dock ske genom *icke officiella* besiktningsmän, förutsatt att besiktningen sker under officiell övervakning. Officiella kontrollåtgärder, inklusive den officiella övervakningen av besiktningsmän, får ske genom ett statligt organ *alternativt* genom en juridisk eller fysisk person som handlar på statens ansvar. I de senare fallen krävs att personen inte drar någon egen fördel av åtgärderna.

Sortlistedirektiven

Den gemensamma sortlistan

Varje EU-land skall enligt EG-direktiven om den gemensamma sortlistan upprätta en eller flera listor över *sorter* av lantbruks- och köksväxter som *godkännts officiellt* för certifiering och saluföring inom landet.⁴ Sådana listor skall vara tillgängliga för allmänheten. Den gemensamma sortlistan för EU sammanställs med de nationella sortlistorna som underlag med en viss tidsfördröjning. Direktiven gäller för lantbruks- och köksväxter som saluförs i EU-området inom de olika grupper som nämnts i det föregående. Innan sorten införs på sortlistan skall den *godkännas*. Länderna får bestämma att ett godkännande i ett annat EU-land skall jämföras

³ Exemplevis punkt 12 i inledningen till direktiv 2002/57/EG och artikel 19 i direktiv 66/402/EEG.

⁴ Rådets direkt (2002/53/EG) om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter respektive 2002/55/EG om saluföring av utsäde av köksväxter.

med nationellt godkännande, men om annat inte begärs och beviljas ska alla sorter på de gemensamma sortlistorna kunna saluföras i samtliga medlemsstater.

Villkor för godkännande

En sort får godkännas bara om den är *särskiljbar*, *stabil*, *tillräckligt enhetlig* (DUS-provning). Det krävs också att sorten har ett *tillfredsställande odlingsvärde*.

En sort skall betraktas som *särskiljbar* om den avviker från alla andra sorter som är kända inom EU med avseende på en eller flera egenskaper. En sort skall anses vara känd om den intagits i gemensam sortlista, alternativt om den är godkänd för att tas in i sådan lista eller om ansökan om certifiering eller saluförande ingivits i något EU-land. En sorts egenskaper måste kunna definieras ganska exakt för att ett godkännande skall vara möjligt. Kravet på särskiljbarhet gäller oavsett om sorten ursprungligen uppkommit genom naturligt urval eller genom förädlingsarbete. En sort skall anses vara *stabil* om den efter flera upprepade förökningar fortfarande svarar mot beskrivningen av dess viktigaste egenskaper. *Tillräckligt enhetlig* är sorten om plantorna, med mycket få avvikelser, är likartade eller genetiskt identiska när det gäller de egenskaper som är väsentliga i sammanhanget. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till växternas olika reproduktionssystem. Bedömningen av *odlingsvärdet* utgår från det värden den nya sorten kan tillföra i förhållande till redan kända sorter. Det krävs här att växtens egenskaper vid en samlad bedömning leder till en klar förbättring antingen av det agrikulturella värdet eller i fråga om grödans eller slutproduktens användbarhet. Det är dock tillräckligt att sådant odlingsvärde uppstår för lantbruksproduktionen i ett visst givet område.

Ett godkännande skall gälla intill utgången av det tionde kalenderåret efter beslut om godkännande. Godkännandet kan förnyas, förutsatt att sorten fortfarande odlas i sådan skala att det är motiverat eller om den bör bibehållas i syfte att bevara de växtgenetiska egenskaperna.

Beslutsunderlaget

Om medlemsstaten *inte godtar* annan medlemsstats sortlista, krävs att vissa föreskrifter om beslutsunderlaget införs i nationell rätt. Så sker också i de flesta medlemsstater. Beslutet om godkännande skall i sådana fall baseras på resultaten av officiella undersökningar, i synnerhet odlingsförsök, avseende ett tillräckligt antal egenskaper för att sorten skall kunna beskrivas. Metoderna för sådana försök skall vara exakta och tillförlitliga. För att särskiljbarheten skall kunna fastställas skall odlingsförsöken omfatta minst de sorter som är tillgängliga och kända inom EU enligt ovan. Länderna skall också fastställa minimikrav för hur undersökningen skall utföras, t.ex. minsta antal egenskaper som skall ingå i undersökningen samt de regler som är nödvändiga för att odlings- och bruksvärdet skall kunna bedömas.

Underrättelser

Övriga medlemsstater och EU-kommissionen skall omedelbart underrättas om varje ansökan eller återkallelse av ansökan om godkännande, liksom om varje införande eller annan ändring i den nationella sortlistan. Om andra sortlistor än den nationella *inte* är gällande i landet, skall underrättelsen åtföljas av en kort beskrivning av den aktuella sortens viktigaste kännetecken. Det behövs inte för t.ex. hybrider, som uteslutande skall användas som komponenter i slutliga sorter. Medlemsstaterna är också skyldiga att ställa viss dokumentation om sorter som tas in eller stryks i sortlistan till EU-kommissionens och övriga EU-länders förfogande. För uppgifter i sådan dokumentation skall sekretess gälla.

Officiella åtgärder

Definitionen av officiella åtgärder, officiella undersökningar m.m., är densamma i sortlistedirektiven som i utsädesdirektiven. Det innebär att privaträttsliga objekt, inklusive fysiska personer, även här kan utföra officiella åtgärder, förutsatt att de inte drar någon egen fördel av åtgärden.

Försöksverksamheten med egenkontroll

Under senare år har en *försöksverksamhet med icke officiella provtagningar och analyser av utsäde* bedrivits i flera medlemsstater med stöd av EG-kommissionens beslut 1998/320/EG. Verksamheten benämns i Sverige ofta *försöksverksamheten med egenkontroll*. Beslutet innebär att länderna i fråga om flera utsädesslag befrias från de krav på officiell provtagning och kontroll av utsäde som följer av EG-direktiven på området.⁵ Istället får länderna föreskriva att de officiella åtgärderna i dessa delar ersätts med ett särskilt provtagnings- och kontrollförfarande genom *auktoriserade provtagare och laboratorier*, som får vara fristående från den officiella certifieringsmyndigheten. Även anställda hos utsädesföretag och laboratorier hos sådana företag eller laboratorier som ägs av utsädesföretag kan auktoriseras inom systemet. Sverige deltar i försöket endast när det gäller laboratorieanalyser av bruksutsäde för stråsäd.

Provtagning

Provtagning inom ramen för försöksverksamheten skall utföras av provtagare som *auktoriserats* av certifieringsmyndigheten och står under dess tillsyn. Provtagningen skall ske under *officiell övervakning*. Det innebär bl.a. att myndigheten genom *stickprov* skall kontrollera kvaliteten på det utsäde som undantagits från officiell kontroll på detta sätt.

Provtagarna skall vara fristående fysiska personer. De kan vara anställda av fysiska eller juridiska personer vars verksamhet inte omfattar produktion eller försäljning av utsäde, men de kan också vara anställda av ett sådant företag. I det senare fallet får provtagaren endast ta prov på utsäde som producerats för arbetsgivarens räkning. Dispens från denna regel kan meddelas efter överenskommelse mellan arbetsgivaren, den som ansöker om certifiering och certifieringsmyndigheten.

Fysiska personer får auktoriseras att vara provtagare om de fått *utbildning* på samma villkor som officiella provtagare. Utbildningen skall avslutas med en officiell examination.

⁵ Försöksverksamheten får bedrivas beträffande betor, foderväxter, stråsäd samt olje- och spånadsväxter.

Analys av utsäde

Analys av utsädet inom försöksverksamheten skall utföras av ett laboratorium som *auktoriserats* för detta ändamål av certifieringsmyndigheten. Såväl fristående laboratorier som laboratorier hos utsädesproducerande företag kan ifrågakomma för auktorisation. I det senare fallet får kontrollen endast avse utsädespartier som producerats av någon annan för ägarföretagets räkning, men dispens kan lämnas genom överenskommelse på liknande sätt som beträffande provtagare.

Det krävs att laboratoriets lokaler och utrustning har bedömts vara lämplig av certifieringsmyndigheten inom det område som auktorisationen avser. Vid laboratoriet skall en person ha utsetts att vara direkt ansvarig för den tekniska driften. Denne skall ha de kvalifikationer som krävs för att sköta ett laboratorium för utsädeskontroll. Den personal som genomför analyserna skall genom utbildning, som skett på samma villkor som för officiell laboratoriepersonal, ha tillägnat sig nödvändiga tekniska kvalifikationer. Utbildningen skall bekräftas genom officiell auktorisation.

Laboratoriets verksamhet skall vara föremål för tillsyn genom den officiella certifieringsmyndigheten. Även i denna del skall certifieringsmyndigheten genom stickprov kontrollera en del av det utsäde som hanteras inom försöksverksamheten.

Utvärdering och permanentning av försöksverksamheten

För att försöksverksamheten skall kunna utvärderas krävs enligt kommissionens beslut att deltagande länder vidtar åtgärder, bl.a. särskild märkning, för att det ska gå att jämföra utsäde som kontrollerats på sedvanigt sätt med sådant som kontrollerats inom försöksverksamheten. Försöksverksamheten skall pågå till den 31 juli 2004.

En samlad utvärdering har genomförts under våren 2004. Resultaten visar att systemet fungerat väl och att utsädeskontrollen kan förenklas på det sätt som skett genom försöksverksamheten, utan att kvaliteten på utsädet försämras. Dessutom har en utvärdering skett av systemet med fältbesiktningar under officiell övervakning enligt reglerna i utsädesdirektiven.⁶ Resultaten i denna del är också

⁶ Rapport från kommissionen till rådet om utvärderingen av den förenkling av certifieringsförfarandet beträffande fältbesiktningar av utsädesgrödor som infördes genom rådets direktiv 98/96/EG (KOM(2004)396slutlig).

positiva och visar, enligt kommissionen, att systemet med fältbesiktning under officiell övervakning bör utökas till alla grödor av här aktuella växtslag. Andelen områden som skall kontrolleras av officiella besiktningsmän kan därför minska.

Den 19 april 2004 framlade kommissionen ett förslag till direktiv om permanentning av försöksverksamheten med egenkontroll.⁷ Direktivförslaget innebär inga materiella förändringar av betydelse bortsett från att nya regler om hur många stickprov som skall göras i samband med den officiella övervakningen av fältbesiktning, laboratorieanalys och provtagning föreslås. Förslaget innebär att andelen stickprov vid fältbesiktning minsta andel stickprov minskar. Sålunda föreslås att minst 10 procent, i vissa fall minst 5 procent, av fältbesiktningarna inom egenkontrollen skall kontrolleras officiellt genom stickprov. Andelen stickprov från laboratorieanalyser föreslås vara minst 5 procent, dock minst 25 prov per laboratorium och botanisk artgrupp. Andelen stickprov från provtagningar föreslås också vara minst 5 procent. Länderna har möjlighet att införa regler om fler stickprov än vad som följer av minimikraven.

Växtförädlarrätt i EU-området

Växtförädlarrätt är en immateriell rättighet till resultaten av växtförädlingsarbetet. I likhet med patenträtten, men i motsats till upphovsrätten, uppstår rättigheten genom myndighetsbeslut. Växtförädlarrätt kan beviljas för hela EU-området enligt gemensamma regler i Rådets förordning (EG) nr 2100/94, av Gemenskapens växtsortsmyndighet (CPVO). Alternativt kan växtförädlarrätten vara begränsad till ett enskilt EU-land. I sådana fall tillämpas nationella regler och nationella myndigheters beslut. Däremot är det inte möjligt att för en och samma sort samtidigt inneha såväl Europeisk som nationell växtförädlarrätt. Det innebär att den nationella växtförädlarrätten upphör om europeisk växtförädlarrätt beviljas för sorten.

För att en sort skall kunna skyddas med europeisk växtförädlarrätt krävs att den är *särskiljbar, enhetlig, stabil, och ny*. Inget krav ställs här beträffande odlings- eller bruksvärde. Växtförädlarrätten

⁷ Kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiven 66/401/EEG, 66/402/EEG, 2002/54/EG och 2002/57/EG när det gäller undersökningar som gjorts under officiell övervakning samt likvärdighet för utsäde som producerats i tredje land (KOM(2004)263slutlig)

tillkommer som huvudregel den eller de personer som förädlat fram eller upptäckt och utvecklat sorten.

Växtförädlarrätten innebär en rätt för innehavaren att tillgodogöra sig det ekonomiska utbytet av förädlingsresultatet. Rättigheten innefattar t.ex. produktion och reproduktion av sorten, försäljning eller utbudande till försäljning och en rätt att exportera eller importera sorten över EU:s gränser. Rättigheterna får överlätas eller upplåtas genom licensgivning. Under vissa förutsättningar kan Växsortmyndigheten efter ansökan besluta om tvångslicens.

Växtförädlarrätten gäller i de flesta fall intill utgången av det 25:e kalenderåret efter det år då rättigheterna beviljades. För sorter av träd, vindruvor och potatis gäller en längre skyddstid om 30 år.

Vissa begränsningar finns i växtförädlarrätten. En jordbrukare får mot begränsad ersättning använda skördeprodukter av vissa skyddade sorter för förökning på egen mark, om resultatet används i den egna verksamheten. Ett annat exempel är att små jordbrukare inte behöver betala ersättning till rättighetsinnehavaren för utnyttjande av sorter som är föremål för växtförädlarrätt.⁸ Ärenden om europeisk växtförädlarrätt handläggs av Gemenskapens växsortmyndighet (CPVO) i Angers, Frankrike. I Sverige är Statens växsortnämnd nationell myndighet för växtförädlarrättsfrågor.

4.1.2 Svensk rätt

De redovisade direktiven har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom förordningar och myndighetsföreskrifter. Bemyndiganden till regeringen och myndigheterna, i första hand Jordbruksverket, att utfärda sådana föreskrifter finns i utsädeslagen (1976:298).

Av utsädeslagen framgår bl.a. att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om att utsäde av visst slag får saluföras endast om utsädet har certifierats eller kvalitetskontrollerats på annat sätt än genom certifiering. Det gäller också närmare regler om förfarandet i samband med certifiering och annan kvalitetskontroll samt godkännande av leverantörer, laboratorier och personer som skall utföra kontroll- och besiktningåtgärder för utsäde. Utsäde får certifieras av Statens utsädeskontroll (SUK). Regeringen får också överlämna åt en juridisk person, som regeringen godkänt, att utöva myndighet i fråga om cer-

⁸ Med små jordbrukare avses enligt Rådets direktiv (EEG) nr 1765/92 sådana som odlar växter på en areal som inte är större än vad som krävs för att producera 92 ton spannmål.

tifiering och annan kvalitetskontroll. Regeringen får också överlåta åt en myndighet att besluta om sådant överlämnande eller godkännande. Regeringen har i utsädesförordningen (2000:1330) bestämt att Jordbruksverket får förklara en juridisk person behörig att certifiera utsäde, med undantag för utsädespotatis. För närvarande har ett företag, Frökontrollen Mellansverige AB (FMAB), förklarats behörigt att certifiera bas- och certifikatutsäde för alla fröburna växtslag med undantag för stamutsäde. Det innebär att FMAB inte har rätt att certifiera utsädespotatis.

I utsädeslagen finns också straffbestämmelser. Den som till SUK eller FMAB uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter om en varas slag eller sort kan dömas till böter. Det samma gäller den som bryter mot vissa föreskrifter som meddelats med stöd av utsädeslagen, t.ex. i strid med bestämmelserna saluför utsäde som inte certifierats.

Certifiering m.m.

Certifiering av utsäde definieras i utsädeslagen (1976:298) som en förvaltningsuppgift som innebär kvalitetskontroll av utsäde, försegling av förpackning med utsäde och utfärdande av bevis om detta. Enligt utsädesförordningen (2000:1330) får utsäde av de arter som anges i bilaga 1 till förordningen inte saluföras om det inte certifierats. Regeln har karaktär av huvudregel eftersom bilaga 1 omfattar de flesta vanliga lantbruksväxterna i grupperna stråsåd, foderväxter, betor, olje- och spånadsväxter samt potatis och köksväxter. Vissa undantag finns från kravet på certifiering. Jordbruksverket har med stöd av särskilt bemyndigande föreskrivit att köksväxter får saluföras utan certifiering, om produkten uppfyller vissa krav. När det gäller prydnadsväxter och ett mindre antal arter av frukt och bär enligt bilaga 2 till förordningen, t.ex. jordgubbe, gäller att utsäde får saluföras, förutom efter certifiering, även efter *annan kvalitetskontroll*. Undantag från certifieringskravet gäller också för utsäde av fröburna växtslag och utsädespotatis som skall exporteras till länder utanför EU. Dessutom finns ett generellt undantag för utsäde för t.ex. förökningsändamål samt forskning och annat vetenskapligt bruk.

Certifiering i annat EU-land är giltig också i Sverige. Det gäller även certifiering i länder utanför EU, förutom inom ramen för EES-avtalet och avtalet med Schweiz, även från tredjeländer om

landet godkänts av EU i fråga om certifiering och förutsatt att sorten är upptagen i gemensamma sortlistan för EU eller i nationell sortlista i ett EU-land, EFTA-land eller i Schweiz. Däremot krävs att sådana utomlands certifierade partier anmäls till SUK innan försäljning sker. Sverige m.fl. nordiska länder ställer högre krav än övriga beträffande frånvaro av flyghavre. Det gäller även för importerat utsäde.

Krav för certifiering

För att certifiering av utsäde i Sverige skall vara möjlig krävs normalt att sorten är upptagen på den svenska sortlistan, EU:s gemensamma sortlista, alternativt på sortlista i annat EU-land, EFTA-land eller i Schweiz. Jordbruksverket har med stöd av utsädesförordningen meddelat närmare föreskrifter om de fältbesiktningar, provtagningar, undersökningar, partistorlekar, märkningar och förseglingar som skall ställas som villkor för certifiering av utsäde för respektive växtslag eller sort. Föreskrifterna följer i huvudsak systematiken i EG-direktiven.⁹

För certifiering krävs att officiella prov tagits på utsädet och att utsädet kommer från fältbesiktigad utsädesodling. Beslut om godkännande av fältbesiktning fattas av SUK. För att godkännas vid fältbesiktning skall utsädet motsvara krav som fastställs av Jordbruksverket. Anmälan till fältbesiktning skall ske hos SUK före bestämda tidpunkter, som varierar mellan de olika växtslagen. Fältbesiktning av utsädesodling får också ske genom fristående besiktningsmän, som skall ha godkänts av SUK. Villkoren för sådant godkännande regleras i föreskrifterna. SUK skall i egen regi, genom stickprov, kontrollera minst 10 procent, i vissa fall minst 20 procent, av de utsädesodlingar som fältbesiktigats av fristående besiktningsmän. Detta regleras också av EG-direktiven. Som framgått i det föregående har nu föreslagits att minsta tillåtna antal stickprov skall minska till 5 respektive 10 procent.

Slutligen ställs också krav på att utsädeskvaliteten skall undersökas genom laboratorieanalys enligt vedertagna metoder och motsvara gällande krav. Föreskrifterna hänvisar i denna del till ISTA:s internationella regler om utsädesanalys.¹⁰ Det finns också regler om

⁹ Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1994:22) om certifiering m.m. av utsäde av stråsäd samt motsvarande om utsäde av beta, foder, olje- och fiberväxter (SJVFS 1994:23), utsäde av köksväxter (SJVFS 1994:24), utsädespotatis (SJVFS 1995:90).

¹⁰ International Seed Testing Association, se följande avsnitt.

hur provtagningen skall gå till, dvs. på vilket sätt utsädesprovet skall tas ut från ett utsädesparti innan det förs till analys i laboratorium. Genom laboratorieanalys av provet undersöks om partiet motsvarar de krav Jordbruksverket ställer som villkor för certifiering. Jordbruksverket får meddela föreskrifter om och besluta om godkännande av laboratorier som skall utföra analyser av utsäde. Genom att Sverige fortfarande använder den modell av egenkontroll som började tillämpas 1994, riktas godkännandet till utsädesproducenten, Svenska Lantmännen, som anger vilket laboratorium de använder sig av, t.ex. AnalyCen Nordic AB.

Annan kvalitetskontroll

Som framgått behövs i vissa fall inte certifiering.¹¹ I sådana fall skall *annan kvalitetskontroll* ske avseende bl.a. sortäkthet, lagringsduglighet och renhet. Utsäde som skall kvalitetskontrolleras på detta sätt får bara säljas av godkända leverantörer efter beslut av SUK. Kvalitetskontrollen sker genom leverantörens egen försorg. Godkännande av leverantör kan återkallas om det finns särskilda skäl.

Den svenska sortlistan

En växtsort som vid officiell provning visat sig motsvara kraven på särskiljbarhet, stabilitet, enhetlighet och odlingsvärde, ska efter ansökan och godkännande tas in i sortlistan. För vissa växtsorter kan Jordbruksverket meddela undantag från kravet på odlingsvärde. Jordbruksverket får också meddela allmänna föreskrifter om godkännande av växtsorter för intagning i sortlistan, liksom om vad som skall gälla för en sorts upprätthållande och om återkallelse av sortgodkännande. Växtnämnden prövar, med stöd av utsädesförordningen, ärenden om godkännande för intagning i sortlista och om växternas benämning.

¹¹ Statens jordbruksverks föreskrifter SJVFS 2002:49 om saluföring m.m. av utsäde av icke-vedartade arter av prydnadsväxter och (SJVFS 2002:50) om saluföring m.m. av utsäde av arten jordgubbe (*Fragaria x ananassa* [Duch.]).

Svensk växtförädlarrätt

Som framgått kan en till Sverige begränsad växtförädlarrätt beviljas för en sort, förutsatt att sorten inte är föremål för gemenskapens växtförädlarrätt. De svenska reglerna finns i växtförädlarrättslagen (1997:306) och i växtförädlarrättsförordningen (1997:383). Reglerna om svensk växtförädlarrätt motsvarar i allt väsentligt EG:s regler i materiellt hänseende. Statens växtsortnämnd handlägger ärenden om växtförädlarrätt i Sverige.

Växtskyddslagstiftningen

Växtskadegörare kan utgöras av virus, bakterier, svampar och insekter. I syfte att motverka, kontrollera och hindra spridning av växtskadegörare har särskilda regler införts genom växtskyddslagen (1972:318) och i förordningen (1995:681) om växtskydd m.m. Det finns kopplingar mellan dessa regler och regelverken om certifiering och annan utsädeskontroll, eftersom de senare innehåller bestämmelser om utsädes sundhet, men också innebär krav på noggrann undersökning av utsädet.

Av förordningen om växtskydd följer bl.a. att Jordbruksverket leder och samordnar bekämpningen av växtskadegörare som omfattas av växtskyddslagen. Den som har anledning misstänka att växtskadegörare av vissa slag angripit växter eller odlingar på mark han äger eller brukar eller växter i lager som är avsedda för försäljning till annan än konsument, är skyldig att anmäla detta till Jordbruksverket eller länsstyrelsen.

Jordbruksverket får också meddela föreskrifter om in- och utförsel av växter i syfte att hindra spridning av växtskadegörare. Vissa växtsorter kräver sundhetsintyg för att införsel till Sverige skall vara tillåten. Jordbruksverket får undersöka växter som inte åtföljs av förskrivet sundhetsintyg eller anmälts för växtskyddskontroll vid införseln.

4.2 Myndigheter och organisationer

Förutom nationella myndigheter som kan ha såväl förvaltningsuppgifter som myndighetsutövande uppgifter inom utsädesområdet, finns också en rad organisationer på nationell och internationell nivå. Samarbetsorganisationer av olika slag är vanliga i detta

sammanhang och kan representera myndigheter, privata kontrollorgan, laboratorier, provningsinstitut och utsädesproducenter.

4.2.1 Internationella myndigheter och organisationer

EU-kommissionen

Kommissionen redovisade i vitbok av den 12 januari år 2000 nya riktlinjer, som innebär att livsmedels- och hälsofrågor skall ses i ett bredare perspektiv och genom hela förädlingskedjan ”från jord till bord”. Som ett led i genomförandet av riktlinjerna, och mot bakgrund av att den europeiska utsädesindustrin bedömts utgöra en viktig länk i denna förädlingskedja, har utsädesfrågor överförts från Generaldirektoratet för jordbruk till Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd. Utsädesfrågorna hanteras inom Kommissionens ständiga kommitté för utsäde och förökningsmaterial för jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk.

Gemenskapens växtsortmyndighet

Gemenskapens växtsortmyndighet (CPVO) handlägger ärenden enligt Förordningen (EG) 2100/94 om gemenskapens växtförädlarrätt. Myndigheten leds av en ordförande, som utses av Europeiska unionens råd. Myndighetens verksamhet kontrolleras av ett förvaltningsråd, som består av en representant för varje medlemsstat och en representant för kommissionen. Förvaltningsrådet har, förutom en rådgivande funktion, också till uppgift att formulera allmänna riktlinjer för verksamheten, bl.a. regelverk för t.ex. provning av sorter, avge yttranden samt övervaka såväl myndighetens som ordförandens verksamhet. Förvaltningsrådet har även budgetansvar för myndigheten.¹²

Den operativa verksamheten bedrivs inom tre avdelningar, en teknisk, en juridisk och en administrativ avdelning. Hos myndigheten finns också en överklagandenämnd, som kan överpröva beslut som myndigheten fattat i tekniska frågor. Överklagandenämnden består av en ordförande och ett antal ledamöter som väljs enligt ett strikt reglerat förfarande utifrån vilka ärenden som skall be-

¹² Se www.cpvo.eu.int

handlas. Nämndens ledamöter är oberoende. Överklagandenämndens beslut kan prövas av EU-domstolen i Haag.

Växsortmyndigheten finansieras med avgifter för ansökan och en rad andra tjänster myndigheten tillhandahåller, t.ex. tekniska provningar och årsavgifter för europeisk växtförädlarrätt. Ansökningsavgiften är för närvarande 900 euro. Om teknisk undersökning skall ske tillkommer avgifter mellan 1 020 och 1 200 euro beroende på art. En årlig avgift om 300 euro uttas också under skyddstiden.¹³

UPOV-unionen

Reglerna om växtförädlarrätt såväl i Sverige som i EU bygger på UPOV-konventionen från år 1961.¹⁴ Nu gällande lydelse trädde i kraft den 24 april 1991. UPOV är en internationell union som skall verka för att nya växter skyddas mot obehörigt utnyttjande och skapa incitament för produktutveckling på utsädesmarknaden. Syftet med konventionen är att säkerställa att medlemsländerna tillerkänner växtförädlare ett sådant industriellt rättsskydd att de kan tillgodogöra sig de ekonomiska mervärden som uppstår som en följd av förädlingsarbetet.

Ett viktigt arbetsområde för UPOV är att verka för internationell harmonisering och samarbete på ett globalt plan mellan medlemsländer och andra organisationer i fråga om regelverken för växtförädlarrätt.

UPOV har även tagit fram kriterier för hur nya sorter skall bedömas när det gäller de krav som ställs för växtförädlarrätt. Drygt 50 länder från alla världsdelar är medlemmar i UPOV, bl.a. USA, Australien, Canada, Nya Zeeland, Japan, flera länder i Afrika, Asien och Sydamerika samt en rad EU-länder. UPOVs huvudkontor ligger i Genève, Schweiz.¹⁵

¹³ Verksamheten och förfarandet regleras i Rådets förordning (EG) nr 2100/94.

¹⁴ UPOV betyder Union internationale pour la Protection des Obtentions Végétales, konventionens svenska namn är Internationella konventionen för skydd av växtförädlingsprodukter.

¹⁵ Se www.upov.int

OECD

Också inom ramen för OECD-samarbetet finns kvalitetssystem för utsäde, dock ej för potatis. Syftet med systemet är att underlätta internationell handel. Systemet innebär certifiering av utsäde med avseende på sortäkthet och sortrenhet och omfattar även OECD:s *sortlista*, i vilken intas sorter som godkänts av de nationella kontrollmyndigheterna enligt OECD:s regelverk.¹⁶ Regelverket motsvarar i stora drag det som gäller för certifiering inom EU och Sverige, dock med den skillnaden att laboratorieanalys inte behövs. Däremot skall utsädet ha kontrollodlats och fältbesiktigats. En viktig orsak till skillnaden mellan t.ex. EU:s och OECD:s krav är att vissa OECD-länder, t.ex. USA, inte ställer krav på laboratorieanalys av utsädet. Regelverket fastställs genom diskussioner mellan länderna som grundar sig på OECD:s stadgar. Drygt 50 länder deltar i OECD:s samarbetet om certifiering av utsäde däribland Sverige. Sverige representeras i OECD av SUK.

UN/ECE

FN:s kommission för Europa arbetar bl.a. med att ta fram rekommenderade standarder för att underlätta internationell handel. En sådan standard avser utsädespotatis.¹⁷ Denna standard, liksom de som avser färska frukter och grönsaker, har genom åren visat sig ha avgörande betydelse för utformningen av EU-lagstiftningen inom området. Kraven i direktiv 2002/56/EG om saluföring av utsädespotatis bygger t.ex. till stora delar på UN/ECE:s standard för utsädespotatis.

EPPO

European and Mediterranean Plant Protection Organization, (EPPO) är en mellanstatlig organisation med för närvarande 45 medlemsländer. Syftet är att utveckla strategier för att förhindra introduktion och spridning av växtskadegörare och att gynna säkra och effektiva kontrollmetoder. EPPO är regional växtskyddsorganisation under FAO och IPPC (International Plant Protection Convention). Organisationen har dessutom tagit fram ett stort

¹⁶ OECD Seed Schemes., se www.oecd.org/agr/seed

¹⁷ Se www.unece.org/trade/agr/standard/potatoes/pot_e/s-1.pdf

antal standarder avseende olika fytosanitära aspekter, däribland en standard för produktion av utsädespotatis för certifiering. Denna standard ska närmast ses som ett komplement till UN/ECE:s standard för utsädespotatis och innehåller även referenser till denna.¹⁸

International Seed Testing Association (ISTA)

ISTA bildades år 1924 och syftet med organisationen är att utveckla, anta och offentliggöra standardiserade metoder för *provtagning* och *laboratorieanalys* av fröburet utsäde. ISTA skall också verka för en enhetlig tillämpning av sådana metoder i olika länder för att underlätta den internationella handeln med utsäde samt stödja forskningen inom alla tekniska och biologiska områden med koppling till utsädesproduktion. Som ett led i detta arbete har ISTA utarbetat regler för analysverksamheten i regelsamlingen *International Rules for Seed Testing*. Reglerna har fastställts i samråd mellan de institutioner som är medlemmar i ISTA. Regelverket utvecklas fortlöpande genom formaliserade diskussioner mellan ISTA:s medlemmar.

Fram till nyligen har medlemskap i praktiken varit förbehållet statliga myndigheter och institut. En försöksverksamhet har sedan en tid bedrivits som innebär att också andra laboratorier än statliga kan bli medlemmar. I april 2004 var 126 laboratorier i 70 länder, inklusive SUK och FMAB, medlemmar av ISTA.

ISTA *ackrediterar* både statliga och som privata laboratorier världen över för laboratorieanalyser av utsäde. Ett knappt hundratal av de laboratorier som är medlemmar i ISTA är också ackrediterade. Laboratorierna hos SUK och FMAB har sådan ackreditering. Laboratorier som vill bli ackrediterade skall genomgå ISTA:s testprogram som omfattar minst 3 årliga tester. Laboratoriet måste också upprätta ett eget kvalitetssystem, som t.ex. skall omfatta dokumentation i enlighet med ISTA:s ackrediteringsstandard. Standarden bygger på SS EN ISO/IEC 17025, Allmänna kompetenskrav för provnings- och kalibreringslaboratorier. Standarden innehåller dessutom speciella krav anpassade för verksamhet med utsädesanalyser. Det gäller bl.a. metoder för provtagning på utsädespartier. Endast ISTA:s regler för provtagning får tillämpas om ackreditering skall kunna ske. Före ackrediteringsbeslutet, och vart tredje år

¹⁸ Se www.eppo.org/STANDARDS/certification.htm

därefter, granskas laboratoriet av inspektörer från ISTA. Inspektörernas rapport utgör, jämte rapport från genomgången testprogram, underlag för ackrediteringsbeslut.

Samma regler gäller i fråga om ackreditering för statliga och icke statliga laboratorier. ISTA framhåller emellertid att laboratorier som inte är en del av den offentliga sektorn kan löpa risk att komma i kritiska situationer från objektivitetssynpunkt, bl.a. pekas på att samverkan och kopplingar kan förekomma med aktörer som har intresse av analysresultaten, generellt eller i enskilda fall. Detta, menar ISTA, kan leda till ett större behov av övervakning av icke offentliga laboratoriers åtgärder för att säkerställa oberoendet.

ISTA finansieras med avgifter. År 2000 uppgick årsavgiften för medlemskap till 4 446 schweiziska franc. Avgiften för inspektion genom ISTA var samma år 10 000 schweiziska franc inklusive reskostnader. Ackrediterade laboratorier betalar årligen en ackrediteringsavgift om 1 044 schweiziska franc.

ISTA-ackrediterade laboratorier, som är auktoriserade i sina hemländer, har rätt att utfärda *laboratoriecertifikat* för testade utsädespartier.¹⁹

European Seed Association (ESA)

ESA är en gemensam *branschorganisation* för den europeiska utsädesindustrin. Enligt organisationens stadgar är den en intresseorganisation för företag och organisationer inom områden som forskning, produktion och marknadsföring av utsäde inom EU-området och övriga europeiska länder. ESA skall samordna och underlätta forskning och utredning i alla avseende som har betydelse för utsädesindustrin och angränsande områden och bidra till informationsutbyte mellan medlemmar och andra berörda aktörer och myndigheter. En viktig uppgift är också att bevaka utvecklingen inom EU i politiska och administrativa frågor som har betydelse för den aktuella marknaden, såsom frågor om växtförädlarrätt och andra företeelser med central ekonomisk betydelse för medlemmarna.²⁰

¹⁹ Se www.seedtest.org

²⁰ Se www.euroseeds.org

4.2.2 Svenska myndigheter och organisationer

Statens jordbruksverk

Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet inom jordbrukets och rennäringens områden. Verket har ett samlat sektorsansvar för jordbruk, trädgård och rennäring. Verket skall arbeta för en konkurrenskraftig, miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.²¹

Jordbruksverket skall följa och utvärdera utvecklingen inom de aktuella näringarna och hålla regeringen informerad. Verket skall också bistå regeringen i jordbruks- och rennäringens frågor och aktivt medverka i det internationella arbetet med sådana frågor. Verket skall beakta intressen inom djurskyddet, vården av miljö- och kulturvärden, regionalpolitiken och bekämpandet av smittsamma djursjukdomar liksom intresset att motverka spridningen av växtskadegörare.

En viktig uppgift för Jordbruksverket är att praktiskt genomföra den europeiska jordbrukspolitiken, CAP, i Sverige. Som ett led i detta arbete utfärdar verket bl.a. föreskrifter och utövar tillsyn. För att säkerställa en effektiv tillsyn har Jordbruksverket med stöd av lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen för att ta prover m.m. samt en rätt att på begäran få upplysningar och ta del av handlingar som behövs för tillsynen. Verket ska också arbeta för förenklingar av EU:s regleringar inom den gemensamma jordbrukspolitiken och för en effektiv och miljöanpassad jordbrukspolitik i EU.

Jordbruksverket har i egenskap av sektormyndighet, vissa uppgifter när det gäller fördelning och uppföljning av EG:s stödåtgärder till jordbrukssektorn.

Det internationella arbetet är en viktig del av Jordbruksverkets arbete främst inom EU, men även inom OECD, UN/ECE, FAO, IPPC/EPPO och en rad andra organisationer, t.ex. på veterinärområdet.

Vid Jordbruksverket finns också *Växtinspektionen* som har till uppgift att förhindra att växter med sjukdomar och skadeinsekter, som omfattas av växtskyddslagstiftningen, förs in i Sverige samt att bekämpa utbrott av sådana skadegörare. Växtinspektionen ansvarar för den officiella kontrollen av att nationella och internationella

²¹ Förordning (1998:415) med instruktion för Statens jordbruksverk, www.sjv.se

regler för handel med växter som omfattas av lagstiftningen följs. Ett nära samarbete sker med EU och andra länder bl.a. inom ramen för Internationella växtskyddskommissionen (International Plant Protection Convention, IPPC, under FAO).

Statens utsädeskontroll (SUK)

Statens utsädeskontroll är Sveriges officiella myndighet för kontroll av lantbruksutsäde och utsäde till köks- och prydnadsväxter.²² En viktig uppgift är att *certifiera* utsäde. SUK skall också utföra laboratorieundersökningar och andra undersökningar i växthus eller på fält, utveckla analysmetoder och förbättra möjligheterna att få fram goda utsädesprodukter samt utöva tillsyn.

SUK har inget bemyndigande att utfärda föreskrifter. Däremot ska myndigheten tillämpa de föreskrifter om villkor för certifiering och om hur denna skall gå till, som Jordbruksverket meddelat. SUK skall också utöva tillsyn över att föreskrifterna om certifiering, annan kvalitetskontroll samt saluföring av utsäde efterlevs. SUK har i konsekvens härmed samma rätt som Jordbruksverket när det gäller att få till tillträde till lokaler m.m, att få upplysningar och ta del av handlingar samt att utfärda förelägganden.

SUK utför en rad olika uppgifter inom ramen för certifieringsverksamheten, såsom provtagning, laboratorieanalyser, kontrollodlingar, kontroll av importerat utsäde och fältbesiktning. Viss analysverksamhet sker också på frivillig bas, utan samband med certifiering, genom uppdrag till myndigheten. SUK genomför provning av nya sorter avseende särskiljbarhet, enhetlighet och stabilitet åt Växtsortnämnden som underlag för nämndens beslut om godkännande för registrering på den svenska sortlistan. På uppdrag av CPVO är SUK behörig provningsmyndighet för provning av sockerbetslinjer åt CPVO.

Det finns också ett inslag av internationell verksamhet. SUK har i uppdrag att medverka i det internationella arbetet med utsädesfrågor. Det innebär i praktiken att delta i samarbetet inom ISTA och OECD.

²² Se förordningen (1996:146) med instruktion för Statens utsädeskontroll. För en närmare beskrivning av SUK:s uppdrag och verksamhet hänvisas till kapitel 5 och till myndighetens hemsida www.utsadeskontrollen.se

Avgifterna för tjänster som innefattar myndighetsutövning, främst certifiering, skall enligt bemyndigande i utsädesförordningen fastställas av SUK i samråd med Ekonomistyrningsverket.

Statens växtsortnämnd (SVN)

Statens växtsortnämnd handlägger ärenden om godkännande för intagning i den *svenska sortlistan* för lantbruk- eller köksväxter, men också ärenden om *växtförädlarrätt* i Sverige. Nämnden är enligt sin instruktion också nationellt svenskt organ för EUs växtförädlarrätt och för den gemensamma sortlistan inom EU.²³ Nämnden, som utses av regeringen, består av högst nio ledamöter varav två skall vara ordförande respektive vice ordförande. Ledamöterna har kompetens inom olika här relevanta områden, såsom praktisk jordbrukskunskap, växtförädling och juridisk sakkunskap. Ärendena bereds i ett kansli under ledning av en kanslichef. Underlaget för beslut utgörs av bl.a. testresultat eller annan dokumentation från SUK, Statens lantbruksuniversitet (SLU) eller annat provningsinstitut.

Nämnden sammanträder tre gånger per år och tar årligen in omkring 40–50 nya växtsorter på sortlistan. Ett fåtal ansökningar avslås. Ett mindre antal sorter stryks också varje år från sortlistan genom särskilda beslut. Nämnden skall utge en publikation för kunngörelser och andra meddelande med anknytning till växtförädlarrättsärenden och den svenska sortlistan. Detta sker i serien Meddelande från växtsortnämnden, som utkommer fyra gånger per år och offentliggörs bl.a. på nämndens hemsida.²⁴

Det internationella arbetet är en viktig del av Växtsortnämndens arbete. Detta sker inte minst inom ramen för UPOV-samarbetet och avser bl.a. att granska förslag till sortbenämningar mot sortlistor i UPOV:s medlemsländer. Ett omfattande internationellt arbete pågår också sedan en tid om standardisering av bl.a. provningsmetoder, principer för sortbenämning, avgifter och andra gemensamma frågor inom teknik, biologi och juridik. Växtsortnämnden är lokaliserad i Solna.

²³ Förordning (1988:865) med instruktion för Statens Växtsortnämnd.

²⁴ www.vaxtsortnamnden.se

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)

Sveriges lantbruksuniversitet är akademisk utbildnings- och forskningsinstitution inom området biologiska naturresurser och biologisk produktion. Ansvaret spänner över ett brett område som innefattar bl.a. jordbruk, skogsbruk och livsmedelsindustri, men även miljövård, kretsloppssystem, veterinärmedicin och bioteknik. SLU:s verksamhet är indelad i verksamhetsgrenarna mat, djur, skog, land och stad. Verksamhetsområdet Land omfattar olika aspekter på samspelet mellan produktion, rekreation och de levande naturresurserna. Verksamheten inom området Stad syftar till att skapa mänskliga och biologiskt hållbara stadsmiljöer. SLU är indelat i tre fakulteter

SLU har ett sextiotal institutioner och bedriver utbildning och forskning på en lång rad orter i landet. De största samlade verksamheterna, med både utbildning och forskning, finns i Alnarp, Skara, Ultuna och Umeå. SLU finansieras till drygt hälften genom statsanslag och till knappt 30 procent genom andra anslag. Knappt 20 procent av inkomsterna utgörs av avgifter för tjänster av olika slag. En sådan tjänst är provningar av odlings- och bruksvärde för växtsorter, som SLU utför på uppdrag av bl.a. Växsortsnämnden. Resultaten skall utgöra underlag för Växsortsnämndens beslut om registrering på den svenska sortlistan. Verksamhet i denna del finansierades tidigare genom statsanslag.

SWEDAC

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) är Sveriges nationella ackrediteringsorgan för laboratorier, certifieringsorgan samt kontroll- och besiktningsorgan, som utför analyser, kontroller, besiktningar och certifiering inom olika sektorer. Ackreditering sker efter en kompetensprövning mot internationella standarder. När det gäller provningslaboratorier för analys av t.ex. livsmedel, miljöprover, utsäde och medicinska analyser, sker ackrediteringen mot SS EN ISO/IEC 17025, Allmänna kompetenskrav för provnings- och kalibreringslaboratorier. Det övergripande målet med verksamheten är att säkerställa att produkter som säljs i Sverige är säkra för liv, hälsa och miljö och i övrigt uppfyller föreskrivna krav. SWEDAC har också ett samordningsansvar för att

kontroll sker av att produkterna på marknaden uppfyller gällande krav.²⁵

Svenska utsädesföretagens förening (SVUF)

Svenska utsädesföretagens förening har som mål att främja medlemsföretagens ekonomiska intressen. Detta sker i första hand genom att föreningen tillhandahåller och administrerar ett system för rapportering av användningen av hemmaproducerat, ej certifierat, utsäde av växtsorter som skyddas av växtförädlarrätt. SVUF skall också tillvarata medlemmarnas intressen i nationella och internationella frågor inom utsädesområdet. Verksamheten liknar den som bedrivs av STIM inom musikområdet och taxor för användning av växtsorterna fastställs årligen i förhandlingar med LRF. SVUF håller också ett register över växtsorter som är aktuella för inkassering av ersättning till sorträttsinnehavare och fördelar inkomna medel mellan dessa.²⁶

Föreningen Foder och Spannmål

Föreningen Foder och Spannmål är en rikstäckande branschförening för företag som tillverkar och säljer bl.a. foder, gödningsmedel, utsäde och liknande insatsvaror i lantbruket samt för företag som handlar med spannmål. Föreningen har omkring 70 medlemmar. De flesta är små företag, t.ex. enskilda lantbrukare som producerar utsäde m.m. Föreningen är ansluten till Svensk Industriförening. Föreningen Foder och Spannmål bevakar aktuella frågor som har intresse för medlemsföretagen och bistår medlemsföretagen med service i t.ex. rättsliga angelägenheter såsom affärsjuridik, arbetsrätt och kollektivavtal.²⁷

²⁵ Se www.swedac.se

²⁶ Se www.svuf.se

²⁷ www.foderochspannmal.se

5 Verksamheten med officiell utsädeskontroll

5.1 Bakgrund

Certifiering av utsäde sker för närvarande genom Statens utsädeskontroll (SUK), som är en statlig myndighet, men också genom Frökontrollen Mellansverige AB (FMAB). FMAB är ett aktieföretag ägt av Hushållningssällskapet i Örebro län. SUK erbjuder certifiering av alla slags utsäde i samtliga utsädesklasser. FMAB får bara certifiera bas- och certifikatutsäde av fröburna växtslag, men det skall understrykas att även FMAB:s certifieringsverksamhet enligt EG:s regler är att betrakta som officiell. I det följande redogörs närmare för verksamheten med officiell certifiering. Fokus ligger på den statliga verksamheten. Framställningen bygger på underlag från SUK och FMAB.

Den statliga kontrollen av utsäde inrättades för första gången år 1924 i Bergshamra utanför Stockholm under namnet Statens Centrala Frökontrollanstalt (SCF). Den privata frökontrollen genom hushållningssällskapen var då redan etablerad. Under 1950-talet fattades beslut om att bygga upp en filial till SCF i Rönneby i Västerbotten. Verksamheten i Rönneby startade i början av 1960-talet och var 10 år senare fullt utbyggd. I mitten av 1960-talet upprättades ytterligare en filial i Stora Rånby utanför Lund. Syftet med denna var i första hand att skapa bättre förutsättningar för kontrollodling än som fanns i Bergshamra. År 1984 bytte myndigheten namn till Statens utsädeskontroll. I mitten av 1980-talet fördes även de centrala myndighetsfunktionerna över till kontrollanstalten i Stora Rånby och år 1986 avvecklades den sista delen av verksamheten i Bergshamra. Hushållningssällskapets verksamhet med utsädeskontroll har hela tiden bedrivits parallellt med den statliga verksamheten inom SCF/SUK.

I samband med avregleringen av den svenska jordbrukssektorn i början av 1990-talet uppstod ett behov att minska kostnaderna i jordbruksproduktionen. Det ledde bl.a. till en kraftigt ökad an-

vändning av hemmarensat utsäde och efterfrågan på certifierade utsädesprodukter och certifieringstjänster minskade. Det blev också nödvändigt att anpassa organisationen till de nya förutsättningarna. Verksamheten i Röbbäcksdalen avvecklades år 1992. SUK beslutade vid samma tid att flytta hela den centrala verksamheten till Svalöv och förlägga den inom Svalöv Weibull AB:s område. Denna omlokalisering skedde år 1994. För närvarande bedrivs också verksamhet vid en mindre laboratoriefilial i Landskona, där huvudinriktningen är frivilliga uppdragsanalyser.

Även hushållningssällskapens kontrollverksamhet omorganiserades som en följd av den minskade efterfrågan på certifieringstjänster. Som ett led i rationaliseringsarbetet ombildades de lokala frökontrollanstalterna i Linköping och Örebro till FMAB, som för närvarande bedriver verksamhet i Örebro.

5.2 Statens utsädeskontroll, SUK

5.2.1 Uppgifter

SUK:s huvuduppgift enligt myndighetens instruktion är att svara för den *officiella certifieringen* av utsäde i Sverige. SUK skall också utföra *kontrollåtgärder* som krävs för att certifiering skall kunna ske, bl.a. laboratorieanalyser och andra slags undersökningar, i växthus eller på odlingsfält, av utsädesvarors kvalitet. Det åligger SUK att *utöva tillsyn* över att de föreskrifter Jordbruksverket utfärdat om certifiering och annan kvalitetskontroll samt saluföring av utsäde efterlevs. Myndigheten skall också ansvara för *metodutveckling* i fråga om analystjänster, svara för *rådgivning* om utsäde till allmänheten, *följa kontrollverksamhetens utveckling* inom och utom landet samt verka för *enhetlighet* i denna. Dessutom skall SUK i praktiken på uppdrag av Växsortnämnden *utföra prov* på nytt växsortmaterial som underlag för nämndens prövning av ansökningar om växtförädlarrätt och om godkännande för intagning på den svenska sortlistan. Det åligger också SUK att enligt avtal utföra sådana prov åt den europeiska växsortmyndigheten (CPVO) som underlag för dess beslut om europeisk växtförädlarrätt.

5.2.2 Inriktning och mål

Syftet med verksamheten är enligt regleringsbrev för budgetåret 2003, en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelspolitik genom en effektiv och hållbar växtodling. Detta innefattar t.ex. en uttalad strävan att minska användningen av bekämpningsmedel i jordbruket. Mot bakgrund härav skall SUK

- bidra till att ett fullgott utsäde används i hela landet,
- aktivt delta i det internationella normeringsarbetet inom sitt ansvarsområde,
- utveckla sin kompetens inom det molekylärbiologiska området samt
- utifrån sitt uppdrag att kontrollera oavsiktlig inblandning av GMO i konventionellt utsäde följa upp regel- och teknikutvecklingen m.m. inom GMO-området.

Vid åiterrapporteringen, som sker genom myndighetens årsredovisning, skall SUK redovisa förändringar i användningen av certifierat utsäde samt vilka åtgärder som vidtagits för att öka användningen av sådant utsäde. Utvecklingen och användningen av certifierings- och analystjänster skall också redovisas och närmare analyseras. Härvid skall jämförelser ske med minst två av de närmast föregående verksamhetsåren. SUK skall också redovisa den internationella utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Redovisningen i denna del skall omfatta utvecklingen inom OECD och ISTA samt utvecklingen inom andra internationella organisationer, där frågor som är aktuella för SUK:s verksamhet behandlas. Åiterrapporteringen skall även omfatta åtgärder för att höja kompetensen i fråga om molekylärbiologiska tekniker samt en redogörelse för hur GMO-kontrollen har hanterats inklusive en analys av den fortsatta utvecklingen inom GMO-området på kort och lång sikt.

5.2.3 Verksamheten

Certifiering och tillsyn

SUK:s främsta medel för att bidra till att ett fullgott utsäde används i hela landet är att verka för att en hög andel certifierat utsäde används i jordbruket. Alternativet utgörs av hemmarensat utsäde. Mängden utsäde som certifieras har varit ganska konstant,

trots att en nedgång noterats i användningen av certifierat utsäde. SUK svarar för den klart största andelen av certifieringen av fröburet utsäde i Sverige. SUK svarar också för all certifiering av utsädespotatis och all kontroll av utsäde av köksväxter och prydnadsväxter. SUK:s samlade andel ökade dessutom från drygt 80 procent under 2001/02 till 86 procent under 2002/03 och med ytterligare några procentenheter, till omkring 90 procent, under hösten 2003.

Tabell 5.1. Total volym nycertifierat utsäde av fröburna växtslag och potatis 1998/99–2002/03, ton

	Fröburna växtslag	Potatis
1998/99	186 910	33 450
1999/00	194 280	29 080
2000/01	197 240	25 860
2001/02	197 050	25 010
2002/03	188 460	25 620

Källa: SUK.

SUK svarar också för tillsyn när det gäller import av utsäde och för leverantörsmärkning av småförpackningar av såväl lantbruks- som köksväxtutsäde. Varje importerat parti av fröburet utsäde skall anmälas till SUK. Antalet sådana anmälningar avseende lantbruksväxter minskade kraftigt under 2003. Detta var väntat eftersom den betydligt större införseln under år 2002 berodde på en brist på inhemskt certifierat utsäde till fröburna växtslag. Någon sådan brist förekom inte 2003. SUK skall kontrollera att det importerade utsädet är märkt på rätt sätt och att dokumentationen uppfyller gällande svenska och internationella krav. I förekommande fall kontrolleras t.ex. att utsädet åtföljs av intyg om frihet från flyghavre. En vanlig orsak till anmärkningar på det importerade utsädet är att sådant intyg saknas. När så är fallet gör SUK en egen flyghavre-analys innan beslut fattas om huruvida utsädet får disponeras eller måste kasseras.

Fältbesiktning

Fältbesiktning kan utföras av personal från SUK eller av personal som auktoriserats av SUK. Fältbesiktning genom av SUK auktoriserade besiktningsmän utnyttjas av företag som önskar utföra fältbesiktningen i egen regi.

Fältbesiktningar utförs under sommartid och sommaren 2003 besiktigades totalt 78 590 ha vid 3 940 fältbesiktningar. SUK svarar för den största andelen av den besiktade arealen, drygt 60 000 ha år 2003. Knappt 18 000 ha besiktigades samma år av personal som auktoriserats av SUK.

SUK framhåller att andelen kassationer (underkännanden) på grund av flyghavreförekomst i samband med fältbesiktning ökat kraftigt under 2003 i förhållande till föregående år. Omkring 7 procent eller 5 600 ha kasserades på grund av flyghavre under 2003 mot 5,3 procent eller 4 400 ha under 2002.

Fältbesiktningen av potatis har minskat konstant under en följd av år. År 2003 besiktigades drygt 1 700 ha, vilket är något mindre än året före.

Laboratorieanalyser

Den största delen av SUK:s laboratorieresurser disponeras för obligatoriska analyser som genomförs som ett led i certifieringsprocessen. Knappt 70 procent av verksamheten i denna del avser sådana analyser. SUK åtar sig också frivilliga analyser som utförs på uppdrag av t.ex. utsädesproducenter eller jordbruksföretag. Drygt 30 procent av analyskapaciteten tas i anspråk för sådana uppdrag. Slutligen utförs en liten andel, mindre än en procent, av analyserna för interna ändamål i samband med t.ex. försöksverksamhet eller ringtester. Omfattningen av analysverksamheten följer utvecklingen i fråga om certifiering och har således varit ganska konstant under senare år. En liten minskning av uppdragsverksamheten har dock noterats. Detta kan, enligt SUK, vara en tillfällighet eller en indikation på att även antalet certifieringsprov kommer att minska under 2004.

Analys av potatis avser dels virusanalyser som görs av SUK, dels nematodanalyser, ringröteanalyser och analys avseende frihet från växtpatogener i meristemmaterial. De tre sistnämnda typerna görs inte av SUK. Dessutom *utförs kontroll av knölqualität*

som är en väsentlig del av certifieringsunderlaget. Det är en kontroll som sker ute hos respektive packeri av SUK:s besiktningspersonal. Uppgiften kräver stor erfarenhet och träning.

Virusanalyserna på utsädespotatis sker, liksom beträffande fröburna växtslag, dels som ett led i certifieringen, dels i form av frivilliga analyser på uppdrag av odlare. Det är i första hand enskilda lantbrukare som är beställare av uppdragsanalyser av potatis. Antalet analyser varierar även här med efterfrågan på certifieringstjänster. Omfattningen av virusspridning, som varierar från år till år, är också en faktor som i ganska hög grad påverkar analysmängden. Det beror på att de motståndskraftiga sorter som odlas i Norrland endast skall analyseras om virusspridningen är stor. Omkring 150 000 knölar analyseras årligen. Ungefär lika många analyser sker i samband med certifiering som genom frivilliga uppdrag.

Kontrollodling

Allt fröburet utsäde som certifieras som grundutsäde skall kontrollodlas.¹ Detta sker i syfte att kontrollera sortäktighet och sortrenhet hos utsädet. SUK kontrollodlar även utsäde som certifieras av FMAB. Viss kontrollodling sker också av bruksutsäde genom stickprov.

Kontrollodlingarna sker på mark som arrenderas av Svalöf Weibull AB. Denna omfattar sammantaget drygt 25 ha. Normalt odlas samtidigt ett trettiotal sorter på kontrollodlingsfälten.

År 2003 genomfördes knappt 1 700 kontrollodlingar. Det innebär en minskning i kontrollodlingsverksamheten med ca 3 procent jämfört med året före.

¹ Grundutsäde är utsäde som skall användas för produktion av nytt utsäde i senare generationer medan bruksutsäde är avsett för odling av växter för konsumtion eller för produktionen inom t.ex. livsmedelsindustrin.

Sortprovning

På uppdrag av Statens växtsortnämnd genomför SUK också provodlingar av nya sorter. År 2003 slutfördes sammanlagt 131 sådana provodlingar jämfört med 121 år 2002.

Enligt särskilt avtal skall SUK även provodla nya sorter för CPVO:s räkning som underlag för beslut om europeisk växtförädlarrätt.² Dessa provodlingar gäller nästan uteslutande nya sorter av sockerbeta. Antalet prov varierar något över tiden. En liten ökning noterades år 2003. Volymen ligger nu enligt SUK strax över vad som krävs för kostnadstäckning, men CPVO har aviserat en översyn av ersättningarna för sortprovning under 2004. Provodlingen kräver en viss volym för att inte ekonomiska förluster ska uppstå genom att det är kostsamt att upprätthålla de ganska omfattande referenskollektioner som krävs.

GMO-kontroll

SUK har ett särskilt regeringsuppdrag att undersöka förekomst av GMO och följa utvecklingen på GMO-området. Under 2003 har SUK genom egna kontrollanter tagit prov på konventionellt utsäde av raps och rybs och på majsutsäde som importerats från tredje land. Materialet har analyserats med avseende på oavsiktlig inblandning av GMO. Fram till årsskiftet 2003/04 har ingen oavsiktlig inblandning av GMO påträffats.

SUK saknar de resurser som krävs för att genomföra GMO-analyser i egen regi. Tidigare har ett laboratorium i Frankrike, Agrogene, anlåtts för detta ändamål. Efter en noggrann kvalitetsundersökning, bl.a. genom parallella prov till Agrogene och Scangene AB i Alnarp samt en utvärdering av resultaten i samråd med svenska växtförädlare, har SUK beslutat att fortsättningsvis använda Scangene AB för sina GMO-analyser. Scangene är ackrediterat av SWEDAC för detta ändamål.

² CPVO är EU:s växtsortmyndighet.

Internationell verksamhet

SUK deltar i det internationella arbetet inom ISTA. Det innebär bl.a. att SUK medverkar vid utveckling av de regelverk som gäller för uttagning av prov och för laboratorieanalyser. Vilka frågor som är aktuella inom ISTA varierar över tiden. Under 2003 medverkade SUK i ISTA:s provtagningskommitté. Arbetet i kommittén inriktades då främst på att modernisera reglerna om provtagning och på framtagning av en ny handbok för provtagning. SUK medverkade under 2003 också i ISTA:s extra kongress i Zürich. Kongressen behandlade främst frågan om vilket inflytande de auktoriserade laboratorierna skall ha i förhållande till medlemsländernas representanter. Förslag till åtgärder behandlades under den ordinarie kongress, som genomfördes i Budapest i maj 2004. Även FMAB och Analy-Cen Nordic AB deltar i viss utsträckning i ISTA-arbetet, men SUK deltar som nationell representant.

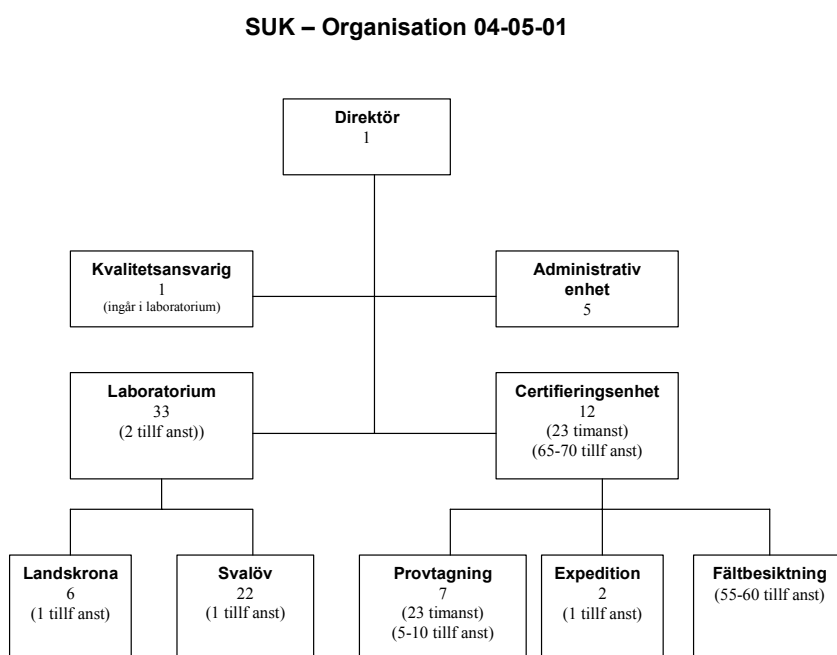
Inom Norden och numera Baltikum förekommer viss samverkan inom ramen för Nordisk Frökontrollkommitté. Inom OECD är SUK behörig myndighet (Designated Authority) i utsädeskontrollfrågor. Arbetet inom OECD avser bl.a. att förenkla de internationella regelverken. Arbetet präglas enligt SUK i stora delar av betydande motsättningar mellan Europa respektive USA, Australien och Nya Zeeland när det gäller synen på användning av GMO i utsäde.

Också Statens växtsortnämnd och Jordbruksverket deltar i internationellt arbetet på utsädesområdet. Arbetet i de olika internationella organisationerna och i EU rör ofta frågor som överlappar varandra. SUK medverkar inte i det löpande arbetet med utsädesfrågor inom EU, men följer utvecklingen via Jordbruksverket. SUK ges också möjlighet att via Jordbruksverket lämna synpunkter på regelverken. Detta sker mot bakgrund av myndighetens praktiska tillämpning av EU-reglerna. SUK har till utredningen redovisat uppfattningen att informationsflödet mellan jordbruksverket och SUK tidvis brustit, men att förhållandena numera har förbättrats. Jordbruksverkets har för sin del redovisat att det finns brister i informationsflödet från de internationella fora där SUK deltar. Det gäller främst OECD, men till viss del även i fråga om arbetet i ISTA och i Nordiska frökontrollkommittén.

5.2.4 Organisation m.m.

SUK leds av en direktör, som tillika är styrelsens ordförande. I ledningsfunktionen ingår också en ledningsgrupp som består av myndighetschefen, myndighetens tre avdelningschefer samt den kvalitetsansvarige för laborierverksamheten. Den administrativa enheten är en stabsfunktion med 5 anställda. Den operativa verksamheten bedrivs i laborierenheten och i certifieringsenheten. Laborierverksamheten bedrivs huvudsakligen i Svalöv och i mindre omfattning vid filialen i Landskrona. Certifieringsenheten hanterar frågor om fältbesiktning, provtagning och certifiering. Av figuren framgår antalet fast anställda samt antalet timanställda och tillfälligt anställda i respektive del av verksamheten.

Figur 5.1. Organisationstablå



Personalen

Under 2003 hade SUK sammantaget drygt femtio fast anställda och dessutom drygt 20 timanställda kontrollanter. Härtill kommer knappt 70 personer, som anställts för tillfälliga arbetsuppgifter, främst fältbesiktningar och interventionsprovtagningar. År 1999 användes knappt 53 årsarbetskrafter. Den samlade personalresursen har därefter ökat, nästan kontinuerligt, till drygt 60 årsarbetskrafter år 2003. Sammantaget arbetar fler kvinnor än män vid SUK. Det gäller i hög grad i laboratoriet och administrativa enheten, som har nästan enbart kvinnliga medarbetare. I grupperna kontrollanter respektive personal med lednings- och handläggningsfunktioner är könsfördelningen jämnare, dock med en viss överrepresentation av män, omkring 60 procent jämfört med ca 40 procent kvinnor.

Tabell 5.2. Personalens fördelning mellan personalkategorier och kön år 2003, antal och procent

Kategori	Antal/andel kvinnor	Antal/andel män	Antal/andel totalt
<i>Ledning</i>	0/0	4/100	4/5,5
<i>Certifiering</i>			
- Handläggare	4/100	0/0	4/5,5
- Kontrollanter, heltid	3/43	4/57	7/10
- Kontrollanter, timtid	5/28	18/72	23/31
<i>Laboratorium</i>			
- Handläggare	2/50	2/50	4/5,5
- Laboratoriepersonal	27/100	0/0	27/34
<i>Administration</i>			
- Handläggare	3/75	1/25	4/5,5
TOTALT	45/62	28/38	73/100

Källa: SUK.

Anm: timanställda kontrollanter redovisade i antal anställda utan hänsyn till faktiskt arbetad tid.

5.2.5 Ekonomi

De totala kostnaderna i verksamheten uppgick år 2003 till 33,9 miljoner kronor. Härav svarar personalkostnader för 75 procent, inköp av varor och tjänster för 13 procent, lokalkostnader för 6 procent och kapitalkostnader för 4 procent. Resterande 2 procent avser övriga kostnader.

Verksamheten finansieras nästen uteslutande genom avgifter och i huvudsak genom offentligrättsliga avgifter. Endast två procent av finansieringen, motsvarande drygt 800 000 kronor, sker genom anslag. Den anslagsfinansierade delen utgörs bl.a. av SUK:s internationella åtaganden inom ISTA och OECD och kostnaderna avser i första hand löner och resekostnader.

Tabell 5.3. Ekonomiskt resultat av avgiftsfinansierad verksamhet

Verksamhets- område	Över/under- skott t.o.m. år 2001 (tkr)	Över/under- skott 2002 (tkr)	Intäkter 2003 (tkr)	Kostnader 2003 (tkr)	Över/under- skott 2003 (tkr)	Akkumulerat över/underskott utgående 2003
Offentligrättslig verksamhet						
Certifiering, tillsyn, provtagning	-353	-247	10 950	10 988	-38	-638
Analysering i labo- ratorium och fält	-634	-266	8 783	8 816	-33	-933
Fältbesiktning	-372	372	6 460	6 229	231	231
Sortprovning	-131	231	1 114	985	129	229
Summa	-1 490	90	27 307	27 018	289	-1 111
Uppdragsverksamhet						
Analysering	-214	-236	3 491	3 601	-110	-560
Sortprovning	213	-23	307	305	2	192
Övrigt	-118	-129	2 424	2 188	236	-11
Summa	-119	-388	6 222	6 094	128	-379
TOTALT	-1 609	-298	33 529	33 112	417	-1 490

Källa: SUK

Resultaten inom den avgiftsfinansierade delen har förbättrats inom samtliga områden. Det beror på att avgifterna höjts, men också på volymökningar inom vissa områden, särskilt interventionsprov-

tagning. Kostnadstäckningsgraden har ökat från 90,6 procent år 2001 till 101,3 procent år 2003.

Som framgått i kapitel 3 odlas spannmål och vallväxter på omkring 80 procent av åkerarealen. Potatis och oljeväxter svarar för ca 1 respektive 2 procent. Det ger dock ingen direkt ledning ifråga om vilken resurs som krävs för kontroll och certifiering av respektive gröda. Det beror på att behovet av kontrollåtgärder skiljer sig mellan arterna. De största skillnaderna förekommer mellan potatis och fröburna växtslag generellt. Obligatorisk certifiering och tillhörande kontrollåtgärder svarade år 2003 för knappt 25 miljoner eller drygt 70 procent av de samlade avgiftsintäkterna om drygt 33,5 miljoner kronor. Härav svarade stråsäd för knappt 50 procent, potatis för 12,5 procent och oljeväxter för drygt 4 procent.

Tabell 5.4. SUK:s avgiftsintäkter avseende certifiering och åtgärder i samband med certifiering, fördelat på artgrupp år 2003, tkr

Verksamhet	Certifiering provtagning	Analysering	Kontrollodling	Fältbesiktning
<i>Certifiering</i>				
Stråsäd	3 551	2 725	1 392	4 114
Trindsäd	370	175	244	463
Vallbaljväxter, timotej	507	930	31	608
Gräs	765	1 356	94	371
Övr foderväxter	30	15	0	0
Beta	188	326	82	88
Olje- och fiberväxter	207	533	79	128
Köksväxter	446	189	3	0
Potatis	1 779	608	0	688
Summa	7 843	6 857	1 925	6 460

Källa: SUK.

I den frivilliga uppdragsverksamheten fördelar sig resursanvändningen på ett i stora drag liknande sätt. Sammanlagt svarade frivilliga analyser år 2003 för knappt 3,5 miljoner kronor eller ca 10 procent av de samlade avgiftsintäkterna.

Tabell 5.5. SUK:s avgiftsintäkter för frivillig verksamhet fördelat på artgrupp år 2003, tkr

Frivilliga analyser	
Stråsåd	1 629
Trindsåd	90
Vallbaljväxter, timotej	407
Gräs	292
Övr foderväxter	0
Beta	7
Olje- och fiberväxter	161
Köksväxter	219
Prydnads- och kryddväxter	200
Potatis	486
Summa	3 491

Källa: SUK.

För övrig avgiftsfinansierad verksamhet, som inte kan fördelas på artgrupp, användes år 2003 ca 5,5 miljoner kronor. Härav avser drygt 3 miljoner kronor tillsyn, certifikat, tryckning, besiktning m.m., drygt 2,2 miljoner kronor kontroll och provtagning av interventionsspannmål samt knappt 200 000 kronor utbildning m.m.

SUK räknar med en nedgång i efterfrågan på såväl certifierings-tjänster som frivilliga analyser under de kommande åren. I budgetunderlaget för perioden 2005–2007 har SUK budgeterat med en nedgång i certifieringsverksamheten, inklusive provtagning, analysering och sortprovning, med 900 000 kronor år 2005 och med ytterligare 885 000 kronor år 2006. I den frivilliga uppdragsverksamheten förväntas en smärre nedgång med 50 000 kronor år 2005. Ingen förändring väntas i denna del år 2006.

5.2.6 IT-system

Sedan år 2000 lagras data om certifieringar, analyser och fältbesiktningens resultat för samtliga växtslag i en central databas, UPA. Ur databasen kan sammanställningar samt beslut och resultat för alla registrerade beställningar, analyser och stickprovsresultat hämtas.

Debiteringsgrundande beslut och resultat ger underlag för fakturering via ekonomisystemet XOR.

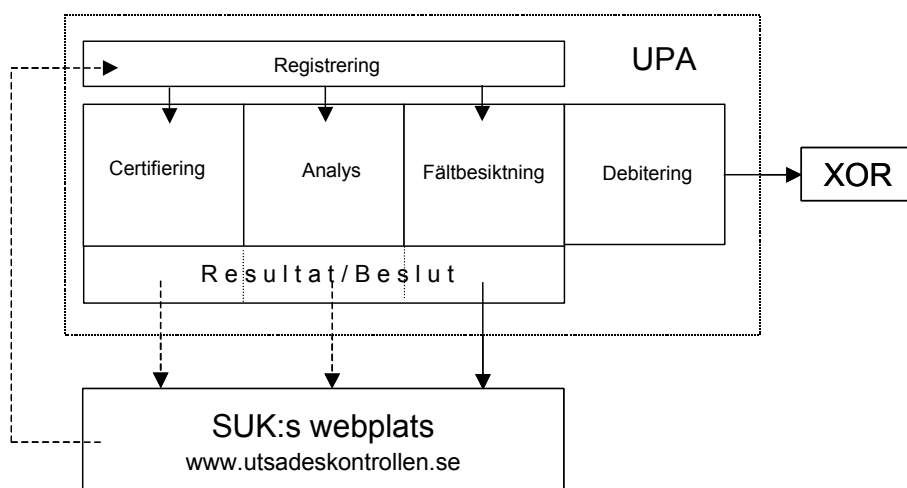
SUK:s webbplats togs i bruk år 2003. SUK strävar efter att öka externa användares tillgång till datasystemet via webbplatsen. Inom ett år skall det bli möjligt för utsädesföretagen att via webbplatsen själva registrera certifieringsärenden i SUK:s datasystem. Det skall också gå att följa certifieringsprocessen i flera avseenden än som idag är möjligt. Dessa tillkommande funktioner visas som streckade linjer i figuren nedan. Det går för närvarande inte att helt övergå till elektronisk beslutsrapportering, eftersom lagstiftningen kräver beslut i form av en underskriven handling.

I juni 2003 öppnades en funktion som gör det möjligt för utsädesföretagen att via webbplatsen ta del av status för pågående fältbesiktningar och resultat av fältbesiktningar som slutförts. Avsikten är att systemet skall byggas ut också i denna del. Data om analys och certifieringar skall då bli tillgängliga för uppdragsgivarna via Internet. SUK planerar även en funktion som medger överföring av analysdata i elektronisk form från AnalyCen Nordic AB, liksom ett automatiserat beslutssystem för nycertifiering av stråsäd. Det senare innebär att systemet, efter analysrapport från privat eller officiellt laboratorium, automatiskt föreslår certifieringsbeslut.

Via webbsidan lämnas kontinuerligt sammanställningar av certifierings- och fältbesiktningssstatistik. Aktuell fältbesiktningssinformation, t.ex. vilka områden och grödor som besiktigas, kan också hämtas via webbplatsen. Exempelvis varnades för den rikliga flyghavreförekomsten i höstsäd år 2003 så snart den upptäckts.

Figuren återger schematiskt existerande funktioner (heldragna linjer) samt den kommande funktionen med extern registrering och ärendeuppföljning (streckade linjer).

Figur 5.2. Skiss över SUK:s utsädesdatasystem, UPA



SUK har undersökt möjligheten att ytterligare utvidga den elektroniska hanteringen av fältbesiktningensdata. Ett system med handdatorer för fältbesiktningenspersonal och trådlös överföring av data bedöms ha avsevärda fördelar, men är enligt SUK också förenat med tekniska svårigheter. Dessa består bl.a. i att många odlingsfält saknar täckning av mobiltelefonnäten eller har svag täckning. En följd är att data inte alltid kan överföras från besiktningensplatsen. Det finns också en risk för förvanskning av data. Nödvändig utrustning, såsom handdatorer, skrivare och mjukvara till systemen, kräver enligt SUK:s beräkningar investeringar på mellan 1 och 1,5 miljoner kronor. Personalbehovet beräknas dock inte minska nämnvärt som en följd av en sådan rationalisering. Omkring 0,25 personår beräknas kunna sparas. För närvarande undersöker SUK i stället möjligheten att förändra fältbesiktningensblanketten, så att OCR-bearbetningen kan effektiviseras.

5.2.7 Kompetensbehov

Verksamhet med certifiering och de kontrollåtgärder som föregår denna, kräver i stora delar utbildning som inte tillhandahålls inom utbildningsväsendet. Det gäller i första hand assistentpersonal och i mindre grad handläggare. Följande redovisning bygger på uppgifter som inhämtats från SUK. Utredningen bedömer att motsvarande i tillämpliga delar gäller också för verksamheten i FMAB.

Assistentpersonal

Personalkategorin assistenter omfattar laboratorieassistenter, kontrollanter och fältbesiktningspersonal. Generellt gäller att utbildningsväsendet inte tillhandahåller utbildning i utsädesanalys och andra vanliga arbetsuppgifter för personalen i denna kategori. Grundutbildningen måste därför i varierande grad kompletteras med kompetensutveckling inom myndigheten och genom kurser m.m. som anordnas av andra organ inom utsädesområdet. SUK kräver att assistenter vid laboratoriet och expeditionen skall ha minst gymnasieutbildning, god datamognad och helst någon erfarenhet från arbete med utsädesfrågor.

SUK bedömer att det krävs en läroperiod om 6–12 månader för att göra analyser av grobarhet, renhet och förekomst av främmande art på stråsäd, ärt och enklare vallbaljväxter (t.ex. rödklöver). Full kompetens beräknas med hänsyn till årsvariationernas betydelse, uppnås efter ett par års praktisk verksamhet.

Småfröiga växtslag (olje-, prydnads- och de flesta köksväxter samt gräs) ställer större krav på kompetens. Omkring 3 års praktiskt arbete varvat med kurser bedöms enligt SUK vara en normal utbildningstid. En stor del av utbildningen avser fröanatomi och botanik. För bedömning av virusangrepp i potatis utnyttjar SUK både en kemisk metod och okulär besiktning av växthusodlat material. Utbildningstiden för den senare metoden beräknas av SUK till minst 2 år.

SUK beräknar att det behövs 3 års praktiskt arbete att få den erfarenhet som krävs för att bedöma genetiskt betingade skillnader beroende på miljömässig påverkan i samband med kontrollodling. Utbildningen omfattar grundläggande botaniska karaktärer för bedömning av sortskillnader. För att kunna göra en DUS-bestämning krävs ytterliggare något års erfarenhet.

Fältbesiktningpersonal utbildas i föreskrifter, sortkännedom, sjukdomar, ogräsbotanik och måste handledas under minst en fältbesiktningssäsong innan de självständigt kan utföra besiktningar i stråsäd, ärt och enklare gräsodlingar. För fältbesiktning av oljeväxter, potatis och de flesta gräs krävs speciell kompetens som normalt uppnås efter 2–3 års verksamhet under övervakning.

Handläggare

Handläggare vid SUK skall vara agronom, lantmästare eller ha motsvarande högskoleutbildning. Handläggarna internutbildas på motsvarande sätt som assistentpersonalen, men generellt ställs större krav på kvalifikation i denna personalgrupp. Handläggare svarar också för kompetensutveckling av assistentpersonalen.

Inom laboratorieenheten finns, förutom laboratoriechefen, 4 handläggare som är specialiserade inom metodik och regler för fröanalyser, patologi och potatis. Inom certifieringsenheten finns två handläggare, som ansvarar för provtagning, tillsyn och märkning (regler, metodik, anläggningar) respektive fältbesiktning och potatiscertifiering (system, regler, botaniska kunskaper och utbildning).

Samtliga handläggare och enhetschefer är dessutom växtslagsansvariga. Det innebär att de ansvarar för kontrollodling, DUS-bedömningar och särskilda frågor för respektive växtslag. Handläggarna deltar också i EU:s Comparative Trials.

Personalförsörjning och rekryteringsbehov

Under de senaste 4–5 åren har en handfull assistenter rekryterats till SUK. Sålunda har 2 assistenter med bakgrund i utsädesanalys rekryterats från Syngenta Seeds AB, som gjort neddragningar i laboratorieverksamheten. En rekryterad person har tidigare erfarenhet av utsädesanalys från Svalöf Weibull AB. Ytterligare två laboratorieassistenter har rekryterats under senare tid. Dessa har gymnasial utbildning, men saknar erfarenhet av laboratoriearbete och utsädesanalyser.

Medelåldern bland assistentpersonalen är tämligen hög. Inom 6–8 år behöver ca två tredjedelar av personalen i denna kategori

nyrekryteras p.g.a. pensionsavgångar. Beräkningen har gjorts utifrån nuvarande storlek på verksamheten.

5.2.8 Kvalitetssystem

SUK:s laboratorium är sedan år 2001 ackrediterat av ISTA enligt den kvalitetsstandard som ISTA utvecklat. Ackrediteringen innebär bl.a. en skyldighet att medverka vid ringtester för att säkerställa att de ackrediterade laboratorierna upprätthåller analyskvaliteten. SUK är däremot inte ackrediterat av SWEDAC, vare sig som officiellt certifieringsorgan eller i laboratedelen. Ackreditering genom SWEDAC innebär att delvis andra och mer övergripande kvalitetskrav ställs på verksamheten än vad som följer av ISTA:s normer. SUK:s ledningssystem är sedan hösten 2003 certifierade enligt ISO 9001 och ISO 14001.

5.2.9 Nuvarande lokalisering

SUK är lokaliserat inom Svalöf Weibulls område i Svalöv strax norr om Eslöv i Skåne. I princip bedrivs all verksamhet i Svalöv med undantag för viss laboratorieverksamhet, internationell verksamhet och fältbesiktningar.

SUK disponerar två olika byggnader. Dessa ligger ”ett stenkast” från de byggnader där Svalöf Weibulls bedriver sin verksamhet. I en av byggnaderna, som övertagits från Svalöf Weibulls AB, finns myndighetens utsädeslaboratorium. Den andra byggnaden, som uppfördes i samband med SUK:s omlokalisering till Svalöv, rymmer ledningsfunktioner, administration, lunchrum och sammanträdesrum. Samtliga lokaler i Svalöv hyrs av Svalöf Weibulls AB. Myndigheten köper också telefonväxeltjänster av bolaget. SUK disponerar också en lokal i Landskrona där laboratoriefilialen är inrymd.

Det är enligt uppgift från SUK inte tillåtet för obehöriga personer att tillträda lokalerna. Svalöf Weibulls område kan dock lätt nås i sin helhet, inklusive den del därav som disponeras av SUK. Lokalerna är emellertid larmade och ett inpasseringssystem används under arbetstid. SUK bedömer att det inte är möjligt för obehöriga att röra sig i laboratorier och andra lokaler utan att bli uppmärksammade. Speciella regler gäller också för besökande personer. Besö-

kare får t.ex. inte röra sig i lokalerna utan övervakning och de får inte samtala med personalen om analyser m.m.

5.2.10 Avtalet om produktionskontroll m.m.

År 1996 ingick SUK ett avtal med Svalöf Weibull AB om försäljning av vissa tjänster till bolaget avseende produktionskontroll. SUK övertog då också driften av bolagets laboratorium i Landskrona. Vid laboratoriet sker i första hand s.k. vägledande utsädesanalyser, som görs för att kontrollera utsädeskvaliteten innan den officiella analysen för certifieringsändamål påbörjas.³

Enligt parterna leder avtalet till att de samlade insatserna för att garantera ett gott utsäde kan effektiviseras. Av avtalet framgår att det finns ett direkt samband mellan den vägledande analysen och den analys som sker vid certifieringen. Genom en sådan samordning kan onödiga analyser undvikas och vissa av de vägledande analyserna i produktionskontrollen utnyttjas i senare sammanhang. Samordningen mellan bolagets interna kvalitetskontroll och certifieringsverksamheten inom SUK bedömdes också leda till förbättrade förutsättningar för kompetensutveckling och utveckling av metoder för provtagning och utsädesanalyser. SUK skall enligt avtalet utföra

- vägledande analysering och produktionskontroll avseende såväl utsäde som växtförädling åt bolaget och dess olika dotterbolag i den omfattning och med de prioriteringar som bestäms av SUK,
- svara för viss löpande rådgivning till utsädesanläggningarna avseende utsädesframställningen,
- tillsammans med bolaget vidareutveckla metodik och teknik för provtagning, provrensning och analysering m.m. samt
- hålla lednings- personal- och övriga resurser på en sådan nivå att en hög servicegrad och kompetens upprätthålls.

Avtalet innebär också att SUK hyr lokaler av bolaget enligt särskilt hyresavtal. Lokalerna utgörs av bolagets utsädeslaboratorium i Landskrona. SUK har enligt avtalet också övertagit bolagets personal och inventarier i de delar som hör till laboratorieverksamheten. Avgifter för produktionskontrollen tas ut enligt gällande prislista.

³ Se kapitel 2..

För löpande rådgivning i direkt anslutning till produktionen debiteras årligen ett engångsbelopp, som bestäms genom särskild överenskommelse inför varje ny säsong. Avtalet har förlängts och tillämpas alltså enligt vad SUK uppgivit för utredningen.

Justitiekanslerns yttrande

Justitiekanslern, JK, har yttrat sig över det aktuella avtalet.⁴ Det åligger utredningen att se på SUK:s verksamhet i ljuset av JK:s yttrande. Det finns därför anledning att något beröra innebörden av detta.

JK fann att avtalet gäller verksamhet som SUK får bedriva enligt sin instruktion och att SUK därför bör ha rätt att ingå ett avtal som det förevarande. Eftersom avtalet inte villkorats, exempelvis med att det skall godkännas av Jordbruksdepartementet, bör det också vara giltigt. JK fann även att SUK har rätt att bestämma vilka avgifter som skall utgå för de tjänster avtalet omfattar. Det innebär dock, enligt JK, inte att avtalet är invändningsfritt. Genom avtalet har SUK åtagit sig att svara för bolagets produktionskontroll. Det skall ske i lokaler som tillhör bolaget och med personal och inventarier som övertagits från bolaget. Avtalet innebär således att SUK omhändertar den interna kontrollen av produktionen i bolaget samtidigt som myndigheten, genom officiella kontrollåtgärder, skall svara för den externa kontrollen av bolagets produkter. JK ansåg inte att SUK genom avtalet åsidosatt de krav på opartiskhet och saklighet, som gäller för myndigheter. Däremot bör redan risken för att myndigheten i allmänhetens ögon uppfattas som partisk, eller att dess verksamhet präglas av ovidkommande hänsyn, göra att en myndighet noga måste överväga vilka uppdrag för enskilda som den kan åta sig. Med hänsyn härtill kunde JK, från principiella utgångspunkter, inte finna att det är lämpligt att en myndighet på det avtalade sättet deltar i en verksamhet som den är satt att övervaka. En annan omständighet som enligt JK har betydelse är att avtalet gäller ett område där SUK har myndighetsutövande uppgifter. Detta kan leda till konflikter mellan åtaganden enligt avtalet och utövandet av den officiella kvalitetskontrollen som sådan. Den myndighet som skall certifiera utsädet har ju i detta fall själv medverkat vid utveckling av de metoder m.m. som är erforderliga för att få fram ett gott utsäde. Att de respektive analyserna

⁴ Justitiekanslerns beslut, Dnr 846-98-90.

sker på olika laboratorier saknar, enligt JK:s bedömning, betydelse i detta sammanhang. Härtill kommer att avtalet kan ge upphov till frågor om SUK:s opartiskhet i förhållande till de övriga företagen på området. I fall där det kan finnas motstridiga intressen mellan företag på en marknad, bör det därför inte förekomma att en myndighet hjälper ett av dessa företag på det sätt som här är ifråga.

JK menade sammanfattningsvis att ett avtal med den innebörd och med den omfattning som SUK träffat med Svalöf Weibull AB kan ifrågasättas med utgångspunkt i de intressen som bär upp objektivitetsprincipen. JK ansåg att en myndighet inte bör åta sig uppgifter som berör dess myndighetsutövande verksamhet. Det sagda gäller den interna kvalitetskontrollen och tillhörande uppgifter som utförs åt Svalöf Weibull AB i Landskrona. Det separata avtal, som gäller hyra av lokaler och vissa servicetjänster i Svalöv, har inte varit föremål för JK:s för bedömning.

5.3 Frökontrollen Mellansverige AB

5.3.1 Verksamhetens inriktning

FMAB är vad som numera återstår av en ganska omfattande utsädeskontrollverksamhet, som tidigare bedrevs av hushållningssällskapen på flera orter bl.a. i Örebro, Linköping och Skara. Kärnverksamheten utgörs av utsädeskontroll och certifiering av spannmål, trindsäd, vallfrö och oljeväxter.

FMAB har tillstånd att certifiera utsäde enligt särskilt beslut av Jordbruksverket.⁵ Tillståndet omfattar bas- och certifikatutsäde av fröburna växtslag, men inte utsädespotatis. Tillståndet är förenat med villkor avseende bl.a. skyldighet att på begäran certifiera aktuella slag av utsäde, vissa kompetenskrav för personalen och att på begäran redovisa bl.a. certifierade mängder till Jordbruksverket. Enligt uppgift från FMAB certifieras för närvarande enbart certifikatutsäde.

Sedan en tid bedrivs också verksamhet med *foderanalyser*. Dessutom planeras en ny tjänst, *analys av bruksspannmål*, som skall utgöra underlag för prissättning av spannmål. FMAB anser att det finns ett mervärde i att ett företag med en oberoende ställning i förhållande till parterna utför sådana analyser. FMAB erbjuder också specialanalyser av t.ex. förekomst av växtsjukdomar, snabb-

⁵ Jordbruksverkets beslut 1995-06-29, Dnr 22 3382/94.

analyser av groningsförmåga genom tetrazoliumanalys, vatten- och jordanalyser samt rådgivning.

Avgifterna för certifiering är reglerade på så sätt att FMAB inte får tillämpa en högre taxa än SUK. Däremot får avgifterna vara lägre. I övriga delar, såsom beträffande utsädesanalyser på uppdrag av lantbrukare och foder- och jordanalyser, är prissättningen fri.

FMAB utför inga kontrollodlingar och inga fältbesiktningar. Resultatet av den fältbesiktning som krävs för certifiering inges till FMAB, i regel direkt av besiktningsmannen. Fältbesiktningsnummer framgår i det enskilda fallet av det analysbevis, som utfärdas vid certifieringen. Kontrollodling sker i SUK:s regi efter det att analysbeviset har utfärdats. Huvuddelen av verksamheten avser utsädesanalyser i FMAB:s laboratorium. Laboratorieverksamheten bedrivs, så vitt utredningen kan bedöma, på samma sätt och med liknande utrustning som hos SUK, dock med den skillnaden att omfattningen är betydligt mindre hos FMAB. Laboratoriet är ackrediterat av ISTA och FMAB har rätt att utfärda ISTA-certifikat.

5.3.2 Verksamhetens omfattning

FMAB:s verksamhet är liten jämfört med den som bedrivs av SUK. Medelantalet anställda var 7 personer år 2002 och 6 personer år 2003. FMAB omsätter drygt 4,6 miljoner kronor och omsättningen var ungefär den samma år 2003 som år 2002. Bolaget har under en följd av år visat förlust. Denna trend vände år 2003 och FMAB gjorde en mindre vinst, trots att investeringar skett i laboratorium och utrustning för foderanalyser och samtidigt som en nedgång i volymen certifierat utsäde inträffade. Verksamheten bedrivs sedan år 1949 i en egen fastighet, belägen nära de centrala delarna av Örebro.

Utsäde

Under år 2003 analyserades 1 405 prover på uppdrag av lantbrukare. Under samma år analyserades också 3 219 prov från utsädesföretag. Motsvarande volymer år 2002 var 1 570 respektive 3 507 analyser. Kunderna fanns tidigare främst i närområdet, men sedan en av de största kunderna, Lantmännens renseri i Örebro, flyttade finns kunderna i hela syd- och mellansverige. Högsäsongen i verk-

samheten infaller under september och oktober för såväl utsädes- som foderanalyser. Den samlade volymen certifierat utsäde uppgick till 34 746 ton år 2003 och 38 711 ton år 2002.

Foder

Verksamheten med foderanalyser har haft en positiv utveckling. FMAB har ett avtal med Svenska Husdjur, som förlängts under föregående år. Oroväckande är, enligt FMAB, möjligen att antalet mjölkproducenter under två år minskat med ungefär 10 procent. Detta ger direkt genomslag i efterfrågan på foderanalyser. Mot den bakgrunden har en marknadsföringskampanj genomförts med telefonförsäljning och utskick företag till regioner där FMAB ännu inte har kunder. Ytterligare 4–5 företag är verksamma på marknaden för foderanalyser.

Under 2003 analyserades 1 862 prover inom foderanalysverksamheten. Det innebär en liten ökning från år 2002 då 1 840 prover analyserades.

6 Utsädeskontroll i andra länder

De svenska reglerna om utsädeskontroll är i hög grad beroende av Sveriges internationella åtaganden. Dessutom finns olika standarder, för t.ex. laboratorieverksamhet, som utvecklats i internationellt samarbete och får anses utgöra sedan lång tid inarbetad praxis. Frågan är då vilka variationer som trots internationella regler och praxis kan förekomma i utsädeskontrollens organisation och ägarstruktur. Av särskild betydelse är hur roller och ansvar fördelas mellan offentliga och icke offentliga aktörer.

De nordiska länderna kan här vara av intresse med hänsyn till gemensamma faktorer som kulturell och historisk bakgrund, odlingsklimat, rättsordning och gemensamma myndighetstraditioner.

Storbritannien har varit ett föregångsland när det gäller att öppna olika traditionellt offentliga tjänstesektorer för konkurrens. Det gäller t.ex. el- och gasmarknaderna och marknaden för järnvägs-transporter. Nederländerna har strävat efter att avreglera den nationella utsädeskontrollen. Låt oss också, för jämförelsens skull, något beröra det kanadensiska systemet för utsädeskontroll.

Tillgången på data om utsädeskontrollen varierar mellan länderna. Det gäller både i fråga om vad som beskrivs och beträffande stoffets omfattning. Det innebär att redovisningen inte är helt konsistent. Syftet med framställningen i denna del är emellertid att skapa underlag för en bedömning av möjliga lösningar när det gäller vilka roller och uppgifter som bör tillkomma staten respektive övriga aktörer.

6.1 Norden

I Norden finns exempel på olika lösningar ifråga om ansvarsfördelning mellan det allmänna och industrin. Dessa beror till en del på marknadernas olika storlek och förutsättningar, men också på olika

traditioner och förvaltningskultur. I Danmark är jordbruk på sätt och vis en huvudnäring och produktionen av t.ex. spannmål (utom havre), oljeväxter och potatis är betydligt större än i Sverige. Produktionen av vete, som är den största grödan i båda länderna, är t.ex. mer än dubbelt så stor i Danmark. Danmark har under senare tid genomförts en reform som innebär omläggning från utsädeskontroll i statliga utsädeslaboratorier till analysering genom privata men auktoriserade aktörer. Norge och Finland har en betydligt mindre jordbruksproduktion än såväl Danmark som Sverige. Finland har ett traditionellt statligt system med obetydliga icke statliga inslag. Norge är det enda land i Norden som påbörjat, men ännu inte fullt genomfört, en ombildning av det statliga utsädeslaboratoriet till ett halvprivat aktiebolag.

6.1.1 Danmark

Handeln med utsäde har varit föremål för en omfattande reglering i Danmark sedan EG:s utsädesdirektiv infördes under senare delen av 1960-talet. Inga större förändringar av regelverken gjordes fram till år 1998, även om vissa justeringar skedde med anledning av t.ex. den biotekniska utvecklingen, särskilt utvecklingen av hybridutsäde. Samtliga officiella åtgärder som krävs för certifiering av utsädespartier vidtogs, fram till slutet av 1990-talet, av Plantedirektoratet i egen regi. Danmark har dock som ett led i en uttalad ambition att minska den byråkrati som omger certifiering av utsäde, genomfört en ganska genomgripande omläggning av kontrollsystemet, som innebär en öppning för egenkontroll i fråga om provtagningar och laboratorieanalyser.

Ansvarsfördelningen

Ansvarigt statligt organ för utsädesfrågor är Plantedirektoratet, som är en del av Födevareministeriet. Ministeriet skall svara för att livsmedel som säljs i landet är säkra och sunda, sprida information i livsmedelsfrågor, verka för goda produktionsförutsättningar inom jordbruk i fiskerinäring och för att produktionsresurserna bevaras, svara för miljöfrågor, djurskydd och goda arbetsförhållanden samt främja en lönsam produktion och god avsättning för de produkter som framställs i berörda näringar.

Det danska systemet bygger, i likhet med det svenska, på en generell kontroll av samtliga utsädespartier oavsett vilken grad av misstanke om fel eller brister som kan föreligga beträffande enskilda partier. Plantedirektoratets uppgifter inom utsädesområdet omfattar, kontrollodling, fältbesiktning, laboratorieanalys av utsäde och certifiering. Syftet är att säkerställa en hög kvalitet i produktionen av utsäde såväl för den danska marknaden som för exportmarknaden. Högre kvalitetskrav än de av EU föreskrivna tillämpas för utsäde avsett för hemmamarknaden.

Prövning av nya sorter inför beslut om godkännande för intagning i sortlistan sker hos Plantenyhetsnämnet, men sortprovningen (DUS-provning), liksom provning av odlings- och bruksvärde, genomförs av Danmarks JordbrugsForsknings avdelning för sortprovning.¹ Under 2002 intogs 75 nya sorter av lantbruksväxter och 12 nya sorter av köksväxter i den danska sortlistan.

Kontrollodlingen (kontrollodling) sker i Danmark som i andra länder för att säkerställa sortäktighet och sortrenhet hos utsädet. Plantedirektoratet förfogar över en egen försöksgård i Hillerød, för kontrollodlingsverksamheten. Drygt 50 ha av gårdens areal används för kontrollodling och andra odlingsändamål inom Plantedirektoratets verksamhet. År 2002 undersöktes 2 853 prov av spannmål, 1 805 prov av vallfrö och 560 prov av rotfrukter och industriplantor på sammanlagt drygt 18 000 parceller. Antalet kontrollodlingar minskade något 2002 i förhållande till föregående år, främst på grund av en mindre andel stickprov från bruksutsäde. Resultaten av kontrollodlingarna redovisas till respektive producent i ett kontrollodlingsbevis. Alternativt kan producenten åberopa resultat av kontrollodling som genomförts i annat land.

Vid fältbesiktning kan producenten använda personal från Plantedirektoratet eller, liksom i Sverige, fristående men godkända besiktningsmän. Syftet med fältbesiktningen är att säkerställa att bl.a. reglerna om förekomst av flyghavre, främmande arter, sorter och sjukdomar samt om föreskrivna avstånd efterlevs. Sommaren 2002 fältbesiktigades ca 160 000 ha odlingar med utsäde till spannmål och frö. Förekomst av flyghavre är den vanligaste orsaken till kassation. Sammantaget kasserades omkring 5 procent av utsädesodlingarna av spannmål år 2002.

¹ Danmarks JordbrugsForskning (DJF) är ett statligt forskningscentrum för jordbruk under Födevareministeriet, men också ett centrum för högre akademisk utbildning inom jordbruksområdet med omkring 80 doktorander årligen.

Producenterna skall ombesörja att utsädespartierna packas och märks enligt gällande regler samt att ur varje parti uttas prov för analys. Provtagning sker genom Plantedirektoratet eller av fristående auktoriserad personal. Varje prov tilldelas ett referensnummer. Proven kan sändas endera till Plantedirektoratet eller, numera, också till icke statliga auktoriserade laboratorier.

Godkänd egenkontroll

I Danmark är det sedan den 1 januari 1999 möjligt med provtagning och laboratorieanalys genom privata aktörer, som godkänts av Plantedirektoratet. Egenkontrollsystemet har genomförts inom ramen för EG:s försöksverksamhet och gäller alla växtslag som omfattas av EG-försöket. Enligt EG:s regler skall dock stickprov tas på de partier som kontrolleras genom andra organ än Plantedirektoratet.

Provtagning

Fram till årsskiftet 2002/03 hade sammantaget 35 provtagare från 7 olika utsädesföretag genomgått utbildning och auktoriserats för provtagning. Numera sker en huvuddel av provtagningarna genom auktoriserade provtagare. Av sammantaget drygt 28 000 provtagningar under 2002 gjordes drygt 15 000 (53 procent) av auktoriserade provtagare. I 5 procent av de utsädespartier som varit föremål för provtagning genom auktoriserad personal, gör Plantedirektoratet stickprovsmässiga kontrollprovtagningar. I 32 fall under 2002, vilket motsvarar 3 procent av kontrollprovtagningarna, var skillnaderna mellan proverna större än de toleranser ISTA fastställt. Plantedirektoratet bedömer att den huvudsakliga orsaken härtill är att proverna tagits ut med olika metoder. Det har också förekommit att utsädet betats mellan provtagnings- och stickprovstillfället, vilket leder till stora skillnader i resultaten. Plantedirektoratet avser att ersätta stickproven med en processövervakning i fall där proverna tas ut med automatiska provtagningsanordningar. En sådan processövervakning skall i huvudsak omfatta årlig teknisk översyn, regelbundna oanmälda tillsynsbesök och manuella stickprov när det misstänks att fusk förekommit. Plantedirektoratet menar att stickproven i denna del inte är ett effektivt sätt att övervaka kvaliteten i

provtagningsverksamheten. I den mån problem förekommit med provtagning genom auktoriserade provtagare, har de i regel identifierats i samband med tillsynsbesök och inte vid stickprovskontroller.

Laboratorieanalys

Fram till årsskiftet 2002/03 hade sammanlagt sju laboratorier hos fem olika utsädesproducenter auktoriserats att utföra utsädesanalyser för certifieringsändamål. Totalt 48 utsädesanalytiker vid dessa laboratorier hade vid samma tid genomgått utbildning och examensprov för utsädesanalys. I början av 2000-talet har dessutom flera utsädeslaboratorier hos danska utsädesföretag ackrediterats av ISTA. DLF-Trifolium är en dansk koncern med en omfattande internationell verksamhet på marknaden för utsäde. DLF-Trifolium har tre ISTA-ackrediterade laboratorier i Danmark (Roskilde, Randers och Odense). Dessa har också auktorisation att utfärda internationella ISTA-certifikat. Ytterligare en producent, Hunsballe Frø A/S, har eget laboratorium med motsvarande behörighet, beläget i Slagelse.²

Andelen utsäde som analyseras inom systemet med egenkontroll har ökat betydligt sedan starten år 1999. År 2002 genomgick prov från drygt 13 000 utsädespartier laboratorieanalys i auktoriserade laboratorier drivna av utsädesföretagen. Det motsvarar knappt hälften av samtliga analyser som genomfördes för certifieringsändamål. Av dessa genomgick 10 procent en ny analys efter stickprov. För sammanlagt 36 partier (3 procent av stickproven) noterades skillnader mellan de båda analyserna som var större än ISTA:s regler medger. I 27 fall fanns skillnader i grobarhetsresultaten och i resterande nio fall gällde avvikelserna utsädets renhet.

Plantedirektoratet uppdrog 2001 åt en expertgrupp inom direktoratet att analysera i vilken utsträckning och på vilka punkter de danska reglerna för certifiering av utsäde var betingade av EG-OECD- eller ISTA-regler eller motiverades av specifikt danska förhållanden. Uppdraget omfattade också att analysera vilket behov av statliga insatser som förelåg mot bakgrund av EG:s försöksverksamhet med egenkontroll, men också med hänsyn till de nyligen utvidgade möjligheterna för privata utsädeslaboratorier att bli

² Se Nordiska ministerrådets rapport (2002:504) Omläggning från officiell frökontroll till analysering på privata auktoriserade frölaboratorier.

ackrediterade av ISTA och få behörighet att utfärda ISTA-certifikat.³

Expertgruppen bedömde att det för närvarande, och mot bakgrund av EG-reglerna, inte var möjligt att genomföra några ytterligare mer genomgripande förändringar, men pekade på en rad punkter där smärre justeringar kunde leda till effektivisering av certifieringssystemet. Expertgruppen menade att andelen utsädespartier som blir föremål för stickprovskontroll bör kunna halveras från 20 procent till 10 procent och underströk att en sådan åtgärd redan genomförts i Nederländerna. För detta krävs, enligt expertgruppen, att Kommissionen godkänner åtgärden.⁴ Expertgruppen föreslog emellertid att sådant godkännande skall inhämtas och att Plantedirektoratet skall sammanställa resultaten av sin tillsyns- och kontrollverksamhet inom egenkontrollsystemet. Vidare föreslogs att besiktningsmännen skall få behörighet att redan i samband med fältbesiktningen fatta vissa beslut, som tidigare varit förbehållna Plantedirektoratet. Det gäller t.ex. beslut om kassation. Andra förslag gällde förenklade blanketter, att även lin skall omfattas av egenkontrollsystemet, att tetrazoliumanalys skall få användas istället för traditionell grobarhetsanalys samt att ett EDI-baserat system för informationsöverföring skall utvecklas i samråd med berörda aktörer i syfte att effektivisera och snabba på certifieringsprocessen. Expertgruppen underströk också att Plantedirektoratet fortsättningsvis bör ägna sig åt uppgifter som inte kan övertas av andra aktörer. Det skulle leda till en specialisering av arbetsuppgifterna och en minskning av rutinverksamheten, främst när det gäller analyser och kontroller. Plantedirektoratets huvudsakliga uppgifter bör därför omfatta:

- Kvalificerade utsädesanalyser
- Certifiering
- Kontrollodling
- Licensiering av laboratorier och fältbesiktningsmän
- Stickprovskontroller och tillsyn av analys- och fältbesiktningsverksamheten
- Kompetensuppbyggnad och metodutveckling
- Erbjuder reservkapacitet vid hög belastning i kontrollsystemet

³ Rapport från Arbejdsgruppen vedrørende gennemgang af Plantedirektoratets kontrollområde, Plantedirektoratet, maj 2001. Rapporten kan hämtas från www.pdir.dk.

⁴ Regelverket har ändrats sedan expertgruppen framlade sina förslag. Enligt nu gällande regler skall 7 respektive 10 procent av utsädespartierna bli föremål för stickprovskontroll.

6.1.2 Finland

Det finska systemet för utsädeskontroll är uppbyggt enligt en traditionell förvaltningsmodell. Frågor om utsädeskontroll regleras i lag (728/2000) om handel med utsäde och i Jord- och skogsbruksministeriets förordning (119/2000) om övervakning av handel med utsäde, som utfärdats med stöd av lagen. Syftet med reglerna är att upprätthålla en högklassig växtproduktion genom att främja utbud och användning av utsäde som har hög kvalitet och är lämpligt för finska odlingsförhållanden. Reglerna gäller för produktion, marknadsföring, import och export av jordbruks- och trädgårdsväxter. I det finska regelverket används begreppet ”marknadsföring” synonymt med begreppet ”saluföring”.

I Finland krävs att företag som önskar påbörja, avsluta eller förändra en verksamhet med marknadsföring, import och export av utsäde anmäler detta till Kontrollcentralen. Kontrollcentralen administrerar ett riksomfattande register över sådana företag.

Officiellt certifieringsorgan är Kontrollcentralen för växtproduktion, som är en myndighet under Jord- och skogsbruksministeriet. Kontrollcentralen skall, enligt sin instruktion, verka för de allmänna mål som uppställts av ministeriet samt utföra utredningar, uppföljningar och undersökningar inom utsädes- och växtskyddsområdet. Kontrollcentralen är behörig att i sin kontrollverksamhet anlita personer som står utanför kontrollsystemet, t.ex. kommunal personal.

All kontrollodling, fältbesiktning och provtagning har traditionellt skett i Kontrollcentralens egen regi. Finland har emellertid nyligen infört en möjlighet till fältbesiktning och provtagning genom icke statlig personal, som utbildas och examineras av Kontrollcentralen. Denna verksamhet är, enligt vad utredningen inhämtat från Kontrollcentralen, så ny att den inte ännu kunnat utvärderas.

All laboratorieanalys som krävs för certifiering utförs i Kontrollcentralens eget laboratorium. Det är det enda laboratorium i Finland som är ackrediterat av ISTA och auktoriserat att utfärda ISTA-certifikat.

Kontrollcentralen utövar också tillsyn över marknaden för utsäde. I september varje år skall en tillsynsplan utarbetas. Underlaget för beslut om tillsynens inriktning utgörs bl.a. av resultaten av kontrollverksamheten inom certifieringssystemet och registret över utsädesföretag.

6.1.3 Norge

Norge är inte medlem i EU, men utsädesområdet omfattas av EES-avtalet, dock med undantag för utsädespotatis. Det innebär att EG-reglerna inom utsädesområdet skall tillämpas i Norge. De nationella norska regelverken sammanfaller i hög grad med EG:s regler också på angränsande områden, som inte omfattas av EES-avtalet, t.ex. växtskyddsområdet.

Den norska regeringen har bedömt att de stränga krav som ställs i fråga om odlingsförhållanden vid utsädesproduktion och kvalitet på färdigt utsäde har stor ekonomisk betydelse för näringen genom att brister leder till sämre produktionsresultat. Sålunda uppskattas att utsädeskontrollen kan förhindra att förluster motsvarande mellan 30 och 60 miljoner norska kronor per år uppstår enbart i spannmålsproduktionen. Dessutom framhålls att godkännande av nya sorter innebär att gamla sorter, som är känsliga för t.ex. svampsjukdomar, kommer att utmönstras. Det leder till en minskad kemikalieanvändning. Den obligatoriska provningen av betningsbehov kan vidare beräknas leda till besparingar om 6 miljoner norska kronor per år och till att användningen av kemikalier i odlingen kan minska med omkring 8 ton per år.⁵

I Norge krävs *auktorisering* för att saluföring av utsäde skall vara tillåten. Auktorisering kan ske i två klasser, A och B, och avser dessutom en eller flera av sammantaget fyra olika växtkategorier, spannmål och oljeväxter, foderväxter, gräs och köksväxter. Klass A avser import och handel med färdigrensat utsäde. Klass B avser produktion av och handel med statskontrollerat utsäde.

Fram till årsskiftet 2003/04 svarade Landbrukstilsynet för myndighetsuppgifterna på den norska utsädesmarknaden. Landbrukstilsynets uppgifter har från och med 2004 överförts till Mattilsynet, som har tre huvudsakliga verksamhetsområden, fiskeri, plantor och vegetabilier samt djurhållning och animalieprodukter. Mattilsynet har en central, en regional och en lokal organisation och skall svara för tillsyn i alla led av produktionskedjan.

⁵ Stortingsprop. nr. 1 (2001-2002) Programkategori 15.10 Matvaretryggleik, matvarekvalitet, dyrehelse og plantehelse Lagtexter och förarbeten kan hittas via www.odin.no.

Ansvarsfördelningen

Beslut om intagning i sortlista fattas av Mattilsynet efter hörande av Plantesortnemnda. Plantesortnemndas viktigaste uppgift i sådana ärenden är att avge en rekommendation till Mattilsynet om hur provningen bör utfalla. Det åligger Mattilsynet att ombesörja den provning av den nya sorten som krävs för att bestämma om den svarar mot kraven för intagning i sortlista. Plantesortnemnda är beslutande myndighet i ärenden om växtförädlarrätt.

Utsädesföretagen skall anmäla odling av utsäde till Mattilsynet innan odlingen påbörjas (melding om avl). Anmälan skall innehålla uppgifter om sorten och var odlingen är belägen som underlag för kommande fältbesiktning. I samband med anmälan skall också prov insändas för kontrollodling (kontrollodling). All kontrollodling sker genom Mattilsynets försorg och ett bevis utfärdas om i vad mån resultatet motsvarar villkoren för godkänd kontrollodling. Fältbesiktning (vekstkontroll) av utsädesodlingen kan utföras endera av Mattilsynets personal eller av personal som Mattilsynet auktoriserat för ändamålet. Merparten av fältbesiktningarna genomförs emellertid av Mattilsynet, inte sällan i samarbete med personal från Fylkesmannen, som är den regionala statliga förvaltningsorganisationen. En liten andel fältbesiktigas av fristående besiktningsmän. När kontrollodling och fältbesiktning genomförts skall Mattilsynet skriftligen underrätta utsädesproducenten om resultatet av åtgärderna. Om utsädesodlingen underkänns skall skälen härför uttryckligen anges.

Uttagning av laboratorieprov sker av Mattilsynet eller av Mattilsynet auktoriserad personal. Vanligen har utsädesföretagen egen personal som auktoriserats för provtagning i detta skede. Den slutliga laboratorieanalysen sker i praktiken genom Såvarelaboratoriet inom Mattilsynet. Regelverket öppnar emellertid för laboratorieanalys genom fristående laboratorier som auktoriserats av Mattilsynet.

Såvarelaboratoriet var tidigare en del av Landbrukstilsynet. I samband med omorganisationen har laboratoriet tillfälligt förts över till Mattilsynet, men det är ingen långsiktig lösning. En målsättning är att Såvarelaboratoriet delvis skall frikopplas från staten. Beslutet är ett led i en nationell strategi som syftar till generell privatisering av statlig laboratoriekapacitet.⁶ När det gäller just

⁶ Stortingsprop. nr 63 (2001-2002) Tilläggsbevilgningar i statsbudgetet medregnet folketrygden 2002.

Såvarelaboratoriet har Norge valt en modell med statligt majoritetsägande. Ett minoritetsägande skulle, enligt den analys som föregått beslutet, utlösa ett krav på stickprov, varigenom en inte oväsentlig andel av analyserna måste genomföras två gånger. Utsädesbranschen skulle därmed tvingas bära onödigt höga kostnader för utsädeskontrollen i denna del.⁷ Frågan om den framtida ägarstrukturen förväntas, enligt uppgift från Såvarelaboratoriet, kunna lösas under år 2004. För närvarande pågår förhandlingar om en modell som innebär ombildning till aktiebolag med en statlig ägarandel om 51 procent. Övriga parter utgörs av norska lantbrukskooperationen (34 procent) och den näst största aktören på den norska utsädesmarknaden (15 procent).

Som framgått finns också en möjlighet för privata laboratorier att auktoriseras för utsädesanalyser. Än så länge har dock inget sådant auktorisationsbeslut fattats. Företrädare för Såvarelaboratoriet har till utredningen uppgivit att den norska marknaden är för liten för att rymma mer än ett kvalificerat utsädeslaboratorium samt att internationell konkurrens knappast är aktuell med hänsyn till den tidsutdräkt som skulle uppstå vid transport av prover till andra länder. Det gäller, enligt Såvarelaboratoriet, i första hand prover av spannmål där tidspressen vanligen är hög, och i mindre grad prover av t.ex. vallfrö.

Internkontrollen

Under våren 1997 fattade Stortinget beslut om förändringar i utsädeslagstiftningen som öppnade för ett system med internkontroll (egenkontroll) inom berörda företag. Med internkontroll avses här enligt den norska definitionen åtgärder, system eller metoder som vidtas, utövas eller upprätthålls i verksamheten för att säkerställa efterlevnaden av lagar och föreskrifter. Bakgrunden är bl.a. att det sedan länge varit en generell trend att kvalitet skall säkras genom långsiktig uppbyggnad av kvalitetssystem och genom egna åtgärder i branscherna. Internkontrollen skall också förstärka förståelsen för det faktum att företagen själva är ansvariga för kvalitetssäkring och för att produkterna motsvarar författningsreglerade krav. Systemet med internkontroll började tillämpas i utsädesbranschen den 1 oktober 1999.

⁷ Fremtidig organisering av Frökontrollvirksomheten, Rapport fra intern prosjektgruppe i Landbruksstilsynet, Ås, september 2002.

Internkontroll i här avsedd mening är inte jämförbar med egenkontroll (genom icke statlig provtagning och analys) enligt den danska modellen. Snarare är fråga om åtgärder som är ägnade att underlätta myndighetens tillsyn av verksamheten. Sålunda skall företagen inom ramen för internkontrollen:

- Ha översikt över organisationen och ansvarsfördelningen.
- Kartlägga risker för överträdelse av utsädesreglerna utifrån förekommande aktiviteter samt vidta åtgärder för att reducera sådana risker.
- Utarbeta rutiner för att motverka att överträdelser upprepas.
- Göra systematiska genomgångar av internkontrollsystemen för att säkerställa dess funktion.

Företagen skall utarbeta en plan för hur internkontrollarbetet skall bedrivas utifrån dessa punkter och mot bakgrund av verksamhetens art, aktiviteter, riskförhållanden och omfattning. Dokumentationen skall på begäran inges till Mattilsynet. Myndigheten kan också utfärda förelägganden om kompletteringar om det bedöms att åtgärdsplanen är otillräcklig. Tillsyn bedrivs i första hand genom oanmälda inspektionsbesök och stickprovskontroller.

6.2 Storbritannien

Det brittiska certifieringssystemet reformerades i betydande grad i början av 2000-talet. Syftet med reformen var att genomföra en transparent implementering av EG:s utsädesdirektiv och samtidigt minska det allmännas kostnader för kontrollsystemet och, i förekommande fall, ta bort onödig byråkrati och överreglering (gold plating). Det nya systemet började tillämpas den 31 januari 2003.

Regelverket omfattar allmänna regler om utsädesmarknaden och särskilda föreskrifter om växslagen spannmål, foderväxter, oljeväxter och köksväxter.⁸

Ansvarig myndighet för England och Wales är the Departement for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). Utsädeskontrollfrågor för fröburet utsäde hanteras inom avdelningen Plant Varieties and Seed (PVS) i Cambridge medan utsädespotatis hante-

⁸ De allmänna reglerna för den engelska marknaden återfinns i The Seed Registration, Licensing and enforcement (England) Regulations 2002, Statutory instrument 2002 No. 3176.

ras av avdelningen Plant Health Division (PHD) i York. Skottland och Nordirland har egna statliga certifieringsorgan.

När det gäller utsädespotatis har Storbritannien fått bemyndigande av EG-kommissionen att ge Nordirland, Skottland och några regioner i England status som särskilt skyddsvärt område, på svenska ibland kallat *utsädesreservat*, eftersom vissa skadegörare ansetts speciellt skadliga där.⁹ Särskilda krav får ställas på utsäde som saluförs i sådana områden. Hela Irland är ett utsädesreservat liksom delar av Finland, Tyskland och Portugal. I det följande behandlas endast fröburet utsäde och systemet i England/Wales.

Ansvarsfördelningen

Företag eller fysiska personer som är verksamma med saluföring, packning, försegling och märkning av utsädespartier skall vara registrerade hos certifieringsmyndigheten. DEFRA har en central roll i certifieringsprocessen och övervakar att alla åtgärder som krävs enligt regelverket också utförs. Den praktiska kontrollverksamheten, i huvudsak provtagning, kontrollodling, fältbesiktning och laboratorieanalys, bedrivs av privata aktörer, såväl fysiska som juridiska personer. DEFRA bedriver ingen sådan verksamhet i egen regi bortsett från den provtagning som görs i s.k. marknadskontroll (enforcement at point of sale). DEFRA ansvarar också för sortlistan och för handläggning av ärenden om växtförädlarrätt.

I Storbritannien finns två slag av teststationer, Official Seed testing stations (OSTS) och Licensed Seed Testing Stations (LSTS). Ett OSTS är behörigt att utföra officiella analyser av samtliga arter och utsädeskategorier. Ett LSTS får utföra analyser enbart de arter som omfattas av licensen. Dessutom krävs att analyserna genomförs under officiell övervakning. Av föreskrifterna framgår att NIAB i Cambridge är OSTS för England och Wales och att NIAB skall fungera som teknisk konsult eller partner (technical contractor) till DEFRA. NIAB är ett oberoende företag inom det växtvetenskapliga området med ett brett utbud av forsknings- och rådgivningstjänster. Verksamhetens kärnområden omfattar bl.a. växtgenetik och utvärdering av växtegenskaper.¹⁰ Enligt regelverket

⁹ Kommissionens beslut 2004/3/EG av den 19 december 2003 om bemyndigande att vid saluföring av utsädespotatis i vissa medlemsstaters samlade territorium, eller delar därav, tillämpa strängare åtgärder mot vissa sjukdomar än de som fastställs i bilagorna I och II till rådets direktiv 2002/56/EG.

¹⁰ Se www.niab.com.

skall NIAB för DEFRA:s räkning (on behalf of DEFRA) svara för bl.a. kontrollodling och utbildning av provtagare, fältbesiktningsmän och laboratoriepersonal inklusive personer som skall vara laboratorieansvariga enligt reglerna för EG:s försöksverksamhet med egenkontroll. NIAB är ackrediterat av ISTA och får utfärda ISTA-certifikat.

Fältbesiktningspersonal skall genomgå föreskriven utbildning och examination. Resultatet av examinationen skall rapporteras till DEFRA, som utfärdar licens för fältbesiktningsmän. Var femte år skall en ny obligatorisk kunskapstest genomföras. Liknande regler gäller för provtagningspersonal. Den som vill bedriva verksamhet på marknaden för utsädesanalyser skall ansöka hos DEFRA om en sådan licens. För att ansökan skall beviljas krävs att de lokaler som skall användas är lämpliga och att laboratoriepersonalen har genomgått föreskriven utbildning i utsädesanalyser och laboratoriedrift. Dessutom skall en person vara laboratorieansvarig. Särskilda kompetenskrav ställs på den laboratorieansvarige. Däremot finns inga krav på verksamhetens omfattning. Av regelverket framgår t.ex. att en ensamföretagare, som driver ett LSTS, själv måste vara laboratorieansvarig. För närvarande är inget LSTS ackrediterat av ISTA.

Ett antal anmälningar skall ske under certifieringsprocessen endera till NIAB eller till DEFRA. Den första, *anmälan för kontrollodling* (seed lot entry), avser att säkerställa att officiella prov av allt utsäde som odlas eller kommer att odlas i förökningssyfte sänds till NIAB för kontrollodling. Anmälan på särskilt formulär insänds till NIAB tillsammans ett utsädesprov som skall ha uttagits av behörig provtagare. Provet skall tas också på utsäde som importeras från annat EU-land. Sådana prov skall också sändas till NIAB, men av anmälan skall framgå att provet avser verifikation och ej behöver kontrollodlas.

Härefter följer *odlingsanmälan* (entry of crops). Den inges till DEFRA i syfte att underrätta myndigheten om att utsädet sått i förökningssyfte. Odlingsanmälan skall åtföljas av en lång rad detaljerade uppgifter så som utsädets sort och kategori, odlingsläge, identifikationsnummer för odling och prover samt närmare uppgifter om kontraktsodlare och datum för sådd. En särskild avgift skall betalas av utsädesproducenten i samband med odlingsanmälan. Så snart avgiften betalats underrättas NIAB om anmälan. NIAB sänder regelbundet ut information till utsädesproducenterna

om vilka utsäden som anmälts för förökningsodling med uppgift om vilka utsäden som kräver officiell fältbesiktning.

Utifrån data i odlingsanmälan genomförs *fältbesiktning*. Officiell fältbesiktning sker genom NIAB av exempelvis basutsäde och sorter som ännu inte finns på sortlista. I övrigt genomförs fältbesiktning av licensierade besiktningsmän på initiativ av utsädesproducenten. Fältbesiktningsrapporten skall, mot särskild avgift, registreras hos NIAB. Syftet härmed är att NIAB och DEFRA skall ha tillgång till det underlag som behövs för certifieringsbeslut. För utsäde som besiktigats officiellt registreras resultaten automatiskt så snart rapporten inkommit från den officiella besiktningsmannen.

Härefter återstår uttagning av laboratorieprov och laboratorieanalys av provet. Sådan provtagning sker så snart utsädet är delat och packat i partier och utförs vanligen av en licensierad provtagare. I normala fall sker också laboratorieanalysen genom licensierade laboratorier (LSTS). När analyserna är färdiga utfärdar laboratoriet ett bevis härom, som sänds till utsädesföretaget med kopia till NIAB. En *slutlig utsädesrapport* skall utfärdas utifrån resultaten av genomgångna undersökningar och analyser. Härefter återstår ansökan om registrering av slutlig utsädesrapport, som inges av utsädesproducenten till DEFRA. Särskild avgift skall betalas också för registrering av den slutliga utsädesrapporten.

Avgifter betalas av utsädesproducenten till DEFRA avseende odlingsanmälan, officiella fältbesiktningar och registrering av slutlig utsädesrapport. Dessutom kan avgifter förekomma till licensierade fältbesiktningsmän och till OSTs eller LSTS för de analyser som utförts.

I England/Wales genomförs stickprovskontroll på 5 procent av certifierat frøburet utsäde mellan certifiering och försäljning. Officiella provtagare från Plant Health and Seeds Inspectorate, som är en enhet inom Plant Health Division vid DEFRA, tar därvid ut prover från säckar i utsädesföretagens lager. Proven analyseras av NIAB för att kontrollera att utsädet vid tiden för försäljning uppfyller kvalitetskraven.

Nytt informationssystem

DEFRA (PVS) har av den brittiska regeringen under 2003 beviljats anslag med knappt 300 000 GBP i syfte att utveckla ett "smart" och interaktivt datasystem för utsädeskontroll och sorttestning. Det

huvudsakliga syftet med projektet, som kallas Electronic Seeds and Plants (ESP), är att förbättra servicen till växtförädlare och utsädesföretag genom att möjliggöra överföring av stora datamängder direkt från respektive företag. Systemet skall vara webbaserat och inte baserat från en EDI-lösning som diskuterats i Danmark. ESP kan, enligt DEFRA, snabba på processen och reducera de administrativa kostnaderna både för staten och för marknadens aktörer. Systemet skall vara "intelligent" i den meningen att två kontrollnivåer byggs in. En nivå skall förhindra grundläggande administrativa fel och brister i underlaget för certifiering. Ytterligare en nivå skall säkerställa datasäkerhet och integritet, men också kompatibilitet med äldre system och register hos företagen. Systemutvecklingen sker i ett nära samarbete mellan DEFRA och marknadens aktörer.

6.3 Nederländerna

Den nederländska regeringen har bemyndigat Allmänna inspektionen för utsäde och utsädespotatis (NAK) att fullgöra de uppgifter som krävs inom certifieringssystemet beträffande lantbruksväxter.¹¹ Utsäde för köksväxter certifieras av Naktuinbouw. NAK har också utsetts att ansvara för undersökningar och inspektioner inom växtskyddsområdet. NAK är en oberoende och icke-statlig organisation som bildades år 1932. Utsädesindustrin, liksom företrädare för växtförädlings- och jordbruksföretag är involverade i verksamheten, t.ex. vid utformning av standarder och metoder, genom representation i styrelsen och i olika tekniska kommittéer. Ett huvudsyfte härmed är att säkerställa att metoder m.m. är väl balanserade och praktiskt användbara. NAK har sammanlagt drygt 250 anställda. Enligt de nederländska reglerna om utsädeskontroll skall NAK svara för alla kontrollåtgärder såsom fältbesiktning, provtagning och laboratorieanalys, som avser utsädespotatis, spannmål och lin. I övriga delar, som huvudsakligen avser foderväxter, kan fältbesiktning, provtagning och laboratorieanalys ske genom privata licensierade fältbesiktigare och provtagare och genom utsädeslaboratorier i utsädesföretagen. All sådan verksamhet övervakas av NAK. NAK:s laboratorium är ett av två ISTA-ackrediterade laboratorier i Nederländerna. NAK är för närvarande företrätt i ISTA:s styrelse, i flera av ISTA:s olika kommittéer samt i OECD.

¹¹ NAK står för Nederlandse Algemene Keuringsdienst.

Kontrollodling sker genom NAK på en egen försöksgård. NAK ansvarar för jämförande kontrollodlingar av höstvet, höstkorn och gräsarter finansierade av kommissionen. Varje år fältbesiktigar NAK knappt 40 000 ha utsädespotatis, 30 000 ha foderväxter och 10 000 ha spannmål. En miljon ton utsädespotatis och 60 000 ton spannmål certifieras årligen genom NAK. NAK bistår den nederländska delegationerna i EU och OECD i fackmässiga och tekniska frågor.

Egenkontrollen i Nederländerna

Nederländerna har deltagit i försöksverksamheten med egenkontroll i ökande utsträckning. Tidigare omfattades inte provtagning, men fr.o.m. år 2001 förekommer viss provtagning under officiell övervakning, dock endast för gräsfrö. Av den nederländska redovisningen av erfarenheterna av verksamheten framgår att ett tiotal provtagare från 2 olika företag har auktoriserats. År 2001 tog de auktoriserade provtagarna omkring 4 600 prov. Samma år togs drygt 5 000 officiella prov. År 2002 togs ca 7 600 prover av fristående auktoriserade provtagare och ca 7 300 officiella prover.

Icke officiella analyser förekommer av gräs sedan år 1999, av majs sedan år 2000 och av klöverarter och solros sedan år 2001. Inga icke officiella analyser förekommer av stråsåd. Samtliga laboratorier som utför icke officiella utsädesanalyser för certifieringsändamål tillhör utsädesföretag. År 2002 fanns fyra sådana laboratorier som analyserade gräs, två analyserade majs, två analyserade klöverarter och ett solros.

Tabell 6.1. Antal officiella och icke officiella analyser samt andel stickprov och stickprov med avvikelse i Nederländerna år 2002

Växtslag	Antal officiella analyser	Antal icke officiella analyser	Andel stickprov, procent	Andel stickprov med avvikelse, procent
Gräs	2 321	7 314	9,3	6,5
Klöver	176	69	14,5	10
Majs	710	2 319	7,5	12,8
Solros	1	308	10,4	9,2

6.4 Kanada

Kanada har en omfattande produktion av utsäde, men också en betydande import i första hand från USA. Utsädeskontrollen i Kanada bygger i stor utsträckning på insatser av privata ackrediterade provtagare, fältbesiktningsmän och laboratorier. De grundläggande reglerna finns i The Seeds Act. Närmare föreskrifter framgår av The Seeds Regulations.

Ansvarig myndighet för utsädeskontroll och certifiering är The Canadian Food Inspection Agency (CFIA), som är en myndighet under regeringen. CFIA bildades år 1997 genom en sammanslagning av ett antal federala departement. De övergripande verksamhetsområdena i CFIA är livsmedelssäkerhet, djurskydd och växtskydd. Den operativa verksamheten bedrivs inom 14 kontroll- och tillsynsprogram i sammanlagt 18 regioner över hela landet. Exempel på sådana program är programmen för djurskydd, köttthygien, livsmedelssäkerhet, gödningsmedel, växtskydd och utsäde. Utsädesprogrammet omfattar myndighetsfunktionerna inom utsädesområdet.

Utsäde indelas i klasserna Kanadensiskt bruksutsäde (Common seed of Canadian origin) och stamutsäde (Pedigreed seed). Olika krav ställs på officiell kontroll beroende på utsädesklass. För bruksutsäde krävs endast provning i enlighet med erkända standardmetoder (recognized standard methods). För stamutsäde krävs en officiellt vedertagen test som omfattar officiell provtagning och officiell laboratorieanalys. Särskilda regler gäller för stamutsäde av majs.

Ansvarsfördelningen

Certifiering beskrivs som en ”process i vilken växtsorter förökas i enlighet med strikta regler och under strikt kontroll i syfte att erhålla utsäde som motsvarar specificerade krav”. Kraven som omfattat bl.a. sortäkthet och sortrenhet, fastställs av Canadian Seed Grovers Association (CSGA).¹²

CFIA är ansvarig myndighet för det kanadensiska certifieringssystemet och administrerar också den kanadensiska sortlistan. CFIA ackrediterar såväl laboratorier som fältbesiktningsmän och provtagare. Merparten av de åtgärder som krävs för att certifiering

¹² Seed Program Regulatory Authority Standard (SIPRA) No 231.

skall kunna ske utförs av företag och personer som är fristående från CFIA. Certifieringsbeslutet definieras som märkning med officiell etikett (labelling with official seed tag). De åtgärder som krävs för stamutsäde omfattar fältbesiktning med åtföljande "certifiering" av odlingen, provtagning, analys, märkning och dokumentation. Fältbesiktning utförs av personer som genomgått särskild utbildning och enligt detaljerade anvisningar utfärdade av CFIA.

Officiella provtagare kan vara endera vara ackrediterade eller särskilda licensierade personer hos utsädesföretag med auktorisation att producera stamutsäde. Sammantaget finns omkring 2 000 provtagare som är fristående från CFIA, men som verkar med stöd av särskild auktorisation eller licens.

Det finns ca 45 utsädeslaboratorier i Kanada, som utför utsädesanalyser i samband med certifiering. Sådana laboratorier skall vara ackrediterade av CFIA och måste, för att ackreditering skall vara möjlig, uppfylla detaljerade krav som utfärdats av CFIE och underkasta sig fortlöpande kvalitetskontroll genom ett särskilt kontrollprogram.¹³ Endast två laboratorier, varav det ena är CFIA:s eget, är ackrediterade av ISTA och har auktorisation att utfärda ISTA-certifikat. CFIA:s laboratorium ackrediterades av ISTA år 1998. I Kanada är det i första hand den nationella standarden för laboratorieverksamhet och kvalitetskontroll som tillämpas. CFIA anger dock att ISTA:s standard och kontrollprogram också godtas för ackreditering och bedöms nå upp till de kanadensiska kraven.

6.5 Samlad bedömning

Den internationella utblicken visar på många gemensamma drag när det gäller utsädeskontrollens organisation i de undersökta länderna, men också på skillnader. En tydlig skiljelinje går mellan officiell utsädeskontroll i statlig regi respektive genom oberoende icke statliga organ. Officiella åtgärder sker t.ex. i Finland och Danmark genom statliga myndigheter, medan de i Storbritannien och Nederländerna i varierande grad vidtas av icke statliga organ, som har en oberoende ställning i förhållande till utsädesbranschen och andra närstående branscher. Norge är på väg mot en lösning med ett officiellt utsädeslaboratorium som samägs mellan utsädesbranschen och norska staten, dock med ett statligt majoritetsägande för att säkerställa den officiella status, som krävs enligt EG-reglerna.

¹³ Seed Laboratory Accreditation and Audit Protocol (SLAAP).

När icke statliga organ förekommer har ansvarsfördelning mellan staten och det oberoende organet växt fram under lång tid. De nationella traditionerna på området spelar antagligen också en viktig roll. Alternativt har det icke statliga, eller delstatliga, organet tillkommit genom sentida bolagisering av tidigare helstatlig verksamhet.

Med undantag för Finland och Norge har de undersökta länderna en ganska betydande erfarenhet av utsädeskontrollåtgärder i utsädesbranschens regi. I länder med sådan erfarenhet finns ett varierande antal utsädeslaboratorier, en handfull i Danmark och Nederländerna och ett femtiotal i Kanada, som tillhör utsädesföretag eller har en mer eller mindre nära koppling till industrin. Danmark har genomfört en ganska målmedveten och systematisk övergång till egenkontroll med en tydlig programförklaring i slutet av 1990-talet

Ett allmänt intryck är att regelverken generellt sett är uppbyggda med en systematik som liknar den svenska. Det innebär en lagstiftning med övergripande regleringar och bemyndiganden samt förordningar och myndighetsföreskrifter, t.ex. seed regulations i Storbritannien och Kanada, som vanligen är mycket detaljerade.

Vissa skillnader finns i fråga om tolkningen av EG-reglerna. Sålunda har Danmark planer på att upphöra med stickprov från provtagning som skett med hjälp av automatisk provtagningsanordning. I andra länder anses att sådana provtagningar omfattas av kravet på stickprov. Utredningen bedömer att bakgrunden till Danmarks ställningstagande är att automatiska provtagningar jämföras med officiell provtagning. Detta är dock ett undantag. Generellt bedöms tolkningen av EG:s regler i de undersökta länderna vara likformig.

7 Överväganden och förslag

7.1 Allmänna utgångspunkter

Utsäde är en viktig insatsvara i jordbruket. Ett gott utsäde ger förutsättningar för goda skördar med hög kvalitet. Utsäde med hög kvalitet kan bidra till att användningen av kemikalier i växtodlingen minskar. Av jordbrukets samlade kostnader för insatsvaror av alla slag, utgör kostnaden för utsäde ca 5 procent eller mellan 1,5 och 2 miljarder kronor per år.

En huvuduppgift för utredningen är att bedöma vilka delar av utsädeskontrollen och certifieringssystemet som enligt Sveriges internationella åtaganden måste hanteras av staten och vilka uppgifter som kan fullgöras av andra än statliga aktörer. Utredningen skall också, mot bakgrund av resultaten, föreslå en övergripande ansvarsfördelning mellan aktörerna.

En faktor med central betydelse är utsädesmarknadens framtida utveckling i fråga om volymer och struktur. En förändring av åkerarealen och av vad som odlas leder till förändringar i efterfrågan på certifierat utsäde. Det påverkar i sin tur behovet av certifiering. Certifiering är ett slutligt beslut om godkännande av ett specifikt utsädesparti. Underlaget för beslutet utgörs av resultaten från flera olika kontrollmoment i en kontrollkedja. Kontrollmomenten är i vissa fall tjänster, som kan utbjudas på en marknad. Den från kommersiella utgångspunkter viktigaste tjänsten är de utsädesanalyser som görs i olika laboratorier. Det kan möjligen finnas en marknad även för t.ex. rådgivning, metodutveckling och fältbesiktning.

En nedgång i efterfrågan på certifierat spannmålsutsäde med 10–15 procent kan förväntas på medellång sikt bl.a. som en följd av den omläggning av stödsystemen som skall påbörjas år 2005. Om exportstöden avvecklas, så som EU föreslog i början av maj 2004, kan en större nedgång bli följden. Det gäller särskilt spannmål, som är den mest betydande enskilda artgruppen i certifieringsverksam-

heten.¹ Denna effekt är dock svårbedömd och kommer, med hänsyn till att det tar tid att genomföra förslaget, sannolikt att uppstå först på längre sikt.

Det är också oklart hur behovet av GMO-analyser kommer att utvecklas. Enligt bedömningar i utsädesbranschen kan efterfrågan på sådana analyser i samband med utsädeskontroll antas öka något på medellång sikt. Hur stor ökningen blir beror bl.a. på hur de nya EG-reglerna om tröskelvärden för GMO i utsäde utformas. Sammantaget finns många osäkerhetsfaktorer ifråga om det framtida behovet av certifiering och tillhörande tjänster, men indikatorerna pekar med en viss styrka mot en nedgång. Den bedömningen har också SUK gjort i budgetunderlaget för perioden 2005–2007.

Det är angeläget att utsädeskontrollen så långt möjligt utformas så att regelverket och dess tillämpning inte motverkar konkurrens. Det innebär bl.a. att internationell handel med utsäde och med andra varor och tjänster som behövs i utsädesproduktionen inte får försvåras, att staten inte skall agera på ett sätt som hämmar eller snedvrider konkurrensen och att inträdesbarriärer på marknaderna för utsäde och laboratorieanalyser skall undanröjas så långt det är möjligt.

Av den förvaltningspolitiska propositionen framgår att statens uppgifter skall renodlas, att kvalitet och kompetens skall utvecklas, att resultat skall stå i fokus och att informationsförsörjningen skall vara effektiv. Renodlingen innebär att uppgifter som inte tillhör statlig kärnverksamhet skall avvecklas eller överlåtas till någon annan. Kärnverksamheten skall värnas. Syftet är bl.a. att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inbördes och mellan myndigheter och andra rättssubjekt.² Enligt Konkurrensverket har myndigheter bara i enstaka fall tagit initiativ till avveckling av uppdrags- eller näringsverksamhet som bedrivs på öppna marknader. När det förekommit har det i regel skett genom en övergång till en s.k. beställar- och utförarmodell.³

En renodling av statlig verksamhet kan också leda till att konkurrensen stärks. Av den konkurrenspolitiska propositionen framgår att åtgärder behöver vidtas för att minska de skadliga effekterna av statlig verksamhet på olika marknader om det inte går att avveckla

¹ År 2003 avsåg omkring hälften av SUK:s samlade avgiftsintäkter spannmål. Potatis och foderväxter, som kom på andra och tredje plats, svarade för drygt 12 respektive knappt 11 procent av avgiftsintäkterna.

² Prop. 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst. Se även regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000).

³ Se t.ex. Konkurrensverkets remissyttrande med Dnr 458/2004.

verksamheten.⁴ Utredningen menar att statlig verksamhet på konkurrensutsatta marknader, eller på marknader med potentiell konkurrens, bör prövas utifrån en samlad bedömning av olika omständigheter. En analys av konkurrensförhållandena på de olika marknader som berörs är givetvis ett viktigt underlag. Härtill kommer andra lämplighetskriterier, så som i förevarande fall hur kompetensförsörjningen och laboratoriekapaciteten påverkas. Detta står också i samklang med de principer för statlig organisation som tillämpats under senare tid.

Mot bakgrund av det anförda strävar utredningen efter en lösning som är bättre anpassad att möta olika slags förändringar än den nuvarande. Flexibilitet bör därför så långt möjligt känneteckna systemet. En marknadslösning är generellt sett bättre ägnad att möta variationer i t.ex. efterfrågan än en statlig organisation. Mot denna bakgrund, och med beaktande av utredningens direktiv, bör utsädeskontrollen organiseras så att statens ansvar begränsas så långt det är möjligt och lämpligt. Övriga uppgifter bör föras över till utsädesbranschen eller till andra icke statliga aktörer.

Små myndigheter har svårare att möta nya krav eller nedgångar i efterfrågan på myndighetens tjänster än större organisationer. De är också sårbara när det gäller interna verksamhetsförutsättningar. I många fall hanteras viktiga uppgifter av sådana små myndigheter. I vissa fall är uppgifterna strategiska i ett större sammanhang. I delar där staten skall ha ett fortsatt engagemang anser utredningen att kravet på flexibilitet bättre kan tillgodoses av en större myndighet än av flera små. Det beror på att större organisationer lättare gör de omprioriteringar som krävs från tid till annan. En viktig utgångspunkt för utredningen är att finna synergieffekter mellan de verksamheter som nu bedrivs i separata statliga organisationer. Dynamiska effekter kan dessutom uppstå t.ex. genom att närliggande kompetens samlas under samma tak. Ett närmare samarbete mellan statliga organisationer kan också i vissa fall vara önskvärt. En uttalad strävan i utredningsarbetet är därför att finna vägar att samordna eller samorganisera den statliga verksamheten inom vegetabilieområdet.

⁴ Prop. 1999/2000:140 avsnitt 6.6.2.

7.2 Det statliga ansvarets gränser

En första fråga är vad som *måste* förbli statens ansvar mot bakgrund av EG:s regelverk. En annan fråga, som utredningen återkommer till nedan, är vad som *bör* förbli statliga angelägenheter, när svenska marknadsförhållanden och andra faktorer vägs in.

7.2.1 EG:s utsädesdirektiv

Utsädesdirektiven innehåller en rad mycket detaljerade krav på utsädesodlingar och på utsäde som skall saluföras. Det gäller t.ex. odlingsavstånd, frånvaro av ogräs, sortrenhet, sundhet, grobarhet och vattenhalt. Dessa krav framgår i första hand av bilagor till direktiven. Specifika krav ställs även på provtagning och märkning av utsädespartierna innan de får saluföras. Det finns också mer generella regler. Medlemsstaterna skall t.ex. se till att de krav som ställs på utsädets kvalitet uppfylls. Vidare framgår att medlemsstaterna skall anta bestämmelser om att lämpliga kontrollåtgärder, åtminstone genom stickprov, skall vidtas i samband med saluföring för att officiellt kontrollera att utsädet uppfyller direktivens krav.⁵ Mer eller mindre indirekt följer av direktiven att något slag av övergripande och kontrollerande myndighetsfunktion krävs på utsädesområdet. Exempelvis skall besiktningsmän, som utför fältbesiktning under officiell övervakning, vara officiellt godkända av den berörda medlemsstatens *myndighet* för certifiering av utsäde.⁶

Enligt direktiven skall officiella undersökningar av såväl utsädesodlingens som det skördade utsädets kvalitet ske i en rad avseenden. Kravet på sortrenhet kräver officiell kontrollodling. Kravet på grobarhet m.m. förutsätter att officiella laboratorieanalyser genomförs. När det gäller utsädesodlingen kan den officiella undersökningen (fältbesiktningen) ersättas med undersökning under officiell övervakning. Besiktningen genomförs då av från staten fristående men officiellt godkända besiktningsmän under övervakning, som bl.a. består av stickprovkontroller.

⁵ Se t.ex. punkt 12 i inledningen till direktiv 2002/57/EG och artikel 19 i direktiv 66/402/EEG

⁶ Se direktiv 2002/57/EG artikel 2.5 a iii.

Begreppet *officiell* används, som framgått, i ett stort antal olika kombinationer. Enligt EG-direktiven är officiella åtgärder

åtgärder som vidtas

a) av statliga myndigheter, eller

b) av en juridisk person som handlar på statens ansvar, oavsett om denna person regleras av offentligrättslig eller privaträttslig lagstiftning, eller

c) i fråga om bisysslor, som också står under statlig kontroll, av edsvurna fysiska personer, förutsatt att sådana personer som anges under b och c inte drar någon egen fördel av sådana åtgärder.⁷

Det finns alltså inget hinder mot att officiella åtgärder, t.ex. kontrollodling, certifiering och övervakning, sker genom en icke statlig aktör. Då krävs emellertid att det kontrollerande organet eller personen inte drar någon egen fördel av kontrollåtgärderna.

Frågan är då vad som menas med formuleringen ”*drar någon egen fördel*” (av officiella åtgärder) under punkt c ovan. Formuleringen är mindre lyckad och därför svår att tolka utifrån sin ordalydelse. Det gäller inte bara den svenska versionen. Regeln kan inte rimligen, trots sin ordalydelse, vara avsedd att träffa enbart fall där det kontrollerande organet faktiskt gynnats av resultatet av kontrollåtgärden. Inte heller kan det, vilket påståtts, ha någon betydelse i vilken utsträckning det kontrollerande organet tar betalt för sin tjänst. Rimligare är att tolka regeln utifrån sitt trots allt synbara syfte. Den praktiska innebörden bör därför vara att det kontrollerande organet inte skall kunna gynnas genom att kontrollåtgärder medvetet utförs på ett felaktigt sätt. Så kan t.ex. ske vid godkännande av egen produktion, som inte motsvarar kvalitetskraven, eller vid felaktigt underkännande av utsäde från en konkurrerande utsädesproducent. Kort sagt skall det kontrollerande organet inte kunna skaffa sig fördelar genom fusk.

I Sverige finns exempel på laboratorier inom växtförädling och utsädesanalys, som ägs helt eller delvis av koncerner där också verksamhet med utsädesproduktion bedrivs. En internationell utblick ger vid handen att länderna tolkar regeln så att en *oberoende ställning* i förhållande till utsädesbranschen är ett villkor för att en icke statlig aktör skall få utföra officiella åtgärder inom utsädeskontrollen. I något fall har bedömts att det räcker med ett ”övervägande oberoende” ifråga om ägarkretsen. Sålunda har man i Norge

⁷ Se t.ex. direktiv 2002/57/EG artikel 2.1 k.

ansett att det statliga utsädeslaboratoriet, som skall bolagiseras år 2004, bör vara statsägt till minst 51 procent. I annat fall skulle laboratoriet "kunna dra egen fördel" och endast kunna verka inom ramen för egenkontrollsystemet. Detta skulle utlösa krav på stickprov. Övriga 49 procent skall ägas av företag i utsädesbranschen och närliggande branscher. I England svarar NIAB för många officiella kontrollåtgärder, men vissa sådana åtgärder sker genom den ansvariga brittiska certifieringsmyndigheten. NIAB är ett oberoende företag inom bioteknik, växtförädling och laboratorietjänster och "contractual partner" till certifieringsmyndigheten. I Nederländerna har organisationen NAK ett motsvarande uppdrag. NAK är också en icke statlig organisation med oberoende ställning och officiell status. I några länder förekommer att huvuddelen av kontrollåtgärderna sker genom statliga organ. Så är fallet i Finland och var, till nyligen, också i Danmark. Numera sker merparten av de laboratorieanalyser som krävs som underlag för certifiering i Danmark inom ramen för försöksverksamheten med egenkontroll. Däremot har Danmark, genom Plantedirektoratet, fortfarande en helstatlig organisation för officiella kontrollåtgärder inklusive resurser för kontrollodling och laboratorietjänster.

Sammantaget krävs, så som EG-reglerna får tolkas, att det skall finnas en statlig myndighet på utsädesområdet med uppgift att övervaka och utöva tillsyn över kontrollsystemet och svara för vissa centrala funktioner såsom godkännande av besiktningsmän. Det krävs inte att de officiella åtgärderna vidtas av ett statligt organ. Det officiella kontrollorganet kan vara statligt eller privatägt, men det måste i alla händelser ha en *oberoende ställning* i förhållande till utsädesbranschen. Det innebär enligt utredningens mening att ett utsädeslaboratorium inte kan vara officiellt referenslaboratorium om det till övervägande del ägs av företag i utsädesbranschen eller har koncerngemenskap med sådana företag.

7.2.2 Egenkontroll

Det hittills sagda gäller utsädesdirektiven i nuvarande lydelse. Systemet med egenkontroll öppnar i betydande grad för kontrollåtgärder i utsädesbranschens egen regi. Egenkontroll, dvs. fältbesiktning, provtagning och laboratorieanalys inom utsädesföretagen eller genom andra aktörer med nära koppling till utsädesbranschen, får enligt EG:s regler ske beträffande en klart övervägande andel av det utsäde som produceras i Sverige. Det är praktiskt taget bara potatis som inte omfattas av systemet med egenkontroll. Sverige har tillämpat egenkontroll beträffande bruksutsäde av spannmål, som är den volym- och kostnadsmässigt mest betydande gruppen av lantbruksväxter i certifieringssammanhang. För närvarande utförs, enligt SUK, omkring 20 procent av fältbesiktningarna och hälften av alla laboratorieanalyser, som sker i certifieringssyfte, inom systemet med egenkontroll.

En samlad utvärdering på EU-nivå av försöksverksamheten med egenkontroll har genomförts under våren 2004. Resultaten visar att systemet fungerat väl och att utsädeskontrollen kan förenklas på det sätt som skett genom försöksverksamheten, utan att kvaliteten på utsädet försämras. Dessutom har en utvärdering skett av systemet med fältbesiktning under officiell övervakning enligt reglerna i utsädesdirektiven. Resultaten i denna del är också positiva och visar, enligt kommissionen, att systemet bör utökas till alla grödor som omfattas av egenkontroll.⁸ Andelen områden som skall kontrolleras av officiella besiktningsmän kan enligt kommissionen därför minska.

Den 19 april 2004 framlade kommissionen ett förslag till direktiv om permanentning av försöksverksamheten med egenkontroll. Direktivförslaget innebär inga materiella förändringar av betydelse för utredningen bortsett från att nya regler om hur många stickprov som skall göras i den officiella övervakningen föreslås. Förslaget innebär att andelen stickprov vid fältbesiktning skall vara minst 10 procent eller, under vissa förutsättningar, minst 5 procent. Andelen stickprov från laboratorieanalyser skall vara minst 5 procent, dock minst 25 prov per laboratorium och botanisk artgrupp. Andelen stickprov från provtagningar skall vara minst 5 procent.

⁸ Dessa är beta, foderväxter, stråsåd (spannmål) och oljeväxter

7.2.3 Slutsatser

Mot bakgrund av det anförda kan i allt väsentligt följande *löpande uppgifter* identifieras inom utsädeskontrollområdet. Vissa av uppgifterna fullgörs, förutom av statliga aktörer, även av FMAB och av aktörer inom utsädesbranschen. I tabell 7.1 visas vilken eller vilka aktörer som nu hanterar respektive uppgift samt vad EG:s regler kräver i form av oberoende i förhållande till utsädesföretagen.

Tabell 7.1. De huvudsakliga uppgifter som nu hanteras inom, eller i samband med, utsädeskontroll och certifiering

Uppgift	Utförs nu av	Får utföras av ⁹
Certifiering av utsädespotatis	SUK	st, ob
Certifiering av fröburna växtslag i B- och C-klass	SUK och FMAB	st, ob
Övrig certifiering	SUK	st, ob
Annan kvalitetskontroll, då certifiering ej krävs, t.ex. i fråga om köksväxter	SUK	st, ob
Rutinanalys av utsädespotatis inför certifiering	SUK	st, ob
Rutinanalys av beta, foderväxter, stråsåd och oljeväxter utom vid officiell övervakning	SUK, AnalyCen och FMAB	st, ob, pr
Övrig rutinanalys	SUK	st, ob
Provtagning av beta, foderväxter, stråsåd och oljeväxter utom vid officiell övervakning	SUK och godkänd, fristående personal	st, ob, pr
Fältbesiktning utom vid officiell övervakning	SUK och godkänd, fristående personal	st, ob, pr
Officiell övervakning av fältbesiktningar, utsädesanalyser och provtagningar (stickprov m.m.)	SUK	st, ob
Kontrollodling	SUK	st, ob
Utbildning och godkännande av fältbesiktare och provtagare	SUK	st, ob
DUS-provning (sortlistan och växtförädlarrätt)	SUK (på uppdrag av SVN)	st, ob

⁹ I kolumnen visas om uppgiften, så som den formulerats, måste, utföras av ett statligt organ (st) och om den enligt EG:s regler alternativt får utföras av en oberoende (ob) respektive en privat (pr) aktör. Med privata aktörer avses i praktiken företag i utsädesbranschen, företag med nära ägarkopplingar till utsädesföretag, anställd i sådana företag samt fristående fältbesiktare.

Odlings- och bruksvärdeprovning (sort-listan)	SLU (på uppdrag av SVN)	st, ob
Provodlingar åt CPVO (sockerbetor)	SUK	st, ob
GMO-kontroll på uppdrag av staten	SUK (den tekniska delen upphandlas)	st, (ob, pr)
Metodutveckling på uppdrag av staten	SUK	st, (ob, pr)
Rådgivning på uppdrag av staten	SUK	st, (ob, pr)
Följa utvecklingen på utsädesmarknaden på uppdrag av staten	SUK och SJV	st, (ob, pr)
Föreskriftsarbete	SJV	st
Allmän tillsyn av föreskrifters tillämpning m.m.	SUK och SJV	st
Ärenden om sortlistan	SVN	st
Växtförädlarrättsärenden	SVN	st
Kontroll av karantänsskadegörare	SJV	st
Officiellt internationellt arbete inom ISTA och OECD	SUK	st
Övrigt officiellt internationellt arbete	SJV och SVN	st

Av tabellen framgår att tre huvudgrupper av arbetsuppgifter kan urskiljas. En första grupp omfattar uppgifter som, formulerade enligt tabellen, *måste* fullgöras av ett statligt organ. Några av dessa, t.ex. rådgivning, metodutveckling och att följa utsädesmarknadens utveckling, kan utföras också av icke statliga aktörer, dock inte som en följd av regeringsuppdrag. Där disponerar staten över om uppgiften skall fullgöras i statlig regi och i så fall i vilken omfattning. Sådana fall har i tabellen markerats med (ob, pr) inom parantes.

En andra grupp omfattar uppgifter som kan utföras *antingen* av staten *eller* av ett oberoende icke statligt organ. Det gäller i första hand de officiella åtgärderna inom utsädeskontrollsystemet.

Den sista gruppen omfattar uppgifter som får utföras av såväl statliga som oberoende icke statliga organ, men också av utsädesföretagen eller av företag som har en nära koppling till sådana företag. Godkända fysiska personer omfattas också och får t.ex. utföra fältbesiktningar. Sammantaget avses här i praktiken åtgärder inom systemet med egenkontroll.

Utöver åtgärderna i tabellen förekommer frivilliga analyser av t.ex. hemmarensat utsäde, som svarar för en inte obetydlig del av verksamheten hos såväl SUK som FMAB och i utsädesindustrins

laboratorier. Det finns också vissa renodlade statliga uppgifter, som inte kan betraktas som löpande i detta sammanhang. Ett exempel är ärenden om godkännande av utsädeslaboratorier och icke statliga certifieringsorgan, som handläggs av Jordbruksverket.

7.3 Samlad bedömning

Regelverket kring den svenska utsädeskontrollen har sedan tillkomsten burits fram av brukarintresset. En god skörd av hög kvalitet var en avgörande livsbetingelse i tider då missväxt riskerade att leda till hungersnöd. Vidare skulle utsädesbranschen, sannolikt på goda grunder, saneras från oseriösa näringsidkare som utnyttjade brukarnas okunskap och underlägsna ställning. Det gällde både i Sverige och i andra länder. Det har också, av allt att döma, utgjort bärande motiv i EG:s regelverk.

Det har inte gått att tillfredsställande klarlägga vilka huvudsakliga och konkreta motiv som numera bär fram regelverket. Konsumentintresset utpekas som en viktig faktor, såväl i EG-direktiven som vid utredningens kontakter med företrädare för myndigheter och departement i flera länder. Begreppet "konsumentintresset" används för övrigt i utsädessammanhang i betydelsen *brukarintresset*, och avser i huvudsak lantbrukets intresse av goda insatsvaror. Kopplingen till växtskyddet är en faktor som också kan ha betydelse. En stor andel av de kontrollåtgärder som vidtas inom utsädeskontrollen avser dock främst kvalitetsaspekter från ett rent brukarperspektiv.

Mycket har hänt sedan regelverken tillkom under 1920-talet och började utvecklas i riktning mot sin nuvarande utformning. Den allmänna utbildnings- och kunskapsnivån i samhället har ökat dramatiskt. Lantbrukarna har organiserat sig i lantbrukskooperationen och i intresseorganisationer som LRF. Lantbrukskooperationen, som ägs av Sveriges lantbrukare, producerar och marknadsför en stor andel av jordbrukets viktiga insatsvaror, t.ex. utsäde, foder och gödningsmedel. Lantmännen är en dominerande aktör på dessa marknader. Utvecklingen inom IT-området har medfört en kraftigt förbättrad tillgång till information och ny kunskap, som också kan nås snabbt. En omfattande produktutveckling har skett inom växtförädling och utsädesproduktion, inte minst som en följd av de höga krav som marknaden ställer på utsädet och de många kontrollåtgärder som certifieringssystemen sammantaget innefattar. De

företag som utvecklar nya sorter av lantbruksväxter har genom åren byggt upp en betydande kompetens. De har resurser för kvalificerade analyser av utsäde och GMO-förekomst och de bedriver i regel en omfattande internationell verksamhet.

I ljuset av jordbrukets och närliggande branschers utveckling i tekniska, kunskapsmässiga och strukturella hänseenden och med beaktande av de moderna informationssystemens betydelse, ett ökande internationellt handelsutbyte och samarbete kring regelverk, standarder och metoder, anser utredningen att utsädeskontrollen i sin nuvarande utformning och omfattning är en föråldrad institution. Det gäller i första hand ansvarsfördelningen mellan staten och företagen och de detaljerade kvalitetskraven på utsäde (grobarhet m.m.), som är en följd av EG:s regler och som inte har direkt betydelse för växtskyddsarbetet.

Ett viktigt resultat av utredningsarbetet är att Sveriges möjlighet att minska statens engagemang i utsädeskontrollen är begränsad. Det leder till slutsatsen att ett internationellt arbete med att liberalisera och modernisera regelverken är en angelägen uppgift om några mer betydande förändringar av ansvarsfördelningen mellan staten och övriga aktörer skall vara möjlig. I moderniseringssträvandena bör ingå att minska detaljeringsgraden i de internationella reglerna. Det gäller särskilt de delar som avser kvalitetsaspekter från ett brukarperspektiv. Där bör producenterna ta ett betydligt större ansvar för kvalitetskontrollen än som idag är fallet. I fråga om växtskyddet anser utredningen att allmänna intressen kan motivera en högre grad av detaljreglering än beträffande utsädeskvaliteten i övrigt.

Det statliga engagemanget

Det statliga engagemanget i utsädeskontrollen kan minska betydligt om ett *oberoende, icke statligt organ*, så långt möjligt övertar kontrolluppgifterna. Det statliga ansvaret skulle i så fall kunna renodlas till föreskriftsarbete, internationellt arbete, övervakning och allmän systemtillsyn. Någon sådan organisation finns inte i Sverige, med undantag för FMAB. I de länder där oberoende organ är huvudaktörer i den officiella delen av utsädeskontrollen, har ordningen växt fram under lång tid. I andra fall är den ett resultat av sentida bolagiseringar av tidigare statlig verksamhet. Utredningen bedömer att FMAB kommer att kunna spela en viktig roll i framtiden.

den som en av flera aktörer på marknaden för utsädeskontroll, men företaget kan på kort sikt, bl.a. med hänsyn till storleken på organisationen, inte överta någon mer betydande del av de officiella kontrollåtgärderna. En viktig slutsats är därför att det även fortsättningsvis krävs att staten, åtminstone under en övergångsperiod, tar ett huvudansvar för utsädeskontrollen i delar som inte får hanteras av utsädesföretagen eller av aktörer med en nära koppling till dem.

Det anförda innebär att två sfärer kan urskiljas inom utsädeskontrollens verksamhetsområde. Den ena sfären avser verksamhet som mot bakgrund av EG-reglerna, eller som en följd av specifikt svenska förhållanden måste, eller i praktiken måste, hanteras av staten. Hit hör, förutom renodlade statliga uppgifter, också t.ex. kontrollodling, officiell övervakning (stickprov m.m.), och obligatoriska kontrollåtgärder för potatis. Den andra, låt oss säga *den fria sfären*, omfattar i huvudsak de kontrollåtgärder som får ske inom systemet med egenkontroll samt de analyser som sker frivilligt och utan samband med certifiering. Den fria sfären innefattar befintliga och kanske också potentiella tjänstemarknader inom utsädesområdet.

Det finns inga formella hinder mot att kontrollåtgärderna i den fria sfären fullt ut sker i en marknadslösning. En sådan lösning kan lätt åstadkommas genom att staten helt enkelt förbjuds att vara aktör i denna del. Det skulle leda till en renodling av den statliga verksamheten så långt det för närvarande är formellt möjligt. Det kan däremot diskuteras om det är lämpligt.

Från kommersiella utgångspunkter utgörs marknaden i den fria sfären i praktiken av marknaden för utsädesanalyser i den icke officiella delen, låt oss kalla den marknaden för *rutinanalys av utsäde*. Denna marknad karaktäriseras av ett fåtal aktörer och dessutom i hög grad av korsvis ägande och vertikal integration. Det är delvis en effekt av Svenska lantmännens dominerande ställning och betydande verksamhet också på angränsande områden, t.ex. utsädesmarknaden. Vertikal integration innebär att en aktör svarar för flera olika led och ikläder sig flera olika roller i en produktionskedja. Det utgör en risk för konkurrensen och gör rollfördelningen oklar. Staten bidrar till en oklar rollfördelning genom SUK:s aktiva deltagande i Svalöf Weibull AB:s interna kvalitetskontroll. Det gäller även i förhållande till vissa andra företag på marknaden, men det statliga engagemanget är mindre i dessa fall. Som framgått i kapitel 3 kan sådan verksamhet skada konkurrensen. Härigenom blir också

gränsen mellan myndighetsfunktioner och utsädesproduktion diffus.

På marknaden för rutinanalyser finns, förutom SUK, i praktiken två företag, FMAB och AnalyCen Nordic AB. Ytterligare ett företag, Syngenta Seeds AB, förfogar över laboratorieresurser för egna behov. Syngenta Seeds AB är främst inriktat på betutsäde. FMAB är en liten verksamhet både i fråga om omsättning och beträffande möjligheten till kapitaltillskott. AnalyCen ägs av Lantmännen. Bolaget utgör ett av flera bolag i en internationell koncern med analysföretag som sammantaget omsatte mer än 300 miljoner kronor år 2002. På den svenska marknaden omsattes samma år drygt 170 miljoner kronor. Även om bolagets verksamhet med utsädesanalyser är liten, mindre än 10 miljoner kronor per år, finns goda finansiella och tekniska förutsättningar att snabbt möta en ökad efterfrågan.

Företagen på analysmarknaden har inte blivit fler under den senaste tioårsperioden, trots att analysvolymerna tidvis ökat. År 1994 fanns sex laboratorier som utförde rutinanalyser av fröburna växtslag, dessutom fanns ytterligare ett laboratorium som gjorde potatisanalyser (virustester), huvudsakligen åt det egna företaget men också åt enskilda lantbrukare. Tio år senare, med en större analysvolym, finns tre laboratorier kvar varav enbart SUK analyserar potatis. Avvecklingen av laboratorier har, så vitt utredningen kunnat utröna, skett som en följd av att den totala analysvolymen varit för liten för att kunna bära de fasta kostnader som är förenade med investering i och drift av ett utsädeslaboratorium på ett kompetent och säkert sätt och i enlighet med de krav som ställs i internationella regler.

Vid en försiktig uppskattning kan värdet på den samlade marknaden för rutinanalys av utsäde beräknas uppgå till omkring 30 miljoner per år, kanske något mer. Laboratieverksamhet kräver betydande investeringar och speciell kompetens. Med hänsyn till marknadsstrukturen, storleken av den potentiella marknaden och mot bakgrund av en trolig fortsatt nedgång i efterfrågan på utsädesanalyser, bör incitamenten för nya aktörer vara svaga på medellång sikt.

Ett förbud för staten att erbjuda tjänster i den fria sfären skulle med en hög grad av sannolikhet leda till att marknaden för rutinanalyser blir än mer koncentrerad. Ett enskilt stort företag, som också har koncerngemenskap med den dominerande aktören på utsädesmarknaden, skulle därmed få en betydande makt över två

närliggande marknader som är beroende av varandra. Erfarenheten visar att sådana dominerande företag tenderar att medvetet eller omedvetet, genom prissättningen eller på andra sätt, styra marknaden i önskad riktning. Sådana förfaranden kan under vissa förutsättningar utgöra brott mot konkurrenslagens (1993:20) bestämmelser om missbruk av dominerande ställning. Det kan dock finnas skadliga effekter som inte kan motverkas med lagtillämpning. Det finns, vid sidan av Lantmännen, en handfull små och ett tjugotal mycket små företag på utsädesmarknaden. Företrädare för de små utsädesföretagen har pekat på att den administrativa bördan kan öka om de tvingas vända sig till flera olika aktörer i ett certifieringsärende. De har ganska samstämmigt för utredningen förklarat att SUK spelar en viktig roll i deras verksamhet och att egenkontroll inte alltid är ett realistiskt alternativ för dem. De har understrukit att den statliga utsädeskontrollen i sin nuvarande omfattning utgjort en garanti för att även de minsta företagen skall ha tillgång till analystjänster på skäliga villkor.

Härtill kommer att det behövs en viss volym av analysärenden för att kompetensen skall kunna upprätthållas. Eftersom det statliga laboratoriet skall vara referenslaboratorium också i fortsättningen, ställs stora krav på kompetensen. Utredningen anser att denna faktor inte skall underskattas.

Statskontoret har i ett brett upplagt utredningsprojekt, på uppdrag av regeringen, analyserat riskfaktorer för konkurrensen i samband med statlig verksamhet på knappt 140 olika områden.¹⁰ Utsädeskontrollområdet ingår i Statskontorets analys. Sju olika riskfaktorer kan enligt Statskontoret identifieras, så som

1. att myndigheten bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad,
2. att myndigheten delvis finansieras med anslag (risk för korssubventionering),
3. storleken på den verksamhet myndigheten bedriver i konkurrens med företag på en marknad,
4. storleken på de företag som myndigheten konkurrerar med (små företag utgör en riskfaktor),
5. att myndighetsutövning förekommer som berör de företag myndigheten konkurrerar med,
6. att myndigheten har tillgång till strategisk infrastruktur och, slutligen

¹⁰ Statskontorets rapport (2000:16) Staten som kommersiell aktör

7. att myndigheten har en inköparroll på samma marknad där konkurrerande verksamhet bedrivs.

Statskontoret har med små företag generellt avsett företag med färre än femtio anställda. När det gäller storleken på den statliga verksamhet som bedrivs i konkurrens, har verksamheter större än 30 miljoner kronor per år ansetts utgöra en riskfaktor.

Statskontoret bedömde att den statliga verksamheten inom utsädesområdet svarade mot 4 av de 7 riskfaktorerna, nämligen 1, 2 4, och 5. Utredningen menar att bedömningen kan diskuteras bl.a. mot bakgrund av händelseutvecklingen sedan Statskontorets studie genomfördes år 2000. Den anslagsfinansierade delen i SUK är obetydlig och avser en klart avgränsad del av verksamheten (internationellt arbete m.m.). Kriteriet med tillgång till infrastruktur har kommit i en annan dager sedan Statskontorets studie genomfördes. I kapitel 5 har SUK:s arbete med att ta fram ett modernt interaktivt datasystem för utsädeskontroll och certifiering redovisats. Systemet kan, beroende på hur det utformas, verka för eller emot en ökad konkurrens på marknaden för rutinanalyser av utsäde. Om systemet ger nätverkseffekter, på det sätt som beskrivits i kapitel 3, kan konkurrensen skadas. Ett samlat resultat av Statskontorets analys är dock att utsädeskontrollområdet inte tillhör de statliga områden som befinner sig i riskzonen för oacceptabel konkurrenspåverkan. Utredningen gör i allt väsentligt samma bedömning.

Vid en vägning av de olägenheter för konkurrensen som är förknippade med viss statlig verksamhet på den fria analysmarknaden mot de konkurrensproblem på andra marknader, men också de oönskade effekter för kompetensförsörjningen och för de minsta utsädesföretagen som kan bli följden av en fullständig marknadslösning, bör det förra alternativet trots allt förordas.

Det är ingen optimal lösning från konkurrenssynpunkt. Statlig verksamhet bedrivs i praktiken aldrig på samma villkor som privat. På en liten marknad, som den förevarande, kan sådana konkurrensnedvridande effekter dessutom förstärkas. Förslaget bör därför kompletteras med vissa åtgärder som kan motverka skadliga effekter.

En allmän utgångspunkt bör vara att den statliga verksamheten i den fria sfären skall bedrivas med insikt om hur marknadens mekanismer fungerar och så att konkurrensen störs så lite som möjligt. En viktig åtgärd bör därför vara att avveckla den speciella verksamhet med intern kvalitetskontroll åt Svalöf Weibull AB, som nu

bedrivs av SUK i Landskrona, men också i eventuella andra fall där den statliga inblandningen i företagens interna kvalitetssäkring har motsvarande omfattning och institutionaliserade form. Det finns två viktiga motiv för en sådan avveckling. Verksamheten är inte invändningsfri från utgångspunkten att myndigheters verksamhet skall bedrivas så att opartiskheten inte kan ifrågasättas. Härtill kommer konkurrensaspekten. Det rör sig om tjänsteproduktion på en marknad vars gränser klart framgår av regelverket. Enligt SUK skulle företagens interna kvalitetskontroll fördyras om den inte längre kan ske genom statens försorg. Det innebär, med hänsyn till att den statliga verksamheten bedrivs med underskott, att staten i praktiken subventionerar utsädesproduktionen i Svalöf Weibull AB, men också i andra företag som utnyttjar tjänsterna. Som framgått finns inte anledning för staten att helt upphöra att vara aktör i den fria sfären, inte heller när det gäller vägledande analyser, men verksamheten bör kännetecknas av återhållsamhet, ske med insikt om konkurrensens mekanismer och i vart fall inte gynna någon enskild aktör i den omfattning som här är fallet. Utredningen har också svårt att se att den interna kvalitetskontrollen åt Svalöf Weibull AB skulle ha en så avgörande betydelse för den statliga kompetensförsörjningen till utsädesanalyser i ett bredare perspektiv att de berörda nackdelarna uppvägs. Det kan också ifrågasättas om det är effektivt att bedriva analysverksamhet på två olika platser som ligger nära varandra. Lantbruksstyrelsen anförde år 1990 att en sådan lösning inte kunde anses rationell.¹¹ Bakgrunden var en situation som i mycket liknar den nuvarande med sjunkande efterfrågan på utsäde och analystjänster. Lantbruksstyrelsen föreslog därför, för övrigt på initiativ från SUK, att verksamheten skulle avvecklas i Landskrona och koncentreras till den dåvarande huvudenheten i Lund. Utredningen har inte funnit något som nu talar för en annan bedömning. En avveckling kan ske genom att avtalet sägs upp eller inte förlängs och att nya, friare, former för samarbete och tjänsteproduktionen till Svalöf Weibull AB, så väl som till andra utsädesproducenter, kan etableras. Utredningen anser sammantaget att det finns starka skäl, av flera slag, som talar för att samarbetet med Svalöf Weibull AB upphör, i vart fall i sin nuvarande institutionaliserade form, och att laboratorieresurserna i Landskrona i lämplig utsträckning integreras i den övriga verksamheten.

¹¹ Lantbruksstyrelsens rapport (1990:16) Utsäde – plombering sortprovning kontroll s. 25 ff.

Verksamhet i den fria sfären måste kunna identifieras i redovisningen. Det är därför viktigt att den statliga verksamheten redovisas på ett sätt som underlättar transparens.

Det system för informationshantering som för närvarande är under uppbyggnad måste utformas så att det inte ger konkurrensnedrivande nätverkseffekter. Det bör därför präglas av öppenhet för externa aktörer inom utsädeskontrollens område.

Bestämmelser som begränsar den fria marknadens storlek mer än EG:s regler kräver bör undanröjas. Det skulle underlätta för företagen att träda in. En sådan åtgärd är strategisk om statens engagemang i utsädeskontrollen på sikt skall kunna minska. Egenkontroll bör därför tillåtas i större utsträckning än som nu är fallet.

Slutligen bör effekterna av åtgärderna, såväl för konkurrensen som beträffande den nya utsädeskontrollens funktionssätt, utvärderas efter en tid.

Den förordade lösningen bör, i kombination med de kompletterande åtgärder i övrigt som nu berörts, leda till en ordning som är acceptabel från konkurrenssynpunkt och till att de statliga uppgifterna kan klargöras och ytterligare renodlas i den takt nya aktörer träder in.

Myndighetsstrukturen

Det arbete med att renodla statlig verksamhet som pågått sedan slutet av 1980-talet gäller inte bara var gränsen för den statliga verksamheten skall gå. Det är också en fråga om att skapa förutsättningar för en effektiv statsförvaltning med tydlig inbördes ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Av särskilt intresse i detta perspektiv är närliggande eller överlappande myndighetsfunktioner. Synergieffekter skall eftersträvas. Det gäller både direkta besparingseffekter och dynamiska effekter som kan uppstå t.ex. genom att kompetens koncentreras. Allmänna nedskärningar enligt "osthyvelsprincipen" riskerar i vissa fall att bli ett mindre verkningsfullt instrument. De förändringar som krävs i arbetet med omstrukturering av statlig verksamhet bör istället ske genom större ingrepp på område efter område i en fortlöpande process.¹² En uttalad strävan är t.ex. att minska antalet myndigheter. I mars 2004 aviserades att Ansvarskommittén (Fi 2003:02) senare under våren skall få tilläggsdirektiv att se över den statliga organisationen. Bak-

¹² Prop. 1997/1998:136 sid. 16.

grunden är att det trots flera försök under 1990-talet med att renodla uppgifterna i statens ca 300 myndigheter, fortfarande är svårt att överblicka den statliga verksamheten. Det kan också ifrågasättas om det ens är teoretiskt möjligt att på ett effektivt sätt styra så många myndigheter och verk.¹³

Utredningen anser att den statliga verksamheten inom vegetabilieområdet måste ses bl.a. utifrån detta perspektiv. En sammanslagning av myndighetsfunktionerna inom vegetabilieområdet har också många ekonomiska och operativa fördelar som borde vara uppenbara. Det är intressant att tänka sig en situation där här aktuella uppgifter redan under lång tid hanterats i en sammanhållen organisation. Vilka skäl skulle då ha funnits för att splittra verksamheten, geografiskt och strukturellt? Eftersom frågan ändå i någon mån kan vara kontroversiell, skall några sannolika positiva effekter beröras i det följande. Några nackdelar av betydelse från allmänna eller operativa utgångspunkter har enligt utredningens mening inte redovisats.

Bland myndigheterna inom vegetabilieområdet finns en stor sektormyndighet, Jordbruksverket (SJV) med ett övergripande ansvar för att genomföra jordbrukspolitiken. En viktig uppgift är att utfärda föreskrifter som närmare reglerar arbetet i övriga myndigheter inom samma område. Dessa myndigheter är Statens utsädeskontroll (SUK) och Statens växtsortnämnd (SVN). De senare har mer specialiserade uppgifter av operativ karaktär. Denna struktur och ansvarsfördelning tillkom för snart fyrtio år sedan. Sedan dess har stora förändringar skett i förutsättningarna för myndighetsarbetet. Anslutningen till EES-avtalet och EU-inträdet ställer betydligt större krav på internationellt arbete än tidigare. Flera frågor, som berör myndigheterna på liknande sätt, t.ex. frågan om genetiskt modifierade organismer i växtsorter och utsäde och om växtgenetiska resurser, har tillkommit under senare tid. GMO-frågan ställer höga krav på kompetens. Det är svårare att upprätthålla en hög och aktuell kunskapsnivå i små myndigheter än i större.

Som visats, bl.a. i kapitel 2 och 4, finns många och nära kopplingar, på flera olika plan, mellan de aktuella myndigheterna. Sortlistan, som är SVN:s ansvarsområde, är ett viktigt underlag i SUK:s verksamhet med certifiering, medan SUK tillhandahåller viktiga delar av underlaget för SVN:s beslut om intagning i sortlista. Vissa

¹³ Se Statsrådsberedningens pressmeddelande den 18 mars 2004.

provningar sker också genom Sveriges lantbruksuniversitet eller hos utländska officiella provningsorgan. SJV utfärdar föreskrifter som närmare reglerar hur den operativa verksamheten i SUK skall bedrivas men också regler för SVN, t.ex. föreskrifter om intagning av växtsorter i den svenska sortlistan. SJV svarar för det internationella arbetet med utsädesfrågor inom EU, medan SUK har internationella uppgifter inom ISTA och OECD. SVN har ett omfattande internationellt arbete inom växtförädlingens område som mer eller mindre direkt påverkar arbetet i SUK och SJV. SUK:s operativa arbete med utsädeskontroll bör utgöra ett viktigt underlag i SJV:s internationella arbete med utsädeslagstiftningen. Nära kopplingar finns alltså mellan de olika internationella arbetsfälten. SJV har också framhållit att de internationella arbetsområdena i EU respektive i ISTA och OECD i stora delar överlappar varandra. I utsädesdirektiven finns t.ex. krav på att laboratorieundersökning och andra officiella undersökningar skall ske i enlighet med gällande internationella metoder. De enda allmänt accepterade metoder som finns för laboratoriearbetet är de metoder ISTA utarbetat. Såväl SJV som SUK har till utredningen redovisat att informationsflödet mellan myndigheterna inte har fungerat tillfredsställande. Det gäller bl.a. löpande information om resultaten av det internationella arbetet på respektive område. Utsädeskontroll och sortfrågor har betydelse på flera sätt för SJV:s växtskyddsarbete i vid mening. Växtsorternas egenskaper i fråga om motståndskraft mot skadegörare av olika slag ligger å andra sidan inom SVN:s område. Antalet beröringspunkter mellan utsädeskontroll och växtskydd är stort. Det gäller t.ex. resultaten från fältbesiktningar i en mängd avseenden, men också i fråga om arbetet med utsädesanalyser. Både SUK och SJV producerar information till allmänheten om utsädeskontroll och certifiering. Informationen har i huvudsak samma innehåll. SUK:s information är dock mer inriktad på det praktiska arbetet, medan SJV i första hand fokuserar på regelverket.

För många små myndigheter är de krav som ställs på bl.a. ekonomisk redovisning betungande. Statskontoret har bedömt att de mindre myndigheterna, särskilt nämndmyndigheterna, har svårt att uppfylla de omfattande rapporteringskrav som ställs i författningsbestämmelser eller i regeringens beslut om regleringsbrev m.m. Förutom den ekonomiska redovisningen kan t.ex. nämnas att alla myndigheter senast den 1 mars varje år till justitiekanslern skall redovisa en förteckning över öppna ärenden. Dessutom skall myndigheterna, enligt den s.k. småföretagareförordningen (1998:1820),

årligen före den 1 februari rapportera till regeringen om sitt arbete med konsekvensanalyser under det gångna verksamhetsåret och därvid ange de praktiska erfarenheterna och resultaten av detta.¹⁴ Den senare typen av svårigheter berör i hög grad SVN och i inte obetydlig utsträckning SUK.

7.4 Förslag

7.4.1 Liberalisering av EG:s regler

Sverige skall i det internationella arbetet verka för en ytterligare liberalisering av EG:s regler om utsädeskontroll.

På många marknader där konsumentintresset gör sig starkare gällande än beträffande utsäde, t.ex. när det gäller skydd för liv och hälsa, är det sedan länge producenternas ansvar att se till att produkterna är säkra att använda och håller en hög kvalitet. Erfarenheterna härav är i regel goda. I många fall skall produkterna, liksom utsäde, svara mot specifika kvalitetskrav i standarder m.m. En avgörande skillnad i förhållande till utsädesmarknaden ligger i att producenterna inom dessa områden svarar för kvalitetskontrollen i egen regi och själva märker sina produkter med t.ex. CE-märke. Detta har i allt väsentligt samma funktion och innebörd som ett utsädescertifikat. Så är fallet med elektriska produkter och med olika slags maskiner såsom svarvar, motorsågar och andra motorredskap. Tidigare fanns även på elmaterielområdet en obligatorisk statlig förhandskontroll genom SEMKO, som utfärdade S-märke för produkter som genom testning befunnits motsvara gällande krav. SEMKO är numera en av flera kontrollanstalter på en marknad för provningstjänster. Tillverkaren ansvarar för att produkten är säker och kan genomföra de kontrollåtgärder som bedöms nödvändiga i egen regi eller genom att anlita en kontrollanstalt i Sverige eller i något annat land. Statens ansvar är att utöva tillsyn över systemets funktionssätt. Liknande system finns för motorfordon. Numera ansvarar fordonstillverkarna för att de fordon som produceras motsvarar ett typgodkännande som utfärdas av Svensk Bilprovning eller i vissa fall av Svensk Maskinprovning. Tillverkaren märker också fordonet med en tillverkarskylt varav bl.a. identifika-

¹⁴ Statskontorets rapport (2000:47) Översyn av verksförordningen – En förstudie

tionsuppgifter för typgodkännandet framgår. De nämnda områdena regleras, i motsats till utsädesområdet av EG-direktiv inom den s.k. nya metoden för teknisk harmonisering och standardisering (New Approach), som totalt omfattar ett tjugotal direktiv¹⁵.

Som berörts i det föregående har under senare år ett visst mått av egen kvalitetskontroll introducerats även inom utsädesområdet på försök. Systemet med sådan kvalitetskontroll permanentas nu. Det gäller också möjligheten för laboratorier hos utsädesföretagen att bli ackrediterade hos ISTA och få utfärda s.k. ISTA-certifikat. En viktig iakttagelse är att utvecklingen stadigt gått mot ett större, eller i vart fall i högre grad än tidigare institutionaliserat, inslag av egen kvalitetskontroll i utsädesproduktionen. Än så länge ställs dock formella krav på stickprov på de kontrollåtgärder som utförs inom egenkontrollen. Förfarandet leder till ökade kostnader för utsädesproducenterna, men också för övriga led i produktionskedjan och i förlängningen för konsumenterna. Utredningen har inte kunnat finna något underlag som talar för ett behov av stickprov i den omfattning som nu krävs. I Danmark har Plantedirektoratet konstaterat att stickprov på provtagningar som skett med automatiska provtagningsanordningar inte är ett effektivt sätt att övervaka provtagningsverksamheten. När problem upptäckts har det i regel skett i samband med tillsynsbesök.

Det kan också ifrågasättas om analyser från laboratorier som bedriver analysverksamhet i enlighet med ISTA:s metoder, vilket krävs enligt regelverket, behöver kontrolleras genom just stickprov och i den omfattning som nu föreskrivs. ISTA har, efter en ganska omfattande försöksverksamhet, inte funnit några kvalitetsskillnader mellan laboratorierna som kan kopplas till ägarförhållandena. En stickprovsfrekvens om 5 eller 10 procent ter sig mot den bakgrunden som en alltför omfattande och onödigt kostnadsdrivande åtgärd. Samma resonemang kan, med liknande argument, föras beträffande fältbesiktningar. Ett formellt krav genom EG-direktiv på ett visst antal stickprov leder också till en statisk och oflexibel tillsynsverksamhet. Detta står i skarp kontrast till vad som framförts till utredningen i olika sammanhang och innebär att växtmaterial är en biologisk materia, som kräver beredskap för omprioriteringar och snabba insatser.

¹⁵ Se t.ex. www.newapproach.org.

Samtliga kontrollerande aktörer verkar med stöd av auktorisation, licens eller annat officiellt tillstånd (godkännande). Ett återkallat tillstånd innebär i praktiken att verksamheten inte längre kan bedrivas. Detta bör, i kombination med statliga tillsynsinsatser i övrigt, utgöra ett kraftfullt incitament för kvalitet i kontrollverksamheten. Utredningen menar att det redan mot bakgrund av erfarenheterna av försöksverksamheten med egenkontroll och av verksamheten med fältbesiktning under officiell övervakning, finns skäl att tona ned, eller rent av slopa, kraven på obligatoriska och formaliserade stickprovskontroller. Det skulle innebära att tillsynsmyndigheten i väsentligt högre grad än som nu är fallet kan prioritera vilka slags tillsynsåtgärder som från tid till annan behövs, liksom vilka grödor och vilka delar av landet som bör bli föremål för tillsyn. Det kan inte uteslutas att stickprov också i framtiden kommer att spela en viktig roll i tillsynsarbetet, men utredningen anser att tillsynsmyndigheten utifrån rådande förhållanden själv bör avgöra vilken typ av insats som behövs och vilka resurser som skall avsättas.

En sådan ordning är för närvarande inte möjlig mot bakgrund av gällande EG-regler. En viktig slutsats är emellertid att Sverige bör verka internationellt för att de internationella kraven på obligatoriska stickprov minskar och på sikt slopas. Under tiden bör de svenska erfarenheterna dokumenteras med särskilt fokus på kvaliteten i de kontrollåtgärder som sker genom icke officiella aktörer.

7.4.2 En ny myndighetsstruktur

Avveckla Statens utsädeskontroll och Statens växtsortnämnd och för över myndigheternas arbetsuppgifter till Jordbruksverket. Den närmare organisationen bör utredas inom Jordbruksverket. Verket bör i också kartlägga i vilka delar ett samarbete med andra statliga organ i Sverige och i Norden kan ge synergieffekter och annat ömsesidigt utbyte.

Utredningen har redovisat en rad argument, såväl generella som mer konkreta, för en ny och mer renodlad myndighetsstruktur på vegetabilieområdet. Mot bakgrund av redovisningen i den delen anser utredningen att förslaget är väl underbyggt. I det följande skall därför endast ytterligare några myndighetsspecifika faktorer redovisas liksom några överväganden som kan utgöra underlag för Jordbruksverkets arbete med att organisera den nya verksamheten.

Statens växtsortnämnd

Statens Växtsortnämnd (SVN) bildades år 1971. Nämnden fullgör de uppgifter som framgår i växtförädlarrättslagen (1997:306) och utsädesförordningen (2000:1330). Kärnverksamheten avser prövning av ärenden om godkännande för intagning i sortlista och ärenden om registrering av växtförädlarrätt. Målet med verksamheten inom verksamhetsområdet jordbruk är en säker och konkurrenskraftig jordbruksproduktion som styrs av konsumenternas efterfrågan och bidrar till global livsmedelssäkerhet. Målet inom verksamhetsgrenen Växtprövning är att växtodlingen i hela landet skall ha tillgång till växtsorter som ger möjlighet för en växtodling som är anpassad till odlingsförutsättningarna i landet och till behovet av en uthållig växtodling. SVN skall också aktivt delta i det internationella arbetet på området. SVN utger också en publikation, Meddelande från Statens växtsortnämnd som utkommer med 4 nummer per år. Registreringsverksamheten skall finansieras med avgifter som bestäms av nämnden, utom i fall som avses i 15 § avgiftsförordningen (avgifter för kopiering m.m.). För 2004 beräknas avgiftsuttaget uppgå till 1 795 000 kronor och utgifterna till 1 802 000 kronor. Ett sådant utfall leder till ett ackumulerat underskott år 2004 om 296 000 kronor. Avgiftsintäkterna skall redovisas mot inkomsttitel 2552, dvs. Övriga offentligrättsliga avgifter.

Nämnden har nio ledamöter, som representerar olika slags sakkunskap med betydelse vid prövning av nämndens ärenden. Nämndens ordförande är jurist med mångårig erfarenhet av förvaltningsjuridik. Övrig expertis utgörs av växtvetenskaplig expertis, juridisk expertis med domarbakgrund och särskild inriktning på immaterialrätt, genteknisk expertis samt ledamöter med erfarenhet av utsädeskontroll och den sortprovning som ligger till grund för nämndens beslut. Dessutom finns kompetens inom lantbruksområdet för att säkerställa att brukarintresset vägs in i nämndens bedömningar.

Nämnden sammanträder 3 gånger per år. Beredning och handläggning av löpande ärenden handhas av ett arbetsutskott som består av nämndens ordförande och vice ordförande med kanslichefen som föredragande och sekreterare. Det löpande arbetet i nämndens kansli sköts av en kanslichef och en deltidsanställd assistent. Vid sidan av kärnverksamheten förekommer också andra typer av löpande uppgifter, såsom att svara på remisser m.m. SVN anlitar Kammarkollegiets enhet för administrativ service för ekonomi- och löneadministration. Dessutom används konsulter för uppbyggnad och underhåll av datasystemet.

Det finns flera uppenbara nackdelar med den nuvarande ordningen, men det kan också finnas fördelar. SVN har t.ex. redovisat att frågor om sortlista och växtförädlarrätt nu står i fokus på ett annat sätt än som skulle vara fallet om de hanterades i en större myndighet. I en stor organisation riskerar dessa frågor att "försvinna" bland andra ärenden. Det är lättare för ledamöterna i nämnden att nå Stockholm än andra orter i landet. Det har också framhållits att de personer som för närvarande verkar i nämndens arbetsutskott bedriver sin verksamhet i stockholmsområdet. SVN har också pekat på nackdelar med den nuvarande organisation, t.ex. sårbarheten och höga kostnader för den ekonomiadministration som den statliga redovisningen medför. Frågan om sårbarheten skall ses i ljuset av att SVN inte disponerar över hur många ärenden som måste handläggas. Vissa tider har stora svängningar skett i nämndens arbetsbelastning. År 1997 ökade antalet ansökningar kraftigt som en följd av att ett nytt ansökningsförfarande infördes. I samband med anslutningen till EES-avtalet och EU-medlemskapet uppstod behov av ett avsevärt merarbete för att anpassa den svenska sortlistan till EU-systemet.

Utredningen bedömer sammantaget att flera starka skäl talar för att uppgifterna inom SVN förs över till SJV. Inte minst bör näm-

dens arbete vara alltför strategiskt för att utsättas för den risk sårbarheten utgör. De direkta synergieffekterna kan förväntas leda till en viss, men i sammanhanget ganska måttlig minskning av de samlade administrativa kostnaderna (over head-kostnader). De dynamiska effekterna kan däremot bli betydande. Utredningen anser att nämnden kan utgöra en viktig kunskapskälla och en betydelsefull resurs i SJV, liksom verket givetvis kan tillföra viktig kompetens i arbetet med sortfrågor m.m. i ett bredare perspektiv än som hittills varit möjligt.

Statens utsädeskontroll

Verksamheten vid SUK har utförligt beskrivits i kapitel 5. Vad som anförts i det föregående gäller i tillämpliga delar också SUK och behöver inte upprepas här. Däremot bör understrykas att internationaliseringen, som är en följd av bl.a. medlemskapet i EU, innebär att samarbetet mellan SUK och SJV har intensifierats. Hur stor effektivisering som kan uppnås beror i hög grad på hur SJV väljer att organisera verksamheten. Direkta synergieffekter kan i första hand förväntas när det gäller det administrativa arbetet med ekonomisk redovisning, personalfrågor m.m. SUK använder för närvarande mellan 4 och 5 årsarbetskrafter i denna del. När det gäller de dynamiska effekterna bedömer utredningen att det finns så många beröringspunkter och kontaktytor mellan SUK och SJV, men också i förhållande till SVN, att en samlad organisation bör erbjuda betydande fördelar.

Förslaget har också en nära koppling till frågan om SUK:s lokalisering. Utredningen bedömer att den nuvarande verksamheten i Landskrona är olämplig av skäl som utvecklats i det föregående. Lokaliseringen i Svalöv är inte heller invändningsfri mot bakgrund av den anknytning till Svalöf Weibull AB den innebär.

Organisation och lokalisering

Utredningen är inte en organisationskommitté och saknar den samlade kompetens och de resurser som krävs för att i detalj föreslå hur aktuella verksamheter bör organiseras och lokaliseras. Det föreslagna huvudmannskapet ger SJV stora möjligheter att organisera verksamheten så som myndigheten finner lämpligt utifrån

budgetmässiga och operativa utgångspunkter. Frågan var verksamheten skall bedrivas är central i detta sammanhang. Under utredningsarbetet har många synpunkter, särskilt på lokaliseringsfrågan, inkommit från olika aktörer. En rad andra faktorer som kan ha betydelse har också berörts. Utredningen anser att det finns skäl att här redovisa något av detta underlag.

Vägledande principer

Mot bakgrund av utredningens slutsatser i det föregående bör arbetet med en ny organisation vägledas av vissa principer. En viktig utgångspunkt bör vara att den statliga verksamheten med utsädeskontroll inte skall skada konkurrensen på t.ex. marknaden för rutinanalys av utsäde. Verksamheten skall också bedrivas på ett sätt så att nya marknader kan uppstå och växa. Det kan t.ex. gälla en potentiell marknad för fältbesiktning. Det kan finnas många orsaker till att sådana nya marknader inte uppstår. Det är dock angeläget att den statliga verksamheten, eller utformning och tillämpning av regelverken, inte mer än nödvändigt utgör en sådan begränsande faktor. Utredningen anser därför att verksamheten skall genomsyras av öppenhet i förhållande till fria aktörer. Det gäller även i fråga om officiella kontrolluppgifter, som i framtiden kan komma att övertas av oberoende icke statliga organ när det är en lämplig lösning. Företag och enskilda personer som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet med utsädeskontrollåtgärder, av vad slag det vara må, bör prövas mot regelverket på icke diskriminerande grunder. Ovidkommande omständigheter, så som bedömningar om i vad mån det finns utrymme på marknaden för ytterligare aktörer, bör därför inte vägas in i beslut om tillstånd. Det är en fråga för marknadens aktörer att ta ställning till.

Redovisningen

Det kan diskuteras var gränsen går mellan offentlighetsrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet inom SUK. För budgetåret 2004 har för SUK:s räkning budgeterats intäkter om drygt 28,5 miljoner kronor i *offentlighetsrättslig verksamhet* och drygt 4,7 miljoner kronor i *uppdragsverksamheten*. Alla avgiftsintäkter får disponeras fritt och utredningen ser ingen anledning att ändra på det. Härtill kommer

anslag med 831 000 kronor. Det innebär att en stor del av den konkurrensutsatta verksamheten i den fria sfären, i huvudsak på marknaden för rutinanalys av utsäde, måste ha bedömts vara offentlig-rättslig. Utredningen ifrågasätter om det, mot bakgrund av de senaste årens utveckling av egenkontrollen, är en rimlig bedömning. Många av de kontrollåtgärder som sker i samband med certifiering kan utföras, och utförs idag, av utsädesproducenterna och av andra icke statliga organ såsom FMAB och enskilda analysföretag. Utredningen anser att bedömningen av vad som är offentlig-rättslig verksamhet respektive uppdragsverksamhet i utsädeskontrollen bör ses över i samband med att den nya verksamheten organiseras. Målsättningen bör vara att all verksamhet i den fria sfären skall kunna identifieras i redovisningen. Det är också det huvudsakliga syftet med att i redovisningen skilja mellan offentlig-rättslig verksamhet och uppdragsverksamhet.

Lokaliseringen

SUK har för sin del understrukt betydelser av en samlad organisation för utsädeskontroll. Ett viktigt skäl för detta är, enligt SUK, att de olika kontrollmomenten hänger nära samman och att den kompetens som krävs i respektive del samverkar. Enligt SUK kan dessa fördelar gå förlorade om utsädeskontrollverksamheten splittas på flera händer eller på flera orter. Olika företrädare för små och medelstora företag i utsädesbranschen har redovisat en liknande uppfattning och framhållit att utsädeskontrollen bör vara sammanhållen, organisatoriskt och geografiskt, också i framtiden. Det gäller särskilt certifierings- och analysverksamheten. Vissa branschföreträdare har föreslagit en lokalisering till Alnarp och pekat på att de yttre förutsättningarna där är gynnsamma med god tillgång till närliggande kompetens, försöksareal och lokaler. Ett företag har för sin del anfört att en placering i Alnarp kan innebära samordningsfördelar med Nordisk genbank liksom med SLU:s försöksstation Lönnstorp i Alnarp när det gäller kontrollodlingar, maskiner och personal och menar att Alnarp därigenom skulle kunna bli ett nationellt kompetenscentrum för svenskt jordbruk, inte minst genom att t.ex. Växtskyddscentralen, som är en del av SJV, Scangene, Svensk Raps och SLU redan finns på plats.

De argument SUK och utsädesföretagen fört fram bör givetvis vägas in i bedömningen, men andra lösningar, t.ex. möjligheten att

upphandla större eller mindre delar bör också värderas. Redan nu upphandlar SUK tjänster avseende GMO-analyser. Dessa genomförs för övrigt av Scangene i Alnarp. Jordbruksdepartementet har upplyst att det finns lediga lokaler i Alnarp, som tidigare disponerats av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Nu gällande hyresavtal för lokalerna löper fram till år 2009. SUK:s hyresavtal avseende mark och lokaler i Svalöv löper till år 2007.

Formell kritik har framförts mot verksamheten med intern kvalitetskontroll åt Svalöf Weibull AB. Det har också i olika sammanhang ifrågasatts om det är lämpligt att bedriva huvudverksamheten i lokaler och på mark som hyrs av Svalöf Weibull AB i Svalöv. Vaktmästeri- och telefonväxeltjänster tillhandahålls också av bolaget mot ersättning. Utsädesproducenterna har framfört att kontrollodlingsverksamheten är en särskilt känslig punkt i detta sammanhang.

En utgångspunkt bör vara att verksamheten med intern kvalitetskontroll åt Svalöf Weibull AB som nu bedrivs i Landskrona bör avvecklas, i vart fall i sin nuvarande institutionaliserade form. Nödvändiga resurser bör koncentreras till huvudlaboratoriet. Nuvarande lokalisering i Svalöv, med den koppling till Svalöf Weibull AB den innebär, är enligt utredningens mening inte heller invändningsfri. Jordbruksverket bör därför söka och värdera alternativa lösningar i denna del. Det är möjligt att en omlokalisering till Alnarp kan vara praktisk och lämplig från flera utgångspunkter. En sådan lösning skulle, i kombination med en avveckling av verksamheten i Landskrona, dels innebära synergier med de närliggande verksamheter som redan finns i Alnarp, dels leda till att kopplingarna till Svalöf Weibull AB, som kan skada både marknaden och myndighetens opartiskhet, kan upplösas. Rationaliseringseffekten bör kunna bli avsevärd och statens roll skulle därigenom också förtydligas.

SUK har efterfrågat ett närmare samarbete med SLU. Även branschföreträdare har pekat på fördelar med ett sådant samarbete. Inom SLU finns många olika institutioner och enheter och SLU:s verksamhet bedrivs på många platser i landet. Utredningen har inte kunnat göra en samlad bedömning av var lämpliga kontaktytor kan finnas och var utsädeskontroll respektive de olika verksamheterna inom SLU kan finna synergieffekter och samarbetsmöjligheter. Institutionen för växtvetenskap i Alnarp kan vara en sådan del inom SLU. Det kan också gälla Fältforskningsenheten och Enheten för växtpatologi. SJV bör därför i samråd med SLU, kartlägga

sådana möjligheter till samarbete och utbyte när det gäller lokaler, personal, försöksfält, inventarier och andra resurser. Utredningen har erfarit att vissa förändringar av SLU:s organisation planeras, som kan ha betydelse för den framtida lokaliseringen av utsädeskontrollen. En nedläggning av Fältforskningsenheten har bl.a. diskuterats. Det är mot den bakgrunden viktigt att samråd kan påbörjas skyndsamt.

Utredningen har inte funnit några hinder mot att myndigheter och institutioner inom utsädeskontroll i olika länder samarbetar i högre utsträckning än som nu är fallet. Det har dock inte heller här varit möjligt att närmare utreda i vilka delar ett sådant samarbete kan vara möjligt. Vissa initiativ har förekommit från finska utsädesproducenter, som efterfrågat certifieringstjänster i Sverige. Traditioner och den statliga rollen kan antas motverka en sådan gränsöverskridande myndighetsutövning. Det kan knappast heller åligga SUK, eller någon annan svensk myndighet, att svara för den finska certifieringsverksamheten. Däremot bör det finnas ytterligare synergieffekter i ett samarbete med andra myndigheter och institutioner också över nationsgränserna. Det bör i första hand gälla de nordiska länderna och möjligen också Baltikum. SJV bör därför närmare kartlägga i vilka delar sådana samarbeten kan utvecklas i samråd med berörda organ i första hand i Finland, Danmark och Norge.

7.4.3 Ett öppet datasystem

Ge Jordbruksverket i uppdrag att vidareutveckla det datasystem för utsädeskontroll som Statens utsädeskontroll börjat bygga upp. Målsättningen bör vara ett system som är öppet för alla aktörer inom utsädeskontroll, såväl statliga som oberoende och privata.

Under högsäsong i utsädesframställningen är tid en knapp resurs. Utsädesföretagen har efterfrågat en snabbare informationsöverföring av t.ex. analysdata än som nu sker via traditionell postgång. En central komponent i utredningens förslag utgörs av ett *utvecklat webbaserat datasystem* för utsädeskontroll. SUK har sedan något år tillbaka arbetat med att utveckla ett sådant system. Arbetet tycks dock, i vart fall hittills, ha haft ett "inifrån-och-ut-perspektiv". Det ligger inget anmärkningsvärt i det. Systemet torde i första hand ha

utvecklats för att tillgodose myndighetens eget behov av administrativt stöd. Planer finns dock på flera nya funktioner, som öppnar för externa användare. Det gäller t.ex. en möjlighet för utsädesföretagen att registrera certifieringsärenden via myndighetens hemsida och en möjlighet för externa laboratorier att elektroniskt överföra analysdata till myndigheten. AnalyCen Nordic AB, liksom FMAB har också utvecklade datasystem, som i första hand torde vara avsedda för den interna verksamhetens behov. Klara fördelar bör finnas med att möjliggöra kommunikation mellan de olika systemen, på det sätt som nu är aktuellt i Storbritannien. AnalyCen har dock uppgivit att något närmare samråd med branschföreträdare inte förekommit i denna fråga, i vart fall inte mellan AnalyCen och SUK.

Utredningen anser att det är ett värdefullt arbete som SUK bedrivit i denna del och att många av de planerade funktionerna är viktiga för att utsädeskontrollverksamheten skall kunna effektiviseras och moderniseras. Arbetet med att utveckla nya funktioner i SUK:s datasystem, framför allt att öppna det för externa aktörer, tycks också ha intensifierats under den senaste tiden.

En fråga av stor betydelse är att underlätta konkurrens på olika marknader inom utsädeskontrollområdet. Det är därför angeläget att systemet är öppet för alla berörda aktörer, dock med varierande grad av behörighet. Jordbruksverket bör ställa ut behörighet till alla användare som önskar sådan på icke diskriminerande villkor. Behörighet meddelas när respektive aktör fått det godkännande som krävs för respektive verksamhet. Varje aktör bör också ha tillgång till systemet via personlig e-legitimation eller liknande. Fältbesiktare och utsädeslaboratorier bör kunna föra över resultaten av sina respektive kontrollåtgärder. Resultat från fältbesiktning kan med tiden i många fall matas in direkt på besiktningssplatsen, via trådlöst internet. Detsamma gäller resultaten av kontrollodlingen. Utsädesföretagen skall kunna följa varje enskilt ärende via vilken dator som helst, som är ansluten till internet. De bör också fritt kunna välja vilket analysföretag de vill vända sig till. I systemet kan även förändringar i kraven på utsädeskontroll snabbt läggas in. Dessutom kan föreskrifter, anvisningar och allmän information integreras i systemet.

I systemet kan också, vilket redan planerats för inom SUK, en automatik byggas in, som innebär att aktörerna och myndigheten underrättas när en åtgärd utförts, när kompletteringar behövs eller när underlaget för certifieringsbeslut är komplett.

Det föreslås att Jordbruksverket får i uppdrag att vidareutveckla datasystemet för utsädescertifiering. Verket bör också fortlöpande ansvara för driften. De avgörande skillnaderna mellan det nu beskrivna systemet och det som SUK hittills arbetat med är dels öppenheten för alla aktörer, dels att det ger bättre förutsättningar att bli ett samlat medium för såväl utsädeskontrollens administration som för allmän och mer specifik information om utsädeskontroll, certifiering, regelverk, sortlista, metodbeskrivningar och angränsande områden, t.ex. växtskyddsfrågor och frågor om internationell handel med utsäde och växtmaterial. Arbetet bör ske i samråd med övriga aktörer för att olika användaraspekter skall kunna tillvaratas och så att olika befintliga systemlösningar kan samordnas.

Uppbyggnaden av SUK:s datasystem har finansierats med avgiftsintäkter. Utredningen anser att så bör ske också i fortsättningen.

7.4.4 En utökad egenkontroll

Ge Jordbruksverket i uppdrag att ta fram föreskrifter som fullt ut öppnar för egenkontroll i alla de delar och i den omfattning som EG:s regler medger.

Det är i första hand regelverken som begränsar den öppna utsädeskontrollmarknadens möjlighet att växa. En viktig iakttagelse är att de svenska reglerna är strängare än vad som är nödvändigt mot bakgrund av EG:s regler. Det gäller främst möjligheten till egenkontroll. För närvarande är egenkontroll endast tillåten beträffande bruksutsäde av stråsäd. Stråsäd har stor betydelse, både för jordbruket och i certifieringssammanhang. Det finns dock, såvitt utredningen kan bedöma, ingen anledning att begränsa egenkontrollen till enbart bruksutsäde. Egenkontroll är möjlig också för beta, foderväxter och oljeväxter. Beta och oljeväxter svarar för små andelar av odlingen och av certifieringsverksamheten, men foderväxter spelar en inte obetydlig roll.

En utökning av möjligheten till egenkontroll innebär att marknaden öppnas upp för konkurrens i betydligt högre grad än hittills. En större marknad kan ge utrymme för företagen att utöka sin interna kontrollverksamhet. En åtgärd som den föreslagna är därför

av strategisk betydelse när det gäller att renodla statens ansvar för utsädeskontrollåtgärder. En större marknad kan även underlätta för nya aktörer att komma in på marknaden. Det kan stärka konkurrensen. I vilken utsträckning det sker beror på överväganden och bedömningar inom utsädesföretagen och hos företag i närliggande branscher. En viktig utgångspunkt är emellertid att regelverket inte får hämma marknaden mer än vad som kan motiveras utifrån allmänna intressen, t.ex. växtskyddsintresset.

7.4.5 Översyn av regelverken i övrigt

Ge Jordbruksverket i uppdrag att kartlägga vilka övriga regler för försäljning av utsäde som är strängare än vad som EG:s regler kräver samt att bedöma om de behövs alternativt kan upphävas eller ändras i syfte att förenkla regelverket.

Under utredningsarbetet har på utsädesområdet flera svenska detaljregleringar identifierats som är strängare än vad EG:s regler kräver. Det kan inte uteslutas att vissa av dessa regleringar inte längre behövs och att de också i vissa fall kan hämma marknaden. En översyn bör därför ske av de svenska reglerna för försäljning av utsäde m.m. i de delar där de ställer större krav på utsädet och på åtgärder för kontroll av utsäde än som krävs enligt Sveriges internationella förpliktelser. För att kunna ta ställning till det krävs en bredare kompetens och ett samråd med flera olika aktörer än vad som är möjligt inom ramen för utredningen. Mot den bakgrunden bör Jordbruksverket få i uppdrag att genomföra en sådan översyn.

7.4.6 Följ och analysera utvecklingen

Ge Jordbruksverket i uppdrag att följa utvecklingen på marknaderna för utsäde och utsädesanalyser samt att göra en samlad utvärdering efter en tid. Utvärderingen bör ske från ett konkurrensperspektiv men också omfatta en allmän bedömning av den nya utsädeskontrollens funktionssätt inom jordbruksområdet.

Förslagen innebär, om de genomförs, vissa förändringar i marknadernas spelregler men också i förutsättningarna för den statliga

verksamheten. Det finns därför skäl att följa utvecklingen och göra en samlad utvärdering såväl från ett konkurrensperspektiv som när det gäller utsädeskontrollens funktionssätt.

Utredningen har bedömt att staten också i fortsättningen bör kunna erbjuda analystjänster på den öppna marknaden. Det har också framgått att det inte är en optimal lösning från konkurrenssynpunkt, som inte heller tillgodoser behovet av att renodla statens verksamhet. Vissa åtgärder har därför föreslagits som kan stärka konkurrensen. En viktig utgångspunkt är att staten inte skall gynna eller missgynna vissa företag och att den statliga verksamheten på de fria marknaderna skall bedrivas med insikt om marknadernas funktionssätt. Det är mot den bakgrunden också angeläget att utvecklingen på marknaderna följs upp från ett konkurrensperspektiv. Den strukturella utvecklingen är en viktig faktor i detta sammanhang, men analysen bör även omfatta andra faktorer som påverkar konkurrensen så som regelverkens utveckling och förutsättningarna för internationell handel. Det är också angeläget att bedöma effekterna av det statliga engagemanget på de fria marknaderna liksom effekterna av de åtgärder som föreslagits i övrigt för att stärka konkurrensen t.ex. ett öppet datasystem och en utökad egenkontroll.

Utredningens förslag innebär också vissa förändringar i verksamhetens organisation och sannolikt också när det gäller dess lokalisering i vissa delar. Sådana förändringar kan inverka på resultaten. Kompetensförsörjningen är t.ex. en central fråga i detta sammanhang. Utvärderingen bör därför också omfatta en bedömning av utsädeskontrollens funktion, t.ex. om kvaliteten i verksamheten har förändrats och i så fall på vilket sätt och vad som är orsaken.

Jordbruksverket bör få i uppdrag att följa utvecklingen på marknaderna för utsäde och utsädesanalyser, liksom när det gäller utsädeskontrollverksamheten i stort, samt att göra en samlad utvärdering efter 3–4 år. Verket bör även lämna förslag till de eventuella åtgärder som kan behövas för att förbättra marknadernas eller kontrollverksamhetens funktionssätt och göra en bedömning av om och på vilket sätt det statliga engagemanget kan minska.

7.5 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Förslagen leder, om de genomförs, dels till vissa permanenta ekonomiska effekter, huvudsakligen effektiviseringar, dels till vissa kostnader för genomförandet.

Permanent effekter

När det gäller de permanenta effekterna bedömer utredningen att den samlade personalanvändningen i utsädeskontrollen kan minska med 3-4 årsarbetskrafter. Det är främst inom personalarbete, ekonomiredovisning och annan administrativ service som sådana effekter uppstår. Det förutsätts att den operativa verksamheten drivs vidare på samma sätt som tidigare, med undantag för den interna kvalitetskontroll som nu sker enligt särskilt avtal med Svalöf Weibull AB. En avveckling av den verksamheten i sin nuvarande, institutionaliserade form innebär inte ett förbud för myndigheten att utföra frivilliga utsädesanalyser åt det aktuella bolaget eller åt andra aktörer. Mot den bakgrunden bör den föreslagna avvecklingen leda till måttliga personalneddragningar inom analysverksamheten, som inte bör påverka den långsiktiga kompetensförsörjningen på ett skadligt sätt. Utredningen bedömer att en neddragning med 1-2 årsarbetskrafter kan bli aktuell som en effekt av åtgärden. De dynamiska effekter som kan förväntas bli en följd av förslagen är svåra att beräkna. Rimligen kan antas att ytterligare 1-2 årsarbetskrafter på sikt kan sparas som ett resultat av sådana effekter. Den samlade dimensioneringen bör, om förslagen genomförs, kunna minska med mellan 5 och 10 årsarbetskrafter i förhållande till dagsläget.

Utredningen har, med undantag för vad som nedan redovisas om utsädeskontrollen, inte funnit kostnader som kan förväntas öka som en följd av förslagen. Den föreslagna vidareutvecklingen av datasystemet för utsädeskontroll skall, liksom hittills, finansieras genom avgiftsintäkter. Kostnaderna bör för övrigt, med hänsyn till det ringa antalet användare, bli måttliga i denna del.

Omställningskostnader

I samband med att förslagen genomförs kommer också direkta omställningskostnader, t.ex. flyttkostnader, att uppstå. Hur stora dessa blir är helt beroende av hur Jordbruksverket väljer att organisera och lokalisera verksamheten i dess olika delar. Det är knappast meningsfullt att närmare föregripa de bedömningar som ska ligga till grund för sådana beslut och föra resonemang om kostnader för olika hypotetiska lösningar. Däremot bör de kostnader beräknas, som uppstår vid en omlokalisering av utsädeskontrollverksamheten inom Skåne och med utgångspunkt i att verksamheten även i fortsättningen skall bedrivas inom ramen för en samlad enhet.

SUK har för utredningens räkning gjort en sådan uppskattning utifrån myndighetens kännedom om de lokala förhållandena. SUK påpekar dock att beräkningarna är preliminära och att det finns många osäkerhetsfaktorer. Beräkningarna är gjorda med förutsättningen att det finns åtminstone grundläggande laboratoriefaciliteter på den nya lokaliseringsorten. Vidare förutsätts att det finns möjlighet att köpa tjänster i form av telefonväxel, vaktmästeri, sophantering, etc. I annat fall måste sådana tjänster utföras av egen personal, varvid nyanställningar blir aktuella.

Praktiska frågor

En omlokalisering bör, för att den löpande verksamheten ska störas så lite som möjligt, ske under juni månad. Laboratoriet ska alltså kunna fungera från och med den växtodlingssäsong som börjar den 1 juli. Kontrollodling och DUS-testning, som pågår under sommaren, måste antingen påbörjas på den nya lokaliseringsorten före flyttning eller avslutas i Svalöv efter det att verksamheten har flyttat. Sannolikt leder en kombination till störst flexibilitet. Det ställs emellertid stora krav på planering för att kostnader för dubbla arrenden, resor, traktamenten m.m. inte ska bli orimligt höga. SUK bedömer inte att det är nödvändigt att ordna med alternativ laboratoriekapacitet under omställningstiden. Det förutsätter dock att beslut fattas i god tid.

Kostnaderna

Beräkningarna avser omlokalisering till Alnarp. Alternativa lokaliseringar har inte kostnadsberäknats särskilt, men kan antas uppgå till minst samma kostnad som alternativet med Alnarp. Kostnaden för att ställa i ordning ett laboratorium är svårast att bedöma.

Följande kostnadsposter kan i huvudsak identifieras:

- Konsultkostnader för flödeshantering, ombyggnad, och inredning
- Ersättning av inredning som är fast monterad i befintliga lokaler eller som av annat skäl inte lämpligen kan flyttas
- Anpassning av lokaler till verksamhetens krav och till arbetsmiljökrav, t.ex. dammsugningsanläggning, inläggningsutrustning som kräver inluft och utsug, dragskåp och dragbänkar, separata utsug för kemikalieskåp etc.
- temperaturövervakning och trefas eluttag i vissa fall
- Minst tre kyl- och konstantrum
- Installation av brand- och inbrottslarm
- Installation av nytt fastighetsnät för datasystem, flyttning och återinkoppling av nätverk och extern kommunikation
- Fysisk flyttning av inventarier och utrustning
- Avveckling av avtal som är knutna till nuvarande lokalisering

Avtal som behöver avvecklas är t.ex. hyresavtal, städavtal, telefon, vaktmästeri, avfallshantering, larm och bevakning, arrende och företagshälsovård. Sammantaget bedömer SUK att de direkta omställningskostnaderna uppgår till ca 2 miljoner kronor. Härav utgör ca 250 000 kronor engångskostnader för t.ex. flyttning. Övriga kostnader avser investeringar. SUK beräknar också att driftkostnaderna kan komma att öka något i Alnarp. Sammantaget bedöms dessa kostnader öka med mellan 600 000 och 700 000 kronor per år. Det är en följd bl.a. av en högre hyresnivå (ca 300 kronor per m²) och tillkommande kostnader för hyra av renseri, vissa förvaringsutrymmen och vattenförbrukning. Vatten ingår för närvarande i hyran.

Statens växsortsnämnd

Utredningen bedömer det inte är uteslutet att Statens växsortsnämnds kansli kan komma att flyttas till Jönköping. I sådant fall uppstår flyttkostnader också i den delen. Dessa kan preliminärt beräknas uppgå till mellan 100 000 och 200 000 kronor.

7.6 Konsekvenser för små företag m.m.

Utredningen föreslår inte någon neddragning i statens service till de små företagen inom utsädesområdet. Förslagen bedöms inte heller i övrigt innebära några förändringar av betydelse för de små företagen på marknader som berörs. Snarare bör förutsättningarna för företagande och sysselsättning förbättras något, t.ex. genom att marknaden för analystjänster vidgas och förutsättningarna för en effektiv konkurrens bör förbättras som en följd av förslagen. Utredningen har inte funnit att förslagen ger några konsekvenser i de övriga avseenden som anges i eller följer av §§ 14–16 i kommittéförordningen (1998:1474).

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Jan Hyttring, Statens utsädeskontroll

Som expert i rubricerade utredning vill jag anföra följande med anledning av utredningens förslag att Statens utsädeskontroll skall upphöra som egen myndighet och inordnas i Statens jordbruksverk. Statens utsädeskontroll har en mycket rationell verksamhet som medger stor flexibilitet i utförandet av arbetsuppgifter såsom provtagning, analysering, kontrollodling, DUS-tester och tillsyn av efterlevnaden av certifieringssystemet enligt lagstiftning, förordning och föreskrifter. Med femtio anställda som under några somarmånader i det närmsta fördubblas kan man inte med fog påstå att myndigheten är av den litenheten att det skulle utgöra skäl för avveckling och uppgående i en stor myndighet. I utredningens kapitel 7, Överväganden och förslag, anförs att små myndigheter har svårare att möta nya krav eller nedgångar i efterfrågan på myndighetens tjänster än större organisationer. Senare års utveckling av myndighetsstrukturen i Sverige har väl i praktiken visat på motsatsen genom det antal mycket små myndigheter som tillkommit inom specialiserade områden. Inom Statens utsädeskontrollns ansvarsområde finns i stort sett bara specialiserade uppgifter som inte hittar sin motsvarighet i annan statlig verksamhet med undantag för administration av löner, fakturering och personal. Utifrån dessa utgångspunkter kan jag konstatera att med undantag för administrativa uppgifter och föreskriftsarbete finns inte den kompetens inom Statens jordbruksverk som skulle kunna göra Statens utsädeskontroll mindre sårbar genom att fler personer skulle kunna utföra de arbetsuppgifter som Statens utsädeskontroll utför idag. Utredningens antagande om synergieffekter blir därmed grovt överskattade och förväntade minskade kostnader liten.

Statens jordbruksverk har ansvaret för föreskriftsarbete inom utsädeslagstiftningen och ansvaret för godkännande och tillsyn av

laboratorier som arbetar med analysarbete som utgör en del i certifiering av utsäde. Genom utredningens förslag kommer Statens jordbruksverk att ha både tillsyn över och godkännande av laboratorier med vilka de kommer att ha konkurrerande verksamhet. Jag ifrågasätter starkt lämpligheten av detta och anser inte att detta går att lösa genom skilda avdelningar inom det statliga verket.

Sammanfattningsvis leder enligt min uppfattning utredningens förslag till mycket små om ens några synergieffekter och de kostnadsbesparingar inom administration och personal som kan komma att uppstå är inte en effekt av utredningens förslag utan är att hänföra till nödvändiga förändringar på grund av en minskad produktion av certifierat utsäde under en överskådlig tid.

Utredningens förslag leder därutöver till en mycket oklar roll med föreskrifts- och tillsynsarbete över laboratorier med vilka man bedriver konkurrerande verksamhet. Detta förhållande har över huvudtaget inte utredningen tagit upp i betänkandet.

Särskilt yttrande av experten Gunnar Karltorp, Statens växsortsnämnd

Jag reserverar mig mot utredningens förslag att avveckla Statens växsortsnämnd och att flytta verksamheten till Jordbruksverket i Jönköping.

Skälet är att Växsortsnämndens funktion fortfarande behövs och att denna funktion upprätthålls enklast genom att behålla nämnden.

SVN är liten myndighet med 1,8 personer anställda och som utför de uppgifter den är ålagd av regeringen på ett rationellt och effektivt sätt.

De samordningsvinster som utredningen pekar på, t.ex. direkta besparingar och dynamiska effekter, är inte av den art att en avveckling kan motiveras.

Koncentrerad kompetens till en myndighet har knappast varit något stort önskemål från någon berörd part under de 33 år SVN funnits. Tvärtom finns det i processen att pröva växsorter för intagning i den svenska sortlistan ett givande utbyte mellan experter från olika vetenskapliga inriktningar som riskerar att gå förlorad om kompetensen samlas under ett myndighetstak. Jordbruksverket har redan ca 1000 personer anställda i sin organisation och att, som utredaren föreslår, avveckla Statens växsortsnämnd och Statens utsädeskontroll och flytta myndighetsfunktionen till SJV i Jönköping visar mer på en rationalitet som får verksamhetsområdena att försvinna än att vara väsentliga för svenskt lantbruk.

Kostnaden för den ekonomiska administrationen är besvärande för SVN och uppgår till ca 400 000 kronor per år. Detta beror på de redovisnings- och rapportkrav som Ekonomistyrningsverket generellt lägger på samtliga svenska myndigheter och som SVN måste anlita Kammarkollegiet på konsultbasis för att uppfylla.

På initiativ av ESV har ett nätverk mellan små myndigheter (= <50 personer anställda) inrättats där dessa frågor diskuteras. Den samfälliga inställningen är att små myndigheter är effektiva och koncentrerade på sina uppgifter. ESV skall arbeta för att förenkla redovisnings- och rapportkraven till en relevant nivå för de små myndigheterna, som därmed skulle kunna minska sina kostnader för den ekonomiska administrationen. Detta kan ske utan att säkerheten i den ekonomiska hanteringen blir lidande.

Det finns således förhoppningar om att kostnaderna relativt sett skulle kunna minska framöver.

I det perspektivet finns alla anledning att inte avveckla Statens växtsortnämnd.

Kommittédirektiv



Den officiella kontrollen av utsäde i Sverige

Dir.
2003:160

Beslut vid regeringssammanträde den 11 december 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att överväga och föreslå en lämplig organisation av den officiella kontrollen av utsäde. Utgångspunkten för utredaren skall vara att bedöma vilka uppgifter som måste eller bör förbli statliga angelägenheter. Utredaren skall i sitt uppdrag ta hänsyn till de regelverk som är av betydelse för verksamheten samt analysera utvecklingen på utsädesmarknaden.

Bakgrund

Utsädeskontrollens nuvarande organisation

Utsädeskontrollens organisation har utretts ett flertal gånger och senast i ett uppdrag till Statskontoret inför vårt medlemskap i EU. Statskontorets rapport resulterade inte i någon genomgripande förändring utan organisationen behölls i stort sett intakt. I syfte att förbättra konkurrensförhållandena gavs dock de privata aktörerna en mer fristående ställning och möjlighet att verka i hela Sverige.

Ansvariga för den officiella obligatoriska kontrollen av utsäde är Statens utsädeskontroll (SUK) och Frökontrollen i Mellansverige AB (FMAB), ett privat ackrediterat organ. FMAB har givits en begränsad rätt att certifiera. Bolaget får certifiera allt utsäde av fröburna växtslag utom stamutsäde. Stamutsäde är den första länken i en uppförökningskedja vars sista länk är utsäde som används i odlingen (bruksutsäde). Certifiering av potatis liksom märkning som standardutsäde av köksväxter hanteras endast av SUK.

SUK:s verksamhet finansieras såväl med anslag som med avgifter. Av den totala omsättningen på ca 32 miljoner kronor finansieras ca 2,5 procent via anslag. Anslaget till SUK täcker främst myn-

dighetens internationella verksamhet. SUK deltar bl.a. i Internationella frökontrollorganisationen (ISTA) och i OECD:s verksamhet på utsädesområdet. ISTA:s arbete syftar till att förbättra och utveckla nya metoder för att undersöka utsäde och OECD:s till att utveckla enhetliga riktlinjer för sortbedömning och sortidentifikation. Båda organisationerna verkar för att förenkla internationell handel med utsäde.

Statens växtsortnämnd (SVN) och SUK har kopplingar till varandra på en rad områden. Det är SVN som prövar ansökningar om växtförädlarrätt och som har ansvar för intagningen av växtsorter på en nationell sortlista. En sort kan godkännas om den har visat sig vara särskiljbar, stabil och enhetlig samt beträffande lantbruksväxter har ett tillfredställande odlings- och bruksvärde. Statens jordbruksverk har ansvar för utfärdandet av föreskrifter om utsäde och om intagning av sorter på sortlistan m.m. Verket utövar vidare tillsyn över FMAB:s verksamhet samt över försöksverksamheten med egenkontroll.

SUK har som huvuduppgift att utföra en sort- och kvalitetskontroll (certifiering) av utsäde som skall saluföras. Som grundvillkor gäller att endast godkända sorter får certifieras. Certifieringens olika delmoment är kontrollodling, fältbesiktning, provtagning, kvalitetsanalys (inklusive sundhet) och certifieringsbeslut. SUK har därutöver ansvar för tillsynen av att certifieringssystemets regler efterlevs samt ansvar för stickprovskontrollen av egenkontroll. Kontrollodlingar och fältbesiktning är viktiga instrument i utsädeskontrollen. Kontrollodlingarna ligger helt under SUK:s ansvar även i de fall certifieringen utförs av FMAB. SUK utfärdar också OECD- och ISTA-certifikat. SUK disponerar laboratorier i Landskrona och i Svalöv. Till följd av att produktionen av utsädespotatis även omfattas av växtskyddslagstiftningen (direktiv 2001/29/EG) har SUK även ansvar för kontrollen av utsädespotatis enligt denna lagstiftning.

SUK fastställer i samråd med Ekonomistyrningsverket avgifterna för den obligatoriska certifieringen. FMAB får i sitt avgiftsuttag inte göra något avsteg från den fastställda avgiftsnivån. Vid sidan av den obligatoriska certifieringen bedriver SUK också avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Det är dock från den obligatoriska certifieringen som SUK får huvuddelen av sina avgiftsintäkter.

SUK utför också andra uppgifter med koppling till certifieringen av utsäde. På uppdrag av SVN utför SUK en del av den tekniska provning som är nödvändig innan en ny sort kan godkännas på den

svenska sortlistan. Den s.k. odlingsvärdeprovningen av sorten utförs av Sveriges lantbruksuniversitet. SUK utför vidare på uppdrag av EG:s växtsortmyndighet (CPVO) provodlingar av nya sorter för europeisk växtförädlarrätt samt är officiell teststation för allt förädlingsmaterial av sockerbetor inom EU åt CPVO.

SUK har nyligen också fått ansvar för att kontrollera förekomsten av inblandningar av genmodifierade organismer i konventionellt odlat utsäde. Kontrollen som är anslagsfinansierad omfattar utsäde producerat såväl inom EU som i tredje land.

Justitiekanslerns yttrande

Under samma tid som diskussionerna om organisationen av utsädeskontrollen pågick före vårt EU-medlemskap minskade SUK sin verksamhet eftersom kontrollkapaciteten var överdimensionerad i förhållande till efterfrågan. SUK koncentrerade också sin verksamhet till Svalöv och hyr från och med år 1994 lokaler av Svalöf Weibull AB i Svalöv. SUK har förutom hyresavtalet även tecknat avtal med Svalöf Weibull AB om produktionsanalysering m.m. JK kritiserade i ett yttrande (Jo2001/2908) år 2001 produktionsavtalets lämplighet och menade att SUK:s opartiskhet i alla fall i allmänhetens ögon skulle kunna sättas i fråga.

Egenkontroll inom EU

Utvecklingen inom EU går generellt mot ökad egenkontroll på en rad områden. I samband med inrättandet av en europeisk myndighet för livsmedelssäkerhet år 2002 tydliggjordes återigen principen att det är företagen som har ansvaret för att utforma system för att garantera säkra livsmedel m.m.

EG-lagstiftningen på utsädesområdet har också förändrats i riktning mot ökade möjligheter för medlemsstaterna att införa system med egenkontroll. Av betydelse i detta sammanhang är EG:s utsädeslagstiftnings definition av begreppet officiella åtgärder. Med officiell åtgärd avses åtgärder som vidtas av statlig myndighet, av juridisk person som agerar under statligt ansvar oavsett om denna person lyder under offentlig eller privaträttslig lagstiftning samt under vissa villkor av fysisk person. Om de officiella åtgärderna vidtagits av andra än statliga myndigheter får den som vidtagit

åtgärden inte dra några egna fördelar av åtgärdens resultat. Efter en period av försöksverksamhet infördes år 1998 ett permanent system för inofficiella fältbesiktningar. Under förutsättning att det sker en officiell tillsyn genom stickprov m.m. kan detta moment i certifieringen utföras av personal som har auktoriserats för ändamålet av den officiella certifieringsmyndigheten. Avsikten med systemet är att förenkla förfarandet vid den officiella certifieringen av utsädet. Beslutet om certifiering tas i dessa fall av SUK. I samma syfte och i stort sett under samma villkor pågår sedan år 1998 en försöksverksamhet med ett system där kravet på officiella provtagningar och analyser av utsäde på samma sätt frångås. Försöket har nyligen förlängts t.o.m. den 31 juli 2004 och kommer därefter att utvärderas. Medlemsstaterna deltar frivilligt i den omfattning de önskar och Sverige har valt att delta i försöket endast för analysering av bruksutsäde av stråsäd, ett system som vi för övrigt redan hade byggt upp före vårt EU-inträde. Svensk utsädehandel har hittills inte visat något intresse för att utöka området för försöksverksamheten. Utsädespotatis och utsäde av köksväxter omfattas inte av försöket med egenkontroll.

Utvecklingstendenser

Medlemsstaterna har hittills visat olika grad av intresse för att införa egenkontroll. EG-reglerna torde redan nu ge ett tillräckligt stort utrymme för olika nationella lösningar. Det är rimligt att anta att flera medlemsstater kommer att vilja göra det pågående EG-försöket med provtagningar och analyser permanent år 2004 men att medlemsstaterna även i fortsättningen kommer att kunna välja den form av kontroll som passar dem bäst. Danmark införde i enlighet med EG-försöket år 2000 ett system med inofficiella provtagningar och analyser i sin certifieringsprocess. Finland har däremot valt att inte delta i försöket eftersom de bedömt att deras utsädessektor är för liten för att det skall löna sig att auktorisera privata laboratorier m.m. Finland har därför ett officiellt organ som utför alla delar av utsädeskontrollen.

Den egenkontroll som hittills prövats inom EU ställer krav på certifieringsorganen att utöva tillsyn över verksamheten genom stickprov. Utvecklingen mot en egenkontroll där certifieringsorganen i stället för att kontrollera företagens egen tillsyn skall certifi-

era företagens kvalitetssystem har hittills inte varit aktuellt, i vart fall inte inom ramen för EU.

Samarbetet inom EU med den tekniska provning som krävs för att sorter skall tas in på de nationella sortlistorna och för beviljande av växtförädlarrätter, såväl nationella som för EU-gemensamma, har utvecklats på senare år. Eftersom denna verksamhet är kostsam var det en av de rationaliseringsvinster för EU som helhet som man räknade med vid införandet av gemenskapens växtförädlarrätt år 1995. Frankrike och Tyskland, länder med likartade odlingsförhållanden, har nyligen kommit överens om en kostnadsbesparande arbetsfördelning. Med beaktande av alla nya medlemsstater som snart kommer in i unionen kommer möjligheterna till samarbete att öka ytterligare.

Den gentekniska utvecklingen har redan påverkat och kommer i allt högre grad att påverka de nuvarande tekniska provningarna som görs för intagning av sorter på sortlista och för godkännande av växtförädlarrätter. Det finns vidare anledning att förvänta sig att molekylärbiologiska tekniker kommer att få allt större betydelse som analytiska verktyg över hela fältet. Detta gäller framför allt inom sortidentifiering, sortkaraktäristik, inblandningar av genetiskt modifierade organismer samt identifiering av utsädesbundna patogener (sjukdomsframkallande mikroorganismer). En komplikation i sammanhanget gäller de genmodifierade sorter som har fått nya inre egenskaper som inte syns utanpå. I sortprovningen har man hittills utgått från att den nya sorten skall vara särskiljbar från tidigare sorter genom fysiska skillnader. Någon analys på genetisk nivå har hittills inte varit regel. Frågan om hur gentekniken skall hanteras diskuteras för närvarande i berörda internationella organ och kommer på sikt att behöva inordnas i de befintliga regelsystemen på område.

Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av de beskrivna förhållandena finns det behov av att tillkalla en särskild utredare för att överväga och föreslå en lämplig organisation av den officiella kontrollen av utsäde.

Viktiga utgångspunkter

Utgångspunkten för utredaren skall vara att bedöma vilka uppgifter inom utsädeskontrollen som bör förbli statliga angelägenheter och vilka uppgifter som t.ex. näringen skulle kunna hantera genom utökad egenkontroll. I enlighet med de principer för statlig styrning som på senare år kommit till uttryck på en rad områden bör i första hand statlig verksamhet inriktas på sådant som marknaden inte kan sköta själv. Utredaren skall dock beakta att på vissa områden och för vissa verksamheter kan det av andra skäl finnas behov av ett statligt engagemang.

En renodling av statlig verksamhet syftar i princip till att öka effektiviteten och ändamålsenligheten i förvaltningen och till att främja konkurrensneutraliteten på marknaden men har också en koppling till frågor som legitimitet och opartiskhet i myndighetsutövningen. Kopplat till denna fråga är frågan om SUK:s nära lokalisering till Svalöf Weibull AB. Utredaren skall i sitt arbete utgå från att arrangemang av detta slag av principiella skäl inte är lämpliga.

Utredaren skall vidare belysa hur förslagen till åtgärder förhåller sig till nationell lagstiftning inom utsädesområdet och angränsande lagstiftning, EG-bestämmelserna samt internationella åtaganden relevanta i sammanhanget. Vidare skall utredaren redogöra för och väga in i bedömningen hur den svenska utsädesmarknaden är strukturerad och vilka behov och utvecklingstendenser som kan förutses samt med samma utgångspunkt analysera behovet av kompetensförsörjning och laboratorieresurser på området. Vidare skall organisationsstrukturen och ansvarsfördelningen mellan olika berörda myndigheter analyseras, i såväl det nationella som det internationella samarbetet på utsädesområdet. Utredaren bör också analysera möjligheten till samarbete med andra medlemsländer och deras certifierings- och kontrollorgan.

Utredaren skall vid behov inhämta erfarenhet från andra länder. Uppdraget skall utföras i dialog med berörda myndigheter och marknadsaktörer. Det står slutligen utredaren fritt att lämna förslag i andra närliggande frågor inom ramen för uppdraget.

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Samtliga förslag skall kostnadsberäknas och finansiering skall redovisas för föreslagna åtgärder.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2004.

(Jordbruksdepartementet)