

Till statsrådet Eskil Erlandsson

Regeringen beslutade den 29 november 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av Statens jordbruksverk, Staten veterinärmedicinska anstalt (SVA), Livsmedelsverket samt Fiskeriverket. Syftet med översynen är att tydliggöra ansvarsfördelningen och effektivisera verksamheterna samt pröva omfattningen av det offentliga åtagandet och konkurrensutsatt verksamhet vid dessa myndigheter (dir. 2007:166).

Genom tilläggsdirektiv den 18 juni 2008 (dir. 2008:83) utvidgades uppdraget till att även omfatta analys av och förslag gällande hemvisten i myndighetsstrukturen för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området och för en statlig veterinärorganisation. Genom tilläggsdirektiv den 13 november 2008 (dir. 2008:139) beslutades att slutredovisning av uppdraget skulle ske senast den 31 januari 2009.

Till särskild utredare förordnade regeringen den 11 december 2007 dåvarande landshövdingen Gerhard Larsson.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 14 januari 2008 kanslichef, fil. dr Hans Wiklund. Som sekreterare (50 procent) i utredningen anställdes den 1 mars 2008 agronomen Annika Atterwall. Från och med september 2008 har departementssekreteraren Catharina Rosqvist, Jordbruksdepartementet, bistått utredningen som juridisk sekreterare (50 procent). Fil. dr Hans Goine har biträtt i sekretariatet med en studie kring forskning och på liknande sätt har fil. lic P-G Hånell bistått med en internationell jämförelse.

Att som experter biträda utredaren förordnades den 14 mars 2008 handläggaren Nils Alesund, Sveriges kommuner och landsting, verkställande direktören Agneta Dreber, Livsmedelsföretagen, verksamhetsledaren Lasse Hellander, Sveriges konsumenter, ministern Pernilla Ivarsson, Sveriges permanenta representation i Bryssel, departementssekreteraren Johan Krabb, Jordbruksdepartementet, kanslirådet Camilla Lehorst, Jordbruksdepartementet, veterinär Jenny

Lundström, Lantbrukarnas riksförbund, docent Hans-Örjan Nohrstedt, FORMAS, verkställande direktören Thomas Svaton, Svensk dagligvaruhandel och förbundsordförande Henrik Svenberg, Sveriges fiskares riksförbund.

Utredningen har antagit namnet Ansvar inom livsmedelskedjan.

Utredningen startade sitt arbete senvåren 2008 och har i praktiken bedrivits under drygt nio månaders tid.

Utredaren får härmed överlämna betänkandet (SOU 2009:08) *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion*.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2009

Gerhard Larsson

/Hans Wiklund
Annika Atterwall
Catharina Rosqvist

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Förkortningar | 15 |
| Sammanfattning | 19 |
| Författningsförslag | 33 |
| Författningsförändringar | 43 |
| | |
| 1 Om uppdraget och dess genomförande | 49 |
| 1.1 Utredningsuppdraget..... | 49 |
| 1.2 Utredningsarbetets uppläggning..... | 50 |
| 1.3 Betänkandets disposition..... | 52 |
| | |
| 2 Nuvarande myndighetsstruktur | 55 |
| 2.1 Livsmedelsverket..... | 58 |
| 2.2 Statens veterinärmedicinska anstalt | 59 |
| 2.3 Jordbruksverket | 60 |
| 2.4 Fiskeriverket..... | 62 |
| 2.5 Länsstyrelserna..... | 63 |
| 2.6 Livsmedelskedjan och dess delar..... | 64 |
| | |
| 3 Tre nya myndigheter | 67 |
| 3.1 Tydligare nationell ansvarsfördelning genom EU- anpassning | 68 |
| 3.1.1 Ny övergripande livsmedelslagstiftning inom EU | 69 |
| 3.2 Återspeglning av nya politiska perspektiv inom EU | 72 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 3.2.1 | Förstärkt landsbygdsutvecklingsperspektiv | 72 |
| 3.2.2 | Nytt maritimt perspektiv | 73 |
| 3.3 | Systematiserad riskhantering och riskvärdering | 74 |
| 3.4 | Fokusering på statliga kärnuppgifter | 75 |
| 3.5 | Minskat statligt intrång på fungerande marknader | 78 |
| 3.6 | Forskning med hög relevans och kvalitet | 81 |
| 3.7 | Bättre styrning, samordning och kontroll | 82 |
| 3.8 | Färre och mer effektiva myndigheter | 86 |
| 3.8.1 | Regional indelning | 87 |
| 3.9 | Anpassning till nya produktions- och konsumtionsmönster | 88 |
| 3.9.1 | Färre jordbrukare och fiskare, fler livsmedelsföretag | 88 |
| 3.9.2 | Ökad import av livsmedel | 90 |
| 3.10 | Reformmotiven i sammanfattning | 91 |
| 4 | Livsmedelssäkerhets-myndigheten | 93 |
| 5 | Sammanhållet normeringsansvar | 101 |
| 5.1 | Ny livsmedelslagstiftning inom EU | 101 |
| 5.1.1 | Livsmedelskriserna på 1990-talet | 102 |
| 5.1.2 | Kommissionens vitbok | 102 |
| 5.1.3 | Allmänna livsmedelslagen | 103 |
| 5.1.4 | Hygien- och kontrollpaketet | 103 |
| 5.1.5 | Konsekvenser på nationell nivå | 104 |
| 5.2 | Myndigheternas EU-arbete | 105 |
| 5.2.1 | Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa | 106 |
| 5.2.2 | Ständiga kommittén för fytosanitära frågor | 107 |
| 5.3 | Den nationella ansvarsfördelningen | 107 |
| 5.3.1 | Föreskrifter | 114 |
| 5.3.2 | Allmänna råd, vägledningar m.m. | 114 |
| 5.3.3 | Nationella branschriktlinjer | 115 |
| 5.3.4 | Näringsrekommendationer och kostråd | 116 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.3.5 | Utvärderingar av normeringsarbetet | 117 |
| 5.4 | Överväganden och förslag..... | 119 |
| 5.4.1 | Ett sammanhållet normeringsansvar | 119 |
| 5.4.2 | Förstärkt EU-arbete | 123 |
| 5.4.3 | Mer aktivt främjande av regelefterlevnad..... | 123 |
| 5.4.4 | Ett regelråd inrättas | 124 |
| 5.4.5 | Tydligare ansvar för nutritionsfrågor | 125 |
| 6 | Sammanhållet kontrollansvar..... | 127 |
| 6.1 | Den fleråriga nationella kontrollplanen..... | 127 |
| 6.2 | Det svenska kontrollsystemet..... | 128 |
| 6.2.1 | Livsmedel | 129 |
| 6.2.2 | Foder och animaliska biprodukter..... | 131 |
| 6.2.3 | Djurhälsa | 132 |
| 6.2.4 | Djurskydd | 134 |
| 6.2.5 | Växtskydd och utsäde..... | 134 |
| 6.2.6 | Gränskontroll..... | 135 |
| 6.3 | Egenkontroll | 136 |
| 6.4 | Enskilda kontrollorgan | 137 |
| 6.4.1 | Livsmedel | 138 |
| 6.4.2 | Foder | 139 |
| 6.4.3 | Djurhälsa | 140 |
| 6.4.4 | Djurskydd | 142 |
| 6.4.5 | Växtskydd och utsäde..... | 142 |
| 6.5 | Brister i kontrollen..... | 143 |
| 6.5.1 | Livsmedel | 144 |
| 6.5.2 | Foder och animaliska biprodukter..... | 146 |
| 6.5.3 | Djurskydd och djurhälsa | 147 |
| 6.5.4 | Växtskydd | 149 |
| 6.5.5 | Primärproduktion av livsmedel och foder..... | 150 |
| 6.6 | Överväganden och förslag..... | 151 |
| 6.6.1 | Ett sammanhållet nationellt kontrollansvar | 151 |
| 6.6.2 | Fördjupad samverkan mellan central och regional nivå..... | 154 |
| 6.6.3 | Operativ kontroll på central nivå..... | 155 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.6.4 | Ökad användning av enskilda kontrollorgan, m.m. | 159 |
| 6.6.5 | Den kommunala livsmedelskontrollen | 160 |
| 6.6.6 | Ny högskoleutbildning för att trygga myndigheternas långsiktiga kompetensförsörjning | 160 |
| 7 | Utvecklad laboratorieverksamhet | 163 |
| 7.1 | Livsmedelsverket | 164 |
| 7.2 | Statens veterinärmedicinska anstalt..... | 166 |
| 7.3 | Laboratorieresurser | 170 |
| 7.3.1 | Kapacitetsutnyttjande..... | 174 |
| 7.3.2 | Investeringsbehov lokaler och utrustning | 179 |
| 7.4 | Referenslaboratorier, mm | 179 |
| 7.4.1 | Nationella referenslaboratorier | 179 |
| 7.4.2 | Gemenskapens referenslaboratorium för campylobakter | 181 |
| 7.4.3 | Referenslaboratorium för Världsgesundhetsorganisationen för djurhälsa..... | 181 |
| 7.4.4 | Collaborating centre för Världsgesundhetsorganisationen för djurhälsa..... | 182 |
| 7.5 | Ackreditering..... | 183 |
| 7.6 | Den svenska laboratiemarknaden | 183 |
| 7.7 | Överväganden och förslag | 185 |
| 7.7.1 | Nationellt centrallaboratorium för livsmedelskedjan..... | 185 |
| 7.7.2 | Internationell samverkan kring referenslaboratorier..... | 189 |
| 7.7.3 | Rutindiagnostiken begränsas..... | 190 |
| 7.7.4 | Försäljningen av laboratorieprodukter upphör..... | 191 |
| 7.7.5 | Fortsatt kompetensprovning..... | 192 |
| 7.7.6 | Samarbete med Smittskyddsinstitutet | 193 |
| 8 | Forskning med hög relevans..... | 195 |
| 8.1 | Forskningsverksamhetens inriktning..... | 195 |
| 8.1.1 | Livsmedelsverket..... | 195 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 8.1.2 | Statens veterinärmedicinska anstalt..... | 197 |
| 8.1.3 | Jordbruksverket..... | 199 |
| 8.2 | Forskningssamverkan..... | 200 |
| 8.3 | Organisation och resurser..... | 202 |
| 8.3.1 | Livsmedelsverket..... | 202 |
| 8.3.2 | Statens veterinärmedicinska anstalt..... | 203 |
| 8.3.3 | Jordbruksverket..... | 203 |
| 8.4 | Forskningens produktivitet och kvalitet..... | 205 |
| 8.5 | Överväganden och förslag..... | 207 |
| 8.5.1 | Forskning med hög relevans..... | 207 |
| 8.5.2 | Förstärkt forskning om fiskhälsa..... | 210 |
| 9 | Effektivare krisberedskap och smittskydd..... | 213 |
| 9.1 | De centrala myndigheternas ansvar..... | 214 |
| 9.2 | Nuvarande ansvarsfördelning..... | 214 |
| 9.3 | Foderberedskap..... | 217 |
| 9.4 | Epizootiberedskap..... | 218 |
| 9.4.1 | Jordbruksverket..... | 219 |
| 9.4.2 | Statens veterinärmedicinska anstalt..... | 221 |
| 9.4.3 | Livsmedelsverket..... | 224 |
| 9.4.4 | Länsstyrelserna..... | 225 |
| 9.5 | Kärnenergiberedskap..... | 225 |
| 9.6 | Zoonoser och myndighetssamverkan..... | 226 |
| 9.6.1 | Zoonoscenter..... | 226 |
| 9.6.2 | Zoonosrådet..... | 227 |
| 9.6.3 | Zoonosamsamverkansgruppen..... | 228 |
| 9.7 | Register, informationssystem, m.m..... | 229 |
| 9.7.1 | Nationella register..... | 229 |
| 9.7.2 | Informations- och varningssystem inom EU..... | 230 |
| 9.8 | Resurser och finansiering..... | 232 |
| 9.9 | Funktionalitet och effektivitet..... | 233 |
| 9.10 | Överväganden och förslag..... | 236 |

| | |
|---|------------|
| 9.10.1 Ett sammanhållet krisledningsansvar..... | 236 |
| 9.10.2 Fortsatt statlig epizootibekämpning..... | 238 |
| 9.10.3 Den diagnostiska beredskapen renodlas..... | 239 |
| 9.10.4 Vaccinberedskapen upphör | 240 |
| 9.10.5 Djurregistren tillgängliggörs | 241 |
| 9.10.6 Zoonosamverkan förstärks..... | 242 |
| 10 Vetenskapligt råd för riskvärdering..... | 243 |
| 10.1 Krav på riskanalys..... | 243 |
| 10.2 Riskanalysbegreppet..... | 244 |
| 10.3 Modeller för riskanalysens organisering | 247 |
| 10.4 Nuvarande ansvarsfördelning i Sverige | 248 |
| 10.4.1 Livsmedel..... | 249 |
| 10.4.2 Foder och djurhälsa..... | 251 |
| 10.4.3 Djurskydd..... | 253 |
| 10.4.4 Fytosanitärt växtskydd | 253 |
| 10.4.5 Resurser och kompetens..... | 254 |
| 10.5 Riskanalys i EU och nationella system | 256 |
| 10.5.1 Riskanalys i EU | 257 |
| 10.5.2 Riskanalys i nationella system..... | 259 |
| 10.6 Överväganden och förslag | 261 |
| 10.6.1 Vetenskapligt råd för riskvärdering | 261 |
| 11 Myndigheten för havsresurser och fiske..... | 269 |
| 12 Från fiskeri till havsresurser | 275 |
| 12.1 Nytt maritimt perspektiv..... | 275 |
| 12.2 Ansvarsfördelningen inom EU och nationellt | 276 |
| 12.3 Bevarandeåtgärder | 278 |
| 12.3.1 Kritik och brister..... | 280 |
| 12.4 Strukturstöd inom fiskeripolitiken | 281 |
| 12.4.1 Nationell strategisk plan 2007-2013 | 281 |
| 12.4.2 Operativt program 2007-2013..... | 282 |
| 12.4.3 Administration av stöden | 284 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 12.4.4 | Kontroll av stöden | 285 |
| 12.4.5 | Övriga strukturåtgärder | 286 |
| 12.4.6 | Kritik och brister | 287 |
| 12.5 | Fiskerikontroll | 289 |
| 12.5.1 | Den svenska fiskerikontrollen | 289 |
| 12.5.2 | Organisation och kostnader..... | 292 |
| 12.5.3 | Kritik och brister | 293 |
| 12.6 | Överväganden och förslag..... | 296 |
| 12.6.1 | Nationellt samordningsansvar för havsresurser | 296 |
| 12.6.2 | Nationellt samordningsansvar för vattenbruk..... | 299 |
| 12.6.3 | Effektivare administration av EG-stöd till fisket | 301 |
| 12.6.4 | Effektivare kontroll av fisket | 302 |
| 13 | Kunskapsstöd för hållbar fiskeförvaltning..... | 305 |
| 13.1 | Verksamhetens inriktning | 305 |
| 13.1.1 | Vetenskaplig rådgivning..... | 306 |
| 13.1.2 | Samverkan nationellt och internationellt | 307 |
| 13.2 | Resurser och finansiering | 309 |
| 13.3 | Organisation..... | 310 |
| 13.3.1 | Havsfiskelaboratoriet | 310 |
| 13.3.2 | Kustlaboratoriet..... | 310 |
| 13.3.3 | Sötvattenslaboratoriet | 311 |
| 13.3.4 | Fiskeriförsöksstationerna..... | 312 |
| 13.3.5 | Fartygsenheten | 313 |
| 13.3.6 | Marknaden för forskningsfartyg..... | 314 |
| 13.4 | Forskningens produktivitet och kvalitet | 315 |
| 13.5 | Förtroende för politik och förvaltning..... | 318 |
| 13.6 | Överväganden och förslag..... | 320 |
| 13.6.1 | Forskningsverksamheten renodlas | 320 |
| 13.6.2 | Miljöövervakningen begränsas..... | 324 |
| 13.6.3 | Fiskeriförsöksstationerna avvecklas | 325 |
| 13.6.4 | Redskapsutvecklingen prioriteras upp | 326 |
| 13.6.5 | Forskningsfartygen överförs till Kustbevakningen | 326 |
| 14 | Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling..... | 329 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 15 | Från jordbruk till landsbygdsutveckling | 335 |
| 15.1 | Förstärkt landsbygdsutvecklingsperspektiv | 335 |
| 15.2 | Ansvarsfördelning inom EU och på nationell nivå | 336 |
| 15.3 | EU-arbetet | 337 |
| 15.3.1 | Kritik och brister | 338 |
| 15.4 | Stödadministration | 338 |
| 15.4.1 | Gårdstöd och andra direktstöd | 339 |
| 15.4.2 | Marknadsstöd, mm | 339 |
| 15.4.3 | Landsbygdsstöd och miljöersättningar | 340 |
| 15.4.4 | Finansiering | 342 |
| 15.4.5 | Administration av stöden | 342 |
| 15.4.6 | Kontroll av stöd | 345 |
| 15.4.7 | Kritik och brister | 346 |
| 15.5 | Kompetensutveckling, mm | 348 |
| 15.5.1 | Vattenverksamheten | 350 |
| 15.6 | Överväganden och förslag | 351 |
| 15.6.1 | Förstärkt samordning för landsbygdsutveckling | 351 |
| 15.6.2 | Effektivare administration av jordbruksstöden | 353 |
| 15.6.3 | Samordningen av tvärvillkorskontrollen utvecklas | 353 |
| 15.6.4 | Kompetensutvecklingen omstruktureras | 354 |
| 15.6.5 | Vattenverksamheten avvecklas | 356 |
| 16 | Tydligare roller inom det veterinära området | 357 |
| 16.1 | Veterinär behörighet | 357 |
| 16.2 | Veterinära ansvarsnämnden | 359 |
| 16.3 | Tillsyn över veterinär verksamhet | 361 |
| 16.4 | Djursjukdata | 365 |
| 16.5 | Distriktsveterinärorganisationen | 367 |
| 16.6 | Jordbruksverkets dubbla roller | 370 |
| 16.7 | Överväganden och förslag | 372 |
| 17 | De nya myndigheternas utformning och lokalisering | 377 |

| | | |
|-----------------|---|------------|
| 17.1 | Utgångspunkter | 377 |
| 17.1.1 | Organisering och dimensionering | 377 |
| 17.1.2 | Lokalisering | 378 |
| 17.2 | Livsmedelssäkerhetsmyndigheten | 380 |
| 17.2.1 | Lokalisering | 380 |
| 17.2.2 | Organisation | 381 |
| 17.2.3 | Dimensionering | 383 |
| 17.3 | Myndigheten för havsresurser och fiske | 386 |
| 17.3.1 | Lokalisering | 386 |
| 17.3.2 | Organisation | 386 |
| 17.3.3 | Dimensionering | 388 |
| 17.4 | Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling | 389 |
| 17.4.1 | Lokalisering | 389 |
| 17.4.2 | Organisation | 390 |
| 17.4.3 | Dimensionering | 392 |
| 17.5 | Regional statlig organisation | 393 |
| 17.5.1 | Regionala jordbruks- och fiskedelegationer | 395 |
| 18 | Förslagets konsekvenser | 401 |
| 18.1 | Myndighetsstruktur | 401 |
| 18.2 | Myndigheternas personal | 402 |
| 18.3 | Sysselsättning och offentlig service | 404 |
| 18.4 | Företagens administrativa börda, mm | 405 |
| 18.5 | Statens intäkter och kostnader | 406 |
| Bilagor | | |
| <i>Bilaga 1</i> | Kommittédirektiv 2007:166 | 409 |
| <i>Bilaga 2</i> | Tilläggsdirektiv 2008:83 | 417 |
| <i>Bilaga 3</i> | Tilläggsdirektiv 2008:139 | 421 |
| <i>Bilaga 4</i> | Internationell översikt | 423 |
| <i>Bilaga 5</i> | Bibliometrisk analys | 495 |

Förkortningar

| | |
|----------|---|
| CAC | The Codex Alimentarius Commission, Kommissionen för FN:s regelverk för livsmedel (Codex) |
| CITES | Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter |
| CPM | Commission on Phytosanitary Measures, Växtsskyddskommissionen |
| DAFF | Department of Agriculture, Fisheries and Food, Jordbruks-, fiskeri- och livsmedelsdepartementet, Irland |
| Defra | Department for Environment, Food and Rural Affairs, Miljö- livsmedels- och landsbygdsdepartementet, Storbritannien |
| DG Agri | Directorate-General for Agriculture and Rural Development, EU:s generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling |
| DGAL | La direction générale de l'alimentation, Generaldirektorat för livsmedel, Frankrike |
| DG Fiske | EU:s generaldirektorat för havsfrågor och fiske, föregångaren till DG Mare |

| | |
|--------------|--|
| DG Mare | Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, EU:s generaldirektorat för havsfrågor och fiske |
| DG Sanco | Directorate-General for Health and Consumer Affairs, EU:s generaldirektorat för hälsa och konsumentskydd |
| Dir. DoHC | Kommittédirektiv Department of Health and Children, Hälso- och barndepartementet, Irland |
| EES | Europeiska ekonomiska samarbetsområdet |
| EG | Europeiska gemenskapen |
| EFSA | Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten inom EU |
| EU | Europeiska unionen |
| Evira | Elintarviketurvallisuusvirasto, Livsmedelssäkerhetsverket, Finland |
| FAO | Food and Agriculture Organization, FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation |
| FASFC | Federal Agency for the Safety of the Food Chain, Federala myndigheten för livsmedels-säkerhet, Belgien |
| FORMAS | Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande |
| FPS | Federal Public Service for Health, Food Chain Safety and Environment, Federala tjänsten för folkhälsa, livsmedelssäkerhet och miljö, Belgien |
| FSA | Food and Standards Agency, Livsmedels- och standardiseringsmyndigheten, Storbritannien |

| | |
|--------|---|
| FSAI | The Food Safety Authority of Ireland, Myndigheten för livsmedelssäkerhet, Irland |
| FV | Fiskeriverket |
| FVO | Food and Veterinary Office, Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor inom DG Sanco |
| GMO | Genetiskt modifierade organismer |
| HELCOM | Helsinki Commission, Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, Helsingforskommissionen, konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö |
| ICES | International Council for the Exploration of the Sea, Internationella havsforskningsrådet |
| MAF | Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Jordbruks- och fiskeriministeriet, Frankrike |
| Nifes | Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Norge |
| NUTEK | Verket for næringslivsutveckling |
| OIE | Organisation mondiale de la santé, världsgesundhetsorganisationen för djurhälsa |
| Prop. | Proposition |
| RASFF | Rapid Alert for Food and Feed, EU:s system för snabb varning för hälsovådliga livsmedel |
| RiR | Riksrevisionen |
| SJV | Statens Jordbruksverk |
| SLV | Livsmedelsverket |
| SLU | Sveriges lantbruksuniversitet |
| SMHI | Statens meteorologiska och hydrologiska institut |

| | |
|---------|--|
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| SPS | Sanitary och phytosanitary Measures Agreement, Avtal om Sanitära och fytosanitära frågor |
| STECF | The Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen |
| SVA | Statens veterinärmedicinska anstalt |
| TSE | Transmissibel spongiform encephalopati |
| VAN | Veterinära ansvarsnämnden |
| WHO | World Health Organization, Världshälsoorganisationen |
| Vinnova | Verket för innovationssystem |

Sammanfattning

Trygg med vad du äter

- nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion

Uppdraget

Den särskilde utredaren, Gerhard Larsson, har enligt regeringens direktiv haft i uppdrag att göra en översyn av myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan, utifrån en analys av Fiskeriverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, samt föreslå en effektiv myndighetsstruktur som underlättar styrning, samordning, kontroll och uppföljning av såväl myndigheternas verksamhet inom livsmedelskedjan som myndigheternas andra uppgifter (främst genomförandet av jordbruks- och fiskeripolitiken).

Utredningen ska särskilt överväga omfattningen av det offentliga åtagandet och identifiera verksamheter som inte bör ingå i myndigheternas fortsatta verksamhet, analysera i vilken utsträckning myndigheterna bör bedriva forskningsverksamhet och kunskapsuppbyggande verksamhet samt föreslå hur sådan verksamhet kan effektiviseras och utvecklas eller i vilken omfattning den bör omstruktureras, beakta hur interaktionen mellan riskhanterande och riskvärderande verksamheter bör organiseras för att uppnå effektivaste resultat i förhållande till myndigheternas uppdrag, samt analysera och lämna förslag gällande hemvisten i myndighetsstrukturen för förvaltningsfrågor inom det veterinära området och för en statlig veterinärorganisation.

I uppdraget ingår även att föreslå hur myndigheten eller myndigheterna ska vara organiserade, dimensionerade och

lokaliserade samt föreslå namn på nya myndigheter. Dagens fyra myndigheter har sammanlagt cirka 2300 årsarbetskrafter. Därutöver utför länsstyrelserna uppgifter inom de centrala myndigheternas ansvarsområden motsvarande totalt cirka 1060 årsarbetskrafter.

Nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion

Utredningen föreslår att det från och med den 1 januari 2010 inrättas en ny myndighetsstruktur för säkra livsmedel och hållbar produktion. Dagens fyra myndigheter ersätts enligt utredningens förslag av tre nya:

- *Livsmedelssäkerhetsmyndigheten* ska i samhällets och konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel, friska djur och sunda växter i hela livsmedelskedjan.
- *Myndigheten för havsresurser och fiske* ska främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket.
- *Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling* ska främja ett efterfrågestyrt, konkurrenskraftigt och miljöanpassat jordbruk samt en hållbar landsbygdsutveckling i hela landet.

Motiv för den nya myndighetsstrukturen

Utredningens analys av de nuvarande myndigheterna visar att det föreligger ett reformbehov som motiverar en mer genomgripande myndighetsreform. Motiven för den nya myndighetsstrukturen är i huvudsak de följande.

- Den återskapar en tydlig nationell ansvarsfördelning genom en anpassning till den nya ansvarsfördelningen på EU-nivå och EU-kommissionens organisation av generaldirektoraten samt en tillämpning av principen en central lagstiftning, en central myndighet. Därigenom underlättas den nationella tillämpningen av de EU-gemensamma regelverken samtidigt som grunden läggs för ett mer effektivt svenskt EU-arbete.
- Den avspeglar det förstärkta landsbygdsperspektivet inom den gemensamma jordbrukspolitiken och det nya maritima

perspektivet (havspolitik) som utvecklats i anslutning till den gemensamma fiskeripolitiken.

- Den skapar ett heltäckande och enhetligt system för riskvärdering som tillgodoser riskhanterande myndigheters behov av vetenskapliga underlag.
- Den fokuserar normering och tillsyn i egenskap av statliga kärnuppgifter. Ansvar för normering och tillsyn hålls samman för att främja en effektiv verksamhet medan tillsyn och främjande hålls åtskilda för att undvika förtroendeproblem för och rollkonflikter inom myndigheterna.
- Den innebär en renodling av det statliga åtagandet som tillgodoser samhälleliga behov och samtidigt minimerar statens intrång på fungerande privata marknader utifrån principen att myndigheter endast ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet om särskilda skäl föreligger.
- Den fokuserar forskning med hög kvalitet och hög relevans för myndigheternas kärnuppgifter utifrån principen att forskning bör bedrivas vid universitet och högskolor om inte särskilda skäl föreligger.
- Den underlättar statens styrning genom att skapa ett mer sammanhållet ansvar som underlättar riksdagens och regeringens analys av kostnaderna för och effekterna av den förda politiken, genom att minska behovet av särskilda uppdrag utöver instruktion och regleringsbrev samt genom att tydliggöra myndigheternas uppdrag för konkurrensutsatt verksamhet och forskning.
- Den lägger grunden för en mer överskådlig statsförvaltning genom att minska antalet centrala myndigheter, reducera antalet regionala och lokala enheter och systematisera samarbetet mellan centrala myndigheter och länsstyrelser samt en effektivare statlig verksamhet genom att skapa stordriftsfördelar, större kritisk massa och eliminera parallella funktioner.
- Den innebär en resursmässig anpassning av de svenska myndigheternas dimensionering till det faktum att jordbrukarna och fiskarna påtagligt har minskat i antal medan antalet livsmedelsföretag har ökat i antal samt att importen av livsmedel har ökat kraftigt.

Säkra livsmedel

Livsmedelssäkerhetsmyndigheten inrättas för att i samhällets och konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel, friska djur och sunda växter i hela livsmedelskedjan. Vid den nya myndigheten samlas normerings- och kontrollansvar samt expertfunktioner i form av laboratorie- och forskningsverksamhet för hela livsmedelskedjan – från jord till bord.

- Det innebär en harmonisering av den svenska myndighetsstrukturen till den ansvarsfördelning som sedan några år råder på EU-nivå och till EU-kommissionens organisation av generaldirektoraten. Det är även i linje med de myndighetsreformer som under senare år genomförts i flertalet av de länder som påverkas av EU:s nya övergripande livsmedelsslagstiftning, bland annat i Danmark, Finland och Norge.
- Det samlade normeringsansvaret lägger grunden för ett integrerat perspektiv för säkra livsmedel, friska djur och sunda växter inom ramen för en fungerande marknad.
- Det samlade kontrollansvaret inom livsmedelskedjan förstärker ledningen och samordningen av den offentliga kontrollen av att regler efterlevs genom hela livsmedelskedjan och underlättar en prioritering av åtgärder till de länkar av livsmedelskedjan där behovet av kontroll är störst för att säkerställa säkra livsmedel.
- Det samlade normerings- och kontrollansvaret underlättar relationen mellan EU-systemet och den svenska nationella förvaltningen, till exempel när det gäller EU-kommissionens återkommande inspektioner av de nationella kontrollsystemen för livsmedelskedjan.
- Den kommunala livsmedelskontrollen stärks. Genom att inrätta en högskoleutbildning med inriktning mot tillsyn och kontroll inom livsmedelskedjan underlättas kommunernas långsiktiga kompetensförsörjning.
- Ett nationellt centrallaboratorium för livsmedelskedjan skapas. Det möjliggör en effektivare användning av de totala statliga laboratorieresurserna genom stordrift och större kritisk massa samt främjar en vidareutveckling av personalens kompetens.

Effektivare krishantering

Livsmedelssäkerhetsmyndigheten kommer att ha ett sammanhållet nationellt krisledningsansvar inom livsmedelskedjan. I den nuvarande myndighetsstrukturen bygger krisledningen på en komplicerad samverkan horisontellt mellan olika nationella myndigheter på central nivå och vertikalt mellan olika myndigheter och organisationer på central, regional och lokal nivå.

- Det sammanhållna krisledningsansvar som skapas främjar en beredskapsplanering som utgår från de gemensamma behoven i hela livsmedelskedjan samt en effektiv bekämpning av allvarliga smittsamma djursjukdomar och hantering av andra kriser i livsmedelskedjan.
- Genom att sammanföra de epidemiologiska resurserna i form av expertis, djurregister, etc. i en myndighet läggs grunden för ett nationellt epidemiologiskt centrum inom djur- och livsmedelsområdet.
- Skapandet av ett tydligt sammanhållet myndighetsansvar inom djur- och livsmedelsområdet underlättar samverkan och samarbete mellan djurhälso- och folkhälsoområdet, till exempel när det gäller sjukdomar som smittar mellan djur och människor (zoonoser).
- Anpassningen av den svenska myndighetsstrukturen till ansvarsfördelningen inom EU och till EU-kommissionens organisation av generaldirektoraten underlättar det svenska deltagandet i hanteringen av gränsöverskridande kriser.

Vetenskapligt råd för riskvärdering

I den nya livsmedelsstiftningen lyfts riskvärdering fram som en metod för att ta fram vetenskapliga underlag för beslut om riskhanteringsåtgärder. I den nuvarande myndighetsstrukturen är relationen mellan riskhantering och riskvärdering osystematiskt organiserad och inom vissa segment av livsmedelskedjan saknas idag oberoende nationell riskvärderingskompetens. Den nya myndighetsstrukturen skapar en heltäckande modell för riskhantering och riskvärdering. I anslutning till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten, i egenskap av riskhanterande myndighet, inrättas ett oberoende vetenskapligt råd för

riskvärdering med ett motsvarande ansvarsområde som myndigheten. Det vetenskapliga rådet består av en majoritet av externa experter och leds av en vetenskapligt meriterad ordförande som är oberoende i förhållande till värmyndigheten. Regeringen utser medlemmarna för att markera rådets oberoende. Till stöd för rådet inrättas vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ett sekretariat för riskvärdering med uppgift att bistå i beredningen av ärenden.

- Det vetenskapliga rådet tillgodoser den riskhanterande myndighetens behov av vetenskapliga underlag samtidigt som riskvärderingens oberoende i förhållande till riskhanteringen säkerställs.
- Sekretariatet för riskvärdering samlar det nationella metodstödet för riskvärdering och står därigenom för den kontinuitet och kompetens som krävs för att svenska riskvärderingar ska uppfylla internationella krav.
- Det samlade nationella riskvärderingsansvaret underlättar det svenska deltagandet i internationella riskvärderingsorgan, såsom Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

Djurens hälsa och välfärd

Livsmedelssäkerhetsmyndigheten kommer att ha ett sammanhållet ansvar för normering och kontroll inom djurområdet. Samtidigt kommer Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling att ha ett ansvar för att främja produktionskvalitet inom jordbruket som värnar djurens hälsa och välfärd samt för den statliga veterinärorganisationen.

- Det integrerade livsmedelssäkerhetsperspektivet inkluderar bestämmelser om djurhälsa och djurskydd vilket motiverar att djurhälsa och djurskydd, inklusive smittskydd, är ett ansvar för Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Integrationen av livsmedel samt djurhälsa och djurskydd innebär även en anpassning till ansvarsområdet för Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd (DG Sanco) inom EU-kommissionen samt ligger i linje med de myndighetsreformer som nyligen genomförts i andra medlemsstater.
- Den föreslagna lösningen återupprättar den grundläggande förvaltningspolitiska principen att en och samma myndighet

inte bör ansvara för både främjande och begränsande uppgifter. I den nya ordningen kommer olika myndigheter att ansvara för att främja en konkurrenskraftig produktion inom jordbruket respektive att utforma och kontrollera efterlevnaden av regler inom områdena djurhälsa och djurskydd. Då Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling kommer att ansvara för den statliga veterinärorganisationen är det, för att tydliggöra rollerna inom det veterinära området, lämpligt att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ansvarar för de veterinära förvaltningsuppgifterna.

- Det samlade riskvärderingsansvaret inom livsmedelskedjan som skapas lägger grunden för ett nationellt kunskapscentrum för djurens hälsa och välfärd i Uppsala genom att den riskvärderingskompetens som samlas inom Livsmedelssäkerhetsmyndigheten lättare kan samordnas med den kompetens som finns vid Sveriges lantbruksuniversitet.
- Det sammanhållna ansvaret för djurfrågorna upprätthålls med den nya ordningen, fast inom ansvarsområdet för den nya Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Det är en viktig förutsättning för ett effektivt smittskydd, då sjukdomar kan överföras såväl mellan livsmedelsproducerande djur och andra djur (sällskapsdjur och försöksdjur) som mellan djur och människor.
- Livsmedelssäkerhetsmyndigheten kommer att ansvara för djurregistren, som formellt hör till smittskyddet, men samtidigt ha en skyldighet att löpande förse Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling och länsstyrelserna med registeruppgifter.

Hållbar förvaltning av havet och dess resurser

Myndigheten för havsresurser och fiske inrättas för att främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket. Den nya myndigheten kommer att ha ansvar för genomförandet av fiskeripolitiken samt ett övergripande ansvar för förvaltningen av havet. Idag saknas i Sverige en myndighet med ett övergripande nationellt ansvar för förvaltningen av havet och dess resurser.

- Den nya uppgiften att ha ett övergripande nationellt samordningsansvar för förvaltningen av havet och dess resurser

tydliggör ansvaret inom den nationella förvaltningen och innebär samtidigt en anpassning till det nya integrerade maritima perspektiv som har utvecklats inom EU i anslutning till den gemensamma fiskeripolitiken samt till den omorganisation som EU-kommissionen har gjort av generaldirektoraten genom att samla ansvaret för fiskeripolitiken och det maritima perspektivet vid det ombildade Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske.

- Den nya uppgiften att ha ett nationellt samordningsansvar för frågor rörande vattenbruket främjar utvecklingen av ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt svenskt vattenbruk.
- Genom effektiviseringar inom resursförvaltningen och fiskerikontrollen samt en renodling och omstrukturering av forsknings- och utvecklingsverksamheten läggs grunden för en mer hållbar förvaltning av fiskeresursen.

Konkurrenskraftigt jordbruk och hållbar landsbygdsutveckling

Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling inrättas för att främja ett efterfrågestyrt, konkurrenskraftigt och miljöanpassat jordbruk samt en hållbar landsbygdsutveckling i hela landet. Den nya myndigheten kommer att ha ansvar för genomförandet av jordbrukspolitiken samt ett övergripande nationellt samordningsansvar för landsbygdsutveckling. Idag saknas i Sverige en myndighet med ett sådant ansvar. Den nya uppgiften att ha ett övergripande nationellt samordningsansvar för landsbygdsutveckling tydliggör ansvaret inom den nationella förvaltningen och innebär samtidigt en anpassning till det förstärkta landsbygdsperspektivet inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

- Genom effektiviseringar av stödadministrationen, inklusive samordningen av tvärvillkorskontrollen, samt kompetensutvecklingsinsatserna främjas inom det svenska jordbruket en fortsatt hög produktionskvalitet som värnar djurens hälsa och välfärd, miljön och kulturlandskapet.

Tydligare roller inom det veterinära området

Den nya myndighetsstrukturen tydliggör rollerna inom det veterinära området. Idag ansvarar en och samma myndighet för både förvaltningsuppgifter inom det veterinära området och för den statliga veterinärorganisationen. Det innebär att den myndighet som idag är Sveriges enskilt största arbetsgivare för kliniskt verksamma veterinärer även ansvarar för bland annat prövning av behörighet för samt tillsyn över samtliga veterinärer, såväl myndighetens egna anställda som konkurrerande veterinärer. Denna ordning är principiellt olämplig och riskerar urholka förtroendet för de veterinära förvaltningsuppgifterna.

- Den nya myndighetsstrukturen innebär att olika myndigheter kommer att ansvara för förvaltningsfrågorna inom det veterinära området respektive den statliga veterinärorganisationen.
- Veterinära ansvarsnämnden föreslås förstärkas resursmässigt och dess uppdrag regleras tydligare genom en särskild instruktion i syfte att tydliggöra dess oberoende vid prövning av ansvar i veterinär yrkesutövning.

Forskning med hög relevans

Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och Myndigheten för havsresurser och fiske kommer att bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet till stöd för respektive myndighets övriga uppgifter. Utredningen har prövat skälen för den forskningsverksamhet och kunskapsuppbyggande verksamhet som idag bedrivs vid myndigheterna utifrån principen att forskning ska bedrivas vid universitet och högskolor om inte särskilda skäl föreligger.

- Livsmedelssäkerhetsmyndigheten kommer att bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet, bland annat för att säkerställa tillgången på analysmetoder inom den offentliga kontrollen och strategier för hantering av kriser inom livsmedelskedjan.
- Den grundforskning som idag bedrivs främst inom djurhälsoområdet överförs successivt till universitet, i första hand till Sveriges lantbruksuniversitet. I anslutning till detta föreslås även en viss förstärkning genom att det inrättas en ny

professur med inriktning på fiskhälsa och överförbara sjukdomar mellan odlad och vilt levande fisk.

- Myndigheten för havsresurser och fiske kommer att bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet till stöd för en hållbar förvaltning av fiskresursen, i första hand inom de områden som följer av de internationella åtaganden vilka Sverige som stat har ingått.
- Den forsknings- och undersökningsverksamhet som idag ligger till grund för den vetenskapliga rådgivningen inom den nationella fiskeförvaltningen överförs till universitet i syfte att öka kvaliteten och förtroendet.

Effektivare för staten

Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur lägger grunden för en mer effektiv statlig verksamhet och därmed minskade kostnader för staten.

- Anpassningen av den nationella förvaltningen till ansvarsfördelningen inom EU och EU-kommissionens organisation av generaldirektoraten underlättar den nationella tillämpningen av gemensamma regelverk och det svenska deltagandet i EU-arbetet.
- De nya myndigheterna fokuserar statens kärnuppgifter i form av normering, kontroll och krisberedskap samt expertis inom samhällsviktiga områden.
- Mindre verksamheter läggs samman till större varigenom det skapas stordriftsfördelar och större kritisk massa samtidigt som parallella funktioner kan elimineras.
- Genom samverkan med andra länder, i första hand inom ramen för det nordiska samarbetet, kring särskilt kostsamma verksamheter, till exempel vissa nationella referenslaboratorier och riskvärdering, möjliggörs kostnadsdelning och därmed en mer effektiv användning av statens resurser.
- Konkurrensutsättningen ökar genom att verksamheter, som inte är statliga kärnverksamheter och för vilka det finns en fungerande marknad, överläts till marknaden samt genom att

användningen av alternativa utförare av statligt finansierad verksamhet uppmuntras.

- Myndigheternas EU-arbete stärks genom särskilda kompetensutvecklingsinsatser för personalen.
- Färre myndigheter på central nivå och ett mer systematiskt samarbete mellan centrala myndigheter och länsstyrelser på regional nivå bidrar till att skapa en mer överskådlig statlig organisation.

Enklare för företagen, nya affärsmöjligheter

Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur innebär förenklingar för företagen samt nya affärsmöjligheter.

- De nya myndigheterna ska vid utformningen av regler nära samverka med branschorganisationer och andra intressenter för att främja utveckling av praktiska regler som främjar säkra livsmedel och hållbar produktion.
- Regelefterlevnad ska främjas mer proaktivt genom råd och stöd till företagen, till exempel genom att myndigheterna utbyter information om regelarbetet inom EU och bistår vid framtagande av branschriktlinjer.
- Utökad egenkontroll och användning av enskilda kontrollorgan inom den offentliga kontrollen skapar en större frihet för företag och andra verksamhetsutövare att organisera verksamheten på ett sätt som uppfyller regelverkens krav.
- Direktkontaktorna med jordbruks-, landsbygds- och fiskeföretag samlas i möjligaste mån vid länsstyrelserna. Genom att skapa "en dörr in" underlättas kontakten mellan myndigheter och företag.
- Statlig verksamhet som idag bedrivs i konkurrens på fungerande privata marknader överläts till marknaden, till exempel produktion och försäljning av laboratorieprodukter, rutindiagnostik och konsulttjänster inom vattenområdet.
- Alternativa utförare av statlig verksamhet uppmuntras, till exempel genom att främja en ökad användning av ackrediterade enskilda kontrollorgan inom den offentliga kontrollen samt

alternativa leverantörer av kompetensutveckling för jordbruksföretag.

De nya myndigheternas utformning och lokalisering

Med utredningens förslag minskar antalet statliga myndigheter. Dagens fyra centrala myndigheter ersätts av tre nya samtidigt som antalet regionala och lokala enheter reduceras. Den tre nya myndigheterna beräknas, efter ett par år, ha en personalstyrka om totalt cirka 2100 årsarbetskrafter (att jämföra med de nuvarande myndigheternas cirka 2300). Livsmedels säkerhetsmyndigheten och Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling blir jämstora mått i antal anställda. Den nya myndighetsstrukturen kommer, utöver kvalitetsförstärkningar, att möjliggöra betydande effektiviseringar på längre sikt och därmed minskade statliga kostnader. Redan inom ett par år beräknas myndigheternas förvaltningsanslag kunna reduceras, trots att utredningen föreslagit vissa resursförstärkningar vid utformningen av myndigheterna. Myndigheterna föreslås lokaliseras och dimensioneras enligt följande.

- *Livsmedelssäkerhetsmyndigheten* ska ha ledning och huvudkontor samt huvuddelen av verksamheten i Uppsala. Myndigheten ska dock ha en enhet för djurskydd och djurhälsa i Jönköping och en registerenhet i Söderhamn samt en egen regional kontrollorganisation för bland annat vissa större foder- och livsmedelsanläggningar och gränskontroll. Myndigheten beräknas ha cirka 930 årsarbetskrafter.
- *Myndigheten för havsresurser och fiske* ska ha ledning och huvudkontor i Göteborg. Forskningslaboratorier ska finnas i Lysekil och Öregrund och utredningskontor i Luleå, Härnösand och Göteborg. Myndigheten beräknas ha cirka 255 årsarbetskrafter.
- *Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling* ska ha ledning och huvudkontor i Jönköping. Den ska även ha en regional organisation för bland annat kompetensutveckling, främst i södra och mellersta Sverige, vilken i möjligaste mån ska samlokaliseras med länsstyrelserna. Därtill ska den statliga veterinära fältverksamheten ha en rikstäckande organisation. Myndigheten beräknas ha cirka 970 årsarbetskrafter.

- *Länsstyrelserna* ska mer samlat företräda de nya myndigheterna regionalt gentemot företagare och andra verksamhetsutövare. Det skapas en ny ledningsform för hanteringen av stöd till jordbruket och fisket genom att det vid länsstyrelserna i Skåne län, Västra Götalands län, Jönköpings län, Västmanlands län, Gävleborgs län, Västernorrlands län och Västerbottens län, inrättas särskilda delegationer med uppgift att samordna stödadministrationen inom respektive delegations distrikt som består av flera län.

Ikraftträdande

De nya myndigheterna föreslås inleda verksamheten den 1 januari 2010.

Författningsförslag

Förslag till förordning med instruktion för Livsmedelssäkerhetsmyndigheten;

utfärdad den XX XX 2009

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Livsmedelssäkerhetsmyndigheten har till uppgift att i samhällets och konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel, friska djur och sunda växter i hela livsmedelskedjan.

2 § Myndigheten ska

1. utarbeta regler inom områdena för livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd samt fytosanitärt växtskydd. Vid utarbetandet av regler ska beaktas såväl samhälls- och konsumentintresset som näringslivets intresse av konkurrenskraft.

2. leda och samordna kontrollen samt utföra offentlig kontroll, inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd samt fytosanitärt växtskydd i enlighet med Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd¹,

3. utföra de uppgifter som ankommer på en medlemsstat enligt artiklarna 41-44 i Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd,

4. vara veterinärmedicinskt expertorgan för myndigheter och enskilda,

5. ansvara för kost- och nutritionsfrågor och verka för goda matvanor och samordna statliga myndigheters information i näringsfrågor gentemot allmänheten,

6. informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regler och andra viktiga förhållanden samt verka för att företagens myndighetskontakter underlättas,

7. ansvara för nationella register inom sitt verksamhetsområde och löpande ha registeruppgifterna tillgängliga för Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling och länsstyrelserna.

3 § Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska bedriva riskvärdering inom sitt verksamhetsområde till stöd för myndighetens riskhantering. Utlåtande av

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004R0882).

SFS 200X:00

det vetenskapliga rådet enligt 19 § ska inhämtas vid nya risker, när värdering inte genomförts av Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) eller av annan medlemsstat samt när regeringen så begär.

4 § Livsmedelssäkerhetsmyndigheten är Sveriges kontaktpunkt till Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Myndigheten ansvarar för samordningen med övriga berörda svenska myndigheter i kontakter med EFSA.

5 § Myndigheten ska verka för att exporterande livsmedels- och foderföretag uppfyller sådana särskilda krav som mottagarlandet kan ställa och på andra sätt värna om svenska företags konkurrenskraft.

6 § Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska vara centrallaboratorium och nationellt referenslaboratorium inom livsmedelskedjan.

7 § Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet till stöd för myndighetens övriga arbetsuppgifter.

8 § Myndigheten ska

1. leda och samordna tillsynen över veterinärer enligt förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion,
2. pröva frågor om veterinär behörighet enligt lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket,

9 § Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska till den Veterinära ansvarsnämnden tillhandahålla lokaler och administrativ service.

10 § Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska förebygga, utreda och leda bekämpningen av smittsamma djursjukdomar och hanteringen av andra risker inom livsmedelskedjan.

11 § Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska utföra de uppgifter som ankommer på en medlemsstat enligt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Myndighetens ledning

12 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

13 § Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Anställningar och uppdrag

14 § Generaldirektören är myndighetschef.

15 § Vid myndigheten finns även en överdirektör.

16 § Vid myndigheten ska det finnas en veterinärchef. Veterinärchefen ska vara Sveriges ombud vid internationella byrån för bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar (OIE) och vid den europeiska mul- och klövsjukekommissionen inom FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). Veterinärchefen ska även vara Sveriges officiella chefsveterinär (CVO) inom EU.

17 § Vid myndigheten ska det finnas en statsepizootolog. Statsepizootologen ska ansvara för frågor som rör epizootiska och andra allvarliga infektionssjukdomar.

18 § Myndigheten får föreslå att regeringen beslutar om inrättande av sådana professurer vid myndigheten som bedöms relevanta för verksamheten.

Särskilda organ

19 § Vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska finnas ett vetenskapligt råd för riskvärdering. Rådet ska granska de vetenskapliga underlagen för Livsmedelssäkerhetsmyndighetens riskhantering, samt ta egna initiativ till riskvärderingar. Därutöver kan regeringen och andra myndigheter vända sig till rådet i riskvärderingsärenden.

Regeringen utser, efter förslag från myndigheten, oberoende experter som ledamöter i rådet. Myndigheten ska bistå rådet i beredningen av ärendena.

20 § Till stöd för myndighetens verksamhet ska det finnas

1. ett rådgivande organ för myndighetssamverkan i zoonosfrågor
 2. ett rådgivande organ för informationsutbyte i regelarbetet med bransch- och konsumentorganisationer och andra berörda myndigheter.
- Myndigheten beslutar vilka som ska ingå i råden.

Personalansvarsnämnd

21 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

SFS 200X:00

Tillämpligheten av vissa förordningar

22 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) ska tillämpas på myndigheten.

Avgifter

23 § Myndigheten får ta ut avgifter för kompetensprövning av laboratorium och för sådana undersökningar som givits i uppdrag av myndigheter och enskilda. Myndigheten får fastställa avgifternas storlek.

Denna förordning träder i kraft den XX 200X, då förordningen (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk, förordningen (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket och förordningen (2007:1044) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt, ska upphöra att gälla.

På regeringens vägnar

ESKIL ERLANDSSON

NN

(Jordbruksdepartementet)

Förslag till förordning med instruktion för Myndigheten för havsresurser och fiske;

utfärdad den XX 200X

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Myndigheten ska främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket.

2 § Myndigheten ska

1. ha övergripande nationellt samordningsansvar för statliga insatser rörande havet och dess resurser,
2. verka för ett rikt och varierat fiskbestånd samt ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske och vattenbruk,
3. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen,
4. ha övergripande nationellt samordningsansvar för frågor som rör vattenbruket,
5. stärka fisketurismen samt öka allmänhetens fiskemöjligheter,
6. bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet till stöd för myndigheternas övriga arbetsuppgifter,
7. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt.

3 § Myndigheten får bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter inom fiskeområdet.

4 § Myndigheten får besluta att ett ärende som rör myndighetens ansvar inom fiskeområdet ska överlämnas av länsstyrelsen till myndigheten för avgörande, om ärendet berör flera länsstyrelsers områden.

5 § Myndigheten ska ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

6 § Myndigheten ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt 5 § rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som krävs.

7 § Myndigheten ska som utbetalningsställe för EG-stöd

1. svara för utbetalningar från Europeiska fiskerifonden,

SFS 200X:00

2. bedriva internrevision av EG-stöden inom berörda myndigheter,
3. samordna länsstyrelsernas och övriga myndigheters handläggning av EG-stöden till fisket.

Myndighetens ledning

8 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

9 § Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Anställningar och uppdrag

10 § Generaldirektören är myndighetschef.

Särskilda organ

11 § Vid myndigheten ska finnas ett rådgivande organ med representanter från andra statliga myndigheter som ansvarar för uppgifter som rör havet och dess resurser.

Personalansvarsnämnd

12 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

13 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) ska tillämpas på myndigheten.

14 § Myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Avgifter

15 § Myndigheten får ta ut avgifter för

1. tjänster, material och publikationer som rör undersökningar och utveckling inom fiskets område,

2. planering av vattenvård och fiskevård, vattenbruksplanering, utredning och undersökning som rör vattenbyggnadsföretag,

3. utredning av miljökonsekvenser inom fiskets område.

Myndigheten får fastställa avgifternas storlek.

Denna förordning träder i kraft den XX 200X, då förordningen (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk och förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket ska upphöra att gälla.

På regeringens vägnar

ESKIL ERLANDSSON

N.N.
(Jordbruksdepartementet)

Förslag till förordning med instruktion för Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling;

utfärdad den XX 200X

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Myndigheten ska främja ett efterfrågestyrt, konkurrenskraftigt och miljöanpassat jordbruk samt en hållbar landsbygdsutveckling i hela landet.

2 § Myndigheten ska

1. ha det övergripande ansvaret för genomförandet av jordbrukspolitiken,
2. ha ett övergripande nationellt samordningsansvar för landsbygdsutveckling,
3. förvalta EG-stöden inom jordbrukspolitiken och för landsbygdsutvecklingen,
4. leda och samordna kontrollen av tvärvillkoren,
5. främja en helhetssyn hos jordbruks- och landsbygdsföretagen för att upprätthålla en god produktionskvalitet som värnar om djurens hälsa och välfärd, miljön och kulturlandskapet,
6. stödja och informera landets jordbruksföretag i regelfrågor,
7. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt.

3 § Myndigheten ska ansvara för distriktsveterinärorganisationen.

4 § Myndigheten ska fastställa villkor för användningen inom jordbruksområdet av beviljade medel för utveckling, efter samråd med de myndigheter och andra organ som ska förvalta medlen.

Myndighetens beslut i ärenden om medel för utveckling får inte överklagas.

5 § Myndigheten ska

1. ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,
2. ansvara för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljö kvalitetsarbetetsmålet Ett rikt odlingslandskap.

SFS 200X:00

6 § Myndigheten ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt 5 § rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som krävs.

7 § Myndigheten ska som utbetalningsställe för EG-stöd

1. svara för utbetalningar från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) genom centrala IT-system som myndigheten ansvarar för,

2. bedriva internrevision av EG-stöden inom berörda myndigheter,

3. samordna länsstyrelsernas och övriga myndigheters handläggning av EG-stöden till jordbruket, företag på landsbygden, rennäringen, och skogsbruket.

Myndighetens ledning

8 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

9 § Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Anställningar och uppdrag

10 § Generaldirektören är myndighetschef.

11 § Vid myndigheten finns en överdirektör.

Särskilda organ

12 § Vid myndigheten ska det finnas ett råd för samverkan, övergripande planering, styrning och andra frågor av strategisk betydelse för hanteringen av stöd till jordbruket och landsbygden. Rådet ska varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen som beskriver vilka resultat som rådets arbete har lett till under året. Rådet består av generaldirektören och högst sju andra ledamöter samt sex ersättare. Generaldirektören är ordförande. Regeringen utser de andra ledamöterna för en bestämd tid.

13 § Vid myndigheten ska finnas ett rådgivande organ med representanter från andra statliga myndigheter med uppgift att utveckla landsbygden.

Myndigheten beslutar vilka som ska ingå i rådet.

Personalansvarsnämnd

14 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

15 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) ska tillämpas på myndigheten.

16 § Myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Avgifter

17 § Myndigheten får ta ut avgifter som rör veterinär yrkesutövning. Myndigheten får fastställa avgifternas storlek.

Denna förordning träder i kraft den XX 200X, då förordningen (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk och förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket ska upphöra att gälla.

På regeringens vägnar

ESKIL ERLANDSSON

N.N.
(Jordbruksdepartementet)

Författningsändringar

Till följd av utredningens förslag måste ändring av myndighetsnamn göras i följande författningar som nämner Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket (Statens livsmedelsverk), Statens veterinärmedicinska anstalt och Fiskeriverket.

Förordning (2008:1050) om förbud mot utsläppande på marknaden av päls av katt och hund m.m.

Lag (2008:1049) om förbud mot utsläppande på marknaden av päls av katt och hund m.m.

Förordning (2008:437) om statligt stöd av mindre betydelse inom sektorn för produktion av jordbruksprodukter och fiskerisektorn

Förordning (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer

Förordning (2008:80) om stöd till insatser på livsmedelsområdet

Förordning (2007:1240) om tillsyn över hundar

Förordning (2007:1215) med instruktion för Smittskyddsinstitutet

Lag (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter

Förordning (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Artskyddsförordning (2007:845)

Förordning (2007:630) om tävling med hästdjur

Förordning (2007:482) om diversifierings- och övergångsstöd till sockerproducenter

Förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder

Förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor

Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel

Förordning (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter

Förordning (2006:1024) om omstruktureringsstöd till sockerproducenter
Förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel
Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
Förordning (2006:817) om växtskydd m.m.
Förordning (2006:816) om kontroll av husdjur, m.m.
Förordning (2006:815) om provtagning på djur, m.m.
Förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter
Livsmedelsförordning (2006:813)
Förordning (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredje land
Lag (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m.
Lag (2006:806) om provtagning på djur, m.m.
Lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter
Livsmedelslag (2006:804)
Läkemedelsförordning (2006:272)
Förordning (2006:215) om fördelning av medel ur EU:s solidaritetsfond
Förordning (2005:626) om klimatrapportering
Jordförvärvsförordning (2005:522)
Förordning (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel
Förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar
Förordning (2004:1333) om administration av den svenska avgiften till Europeiska gemenskapens budget, m.m.
Förordning (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare, m.m.
Förordning (2004:13) om EG-gödselmedel
Förordning (2003:305) om Nationellt centrum för främjande av god hälsa hos barn och ungdom
Förordning (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen
Förordning (2002:569) om utförsel av fisk från Östersjöområdet (tidsbegränsad till 20120101)
Förordning (2002:147) om EG:s stöd för informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter
Förordning (2002:120) om nationellt stöd för upprättande av växtodlingsplaner
Förordning (2002:7) om märkning och registrering av hundar
Avfallsförordning (2001:1063)

Förordning (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten
Förordning (2001:100) om den officiella statistiken
Utsädesförordning (2000:1330)
Tulllag (2000:1281)
Lag (2000:1219) om internationellt tullsamarbete
Förordning (2000:338) om biocidprodukter
Förordning (1999:1319) om mjölkkvoter
Förordning (1999:1148) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter
Zoonoslag (1999:658)
Epizootilag (1999:657)
Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.
Förordning (1998:1355) om trafik med höghastighetsfartyg
Förordning (1998:1345) om stöd till biodling
Förordning (1998:1343) om stöd till fiskevården
Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
Förordning (1998:928) om bygge- och fiskeavgifter
Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket
Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
Miljöbalk (1998:808)
Förordning (1998:8) om röjningsbidrag till äppel- och päronodlare
Förordning (1997:969) om import- och exportreglering
Växtförädlarrättsförordning (1997:383)
Växtförädlarrättslag (1997:306)
Förordning (1997:176) om underrättelse till Statens jordbruksverk om domar i vissa brottmål
Förordning (1996:1562) om stöd till avbytarverksamhet inom jordbruket
Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
Säkerhetsskyddsförordning (1996:633)
Förordning (1996:93) om nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige
Vapenförordning (1996:70)

Förordning (1995:1345) om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, m.m.
Förordning (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter
Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt
Alkoholförordning (1994:2046)
Förordning (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.
Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen
Förordning (1994:1313) om avgifter vid veterinär yrkesutövning
Förordning (1994:1266) om förbud mot utförsel av snus
Förordning (1994:845) om behörighet att utöva veterinäryrket, m.m.
Lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket
Förordning (1994:542) om utförsel av levande djur m.m.
Förordning (1994:246) om ersättning för vissa merkostnader och förluster med anledning av Tjernobylyolyckan
Ordningslag (1993:1617)
Förordning (1993:1486) om godkännande av hovslagare
Fastighetstaxeringsförordning (1993:1199)
Förordning (1993:1066) om måttenheter, mätningar och mätdon
Fiskelag (1993:787)
Rennäringsförordning (1993:384)
Förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet
Lag (1992:1684) om EG-gödselmedel
Förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov
Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen
Förordning (1991:659) om ändring av namnet på vissa myndigheter inom jordbrukets område
Minerallag (1991:45)
Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)
Förordning (1989:281) om jordfonden
Djurskyddsförordning (1988:539)
Förordning (1987:1179) om statsbidrag till företag som utför funktionstest av lantbrukssprutor
Nationalparksförordning (1987:938)
Jaktförordning (1987:905)
Sjötrafikförordning (1986:300)
Lag (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället

Lag (1985:139) om ersättning för intrång i enskild fiskerätt
Förordning (1983:790) om ersättning till vissa förrättningsmän
Förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen
Utsökningsförordning (1981:981)
Förordning (1981:967) om skyldighet för domstol och Kronofogdemyndigheten att lämna underrättelser om vissa beslut av exekutiv betydelse
Krigsveterinärförordning (1981:648)
Förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg
Sekretessförordning (1980:657)
Förordning (1980:402) om stöd till offentliga karantäner för djur
Jordförvärvslag (1979:230)
Förordning (1978:250) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering
Förordning (1977:945) om trädgårdsväxters sundhet, sortäktighet och kvalitet
Lag (1977:729) om Patentbesvärsrätten
Författningssamlingsförordning (1976:725)
Utsädeslag (1976:298)
Fartygsregisterförordning (1975:927)
Kungörelse (1974:271) om kontroll vid utförsel av livsmedel
Bisjukdomsförordning (1974:212)
Bisjukdomslag (1974:211)
Kungörelse (1972:115) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning
Lag (1972:114) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning
Väggkungörelse (1971:954)
Förordning (1971:810) med allmän veterinärinstruktion
Förordning (1971:704) om synemän enligt 9 kap. jordabalken
Förordning (1970:300) om skydd mot flyghavre
Lag (1970:299) om skydd mot flyghavre
Kungörelse (1964:811) om ersättning för intrång i fiske till följd av militär verksamhet
Förordning (1956:413) om klassificering av kött
Kungörelse (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten eller fisket hinderliga vrak m.m.
Lag (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929

Följande förordningar föreslås upphävas med anledning av att det inrättas nya myndigheter

Förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket

Förordning (2007:1044) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt

Förordning (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket

Förordning (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk

1 Om uppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningen ska enligt regeringens direktiv göra en översyn av myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan, göra en översyn och analys av Fiskeriverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket samt Statens veterinärmedicinska anstalt.¹

Utredningen ska föreslå en effektiv myndighetsstruktur som underlättar styrning, samordning, kontroll och uppföljning av såväl myndigheternas verksamhet inom livsmedelskedjan som andra uppgifter som myndigheterna har. Möjligheten att skapa en sammanhållen myndighetsstruktur för livsmedelskedjan ska prövas, men även möjligheten att åstadkomma önskade resultat inom nuvarande myndighetsstruktur. Förslagen bör kunna leda till minskade statliga utgifter och ett minskat statligt åtagande.

I uppdraget ingår att föreslå hur myndigheten eller myndigheterna ska vara organiserade, dimensionerade och lokaliserade samt, om detta blir aktuellt, föreslå namn på nya myndigheter.

Utredningen ska särskilt överväga omfattningen av det offentliga åtagandet och identifiera verksamheter som inte bör ingå i myndigheternas fortsatta verksamhet, analysera i vilken utsträckning myndigheterna bör bedriva forskningsverksamhet och kunskapsuppbyggande verksamhet samt föreslå hur sådan verksamhet kan effektiviseras och utvecklas eller i vilken omfattning den bör omstruktureras, beakta hur interaktionen mellan de riskhanterande och riskvärderande verksamheterna bör organiseras för att uppnå effektivast möjliga resultat i förhållande till myndigheternas uppdrag samt analysera och lämna förslag gällande hemvisten i myn-

¹ Direktiven återfinns i bilaga 1 till 3.

dighetsstrukturen för förvaltningsfrågor inom det veterinära området och för en statlig veterinärorganisation.

Vidare ska utredningen beakta den betydelse som myndigheterna har för Sveriges arbete i EU och hur detta arbete kan bedrivas på bästa sätt, förslagets effekter på myndigheternas samarbete med länsstyrelserna samt möjligheten att minska den administrativa bördan för företag respektive andra myndigheter.

Utredningen ska dock inte beröra administrationen av jordbruksstöden eftersom den utreds i särskild ordning och inte heller lämna förslag om förändringar av det kommunala ansvaret för livsmedelskontrollen. Däremot ska utredaren beakta kopplingen till primärproduktionen i form av tvärvillkor och register.

Utredningen ska utarbeta förslag till de författningstexter som behövs för att genomföra utredningens förslag samt redovisa personal- och anslagsmässiga konsekvenser av de förslag som läggs fram.

1.2 Utredningsarbetets uppläggning

Utredningsarbetet påbörjades i praktiken på sensvåren 2008 och har effektivt omfattat drygt nio månader. Den särskilde utredaren har biträtt av en huvudsekreterare på heltid och ytterligare en utredningssekreterare på halvtid. Därtill har tjänster upphandlats för specifika, avgränsade studier. Totalt har den särskilde utredaren utnyttjat resurser motsvarande cirka två årsarbetskrafter.

Trots den begränsade tid som stått till förfogande har en relativt bred kartläggning genomförts för att ge underlag till den särskilde utredarens förslag. Basen har utgjorts av faktaanalyser av de berörda fyra myndigheterna och effekter av deras verksamhet. Därutöver har utredningen låtit göra en särskild undersökning av myndigheternas forskningsverksamhet inklusive en kartläggning av den forskning inom områdena livsmedel, jordbruk och fiske som bedrivs vid landets universitet och högskolor. Denna har kompletterats med en bibliometrisk studie i samarbete med Vetenskapsrådet.

Utredningen saknade internationella jämförelser och har därför, i särskild ordning, låtit kartlägga hur motsvarande verksamheter organiserats i ett urval av medlemsstater inom EU och andra länder i närområdet. Kartläggningen omfattar dels relevanta institutioner inom EU och internationella organ, dels de nationella myndighetsstrukturerna i Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Norge och Storbritannien. Som ett led i detta arbete har

studiebesök gjorts vid EU-kommissionen och Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG Agri), Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske (DG Mare) och Generaldirektoratet för hälsa och konsument säkerhet (DG Sanco), inklusive Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) i Grange, Irland, samt Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) i Parma, Italien. Därtill har relevanta ministerium och nationella förvaltningsmyndigheter besökts av utredningen i Danmark, Finland, Irland och Norge.

Kunskap kring de berörda fyra myndigheterna har, utöver besök och dialog i anslutning till dessa, inhämtats genom instruktioner, regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag, årsredovisningar, tidigare offentliga utredningar, propositioner och annat riksdagstryck, offentlig statistik samt diverse nationella och internationella granskningar, revisioner och utvärderingar av myndigheternas verksamhet.

I fokus för uppdraget att föreslå en framtida myndighetsstruktur står i första hand ansvarsmässiga och organisatoriska frågor om myndigheternas uppgifter och hur deras verksamhet lämpligen organiseras. Inom ramen för utredningsuppdragets tids- och resursmässiga begränsningar har det inte varit möjligt att i detalj analysera och lämna förslag om samtliga uppgifter som myndigheterna utför. Utredningen har prioriterat verksamheter vid myndigheterna som är särskilt resurskrävande eller av särskild strategisk betydelse utifrån ett ansvarsmässigt och organisatoriskt perspektiv samt konkurrensutsatt verksamhet, forskningsverksamhet, riskanalys och veterinär verksamhet som särskilt framhålls i direktiven.

Under utredningstiden har utredningens expertgrupp sammanträtt sex gånger inklusive ett internat på två dagar. Därutöver har sekretariatet haft särskilda överläggningar och fördjupande kontakter med flera av experterna.

Utredningen har hållit berörda myndigheter och intresseorganisationer informerade om arbetet och berett dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredningen har haft ett nära samarbete med de fyra direkt berörda myndigheterna när det gäller framtagande av information och diskussion om myndigheternas verksamhet. Detta utbyte har samordnats genom utredningens referensgrupp som bestått av en kontaktperson centralt placerad vid respektive myndighet. Utöver detta har utredningen haft kontakter med andra statliga myndigheter på central och regional nivå som berörs av utredningsuppdraget, bland annat Folkhälsoinstitutet, Kemikaliein-

spektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen samt länsstyrelserna.

För att inhämta olika berörda intressentgruppers erfarenheter och synpunkter har utredningen anordnat tre hearingar med representanter för dagligvaruhandeln, konsumentorganisationer respektive producentorganisationer. Därutöver har utredningen kontaktats av ett antal olika intresseorganisationer.

Utredningen har även hållit de centrala arbetsgivarorganisationerna informerade och berett dem tillfälle att framföra synpunkter. Redan i samband med utredningens första besök vid myndigheterna träffade utredningen lokala företrädare för de fackliga organisationerna vid respektive myndighet. Utöver möjligheten att på lämpligt sätt kontakta utredningen för att framföra synpunkter har utredningen inbjudit de centrala arbetsgivarorganisationerna och lokala fackliga företrädare vid de berörda myndigheterna till möten för information och dialog, dels efter det att halva utredningstiden förlöpt och dels i januari i år inför fastställandet av utredningens slutliga förslag.

I enlighet med direktiven har utredningen haft samråd med Havsmiljöutredningen (dir. 2006:87), Förvaltningskommittén (dir. 2006:123) och Utredningen av administration, organisation och kontroll av jordbruksstöden (dir. 2007:138). Därutöver har utredningen på eget initiativ samrått med Fiskelagsutredningen (dir. 2007:125), Vattenbruksutredningen (dir. 2007:170), Djursmittsutredningen (dir. 2007:175) och Smittskyddsutredningen (dir. 2008:60).

Utredningen har strävat efter ett öppet arbetssätt.

1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2 beskrivs översiktligt den nuvarande myndighetsstrukturen. Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur som helhet och motiven till denna presenteras i kapitel 3 medan utredningens förslag och skäl rörande specifika myndigheter presenteras i kapitel 4, 11 och 14. I kapitel 5 till 10, 12 och 13 samt 15 och 16 redovisas i detalj utredningens förslag rörande myndigheternas uppgifter och hur deras verksamhet kan vidareutvecklas. Myndigheternas organisation, dimensionering och lokalisering presenteras i kapitel 17. I kapitel 18 analyseras konsekvenserna av utredningens förslag till ny myndighetsstruktur.

I bilaga 1 till 3 återfinns utredningens direktiv. Bilaga 4 innehåller utredningens kartläggning av relevanta institutioner inom EU, internationella organisationer och nationella myndighetsstrukturer. I bilaga 5 redovisas den bibliometriska analys som utredningen låtit göra av myndigheternas forskningsverksamhet.

2 Nuvarande myndighetsstruktur

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) grundades 1911. Livsmedelsverket bildades 1972 genom att Kungliga veterinärstyrelsen delades upp i Statens livsmedelsverk och Lantbruksstyrelsen. I samband med detta fördes även delar av verksamheten vid Statens institut för folkhälsan och Kommerskollegium till Statens livsmedelsverk. Fiskeriverket bildades 1991 genom en omorganisation av tidigare Fiskeristyrelsen och de länsvisa fiskenämnderna. Statens jordbruksverk bildades 1991 och ersatte Lantbruksstyrelsen och Statens jordbruksnämnd. År 2004 bildades Djurskyddsmyndigheten, vilken dock upphörde 2007, varvid verksamheten inordnades i Jordbruksverket.

Det innebär att det sedan 1991 inte har skett några större förändringar av de fyra myndigheterna. Inte heller har det skett någon samlad översyn av myndigheterna inom områdena livsmedel, jordbruk och fiske som alla i större eller mindre omfattning ingår i den så kallade livsmedelskedjan. Samhället och politiken har dock förändrats i väsentliga avseenden, bland annat som en följd av Sveriges inträde i EU 1994. Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet har det inom EU utvecklats ny gemensam politik och ny lagstiftning samt genomförts förändringar av kommissionens organisation av generaldirektoraten inom myndigheternas verksamhetsområden.

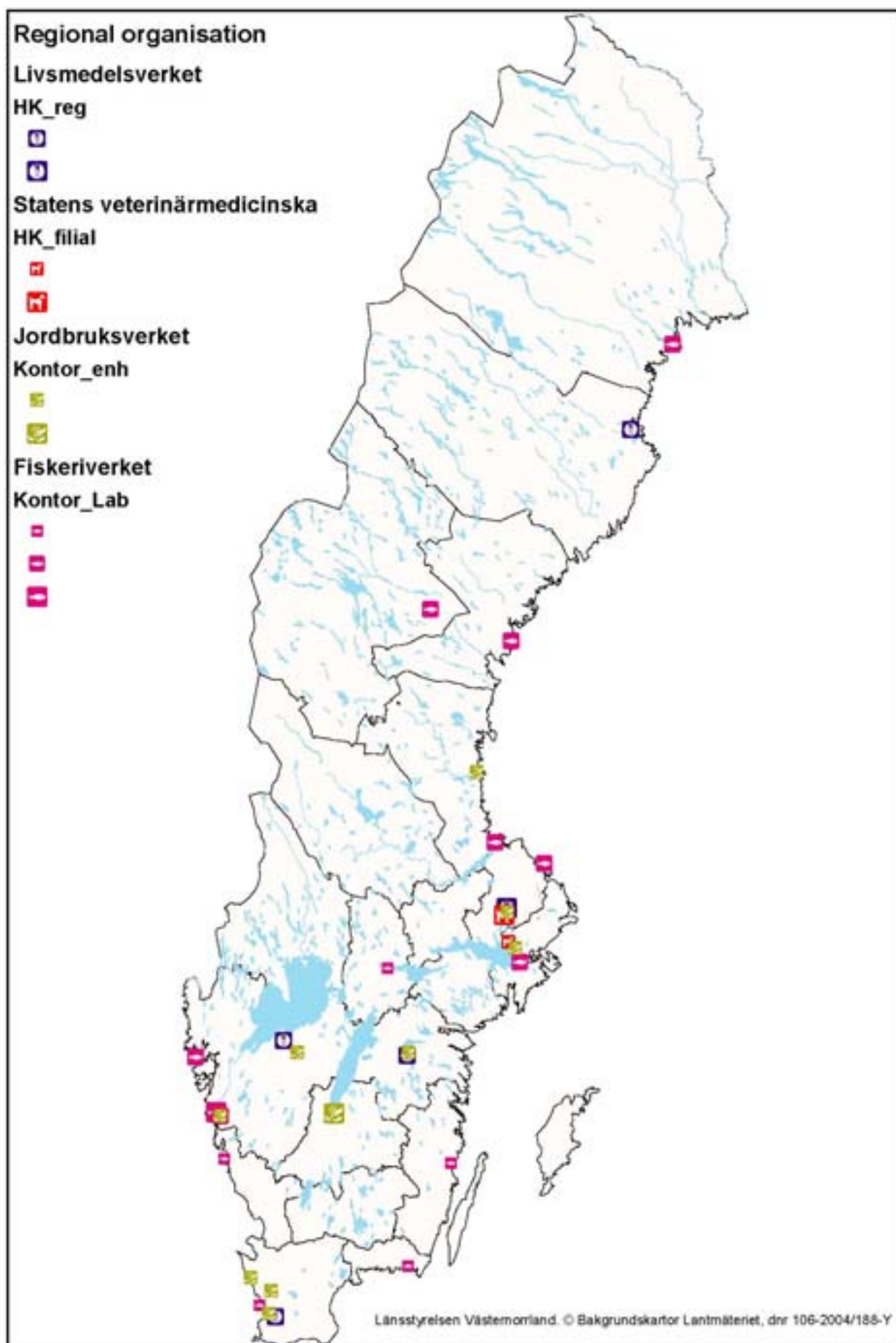
Tabell 2.1 De fyra myndigheterna

| <i>Myndighet</i> | <i>Startår</i> | <i>Antal anställda</i> | | |
|------------------|----------------|------------------------|-----|--------|
| | | Kvinnor | Män | Totalt |
| Fiskeriverket | 1991 | 169 | 190 | 359 |
| Jordbruksverket | 1991 | 722 | 433 | 1 155 |
| Livsmedelsverket | 1972 | 290 | 254 | 544 |
| SVA | 1911 | 294 | 112 | 406 |
| Totalt | | 1 475 | 989 | 2 464 |

Källa: Myndigheternas årsredovisningar 2007.

De fyra myndigheterna har idag totalt knappt 2 500 anställda. Fiskeriverket har huvudkontor i Göteborg, Jordbruksverket i Jönköping samt Livsmedelsverket och SVA i Uppsala. Inte obetydliga delar av verksamheten vid Fiskeriverket, Jordbruksverket och Livsmedelsverket bedrivs dock vid egna regionala och lokala enheter spridda över landet företrädesvis i landets södra och mellersta delar (se figur 2.1).

Figur 2.1 Myndighetsstrukturens geografi



Därutöver utför länsstyrelserna omfattande uppgifter inom Jordbruksverkets och Fiskeriverkets ansvarsområde samt vissa uppgifter inom Livsmedelsverkets ansvarsområde.

Nedan följer en beskrivning av myndigheterna med avseende på uppgifter, organisation och resurser.¹

2.1 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är central förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor. Myndighetens främsta uppgifter är, enligt instruktionen, att utarbeta regler inom livsmedelsområdet, utöva kontroll enligt livsmedelslagen (2006:804) samt att leda och samordna livsmedelskontrollen. Vidare utför myndigheten utredningar och praktiska vetenskapliga undersökningar om livsmedel och matvanor samt utvecklar metoder för livsmedelskontrollen, informerar konsumenter och intressenter i livsmedelskedjan om gällande regelverk och om andra viktiga förhållanden inom livsmedelsområdet.

Livsmedelsverket är en enrådighetsmyndighet med insynsråd. Myndigheten leds av en generaldirektör som är myndighetschef. Till stöd för myndighetsledningen finns en stabsenhet. Kärnverksamheten är organiserad i fyra avdelningar: Avdelningen för forskning och utveckling, Regelavdelningen, Tillsynsavdelningen och Nutritionsavdelningen. Därtill finns Avdelning för verksamhetsstöd med ansvar för ekonomi, IT, personal och service samt en gemensam kommunikationsenhet.

Antalet anställda vid Livsmedelsverket uppgår till totalt 520 personer motsvarande 485 årsarbetskrafter. Av medarbetarna arbetar cirka 320 vid huvudkontoret i Uppsala medan cirka 200 arbetar med kontroll på slakterianläggningar i hela landet och gränskontroll vid fem gränskontrollstationer. Köttkontrollen är indelad i sex regioner med regionkontor från Skellefteå i norr till Staffanstorps i söder.

¹ För mer detaljerade beskrivningar av myndigheternas verksamhet hänvisas till de myndighetsprofiler som utredningen tagit fram i separata underlagsrapporter.

Tabell 2.2 Personal vid avdelningar och regionala enheter

| | Antal | Årsarbetare |
|---|-------|-------------|
| <i>Avdelningen för forskning och utveckling</i> | 127 | 116 |
| Regelavdelningen | 24 | 23 |
| Tillsynsavdelningen | 277 | 261 |
| Region Södra Skåne, Staffanstorp | 25 | 24 |
| Region Norra Skåne, Staffanstorp | 40 | 36 |
| Region Västra Götaland, Lidköping | 51 | 50 |
| Region Östra Götaland, Linköping | 32 | 28 |
| Region Mitt, Uppsala | 20 | 20 |
| Region Norr, Skellefteå | 20 | 19 |
| <i>Nutritionsavdelningen</i> | 17 | 16 |
| <i>Avdelningen för verksamhetsstöd</i> | 57 | 52 |

Källa: Livsmedelsverket.

Myndighetens intäkter uppgick 2007 till totalt 381 mkr. Av intäkterna utgjorde anslag 172 mkr (45 procent), avgifter och andra ersättningar 174 mkr (46 procent), bidrag 33 mkr (9 procent) samt finansiella intäkter 1,3 mkr.

2.2 Statens veterinärmedicinska anstalt

SVA är veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan för myndigheter och enskilda. Arbetet bedrivs genom förebyggande, diagnostiserande och bekämpande av infektionssjukdomar hos husdjur. Vidare bidrar SVA:s forsknings- och utvecklingsarbete till ökade kunskaper om risker i livsmedelskedjan, bland annat om sjukdomar hos djur och smittämnen som kan överföras till människor.

SVA är en enrådgighetsmyndighet med insynsråd. Myndigheten leds av en generaldirektör som är myndighetschef. Till stöd för myndighetsledningen finns vissa stabsfunktioner, bland annat för verksamhetsstöd, marknad och information samt vetenskap och kvalitet. Verksamheten är organiserad i sju enheter och fyra processer. De sju enheterna är: Enheten för bakteriologi, Enheten för djurhälsa och antibiotikafrågor, Enheten för kemi, miljö och fodersäkerhet, Enheten för patologi och viltsjukdomar, Enheten för sjukdomskontroll och smittskydd, Enheten för vacciner och laboratorieprodukter samt Enheten för virologi, immunbiologi och parasitologi. De fyra processerna är: Diagnostik och analysverksamhet, Forskning och utveckling, Kunskapsförmedling samt Sjukdomsövervakning.

Antalet anställda vid SVA uppgår till totalt 400 personer motsvarande 350 årsarbetskrafter. Verksamheten bedrivs i Uppsala med undantag för en mindre filial mellan Uppsala och Stockholm med sex medarbetare.

Tabell 2.3 Personal vid enheter och filialer

| | <i>Antal</i> | <i>Årsarbetare</i> |
|--|--------------|--------------------|
| <i>Enheten för bakteriologi</i> | 69 | 60 |
| <i>Enheten för djurhälsa och antibiotikafrågor</i> | 47 | 38 |
| <i>Enheten för kemi, miljö och fodersäkerhet</i> | 43 | 35 |
| <i>Enheten för patologi och viltsjukdomar</i> | 39 | 36 |
| <i>Enheten för sjukdomskontroll och smittskydd</i> | 15 | 13 |
| <i>Enheten för vacciner och laboratorieprodukter</i> | 29 | 24 |
| Filial Håtunaholm | 6 | 4 |
| <i>Enheten för virologi, immunbiologi och parasitologi</i> | 85 | 78 |

Källa: SVA.

Myndighetens intäkter uppgick 2007 till totalt 354 mkr. Av intäkterna utgjorde anslag 106 mkr (30 procent), avgifter och ersättningar 186 mkr (53 procent), bidrag 61 mkr (17 procent) samt finansiella intäkter 1,5 mkr.

2.3 Jordbruksverket

Jordbruksverket har som förvaltningsmyndighet inom jordbrukets område till uppgift att arbeta aktivt för en konkurrenskraftig samt miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Till myndighetens främsta uppgifter hör, enligt instruktionen, att ansvara för genomförandet av jordbruks- och landsbygdspolitiken, inklusive att vara utbetalande myndighet för Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, säkerställa ett gott djurhälsotillstånd samt förebygga spridning av och bekämpning av smittsamma djursjukdomar, säkerställande av ett gott djurskydd samt förebyggande av spridning av och bekämpning av växtskadegörare. Jordbruksverket är även chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen och har tillsyn över veterinärerna.

Jordbruksverket är en enrådig myndighet med insynsråd. Generaldirektören är myndighetschef. Vid myndigheten finns även en överdirektör. I myndighetsledningen ingår organisatoriskt för-

utom generaldirektören och överdirektören även chefsveterinären och chefsekonomen. Till stöd för verksamheten finns stabsfunktioner i form av rättssekretariat, ledningskansli, internrevision och personalenhet. Den operativa verksamheten bedrivs inom nio avdelningar: Stödavdelningen, Landsbyggsavdelningen, Marknadsavdelningen, Avdelningen för djurskydd och hälsa, Distriktsveterinäravdelningen, Växtavdelningen, Kontrollavdelningen, IT-avdelningen och Kundavdelningen.

Jordbruksverket har idag totalt cirka 1 180 anställda (1 130 årsarbetskrafter), varav cirka 600 på huvudkontoret i Jönköping. Kontrollavdelningen och Växtavdelningen har cirka 150 personer som är regionalt placerade vid tio regionala enheter i de södra och mellersta delarna av landet. Distriktsveterinärorganisationen har totalt cirka 430 medarbetare varav cirka 400 är verksamma vid ett åttiototal veterinärstationer spridda över hela riket.

Tabell 2.4 Personal vid avdelningar och regionala enheter

| | <i>Antal</i> | <i>Årsarbeten</i> |
|--|--------------|-------------------|
| <i>Stödavdelningen</i> | 87 | 82 |
| <i>Landsbyggsavdelningen</i> | 66 | 70 |
| <i>Marknadsavdelningen</i> | 98 | 61 |
| Utsädesenheten, Svalöv | 59 | 28 |
| <i>Avdelningen för djurskydd och hälsa</i> | 104 | 102 |
| <i>Distriktsveterinäravdelningen</i> | 436 | 434 |
| <i>Växtavdelningen</i> | 96 | 88 |
| Regionkontor Alnarp | 14 | 14 |
| Regionkontor Linköping | 7 | 8 |
| Regionkontor Skara | 5 | 5 |
| Regionkontor Uppsala | 5 | 5 |
| Regionkontor Kalmar | 1 | 1 |
| <i>Kontrollavdelningen</i> | 93 | 99 |
| Centrala djurdatabasenheten, Söderhamn | 18 | 22 |
| Tillsynsenheten, regionkontor Helsingborg | 10 | 11 |
| Tillsynsenheten, regionkontor Göteborg | 3 | 3 |
| Tillsynsenheten, regionkontor Stockholm | 6 | 6 |
| <i>IT-avdelningen</i> | 53 | 48 |
| <i>Kundavdelningen</i> | 75 | 70 |

Källa: Jordbruksverket.

Myndighetens intäkter uppgick 2007 till totalt 1109 mkr. Av intäkterna utgjorde anslag 616 mkr (56 procent), avgifter och andra

ersättningar 483 mkr (43 procent), bidrag 13 mkr (1 procent) och finansiella intäkter -3 mkr.

2.4 Fiskeriverket

Fiskeriverket är central förvaltningsmyndighet för såväl förvaltningen av fiskeresurserna som för främjandet av en livskraftig fiskerinäring inklusive vattenbruk och fritidsfiske. I uppdraget ingår ansvaret för den svenska fiskerikontrollen. Vidare ska myndigheten bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet på fiskeområdet. Myndigheten är även utbetalande myndighet för Europeiska fiskerifonden.

Fiskeriverket är en enrådighetsmyndighet med insynsråd. Myndigheten leds av en generaldirektör som är myndighetschef. Till stöd för myndighetsledningen finns stabsfunktioner för bland annat planering, juridik, information och internrevision samt stödfunktioner för personal, ekonomi och IT. Den operativa verksamheten är organiserad i tre avdelningar: Avdelningen för forskning och utveckling, Avdelningen för resursförvaltning och Avdelningen för fiskerikontroll.

Fiskeriverket har totalt 375 medarbetare motsvarande 337 årsarbetskrafter. Myndighetens huvudkontor är lokaliserat i Göteborg, men en betydande del av medarbetarna är verksamma på ett drygt tiotal andra orter.

Tabell 2.5 Personal vid avdelningar och regionala enheter

| | <i>Antal</i> | <i>Årsarbete</i> |
|--|--------------|------------------|
| <i>Avdelningen för forskning och utveckling</i> | 202 | 169 |
| Havsfiskelaboratoriet, Lysekil (varav lokalkontor i Karlskrona 5/5) | 51 | 47 |
| Kustlaboratoriet, Öregrund (varav lokalkontor Simpevarp 5/5, Ringhals 3/3, Barsebäck 0/0) | 57 | 44 |
| Sötvattenslaboratoriet Drottningholm (varav lokal kontor Örebro 7/6) | 52 | 39 |
| Fiskeriförsöksstation Kälarne | 6 | 5 |
| Fiskeriförsöksstation Älvkarleby | 10 | 10 |
| <i>Avdelningen för resursförvaltning</i> | 62 | 60 |
| Utredningskontor Göteborg | 6 | 6 |
| Utredningskontor Härnösand | 5 | 5 |
| Utredningskontor Luleå | 6 | 6 |
| <i>Avdelningen för fiskerikontroll</i> | 63 | 62 |

Källa: Fiskeriverket.

Myndighetens intäkter uppgick 2007 till totalt 266 mkr. Av intäkterna utgjorde anslag 161 mkr (61 procent), avgifter och andra ersättningar 69 mkr (26 procent), bidrag 35 mkr (13 procent) och finansiella intäkter 0,1 mkr.

2.5 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är regionala statliga myndigheter med ett brett ansvarsområde inom respektive län. Det finns totalt 21 länsstyrelser. Verksamheten omfattar bland annat naturvård och miljöskydd, social omvårdnad, kommunikationer, livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, lantbruk, rennäring, fiske, jämställdhet, kulturmiljö, regional utveckling, hållbar samhällsplanering och boende, civilt försvar, krishantering i fredstid och räddningstjänst.

Enligt uppgifter från Finansdepartementet avsätter länsstyrelserna gemensamt totalt cirka 660 årsarbetskrafter inom lantbruksområdet, 300 årsarbetskrafter inom livsmedels- och djurområdet, 40 årsarbetskrafter inom veterinär verksamhet och 60 årsarbetskrafter inom fiskeområdet.

2.6 Livsmedelskedjan och dess delar

Livsmedelskedjebegreppet är nära förknippat med den nya gemensamma livsmedelspolitik och övergripande livsmedelslagstiftning som har utvecklats inom EU under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. En grundläggande princip inom den nya lagstiftningen är att den ska omfatta alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan från producent till konsument, det vill säga hela livsmedelskedjan från "jord till bord". Den nya livsmedelslagstiftningen anlägger ett integrerat perspektiv på livsmedels-säkerhet i syfte att säkerställa en hög livsmedels- och fodersäkerhet, en god djurhälsa och ett gott djurskydd samt ett gott fytosanitärt växtskydd inom ramen för en effektivt fungerande inre marknad. Den nya livsmedelslagstiftningen integrerar regelverk inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa och djurskydd, inklusive smittskydd, samt fytosanitärt växtskydd.²

Livsmedelskedjan kan även definieras i verksamhetsmässiga termer utifrån de nationella politikområden med vidhängande verksamhetsområden och verksamhetsgrenar som till och med 2008 låg till grund för regeringens styrning av myndigheterna. Av regleringsbrevet för 2008 framgår att de fyra myndigheterna skulle bedriva verksamhet inom tre nationella politikområden: Livsmedelspolitik, Djurpolitik och Landsbygdspolitik. Till livsmedelskedjan kan inom Livsmedelspolitiken föras verksamhetsområdet Säker och Bra mat samt verksamhetsgrenen Växters sundhet och kvalitet inom verksamhetsområdet Jordbruk och livsmedel samt inom Djurpolitiken verksamhetsområdena Friska djur, trygga människor och Smittskydd och djurskydd. Det ska noteras att det inom nämnda verksamhetsområden och verksamhetsgrenar ingår delar som inte direkt avser livsmedel och därmed kan sägas ligga utanför livsmedelskedjan i snäv mening. Till exempel omfattar djurområdet djurhälsa och djurskydd för både livsmedelsproducerande och andra djur, såsom sällskapsdjur och försöksdjur, och växtområdet växter som inte används för produktion av foder eller livsmedel.

I organisatoriska termer innebär detta att livsmedelskedjan, om djur- och växtområdet räknas in som helhet, omfattar i princip hela verksamheten vid Livsmedelsverket och SVA samt hela verksamheten vid Avdelningen för djurskydd och hälsa, Distriktsveterinäravdelningen, delar av verksamheten Marknadsavdelningen (Utsädesenheten), Växtavdelningen (Växtinspektionen) och Kontrollavdel-

² Se kapitel 5.

ningen (Tillsynsenheten, Centrala djurdatabasenheten och Registerutvecklingsenheten) vid Jordbruksverket. Fiskeriverket utför mycket begränsade uppgifter inom livsmedelskedjan.

3 Tre nya myndigheter

Med regeringens direktiv för utredningen, gällande regelverk och förvaltningspolitiska principer, konstaterade brister och förtjänster med den nuvarande myndighetsstrukturen samt relevanta omvärldsförändringar som utgångspunkt redovisas nedan utredningens förslag till ny myndighetsstruktur.

Utredningens förslag: Det bör inrättas en ny myndighetsstruktur från och med den 1 januari 2010. Dagens fyra myndigheter ersätts av tre nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bildas genom en sammanläggning av Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och mindre delar av Jordbruksverket. Myndigheten för havsresurser och fiske samt Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bildas genom en utveckling av Fiskeriverket respektive Jordbruksverket.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen ska enligt regeringens direktiv göra en översyn av Fiskeriverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt samt föreslå en myndighetsstruktur för såväl de nuvarande myndigheternas uppgifter inom livsmedelskedjan som deras övriga uppgifter. Myndigheternas uppgifter inom livsmedelskedjan avser främst förvaltningen av livsmedelspolitiken och djurpolitiken medan deras uppgifter utanför livsmedelskedjan avser främst förvaltningen av jordbrukspolitiken (inklusive landsbygdspolitiken) samt fiskeripolitiken. Utredningen har övervägt flera olika alternativa organisatoriska lösningar.

I utredningens uppdrag ingår explicit att pröva möjligheten att skapa en sammanhållen myndighetsstruktur inom livsmedelskedjan och värdera möjligheten att åstadkomma önskade resultat inom ramen för nuvarande ordning.

När det gäller myndigheternas uppgifter inom livsmedelskedjan, det vill säga huvuddelen av verksamheten vid Livsmedelsverket och SVA och vissa delar av verksamheten vid Jordbruksverket, har utredningen gentemot nuvarande ordning prövat två huvudalternativ. Det ena alternativet avser en kombinerad central tillsynsmyndighet och expertmyndighet med ansvar för såväl normering och kontroll som laboratorie- och forskningsverksamhet inom hela livsmedelskedjan. Det andra alternativet avser en sammanhållen central tillsynsmyndighet med normerings- och kontrollansvar inom hela livsmedelskedjan. Enligt detta alternativ skulle laboratorie- och forskningsverksamheten hanteras i en separat ordning inom en eller flera myndigheter och organisationer.

Även när det gäller myndigheternas uppgifter utanför livsmedelskedjan, det vill säga merparten av verksamheten vid Jordbruksverket och Fiskeriverket, har utredningen gentemot nuvarande ordning prövat två huvudalternativ. Det ena alternativet avser en renodling av de två myndigheterna utifrån aktuella förvaltningspolitiska principer samt en utveckling av Jordbruksverket i riktning mot en landbygdsutvecklingsmyndighet och av Fiskeriverket i riktning mot en havsresursmyndighet. Det andra alternativet avser en renodlad men sammanhållen jordbruks- och fiskemyndighet med ansvar för både jordbruks- och fiskeripolitikens förvaltning.

Nedan redogörs för utredningens överväganden och nio motiv för den förslagna nya myndighetsstrukturen som helhet. I de efterföljande kapitlen redogörs i detalj för utredningens specifika förslag till de framtida myndigheternas uppgifter, organisation, dimensionering och lokalisering.

3.1 Tydligare nationell ansvarsfördelning genom EU-anpassning

Medlemskapet i EU har i väsentliga avseenden förändrat förutsättningarna för den nationella förvaltningen i respektive medlemsstat. Livsmedels-, jordbruks- och fiskeripolitiken är fullt utvecklade gemensamma politikområden. De regleras i stor utsträckning genom EG-förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Av detta följer att utvecklingen av ny lagstiftning i första hand sker på EU-nivå och att den nationella lagstiftningen i större eller mindre utsträckning endast utgör ett komplement till EG-förordningarna.

Det faller inom medlemsstaternas ansvar att utforma de nationella systemen för förvaltningen av den gemensamma politiken. Eftersom det rör sig om gemensamma regelverk som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna är de nationella systemen i praktiken nära integrerade med EU-systemet. Detta illustreras bland annat av att huvuddelen av de uppgifter Fiskeriverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA utför härrör från de inom EU gemensamma regelverken för livsmedel, jordbruk och fiske, att de nationella myndigheterna deltar direkt i EU-arbetet som representanter för Sverige med instruktioner från regeringskansliet vid utarbetande av nya regler inom kommittologin i EU samt att kommissionen inspekterar de nationella förvaltningarnas tillämpning av de gemensamma regelverken.

Utredningen ser som en grundläggande, vägledande princip för den nya myndighetsstrukturen att centrala lagstiftningsområden ska hållas samman ansvarsmässigt och inte delas mellan flera olika nationella myndigheter. Om inte denna princip upprätthålls är risken att fördelningen av ansvar blir komplicerad och oklar varigenom en effektiv utveckling av ändamålsenliga regler och en enhetlig tillämpning försvåras.

3.1.1 Ny övergripande livsmedelslagstiftning inom EU

Den nya livsmedelslagstiftning som utvecklats inom EU under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet har påtagligt förändrat ansvarsfördelningen på EU-nivå. Den nya livsmedelspolitikens tvärssektoriella natur innebär att lagstiftningen har integrerats med bestämmelser om djurskydd och djurhälsa samt fytosanitärt växtskydd varigenom ansvaret har förskjutits mellan livsmedelspolitiken å ena sidan och jordbruks- och fiskeripolitiken å den andra.¹

I samband med utvecklingen av den nya livsmedelspolitiken och livsmedelslagstiftningen har även den institutionella ansvarsfördelningen på EU-nivå anpassats genom organisatoriska förändringar. Inom kommissionen har ansvaret för livsmedelspolitiken samlats inom Generaldirektoratet för hälsa och konsumentssäkerhet (DG Sanco) medan Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG Agri) ansvarar för den gemensamma jordbrukspoli-

¹ Se kapitel 5.

tiken och Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske (DG Mare) för den gemensamma fiskeripolitiken.²

På svensk nationell nivå ansvarar Jordbruksdepartementet för samtliga aktuella politikområden. Fiskeriverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA tillkom innan Sveriges inträde i EU 1994 och myndigheterna har inte reformerats efter inträdet. Den svenska myndighetsstrukturen är inte ändamålsenlig i förhållande till EU-organisationen och ansvarsfördelningen på nationell nivå framstår som komplicerad och delvis otydlig. Det nationella normeringsansvaret inom livsmedelskedjan är delat mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket. De två myndigheterna har också ansvaret för att samordna kontrollen inom livsmedelskedjan. Kontrollansvaret är dock mer komplicerat eftersom operativ kontroll även utförs av regionala och lokala myndigheter. Riskvärdering med vidhängande laboratorie- och forskningsverksamhet är uppgifter som främst utförs av Livsmedelsverket och SVA, men även Jordbruksverket utför viss riskvärdering. Den gemensamma jordbrukspolitiken förvaltas i huvudsak av Jordbruksverket och den gemensamma fiskeripolitiken förvaltas i huvudsak av Fiskeriverket.³

I efterdyningarna av förändringarna på EU-nivå har ett stort antal medlemsstater och andra länder som berörs av den nya livsmedelslagstiftningen genomfört institutionella reformer för att anpassa de nationella förvaltningssystemen till den nya ansvarssituationen. Den minsta gemensamma nämnaren för dessa reformer är att ansvaret för normering och offentlig kontroll inom hela livsmedelskedjan samlas inom en sammanhållen central tillsynsmyndighet. Normeringsansvarets omfattning är beroende av ansvarsfördelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter inom det nationella systemet ifråga.⁴ I vissa fall har därutöver de nya livsmedelsmyndigheter som tillskapats även givits i uppgift att ansvara för laboratorie- och forskningsverksamhet samt riskvärdering.⁵

² Se kapitel 10 samt bilaga 4.

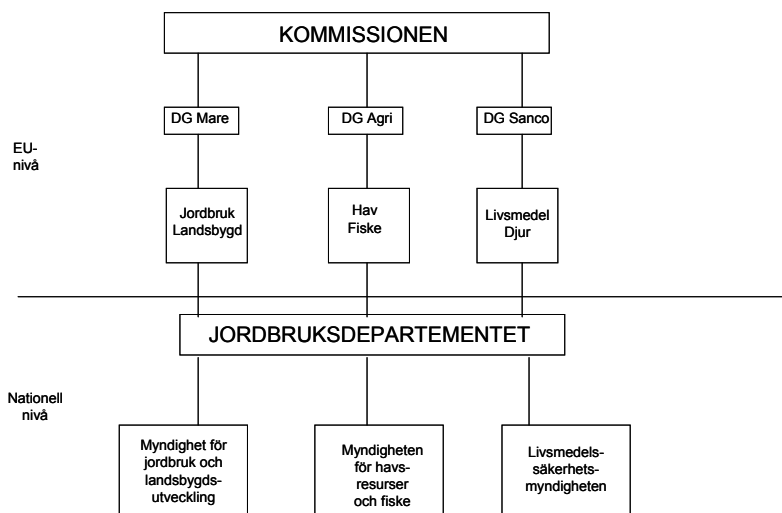
³ Se kapitel 5 och 6.

⁴ Ansvarsfördelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter varierar betydligt mellan olika nationella system. Det svenska systemet kännetecknas av att regeringen har delegerat ett jämförelsevis omfattande normeringsansvar.

⁵ Se kapitel 10 och bilaga 4.

Sverige tillhör i dag en minoritet av medlemsstaterna och andra länder som påverkas av den nya livsmedelslagstiftningen men som inte har genomfört en myndighetsreform i syfte att anpassa den nationella förvaltningen till den nya ansvarsituationen.

Figur 3.1 Ansvarsfördelning inom EU och på nationell nivå



Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur återskapar en tydlig ansvarsfördelning framförallt genom en anpassning av den svenska myndighetsstrukturen till organisationen inom EU-kommissionens generaldirektorat, men också en tillämpning av principen en central lagstiftning, en central myndighet. Den återskapar ett nationellt sammanhållet myndighetsansvar för den gemensamma livsmedelspolitiken, den gemensamma jordbrukspolitiken respektive den gemensamma fiskeripolitiken. Ett sammanhållet normeringsansvar underlättar den nationella förvaltningen av de gemensamma regelverken. Förutsättningar skapas för en mer enhetlig tillämpning av reglerna samt en mer samordnad och effektiv kontroll av att reglerna efterlevs. Därtill underlättas samspelet mellan den svenska nationella statsförvaltningen och relevanta EU-organ varigenom grunden läggs för ett mer effektivt EU-arbete.

Samtidigt som den nya myndighetsstrukturen tydliggör det nationella ansvaret genom en anpassning till ansvarsfördelningen på EU-nivå, innebär den att det samlade ansvar som Jordbruksverket i

dag har för primärproduktionen inom jordbruk delas upp i linje med den nya livsmedelslagstiftningens gränssnitt gentemot jordbrukspolitiken.

3.2 Återspeglning av nya politiska perspektiv inom EU

Förutom de ansvarsmässiga diskrepanserna mellan den nuvarande myndighetsstrukturen och EU, vilka i huvudsak är en följd av den nya gemensamma livsmedelspolitiken, har under 2000-talet bland annat landsbygdsutvecklingsperspektivet förstärkts inom den gemensamma jordbrukspolitiken och ett nytt maritimt perspektiv utvecklats i anslutning till den gemensamma fiskeripolitiken.

Förslaget till ny myndighetsstruktur avspelar de förstärkta befintliga och nya perspektiven inom jordbruks- och fiskeripolitiken genom att tydligare än i den nuvarande strukturen uppmärksamma landsbygdsutvecklingen och det maritima perspektivet.

3.2.1 Förstärkt landsbygdsutvecklingsperspektiv

Inom den gemensamma jordbrukspolitiken har landsbygdsutvecklingsperspektivet successivt förstärkts. Från och med 2007 utgör landsbygdsutveckling ett eget politikområde inom EU. I landsbygdsprogrammen för perioden 2007–2013 har politiken breddats i jämförelse med tidigare programperioder. Den syftar till att skydda miljön och kulturlandskapet samtidigt som den ska skapa tillväxt, arbetstillfällen och innovation på landsbygden. Inte bara jordbruket utan även landsbygdsutveckling i allmänhet och till viss del skogsbruket framhålls. Politiken ska främja en hållbar utveckling på landsbygden på ett sätt som kompletterar den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken och sammanhållningspolitiken.⁶

I samband med den så kallade hälsokontrollen av jordbrukspolitiken har kommissionen framhållit att landsbygdspolitiken bör stärkas ytterligare inom ramen för jordbrukspolitiken och föreslagit att ytterligare medel bör överföras från direktstöd till jordbruket till åtgärder för landsbygdsutveckling. Medlemsstaterna har nyligen också nått en politisk överenskommelse om en ytterligare överföring.

⁶ Se kapitel 15.

Den svenska ståndpunkten är att jordbruksbudgeten totalt sett bör minska och att det inom ramen för jordbrukspolitikens nuvarande pelarstruktur och en minskad budget bör läggas ett ökat relativt fokus på landsbygdsåtgärder.

Den nuvarande svenska myndighetsstrukturen avspeglar inte på ett tydligt sätt det förstärkta landsbygdsutvecklingsperspektivet. En anpassning av den nationella förvaltningen skulle innebära att landsbygdsutveckling gavs en högre prioritet och eventuellt att ansvaret samlades vid en myndighet.

3.2.2 Nytt maritimt perspektiv

Inom EU har det på senare tid utvecklats ett integrerat maritimt perspektiv. Avsikten är att utveckla ett holistiskt synsätt för havens förvaltning och bryta den rådande fragmentiseringen i form av separata strategier för fiske, sjötransport, industri, kustregioner, havsenergi, havsmiljö och andra relevanta områden. Det ska dock noteras att det maritima perspektivet är ett verktyg för tvärsektorieell samordning och att det i dag inte finns några planer på att samla det formella ansvaret för de olika sektorerna inom ett generaldirektorat.⁷

I linje med den nya perspektivet beslutade kommissionen under 2008 att omorganisera det tidigare Generaldirektoratet för fiske (DG Fish) till Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske (DG Mare). Den huvudsakliga förändringen är att generaldirektoratet organiseras i tre geografiska direktorat som ansvarar för både den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade maritima strategin.

Flera medlemsstater tillämpar redan eller går i en riktning mot en integrerad strategi för maritima frågor, bland annat Frankrike, Tyskland, Portugal och Nederländerna. Vissa medlemsstater har samlat ansvaret för maritima frågor vid ett ministerium, såsom Grekland och Spanien, eller har börjat tillämpa ett holistiskt perspektiv som kommer till uttryck i tematiska strategier för bland annat hållbarhet, såsom Storbritannien och Sverige.

⁷ Se kapitel 12.

Dagens svenska myndighetsstruktur reflekterar inte det nya maritima perspektivet. En anpassning av den nationella förvaltningen på detta område skulle innebära att ansvaret för fiskeripolitikens förvaltning integrerades med ett ansvar för att samordna förvaltningen av haven.

3.3 Systematiserad riskhantering och riskvärdering

I utredningens uppdrag ingår att särskilt beakta hur funktionerna riskhantering och riskvärdering bör organiseras för att uppnå det effektivaste resultatet i förhållande till myndigheternas uppdrag och verksamhet.

En utgångspunkt är att politik och förvaltning ska vila på vetenskaplig grund. Inom livsmedelslagstiftningen lyfts riskanalys fram som en metod för att utarbeta vetenskapliga underlag för att värdera risker och identifiera lämpliga åtgärder för att hantera risker. Med riskhantering avses normering (inklusive vägledning och rådgivning) och kontroll. Med riskvärdering avses i snäv bemärkelse bedömning av rådande kunskapsläge. Forsknings- och laboratorieverksamhet liksom annan kunskapsgenererande verksamhet bidrar med viktiga underlag till riskvärderingen. Riskvärderingen ska ligga till grund för riskhanteringen, men samtidigt ska den ske oberoende av riskhanteringen.

Inom livsmedelskedjan är ansvaret för riskhantering delat mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket. De två myndigheterna, samt SVA och i vissa fall universitet, utför även riskvärdering.

Utredningens analys av den nuvarande svenska myndighetsstrukturen med avseende på hur riskanalysens principer tillämpas organisatoriskt visar att relationen mellan riskhantering och riskvärdering inte är tydliggjord genom hela livsmedelskedjan och att det inom vissa segment i dag saknas oberoende vetenskaplig riskvärderingskompetens på nationell nivå.⁸

Utredningens förslag till nya myndighetsstruktur innebär en heltäckande och systematisk tillämpning av riskanalysens principer.

Även inom fiskeripolitiken framhålls att politiken och förvaltningen ska vila på vetenskaplig grund. När det gäller resursförvaltningen av de kommersiellt intressanta fiskbestånd som hanteras inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken finns i dag på internationell nivå formaliserade procedurer för utarbetande av

⁸ Se kapitel 10.

vetenskaplig rådgivning. När det gäller den nationella förvaltningen saknas dock sådana formaliserade procedurer. Utredningens analys visar vidare att EU:s fiskeripolitik har allvarliga förtroendeproblem, vilka till stor del är ett resultat av att förvaltningen i de olika medlemsstaterna inte har följt den vetenskapliga rådgivningen.⁹

Förslaget till ny myndighetsstruktur tydliggör den vetenskapliga rådgivningens oberoende i syfte att säkerställa att politiken och förvaltningen vilar på vetenskaplig grund och återskapa förtroendet för fiskeripolitiken och dess förvaltning.

3.4 Fokusering på statliga kärnuppgifter

Utredningen ska enligt direktiven noga överväga omfattningen av det offentliga åtagandet och identifiera eventuella uppgifter som inte bör ingå i myndigheternas fortsatta verksamhet. Förslagen bör kunna leda till ett minskat offentligt åtagande.

Den offentliga sektorn kan indelas funktionellt i normering, tjänsteproduktion samt tillsyn och kontroll.¹⁰ Normering och tillsyn är traditionella statliga funktioner, det vill säga staten beslutar om regler och kontrollerar att regler efterlevs.¹¹

Utredningen har inte haft i uppdrag att utvärdera i vilken utsträckning myndigheterna uppfyller verksamhetsmålen. Likväl har utredningen tagit del av ett stort antal utvärderingar och granskningar av myndigheternas verksamhet. Resultaten visar på väsentliga brister i de statliga kärnuppgifterna.

Normeringsmakten är delad mellan riksdag och regering, men regeringen kan även delegera viss normering till myndigheter, i för-

⁹ Se kapitel 13.

¹⁰ Med normering förstås rätten att besluta om rättsregler bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. Normeringsmakten är enligt regeringsformen delad mellan riksdag och regering. Regeringen kan delegera viss normeringsmakt till myndigheter. Detta gäller i första hand verkställighetsföreskrifter. Normering inkluderar även myndighetsutövning. Det är ett funktionellt begrepp som syftar på den situation då någon representant för det allmänna vidtar en åtgärd mot en enskild som innebär "förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande". Myndigheter utför också andra offentliga förvaltningsuppgifter, varav mycket är produktion av tjänster. Tillsyn och kontroll avser granskning av att krav och villkor som följer av lag, förordning eller annan föreskrift uppfylls. Se SOU (2004:23) Från verksförordning till myndighetsförordning, s.80, Marcusson, Lena (2008) Att organisera det offentliga åtagandet, rapport till Förvaltningskommittén, s.6–7.

¹¹ Myndighetsutövning och tillsyn utförs av både statliga och kommunala myndigheter. Det finns även vissa möjligheter att delegera myndighetsutövning och tillsyn till andra organ än statliga och kommunala myndigheter. Tjänsteproduktion har i allt större omfattning kommit att utföras av privata aktörer, även i de fall där huvudmannaskapet och finansieringen är offentlig. Se Molander, Per (2008) Den centrala förvaltningens struktur, s.30.

sta hand verkställighetsföreskrifter. Kännetecknande för den svenska modellen är att regeringen har delegerat ett jämförelsevis omfattande ansvar för normering till myndigheterna. Det innebär även att myndigheterna inom harmoniserade politikområden företräder Sverige i regelarbetet inom EU.

Det saknas specifika utvärderingar av EU-arbetet inom områdena livsmedel, jordbruk och fiske. Utvärderingar av EU-arbetet generellt visar dock att den svenska förvaltningsmodellen med jämförelsevis små departement och stora myndigheter inte utgör något hinder och att det inte finns något behov att reformera ansvarsfördelningen mellan regeringskansliet och myndigheterna. Däremot anses det finnas ett behov att utveckla arbetsformerna inom ramen för nuvarande ordning i syfte att förbättra styrningen och samordningen.¹² En av de få granskningar som gjorts av normeringsarbetet vid de fyra myndigheterna som omfattas av utredningens uppdrag visar att Fiskeriverket inte använder det nationella handlingsutrymmet tillräckligt aktivt för att uppnå målen med politiken. Utvärderingar av Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets föreskriftsarbete visar att myndigheternas regler inte är ensartade. Vidare visar utredningens analys att myndigheterna arbetar olika aktivt med att främja en enhetlig tillämpning och efterlevnad av regelverket genom allmänna råd, vägledningar och branschriktlinjer. Intressenter har till utredningen framfört önskemål om att myndigheterna bör arbeta mer proaktivt för att främja regelefterlevnad samt utveckla nya former för samverkan mellan myndigheter och intressenter vid utformning av nya regler, främst inom ramen för EU-arbetet. Utredningen delar uppfattningen att myndigheternas normeringsarbete bör utvecklas i dessa avseenden.¹³

Regeringen har uppmärksammat problemet att tillsynen inom många områden är svag och splittrad och sker utan tillräcklig samordning. Regeringen slår fast att tillsynen inom olika verksamhetsområden behöver bli effektivare och tydligare samt att den statliga tillsynen är ett prioriterat område.¹⁴

Den av regeringen konstaterade problematiken med svag och splittrad tillsyn återkommer i utredningens analys. Livsmedelsverkets kontroll av livsmedel, Jordbruksverkets kontroll av foder,

¹² För en översikt av utvärderingarna av det svenska EU-arbetet och förslag till förbättringar, se Förvaltningskommitténs slutbetänkande (SOU 2008:118) Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, s.80–110 samt bilaga 5.

¹³ Se kapitel 5.

¹⁴ Se proposition 2008/2009:1, utgiftsområde 2, s.29.

djurskydd, djurhälsa och växtskydd, kontroll av tvärvillkor samt tillsyn över veterinärer och Fiskeriverkets fiskerikontroll har återkommande kritiserats i nationella och internationella granskningar. Kritiken har bland annat gällt att tillämpningen av regelverket brister i enhetlighet mellan olika delar av landet, att målen för kontrollfrekvens i förekommande fall inte uppfylls, att kontrollmyndigheterna saknar resurser och kompetens, samt att de centrala kontrollmyndigheternas information till och samordning av andra kontrollmyndigheter på central, regional och lokal nivå är otillräcklig.¹⁵

Det faktum att flera av bristerna har uppmärksammats under flera år i kombination med att de centrala myndigheterna i flera fall avsätter förhållandevis begränsade resurser för att samordna tillsynen och kontrollen föranleder utredningen att dra slutsatsen att tillsyn och kontroll har haft en allt för låg prioritet inom de nuvarande myndigheterna.

Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur fokuserar tillsyn och kontroll som en statlig kärnuppgift i syfte att förbättra kvalitet och effektivitet.

Tillsynsutredningen föreslog i sitt slutbetänkandet (SOU 2004:100) *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* att tillsynsbegreppets innebörd bör avgränsas till kontroll av regelefterlevnad för att tydliggöra tillsynsorganets uppdrag samt att organet ska vara organisatoriskt fristående från de verksamhetsansvariga inom tillsynsområdet och utföra tillsynen oberoende och självständigt. Detta innebär bland annat att den tillsynsansvariga myndigheten inte ska ha möjlighet att styra den tillsynspliktiga verksamheten genom andra medel, till exempel genom att tilldela resurser.

Inom den nuvarande myndighetsstrukturen uppfylls i dag inte detta krav när det gäller tillsyn över veterinärer. Jordbruksverket är central tillsynsmyndighet samtidigt som myndigheten genom distriktsveterinärorganisationen bedriver produktion och försäljning av veterinärtjänster på en konkurrensutsatt marknad. Denna problematik har uppmärksammats i ett antal tidigare utredningar inom det veterinära området.¹⁶

Utredningen delar tidigare utredningars bedömning att det är principiellt olämpligt att en och samma myndighet ansvarar för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området och för

¹⁵ Se kapitel 6 samt 12 och 15.

¹⁶ Se kapitel 16.

distriktsveterinärorganisationen. Den nya myndighetsstrukturen löser det nuvarande problemet med Jordbruksverkets dubbla roller genom att de olika uppgifterna hanteras av olika myndigheter.

Tillsynsansvar förenas ofta med normeringsansvar. Tillsynsutredningens genomgång av cirka 70 statliga tillsynsorgan visar att tillsynsmyndigheten i flertalet fall också har ett ansvar för normering. Normeringsansvaret består i att utfärda föreskrifter samt att ge tillstånd med därtill knutna villkor. Rådgivning i generella och enskilda fall kan ses som en mjukare form av normering.

I förslaget till ny myndighetsstruktur hålls ansvaret för normering och tillsyn samman. Utredningen ser flera fördelar med att den myndighet som ansvarar för tillsyn också ansvarar för normering. Tillsynen kan tillföra normeringen värdefull information, och vice versa. I detta sammanhang vill utredningen särskilt betona vikten av att den kunskap som följer av regelarbetet används i tillsynen i syfte att främja en korrekt och enhetlig tillämpning av reglerna. Detta är särskilt viktigt inom harmoniserade politikområden där regelarbetet till stor del sker inom olika EU-organ med följderna att de förarbeten som normalt ligger till grund för nationell lagstiftning ofta saknas eller inte är offentliga.

3.5 Minskat statligt intrång på fungerande marknader

I uppdraget att noga överväga det offentliga åtagandet uppmärksammas i utredningsdirektiven särskilt att samtliga fyra myndigheter bedriver verksamhet som inte finansieras via anslag och att det i flera fall handlar om avgiftsfinansierad verksamhet som konkurrerar med aktörer på den öppna marknaden.

Med konkurrensutsatt verksamhet avses när statliga myndigheter säljer avgiftsfinansierade varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.¹⁷

Av de förvaltningspolitiska principer som statsmakterna antog 1998 följer att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform.¹⁸ I direktiven (2006:123) för Förvaltningskom-

¹⁷ I enlighet med det tidigare Konkurrensrådets definition är det främsta kännetecknet för en konkurrensutsatt verksamhet att en konsument med avsikt att köpa en vara eller tjänst har ett tydligt val mellan varor och tjänster från flera olika säljare, och att de varor och tjänster som säljarna erbjuder ska vara tillräckligt homogena för att vara utbytbara sinsemellan samt tillhöra samma geografiska marknad.

¹⁸ Se proposition (1997/98:136) Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, s.34–38.

mittén pekade regeringen på att omfattningen av det statliga åtagandet inte har prövats tillräckligt grundligt och att myndigheter i allt för hög grad har fått verka i konkurrens på fungerande privata marknader varför kommittén skulle se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation samt lämna förslag rörande hur gränsdragningen ska göras mellan förvaltning och marknad och pröva vilka delar av statliga verksamheter som bör avvecklas eller förtydligas och avgränsas.

Förvaltningskommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2008:188) *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* att statliga myndigheter inte ska få sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad om inte särskilda skäl föreligger.

Att myndigheter bedriver konkurrensutsatt verksamhet kan ha negativa konsekvenser för såväl myndigheternas förmåga att fullgöra sina uppdrag och uppgifter som marknadens funktionssätt. Om en myndighet bedriver både myndighetsutövning och försäljning av tjänster på konkurrensutsatta marknader finns det risk för snedvridning av konkurrensen genom korssubventionering mellan anslagsfinansierade myndighetsuppgifter och avgiftsfinansierade uppdragsverksamheter. Vidare finns det en risk för att intressekonflikter kan uppstå och att förtroendet för myndigheter kan påverkas negativt. Myndigheter kan även genom myndighetsuppgifter ha tillgång till unik information, genom anslag ha finansierat kostsam infrastruktur och i egenskap av statliga organ ha särskilt fördelaktiga finansieringsmöjligheter som kan inverka negativt på andra marknadsaktörers konkurrenskraft. Därutöver behöver statliga myndigheter i dag inte tillämpa upphandlingslagstiftningen när de anskaffar en vara eller tjänst från en annan myndighet.¹⁹

Det finns ett antal principiella motiv för offentligt åtagande generellt och för konkurrensutsatt verksamhet specifikt, bland annat att en offentlig huvudman vill undvika att komma i allt för stort beroende av privata producenter eller tillföra konkurrens på en marknad, att det föreligger ett naturligt monopol, att det saknas privata initiativ, att verksamheten måste bedrivas mycket långsiktigt, att det finns betydande samproduktionsfördelar med en myn-

¹⁹ För en genomgång av litteraturen, se Förvaltningskommitténs slutbetänkande (SOU 2008:118) *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, s.111-136 samt bilaga 6. Se även särskilt Statskontoret (2008) *Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*, rapport 2008:1 samt Konkurrensverket (2008) *Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige – om regelreformer och offentlig näringsverksamhet*, rapport 2008:2.

dighets övriga arbetsuppgifter eller att det råder en temporär överskotts kapacitet i verksamheten.²⁰

Utredningen har prövat skälen för den konkurrensutsatta verksamheten vid myndigheterna utifrån principen att myndigheter inte ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet om inte särskilda skäl föreligger. I det fall det finns särskilda skäl som motiverar ett statligt åtagande är det angeläget att finansiellt och redovisningsmässigt hålla isär myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet. Detta för att säkerställa att den konkurrensutsatta verksamheten inte korssubventioneras med statliga anslag och bidrag, och därigenom undvika en osund konkurrenssituation.

I den nuvarande myndighetsstrukturen bedriver samtliga fyra myndigheter konkurrensutsatt verksamhet i någon form. Mest omfattande är den konkurrensutsatta verksamheten vid Jordbruksverket och SVA. Flera av de problem som kan vara förknippade med statliga myndigheter som bedriver konkurrensutsatt verksamhet har framkommit i utredningens analys. Nedan följer ett par exempel.

Distriktsveterinärorganisationen står för huvuddelen av den kommersiella verksamheten vid Jordbruksverket. Den har vid externa granskningar återkommande kritiserats för att snedvrida konkurrensen på veterinärmarknaden. Den har även påverkat förtroendet för Jordbruksverkets hantering av veterinära förvaltningsuppgifter negativt. Privatpraktiserande veterinärer har i tidigare utredningar ifrågasatt om Jordbruksverket kan bedriva en opartisk tillsyn och framfört misstankar om att myndigheten använder informationen från förvaltningsuppgifterna för att stärka den egna verksamhetens konkurrenskraft på veterinärmarknaden.²¹

Den föreslagna nya myndighetsstrukturen hanterar denna problematik genom att olika myndigheter ansvarar för kommersiell veterinär verksamhet respektive veterinära förvaltningsuppgifter.

SVA bedriver omfattande försäljning av diagnostik och laboratorieprodukter, i flera fall på fungerande privata marknader. SVA har av Riksrevisionen kritiserats för att inte redovisa verksamheten och prissätta tjänsterna på ett korrekt sätt vilket innebär en risk för korssubventionering av avgiftsfinansierad verksamhet med anslag. SVA har även tillgång till en unik information och infrastruktur, bland annat i form av de prover som samlas in genom den offentliga kontrollen samt säkerhetslaboratorier för analys av

²⁰ Ibid.

²¹ Se kapitel 16.

mycket smittsamma ämnen som finansierats genom anslag. Därtill har andra myndigheter under lång tid köpt analystjänster från SVA utan offentlig upphandling. De upphandlingar som numera i allt högre utsträckning görs har resulterat i att SVA har förlorat vissa uppdrag till konkurrerande laboratorier för vissa analyser.²²

Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur innebär en renodling av det statliga åtagandet som tillgodoser samhälleliga behov och samtidigt minimerar statens intrång på fungerande privata marknader. Genom ökad konkurrensutsättning läggs också grunden för en mer kostnadseffektiv statlig verksamhet.

3.6 Forskning med hög relevans och kvalitet

I utredningens uppdrag ingår att analysera i vilken utsträckning myndigheterna bör bedriva forskning, i vilken mån den överlappar med verksamhet vid andra myndigheter eller högskolor och universitet, samt föreslå hur forskningsverksamheten kan utvecklas och i vilken omfattning den bör omstruktureras. I denna analys ska forskningens relevans och kvalitet beaktas.

Utredningens utgångspunkt är att forskning i första hand ska bedrivas vid universitet och högskolor. Detta är i linje med förslaget i Förvaltningskommitténs slutbetänkande (SOU 2008:118) *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* om att regeringen bör pröva om argumenten för att olika myndigheter utanför universitets- och högskolesektorn ska bedriva forskning fortfarande är aktuella eller om sådan forskning bör överföras till universitet och högskolor.

Skäl som talar för att myndigheter utanför universitets- och högskolesektorn ska bedriva forskning är att regeringen vill vara säker på att relevant forskning bedrivs. Skäl som talar emot forskning vid myndigheter utanför universitets- och högskolesektorn är att kvalitet och effektivitet riskerar att vara lägre när forskningsverksamheten inte fullt ut omfattas av forskarsamhällets former för kritisk granskning och kvalitetssäkring.

Inom den nuvarande myndighetsstrukturen bedriver Fiskeriverket, Livsmedelsverket och SVA betydande forskningsverksamhet i egen regi. Jordbruksverket bedriver ingen forskning i egen regi, men förfogar över väsentliga forskningsmedel som myndigheten på olika sätt slussar vidare. Den analys utredningen har låtit

²² Se kapitel 7.

göra av forskningsverksamheternas visar att den forskning som bedrivs vid Livsmedelsverket och SVA har hög eller mycket hög kvalitet och acceptabel produktivitet. Forskningen som bedrivs vid Fiskeriverket uppvisar genomsnittlig kvalitet och låg produktivitet. Vidare indikerar analysen att forskningen generellt är relevant för myndighetsuppgifterna.²³

I den föreslagna nya myndighetsstrukturen fokuseras forskning med hög relevans för myndigheternas kärnuppgifter.

3.7 Bättre styrning, samordning och kontroll

Utredningen ska föreslå en effektiv myndighetsstruktur som underlättar styrning, samordning, och kontroll av såväl myndigheternas uppgifter inom livsmedelskedjan som andra uppgifter myndigheterna har.

Livsmedelsverket bedriver enligt regleringsbrevet verksamhet inom livsmedelspolitiken, Jordbruksverket inom livsmedelspolitiken, djurpolitiken och landsbygdspolitiken, SVA inom djurpolitiken och Fiskeriverket inom livsmedelspolitiken. Finansieringen sker via utgiftsområdet Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.

Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur skapar ett mer sammanhållet ansvar för livsmedelspolitiken och djurpolitiken. Därigenom underlättas riksdagens och regeringens analys av kostnaderna för och effekterna av den förda politiken likväl som samarbetet mellan livsmedelspolitiken och djurpolitiken.

Myndighetsförordningen (2007:515), vilken trädde i kraft den 1 januari 2008, tydliggör myndigheternas ledningsformer: enrådsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet samt myndighetsledningarnas ansvar inför regeringen.

Den generella styrningen genom myndighetsförordningen kompletteras med styrning inom särskilda områden till exempel olika ekonomiadministrativa förordningar. Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll innehåller bestämmelser om tillämpningsområde, definitioner av styrning och kontroll samt innehållet i den process som syftar till att myndigheter med rimlig säkerhet ska fullgöra sitt verksamhetsansvar, det vill säga riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Internrevision vid statliga myndigheter bedrivs i enlighet med internrevi-

²³ Se kapitel 8 och 13.

sionsförfordningen (2006:1228). Genom myndigheternas instruktioner reglerar regeringen vilka myndigheter som ska tillämpa bestämmelserna om internrevision. Utredningens förslag till nya myndighetsinstruktioner utgår från bestämmelserna i nämnda förordningar.

Dagens myndigheter är svåra att styra. Utredningens analys visar att utöver uppgifter i instruktioner och regleringsbrev, får myndigheterna ibland nya uppgifter i särskilda regeringsuppdrag, vilka ibland sträcker sig över lång tid. Myndigheternas årsredovisningar ger sällan en heltäckande bild av hur väl myndigheterna uppfyller sina mål. De ger inte heller tillfredsställande svar på frågor av den typ som bör ställas för att kunna värdera myndigheternas verksamhet.

Dessa slutsatser är i linje med de mer generella observationer som har redovisats av bland annat Styrutredningen i betänkandet (SOU 2007:75) *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* och Förvaltningskommittén i slutbetänkandet (2008:118) *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

Förslaget till ny myndighetsstruktur syftar till att underlätta regeringens styrning och minska behovet av särskilda regeringsuppdrag. Avsikten med den nya myndighetsmodell som nu föreslås är att myndigheternas långsiktiga uppgifter ska framgå av instruktioner och att uppgifterna på kort sikt ska framgå av regleringsbrev. Antalet särskilda regeringsuppdrag bör begränsas.

När det gäller konkurrensutsatt verksamhet visar analysen av myndigheternas instruktioner och regleringsbrev att de med något undantag inte begränsar omfattningen och inriktningen på myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet samt att myndigheternas årsredovisningar sällan särredovisar de konkurrensutsatta verksamheterna.

Utöver otydlig styrning av konkurrensutsatt verksamhet vid enskilda myndigheter finns styrproblem mellan myndigheter. Ett exempel är den omfattande försäljning av analystjänster och laboratorieprodukter som SVA bedriver. Om verksamheten vid SVA betraktas isolerat framstår det som att verksamheten till stor del finansieras via avgifter. Detta har också av myndigheten framhållits som ett belägg för att den nuvarande ordningen är ekonomiskt fördelaktig för staten. Men om det tas i beaktande att de största kunderna är andra statliga myndigheter förändras bilden. Avgiftsintäkterna härrör i betydande utsträckning från andra myndigheters anslag. För staten som helhet är sålunda kostnaderna väsentligt

större än vad som framgår av anslagen till SVA. Denna typ av verksamhetsmässiga relationer försvårar en överblick av de totala statliga kostnaderna för en verksamhet och därmed en effektiv styrning av verksamheten ifråga.

Den föreslagna nya myndighetsstrukturen underlättar den statliga styrningen genom att reducera handeln med tjänster mellan myndigheter.

När det gäller forskningsverksamhet visar utredningens analys att regeringens reglering av forskningsverksamheten genom instruktionerna är otydlig. SVA och Fiskeriverket ska uttryckligen bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet medan Livsmedelsverket endast ska bedriva undersökningsverksamhet. Högst forskningskvalitet uppvisar paradoxalt nog Livsmedelsverket, myndigheten med svagast forskningsmandat. Jordbrukverket saknar mandat för att bedriva forskning i egen regi, men bedriver analysverksamhet och statistikproduktion som påminner om den mer tillämpade forskningsverksamhet som bedrivs vid de andra myndigheterna. Därtill förfogar Jordbruksverket över betydande forskningsmedel som genom olika mekanismer slussas vidare till universitetet och högskolor, andra myndigheter, etc. Utifrån Jordbruksverkets instruktion och regleringsbrev är det svårt att få en överblick av de medel för forskning och utveckling som Jordbruksverket förfogar över. Än svårare är det att utifrån årsredovisningen att bedöma resultaten av den forsknings- och utvecklingsverksamhet som myndigheten finansierar.²⁴

Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur förtydligar myndigheternas forskningsuppdrag och hantering av forskningsmedel.

När det gäller tillsyn är det utredningens utgångspunkt att tillsynen ska organiseras på ett sätt som skapar en klar åtskillnad mellan en myndighets tillsynsroll och andra roller. Vidare kräver en oberoende och trovärdig tillsyn att en tillsynsmyndighet inte har andra uppgifter som kan ge upphov till misstankar om rollkonflikter. Framförallt gäller det att skilja tillsyn från främjande.

Principen att skilja tillsyn från främjande upprätthålls inte inom den nuvarande myndighetsstrukturen. Den tydligaste rollkonflikten finns, vilken också noterats i avsnitt 3.4 och 3.5 ovan, inom det veterinära området där Jordbrukverket både är chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen samt ansvarar för tillsyn över vete-

²⁴ Se kapitel 8 och 13.

rinärer och veterinära förvaltningsuppgifter. Jordbruksverket bedriver sålunda tillsyn över egen verksamhet. Den veterinära tillsynen har också under lång tid uppvisat väsentliga brister, till exempel när det gäller målen om tillsynsfrekvens. Vidare finns det potentiella intressekonflikter mellan den kommersiella veterinärverksamheten å ena sidan och tillsyn över veterinärer och veterinära förvaltningsuppgifter å den andra. Det finns också en dokumenterad misstro mot att Jordbruksverket självständigt och opartiskt kan utföra tillsyn och veterinära förvaltningsuppgifter.²⁵

Därtill har både Jordbruksverket och Fiskeriverket i uppgift att främja näringen bland annat genom hantering av strukturstöd och rådgivning samtidigt som de ansvarar för normering och kontroll. Jordbruksverket samordnar till exempel kontrollen av djurskydd och djurhälsa. Djurskyddshänsyn kan stå i konflikt med främjande av en konkurrenskraftig produktion, åtminstone i kortsiktig ekonomisk mening. Fiskeriverket ansvarar för att förvalta fiskresursen. I denna uppgift ligger att bland annat genom regler på olika sätt begränsa fisket och därigenom främja en hållbar resursförvaltning.²⁶

Att det är principiellt olämpligt att en och samma myndighet ansvarar för både tillsyn och främjande, utesluter inte att det kan finnas vissa praktiska fördelar med en sådan lösning. Exempelvis innebär det sektorsansvar Jordbruksverket i dag har för jordbruk och trädgård ett samlat ansvar för primärproduktionen. Det innebär att de delar av livsmedelspolitiken, djurpolitiken och landsbygdspolitiken som berör primärproduktionen kan samordnas inom en myndighet. Omvänt innebär denna lösning dock att ansvaret för den gemensamma livsmedelspolitiken delas mellan olika nationella myndigheter samt att den statliga verksamheten och förtroendet för denna kan påverkas negativt som en följd av rollkonflikter mellan olika myndighetsuppgifter.

Det faktum att myndigheternas nuvarande uppgifter innebär rollkonflikter, i kombination med att tillsyn och kontroll uppvisat allvarliga brister under längre tid samt att de centrala myndigheterna inom flera områden avsätter begränsade resurser för att samordna kontrollen, tolkar utredningen som att tillsynsuppgifterna har givits en allt för låg prioritet i relation till myndigheternas andra uppgifter.

Den tänkta nya myndighetsstrukturen effektiviserar den statliga styrningen genom att undvika att inom en och samma myndighet

²⁵ Se kapitel 16.

²⁶ Se kapitel 12, 15 och 16.

undvika att kombinera tillsyn och främjandeuppgifter. Därigenom läggs grunden för en trovärdig statlig tillsyn samtidigt som myndigheternas interna prioritering underlättas.

3.8 Färre och mer effektiva myndigheter

Enligt direktiven syftar utredningens översyn och analys till att lägga fram förslag för att förtydliga och effektivisera myndighetsstrukturen. Förslagen bör kunna leda till minskade statliga utgifter.

Regeringen har konstaterat att den statliga myndighetsstrukturen har blivit komplicerad och svåröverskådlig och har i linje med detta initierat ett omfattande reformarbete. Utvecklingen mot färre och större myndigheter är en tydlig trend inom statsförvaltningen. Flertalet så kallade koncernmyndigheter bestående av en chefsmyndighet och ett antal självständiga regionala myndigheter har omvandlats till så kallade enmyndigheter, till exempel Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.²⁷ Därtill har sektorsvisa översyner resulterat i sammanslagningar av myndigheter.²⁸

I detta sammanhang ska dock noteras att det är naturligt att myndigheter varierar i storlek och organisation. Myndigheternas antal och storlek avgörs inte i första hand av administrativa överväganden om effektivitet. Olika myndigheter har olika uppgifter att lösa som ställer olika organisatoriska krav. Exempelvis har myndigheter med omfattande direktkontakter med medborgare ett större behov av regional närvaro än en specialmyndighet som i första hand förser regeringskansliet med lägesbedömningar och annat beslutsunderlag. Vidare kan nya myndigheter tillskapas för att uppmärksamma politiskt prioriterade frågor. En enhetlig storlek och form på myndigheterna är sålunda inte eftersträvarvärd.

²⁷ För en beskrivning av den statliga myndighetsstrukturens utveckling över tid, se Förvaltningskommitténs slutbetänkande (SOU 2008:118) Styra och ställa – förslag till en effektivare förvaltning, bilaga 8.

²⁸ Exempelvis har Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen samt inspektionsverksamheterna vid Sjöfartsverket och Vägverket sammanförts i Trafikinspektionen, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar sammanförts i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kärnkraftsinspektionen och Strålskyddsinstitutet sammanfört i Strålsäkerhetsmyndigheten samt åtta tidigare skolmyndigheter inordnats i en ny myndighetsstruktur bestående av Skolverket, Skolinspektionen och Myndigheten för specialpedagogik. Se SOU (2007:4) Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet, SOU (2007:31) Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser, Ds (2007:16) Sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftsinspektion samt SOU (2007:7) Tre nya skolmyndigheter.

Mycket små myndigheter har dock ofta svårt att upprätthålla samma administrativa effektivitet som större myndigheter. Men även för små myndigheter finns möjlighet till stordriftsfördelar till exempel genom att köpa administrativa tjänster från Kammarkollegiet. Ekonomistyrningsverket har pekat på möjligheter till rationalisering genom myndighetsövergripande hantering av ekonomi- och personaladministration.²⁹

I dagens myndighetsstruktur används inte de ekonomiska resurserna på ett optimalt sätt. Flera funktioner är uppdelade på olika myndigheter. Exempelvis är laboratorie- och forskningsverksamheten inom livsmedelskedjan uppdelad mellan Livsmedelsverket och SVA.³⁰ Både Jordbruksverket och Fiskeriverket administrerar EG-stöd.³¹ Därutöver finns parallella administrativa funktioner och andra stödfunktioner. Det är utredningens uppfattning att färre myndigheter lägger grunden till en mer kostnadseffektiv verksamhet.

Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur lägger grunden till en mer överskådlig och effektiv verksamhet och därigenom minskade statliga utgifter genom att skapa stordriftsfördelar och större kritisk massa samt eliminera parallella funktioner.

3.8.1 Regional indelning

Utredningen ska enligt direktiven vid utarbetandet av förslag beakta effekterna på myndigheternas samarbete med länsstyrelserna.

Ansvarskommittén uppmärksammade i sitt slutbetänkande (SOU 2007:10) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* problemet med statens fragmentisering på regional nivå. Utifrån ett statligt helhetsperspektiv är det inte rationellt att flera sektorsmyndigheter har parallella regionala organisationer. Utifrån ett medborgarperspektiv är den statliga regionala organisationen svåröverskådlig.

Inom den nuvarande myndighetsstrukturen bedrivs verksamhet på ett stort antal orter. Varje myndighet har sin egen geografiska indelning. Fiskeriverket bedriver verksamhet på mer än tio orter, Livsmedelsverket i sex regioner och Jordbruksverket på cirka tio

²⁹ Ekonomistyrningsverket (2007) Gemensamma lösningar för effektivare administration, rapport 2007:33.

³⁰ Se kapitel 7.

³¹ Se kapitel 12 och 15.

orter exklusive distriktsveterinärorganisationen med verksamhet på cirka åttio orter över hela landet. Parallellt med detta anlitas länsstyrelserna för att utföra olika uppdrag, främst administration av jordbruks- och fiskeristöd, kontroll inom livsmedelskedjan samt smittskydd. De parallella regionala organisationerna försvårar förutom överskådlighet även effektivitet till följd av många små enheter och stora krav på samordning inom respektive myndighet.

Den nya myndighetsstrukturen lägger grunden till en mer överskådlig och effektiv statlig verksamhet genom att reducera antalet regionala och lokala enheter samt att mer systematiskt använda länsstyrelserna för regionala uppgifter. I första hand bör, i linje med förslaget, uppgifter som redan i dag utförs regionalt överföras till länsstyrelserna. Förvaltningskommitténs slutbetänkande (SOU 2008:118) *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

Den samordnade länsförvaltningen kan ses som en stor-driftslösning i jämförelse med att sektorsmyndigheterna har parallella regionala organisationer. I de fall ett län anses utgöra ett för litet underlag för en viss verksamhet kan, såsom föreslagits i utredningen (Ds 2007:28) *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*, en länsstyrelse ges i uppdrag att svara för en verksamhet i flera län. Exempelvis har fem länsstyrelser utsetts till vattenmyndigheter. I de fall det inte alls är lämpligt att länsstyrelserna utför uppgifter innebär färre och större centrala myndigheter likväl bättre förutsättningar för att samordna statens regionala uppträdande samtidigt som grunden läggs till en mer kostnadseffektiv användning av resurserna.

3.9 Anpassning till nya produktions- och konsumtionsmönster

Utredningen ser det som naturligt att förslaget till ny myndighetsstruktur anpassas till de förändringar av produktions- och konsumtionsmönstren för livsmedel som skett, företrädesvis efter Sveriges inträde i EU.

3.9.1 Färre jordbrukare och fiskare, fler livsmedelsföretag

Antalet jordbruksföretag uppgick 2007 till totalt 72 609. Sedan 1970-talet har antalet jordbruksföretag mer än halverats. Mellan

2005 och 2007 minskade antalet med 4,2 procent. I detta sammanhang ska också noteras att en tredjedel av jordbruksföretagen är så kallade småbruk med en mycket liten areal, vilket indikerar att de inte utgör en bas för kommersiell verksamhet och försörjning.³²

Samtidigt bedriver allt fler jordbruksföretagare kombinationsverksamhet. År 2007 bedrev totalt 16 800 eller 23 procent av företagen någon form av kombinationsverksamhet. Den vanligaste kombinationsverksamheten är entreprenadverksamhet och den näst vanligaste turism, uthyrning och fritidsaktiviteter. Andra förekommande kombinationsverksamheter är förädling av gårdsprodukter, förädling av trä, produktion av förnybar energi, hantverk och vattenbruk. Med undantag för vattenbruk har samtliga kombinationsverksamheter ökat över tid. Den verksamhet som de senaste åren ökat mest procentuellt sett är produktion av förnybar energi.³³

För att bedriva yrkesmässigt fiske på allmänt vatten krävs yrkesfiskelicens. Antalet licenser har minskat påtagligt under lång tid. Mellan 2003 och 2007 minskade antalet från 2227 till 1865 stycken eller med 16,3 procent. Givet att licenser normalt utfärdas för fem år och att det inte finns något krav på att licensinnehavaren ska fiska är antalet aktiva yrkesfiskare sannolikt mindre än vad antalet licenser indikerar. Aktiva yrkesfiskare är normalt medlemmar i arbetslöshetskassan. År 2007 utbetalades ersättning till 836 försäkringstagare.³⁴

Vattenbruket är en verksamhet som det finns politiska förhoppningar om ska kunna öka i omfattning.³⁵ I Sverige uppgick 2007 antalet odlingar till cirka 500 stycken, sysselsättningen till totalt 378 årsarbetskrafter och det totala värdet av matfiskproduktionen till 145 mkr. Antalet odlingar har minskat med cirka 10 procent under de fem senaste åren. Produktionen av matfisk minskade mellan 2006 och 2007 med 27 procent och det totala försäljningsvärdet med 30 procent.³⁶

Medan antalet jordbrukare och fiskare har minskat har antalet livsmedelsanläggningar under senare år ökat påtagligt. År 2007 uppgick antalet anläggningar till totalt drygt 65 000 stycken varav 2

³² Jordbruksverket (2008) Jordbruksföretag och företagare 2007, Statistiska meddelanden, JO 34 SM 0801.

³³ Jordbruksverket (2008) Jordbruksföretagens kombinationsmöjligheter 2007, Statistiska meddelanden, JO 47 SM 0801.

³⁴ Riksrevisionen (2008) Statens insatser för ett hållbart fiske, rapport 2008:23, s.39 och 59.

³⁵ Se direktiv (2007:170) Framtiden för ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk.

³⁶ Se direktiv (2007:170) Framtiden för ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk.

841 tillverkare, producenter och förpackare, 1 191 partihandlare, 12 935 detaljhandlare utan bearbetning, 46 490 detaljhandlare med bearbetning och 702 producenter med egen butik.³⁷ Därutöver finns uppskattningsvis mellan 70 000 och 80 000 primärproducenter av livsmedel.

3.9.2 Ökad import av livsmedel

Allt mer mat importeras. Den andel av livsmedelskonsumtionen som importeras har ökat kraftigt, särskilt efter Sveriges inträde i EU. Andelen importerade livsmedel i konsumentledet har nästan fördubblats, från 24 procent 1990 till 43 procent 2006. Betydande delar av importen avser varor som inte kan produceras i det svenska jordbruket, främst fisk, kaffe och te, frukt och ris. Men en ökande andel av importen avser andra varor såsom kött, ost och grönsaker.³⁸

När det gäller köttkonsumtionen är i dag importandelen för nötkött 40 procent, griskött 20 procent och kyckling 30 procent. Importen sker främst från Irland, Tyskland och Danmark, men en allt större andel kommer även från Sydamerika. Andelen importerat kött har ökat snabbt. Sedan mitten på 1990-talet har exempelvis importandelen av griskött fördubblats och kyckling tiodubblats.³⁹

Produktgrupper som värdemässigt står för stora delar av den svenska importen är fisk, kräft- och blötdjur (22 procent), frukt och grönsaker (20 procent) samt kött och köttvaror (11 procent).⁴⁰

Förslaget till ny myndighetsstruktur innebär en anpassning till de förändringar av produktions- och konsumtionsmönstren för livsmedel som skett, främst efter det svenska EU-medlemskapet. Ett påtagligt minskat antal jordbrukare och fiskare i kombination med ett större antal livsmedelsföretag samt en kraftigt ökad import av livsmedel, främst efter Sveriges medlemskap i EU, återspeglas i en resursmässig anpassning av de svenska myndigheternas dimensionering.

³⁷ Se direktiv (2007:170) Framtiden för ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk.

³⁸ Lantbrukarnas riksförbund (2008) Lantbrukskonjunkturen, 2008:1.

³⁹ SOU (2005:51) Bilen, biffen, bostaden.

⁴⁰ Jordbruksverket (2008) Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 2005–2007, rapport 2008:20.

3.10 Reformmotiven i sammanfattning

Utredningen anser sålunda att det föreligger ett reformbehov inom den nuvarande myndighetsstrukturen. Även om vissa reformbehov kan tillgodoses genom justeringar inom ramen för den befintliga ordningen anser utredningen att det krävs en mer genomgripande myndighetsreform. Motiven för den förslagna nya myndighetsstrukturen kan summeras enligt följande:

- Den återskapar en tydlig nationell ansvarsfördelning genom en anpassning till den nya organisationen på EU-nivå enligt principen en central lagstiftning, en central myndighet varigenom den nationella förvaltningen av de gemensamma regelverken underlättas och grunden läggs till ett mer effektivt EU-arbete.
- Den avspeglar det förstärkta landsbygdsperspektivet inom den gemensamma jordbrukspolitiken och det nya maritima perspektiv som utvecklats i anslutning till den gemensamma fiskeripolitiken.
- Den skapar ett heltäckande och enhetligt system för riskvärdering som tillgodoser riskhanterande myndigheters behov av riskvärderingsunderlag.
- Den fokuserar normering och tillsyn i egenskap av statliga kärnuppgifter. Ansvar för normering och tillsyn hålls samman för att främja en effektiv verksamhet medan tillsyn och främjande hålls åtskilda för att undvika förtroendeproblem för och rollkonflikter inom myndigheterna.
- Den innebär en renodling av det statliga åtagandet som tillgodoser samhällsbehov och samtidigt minimerar statens intrång på fungerande privata marknader utifrån principen att myndigheter endast ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet om särskilda skäl föreligger.
- Den fokuserar forskning med hög relevans och kvalitet för myndigheternas kärnuppgifter. Forskningsverksamhet med låg relevans, kvalitet eller produktivitet omstruktureras utifrån principen att forskning bör bedrivas vid universitet och högskolor om inte särskilda skäl föreligger.
- Den förbättrar statens styrning genom att skapa ett mer sammanhållet ansvar för berörda politikområden som underlättar riksdagens och regeringens analys av kostnaderna för och

effekterna av den förda politiken, att minska behovet av särskilda uppdrag utöver instruktion och regleringsbrev samt att tydliggöra myndigheternas uppdrag för konkurrensutsatt verksamhet och forskning.

- Den lägger grunden för en mer överskådlig statsförvaltning genom att minska antalet centrala myndigheter, reducera antalet regionala och lokala enheter och systematisera samarbetet mellan centrala myndigheter och länsstyrelser samt en effektivare statlig verksamhet genom att skapa stordriftsfördelar, större kritisk massa och eliminera parallella funktioner.
- Den innebär en resursmässig anpassning av de svenska myndigheternas dimensionering till det faktum att jordbrukarna och fiskarna påtagligt har minskat i antal medan antalet livsmedelsföretag har ökat i antal samt att importen av livsmedel har ökat kraftigt.

Utredningens specifika förslag och skälen för dessa utvecklas närmare i de följande kapitlen.

4 Livsmedelssäkerhetsmyndigheten

Utredningens förslag: En ny sammanhållen myndighet för livsmedelskedjan bör inrättas från och med den 1 januari 2010. Till den nya myndigheten förs huvuddelen av verksamheten vid Livsmedelsverket och SVA samt de delar av verksamheten vid Jordbruksverket som rör foder och animaliska djurprodukter, djurhälsa och djurskydd, inklusive smittskydd, fytosanitärt växtskydd samt veterinära förvaltningsfrågor. Den nya myndighetens namn bör vara Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

Myndigheten bör i samhällets och konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel, friska djur och sunda växter i hela livsmedelskedjan.

Myndighetens huvudsakliga uppgifter bör vara: att utarbeta regler inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa och djurskydd samt fytosanitärt växtskydd; att leda och samordna kontrollen inom livsmedelskedjan samt inom vissa områden utöva offentlig kontroll; att fungera som veterinärmedicinskt expertorgan för myndigheter och enskilda; att genom kostråd och annan information verka för goda matvanor hos befolkningen och samordna statliga myndigheters information i näringsfrågor gentemot allmänheten; att informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regler och andra viktiga förhållanden samt verka för att företagens myndighetskontakter underlättas; att ansvara för nationella register inom sitt verksamhetsområde; att bedriva riskvärdering inom sitt verksamhetsområde till stöd för myndighetens riskhantering; att fungera som Sveriges kontaktpunkt till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA); att verka för att exporterande livsmedels- och foderföretag uppfyller sådana särskilda krav som mottagarlandet kan ställa och på andra sätt värna

svenska företags konkurrenskraft; att vara centrallaboratorium och nationellt referenslaboratorium inom livsmedelskedjan; att bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet till stöd för myndighetens övriga arbetsuppgifter; att leda och samordna tillsynen över veterinärer samt pröva frågor om veterinär behörighet; att fungera som värdmyndighet för Veterinära ansvarsnämnden samt att förebygga, utreda och leda bekämpningen av smittsamma djursjukdomar samt hanteringen av andra risker inom livsmedelskedjan.

Skälen för utredningens förslag: I utredningens uppdrag ingår att pröva möjligheten att skapa en sammanhållen myndighetsstruktur för livsmedelskedjan och även värdera möjligheten att åstadkomma de önskade resultaten inom nuvarande myndighetsstruktur. I detta kapitel summeras motiven för att inrätta en ny livsmedelssäkerhetsmyndighet. Utredningens specifika förslag om bland annat myndighetens uppgifter återfinns i kapitel 5 till 10 samt 16.

Utredningen har vid prövningen utgått från de statliga kärnuppgifterna för att säkerställa att myndighetsstrukturen skapar goda organisatoriska förutsättningar för statens grundfunktioner. Till statens grundläggande funktioner hör normering och tillsyn. En myndighetsstruktur som främjar en effektiv riskhantering genom ett tydligt och sammanhållet ansvar för reglering, enhetlig tillämpning av regler och effektiv kontroll av reglers efterlevnad är sålunda önskvärda resultat.

För att myndigheterna ska kunna utföra kärnuppgifterna krävs även vissa stödfunktioner. De huvudsakliga stödfunktioner som staten idag utför inom livsmedelskedjan är laboratorie- och forskningsverksamhet. Kännetecknande för stödfunktioner är att skälen för att bedriva dessa i myndighetsform generellt är svagare och att det följaktligen finns en större huvudmannamässig och organisatorisk flexibilitet. I linje med detta tenderar stödfunktioner i högre grad att finansieras genom avgifter eller bidrag. Önskvärda resultat är att samhällets behov av laboratorie- och forskningsverksamhet inom livsmedelskedjan tillgodoses samt att verksamheten har hög relevans för myndigheternas kärnuppgifter, uppfyller internationella kvalitetskrav och bedrivs effektivt.

Den nuvarande ordningen kan beskrivas som en flermyndighetsstruktur inom vilken ansvaret för att utföra såväl kärnuppgifter som stödfunktioner är uppdelat mellan flera olika myn-

digheter. Riskhanteringsansvaret, med tillhörande normerings- och kontrollansvar, är främst uppdelat mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Riskvärderingsansvaret, med tillhörande laboratorie- och forskningsverksamhet, är uppdelat mellan Livsmedelsverket, SVA och Jordbruksverket.

Utredningen har gentemot den nuvarande ordningen prövat två huvudalternativ.

Det ena huvudalternativet skulle innebära ett sammanhållet riskhanteringsansvar genom att tillskapa en central tillsynsmyndighet med ansvar för normering och kontroll inom livsmedelskedjan inom ramen för en flermyndighetsstruktur. Enligt detta alternativ skulle riskvärdering och därtill hörande laboratorie- och forskningsverksamhet hanteras i en separat ordning inom en eller flera myndigheter och organisationer. Denna lösning återfinns till exempel i Norge och flera medlemstater inom EU.

Det andra huvudalternativet skulle innebära att samla både ansvaret för riskhantering och riskvärdering i en kombinerad tillsynsmyndighet och expertmyndighet för livsmedelskedjan. Denna lösning återfinns till exempel i Finland.

Utredningen har identifierat en rad brister i den nuvarande statliga verksamheten inom livsmedelskedjan. Den nya livsmedelsslagstiftningen har förändrat ansvarsfördelningen på EU-nivå vilket har resulterat i att det svenska nationella normerings- och kontrollansvaret inom livsmedelskedjan är komplicerat och delvis otydligt. Den nuvarande ansvarsfördelningen försvårar den nationella förvaltningen av de gemensamma regelverken och det svenska deltagandet i regelarbetet i EU genom att flera nationella myndigheter måste samordnas. Den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan brister i samordning, enhetlighet i tillämpningen och kvalitet igenomförandet. Det delade ansvaret är en viktig orsak till bristerna i den offentliga kontrollen. Laboratorieresurserna används inte optimalt utifrån ett statligt helhetsperspektiv, vilket till stor del är en följd av att verksamheten är uppdelad på olika myndigheter. Forskningsverksamhetens kritiska massa reduceras av samma skäl med följderna att den samlade kompetensen inom livsmedelskedjan inte används optimalt. Vidare är myndigheternas forskningsverksamhet otydligt reglerad och verksamhetens resultat inte möjligt att bedöma utifrån årsredovisningar och annan rapportering. Verksamheten har även inslag av grundforskning som är mindre relevant för myndigheternas kärnuppgifter. Det statliga åtagandet inom livsmedelskedjan är otydligt. I flera fall bedriver myndigheterna konkurrens-

utsatt verksamhet på fungerande privata marknader. Den nuvarande ansvarsfördelningen gör också myndigheterna svårstyrda. Den långsiktiga styrningen av myndigheterna genom instruktioner och regleringsbrev kompletteras regelbundet med särskilda uppdrag. Det finns inbyggda rollkonflikter mellan myndigheternas olika uppgifter vilket inverkar negativt på förtroendet för myndigheterna och skapar interna målkonflikter och prioriteringsproblem. Krisberedskaps- och smittskyddsarbetet hanteras inom en modell som bygger på en komplicerad horisontell och vertikal samverkan mellan olika myndigheter, vilken framstår som onödigt resurskrävande och kostsam. Relationen mellan riskhantering och riskvärdering är osystematiskt organiserad och inom vissa segment av livsmedelskedjan saknas idag i det nationella systemet oberoende riskvärderingskompetens.

Det finns även styrkor i den nuvarande ordningen som är viktiga att värna. Kompetensen hos myndigheternas medarbetare framstår som god i ett internationellt perspektiv och måste tas tillvara och vidareutvecklas, oberoende av organisatorisk lösning. Den forskning som myndigheterna bedriver inom livsmedelskedjan uppvisar generellt hög relevans och kvalitet, om än splittrad och otydligt reglerad. Krisberedskaps- och smittskyddsarbetet förefaller av allt att döma vara funktionellt, om än onödigt resurskrävande och kostsam. En styrka som återkommande har framhållits av lantbrukets organisationer är att ansvaret för de frågor som rör lantbruket idag är samlat vid en myndighet genom Jordbruksverkets sektorsansvar, vilket bland annat anses främja ett miljöansvar inom produktionen. Utifrån ett förvaltningsteoretiskt perspektiv är dock denna ordning som innebär att en och samma myndighet ansvarar för både tillsyn och främjande av näringen principiellt olämplig. En styrka som framhållits från representanter för veterinärerna är det sammanhållna ansvaret för både livsmedelsproducerande och andra djur. De sammanhållna ansvaret inom djurområdet kan upprätthållas vid samtliga organisatoriska alternativ, vilket även är utredningens avsikt.

Utredningen bedömer att de konstaterade bristerna inte framgångsrikt kan hanteras inom ramen för nuvarande ordning, utan att det krävs en ny myndighetsstruktur. Det utesluter inte att vissa av bristerna är möjliga att hantera genom justeringar inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen, bland annat kan forskningsverksamheten regleras tydligare, det statliga åtagandet renodlas genom avknoppning av konkurrensutsatt verksamhet och sam-

verkan mellan myndigheterna effektiviseras. Modifieringar löser dock inte de underliggande ansvarsproblemen i form av bristande EU-anpassning och att en och samma myndighet ansvarar för både tillsyn och främjande samt utnyttjar inte fullt ut potentialen till rationalisering som finns inom myndighetsstrukturen.

Utredningen ser flera och stora fördelar med en mer sammanhållen myndighetsstruktur för livsmedelskedjan. Genom att samla normerings- och kontrollansvaret inom livsmedelskedjan anpassas den nationella ansvarsfördelningen till den inom EU, vilket tydliggör ansvaret enligt principen en lagstiftning, en myndighet. Det underlättar en effektiv nationell förvaltning av gemensamma regelverk och grunden läggs för ett mer effektivt svenskt EU-arbete. Genom att samla kontrollansvaret främjas en enhetlig tillämpning. Vidare underlättas prioriteringar av resurser till de länkar av livsmedelskedjan där behovet av kontroll av att reglerna efterlevs är störst. Genom en sammanläggning av laboratorieverksamheterna skapas stordriftsfördelar som möjliggör en mer kostnadseffektiv verksamhet. Vidare skapas en starkare bas för referenslaboratoriefunktioner och diagnostisk beredskap. Genom att koncentrera forskningen skapas på motsvarande sätt en kompetens som täcker hela livsmedelskedjan. Det större antalet forskare skapar bättre förutsättningar för att bedriva forskning av hög kvalitet. Genom ett sammanhållet krisledningsansvar främjas en heltäckande beredskapsplanering inom livsmedelskedjan och en mer kostnadseffektiv krishantering. Genom att samla ansvaret för riskvärdering skapas en enhetlig och heltäckande modell för riskanalysens organisering som tillgodoser riskvärderande myndigheters behov av beslutunderlag. Vidare kan den procedurkompetens som idag är utspridd på flera olika myndigheter samlas i ett metodstöd som skapar kompetensmässiga förutsättningar för att nationella riskvärderingar ska uppfylla internationella krav. Ett samlat nationellt ansvar lägger även grunden för en effektivare arbetsfördelning mellan riksvärdering i nationella och internationella organ.

Det finns även starka kopplingar mellan de olika verksamheterna och uppgifterna. Normeringen förutsätter tillgång till riskvärderingsunderlag och kontrollen ska vara riskbaserad. Laboratorieverksamheten är en viktig stödfunktion för kontrollen främst när det gäller analys och hantering av prover samt utveckling av laboratoriekompetens. Betydelsen av det senare framgår av kravet på att utse nationella referenslaboratorier. Diagnostiska undersökningar utgör i flera fall också centrala delar i riskvärderingsunderlag. Forsk-

ningsverksamheten är en viktig stödfunktion för normeringen genom kunskapsbidrag till riskvärderingsunderlag, till kontrollen genom utveckling och validering av nya analysmetoder samt till krisberedskapen genom ökade kunskaper om smittvägar och strategier för bekämpning av smittsamma sjukdomar och hantering av andra risker.

När det gäller valet mellan de två huvudalternativen för en sammanhållen myndighetsstruktur inom livsmedelskedjan handlar det i mångt och mycket om en bedömning av hur relationen mellan riskhantering och riskvärdering lämpligen organiseras. Utredningen har i detta sammanhang övervägt flera olika alternativ: ett fristående riskvärderingsinstitut med laboratorie- och forskningsverksamhet, en fristående vetenskaplig kommitté bestående av externa experter, ett vetenskapligt råd bestående av externa experter men kopplat till den riskhanterande myndigheten samt en riskvärderingsenhet inom den riskhanterande myndigheten. Utredningen har vägt de för- och nackdelar som är förenade med samtliga alternativ.

Utredningens slutsats är att ett oberoende vetenskapligt råd för riskvärdering i kombination med ett sekretariat för riskvärdering vid den riskhanterande myndigheten är den bästa organisatoriska lösningen. Grundläggande är att tillgodose den riskhanterande myndighetens behov av riskvärderingsunderlag. Det talar för att riskvärderingsfunktionen ska vara knuten till den riskhanterande myndigheten. Vidare är det svårt att inom en myndighet samla den vetenskapliga expertis som krävs, vilket talar för nätverkslösningar som bygger på användning av extern expertis. Inte minst gäller detta ett befolkningsmässigt litet land som Sverige med relativt få experter. Samtidigt är det dock angeläget att tillse riskvärderingens oberoende för att säkerställa att politik och förvaltning vilar på vetenskaplig grund och därigenom skapa förtroende för myndigheten. Oberoendet tillgodoses genom användning av extern expertis.

Utredningen finner sålunda att en sammanhållen myndighet för livsmedelskedjan med ansvar för riskhantering, och tillhörande normerings- och kontrollansvar, liksom laboratorie- och forskningsverksamhet samt sekretariat för ett oberoende vetenskapligt råd knutet till myndigheten, är den lösning som uppnår det effektivaste resultatet i förhållande till statens uppgifter inom livsmedelskedjan.

När det gäller den nya myndighetens namn har utredningen i huvudsak övervägt två olika alternativ: Livsmedelssäkerhetsmyndigheten respektive Myndigheten för livsmedelssäkerhet och djurhälsa. Livsmedelssäkerhet är det centrala begreppet inom EU:s nya

livsmedelslagstiftning, vilket motiverar att det bör ingå i myndighetens namn. Samtidigt kommer den nya myndigheten att ha omfattande uppgifter inom djurområdet, vilket skulle kunna motivera att även inkludera djurhälsa i myndighetens namn. Utredningen bedömer dock att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten är det mest lämpliga namnet för myndigheten. Utöver att livsmedels-säkerhet är det centrala begreppet i livsmedelslagstiftningen har myndigheter med motsvarande uppgifter ofta ett liknande namn, till exempel Europiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) inom EU, Livsmedelssäkerhetsverket i Finland och Livsmedelssäkerhetsmyndigheten på Irland. Det underlättar översättningen av namnet och utomståendes förståelse av vad myndigheten har för uppgift, vilket inte minst är viktigt mot bakgrund det omfattande internationella arbete som myndigheten har att utföra.

5 Sammanhållet normeringsansvar

Under EU:s första årtionden var livsmedelslagstiftningen och skyddet för folkhälsan i huvudsak en nationell angelägenhet för medlemsstaterna. I gemenskapen låg fokus på livsmedelsförsörjning och att skapa en gemensam marknad med fri rörlighet för varor och tjänster. Det skapades förvisso lagstiftning inom livsmedelsområden redan i början av 1960-talet men den saknade helhetssyn och var inte heltäckande. Kommissionen konstaterade i början av 1960-talet att de nationella olikheterna när det gäller hälsostandarder för livsmedel utgjorde ett hinder för den fria handeln och att en harmonisering av lagstiftningen därför vore önskvärd. År 1964 utfärdade rådet ett direktiv om hälsoproblem som påverkar handeln med färskt kött och hygienregler för hantering av färskt kött (direktiv 64/433/EEG)¹. Därefter följde ett antal rättsakter för att harmonisera hygienkontrollen och underlätta handel med livsmedel. Regelverken avsåg dock endast ett begränsat antal produkter och det förekom inte sällan motsägelser mellan olika regelverk. När gränskontrollen inom EU avskaffades i början av 1990-talet utfärdades för första gången ett hygiendirektiv för alla livsmedelsprodukter (direktiv 93/43/EEG)². Livsmedelssäkerhet accepterades fortfarande dock endast undantagsvis som grund för nationell särreglering.

5.1 Ny livsmedelslagstiftning inom EU

Inom EU har det under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet utvecklats en ny gemensam övergripande livsmedelslagstiftning. Den tidigare livsmedelslagstiftningen byggde huvudsakligen på direktiv som medlemsstaterna skulle införliva i de nationella

¹ Rådets direktiv 64/433/EEG av den 26 juni 1964 om hygienproblem som påverkar handeln med färskt kött inom gemenskapen. EGT nr 121, 29/07/1964 s. 2012-2032. Svensk specialutgåva område 3 volym 1 s. 0089.

² Rådets direktiv 93/43/EEG av den 14 juni 1993 om livsmedelshygien.

rättsordningarna. I Sverige har detta i huvudsak skett genom att den behöriga myndigheten utfärdat föreskrifter efter bemyndigande i nationell lag och förordning. Den nya livsmedelslagstiftningen bygger på förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Den är sålunda en fullt utvecklad gemenskapslagstiftning.

5.1.1 Livsmedelskriserna på 1990-talet

De livsmedelskriser som drabbade EU under 1990-talet skapade en allmän förtroendekris för livsmedelslagstiftningen. År 1996 skedde i Storbritannien ett utbrott av von Creutzfeldt-Jacobs sjukdom. Totalt insjuknade 166 personer varav 163 avled. Att sjukdomen troligen hade spridits genom konsumtion av livsmedel och att myndigheterna hade valt att begränsa informationen om de potentiella hälsoriskerna med BSE chockerade allmänheten. Andra exempel på livsmedelsskandaler var upptäckten av dioxin i kyckling i Belgien samt föroreningar i läsk i Belgien och Frankrike samt i olja i Spanien.

5.1.2 Kommissionens vitbok

Som ett led i utvecklingen av en ny livsmedelslagstiftning utfärdade kommissionen 1997 en grönbok om generella principer för lagstiftningen och 2000 en vitbok om livsmedelssäkerhet.³ I vitboken presenterades tanken om ett nytt legalt ramverk för livsmedelssäkerhet samt åttio åtgärdsförslag. Livsmedelssäkerhet skulle vara det primära målet med lagstiftningen som skulle vara en övergripande och heltäckande reglering från produktion, via bearbetning och distribution, till konsumtion – från jord till bord. Lagstiftningen skulle vara tydlig, transparent och sektorsövergripande. Den skulle vila på vetenskaplig grund och riskanalys skulle användas som metod för att säkerställa detta. Försiktighetsprincipen skulle tillämpas vid bedömning av livsmedelssäkerhet. Därtill skulle rollerna för aktörerna i livsmedelskedjan definieras och livsmedelsföretagens ansvar för livsmedelssäkerheten tydliggöras. Slutligen framhölls vikten av processer som underlättar spårbarhet i livsmedelskedjan för livsmedel och foder och dess ingredienser.

³ Kommissionen (1997) Grönbok om generella principer om livsmedelslagstiftning inom EU (The General Principles of Food Law in the European Union) och (2000) Vitbok om livsmedelssäkerhet.

5.1.3 Allmänna livsmedelslagen

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002⁴, vilken ofta benämns den allmänna livsmedelslagen, anges de grundläggande principerna för den nya livsmedelslagstiftningen. Genom förordningen inrättades även den Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) som riskvärderingsorgan för att bistå kommissionen och medlemsstaterna med vetenskapliga underlag. Förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet reglerades, bland annat krav på spårbarhet. Därtill inrättades ett larmsystem för information och varning om farliga livsmedel för att snabbt nå alla medlemsstater (RAFFS).

Lagstiftningen är generellt tillämplig och ska täcka hela kedjan från primärproduktion till slutkonsumtion. Den nya lagstiftningens tvärasektionella natur innebär att den har integrerats med bestämmelser om djurhälsa och djurskydd samt fytosanitärt växtskydd. Den syftar till att säkerställa hög livsmedels- och fodersäkerhet, god djurhälsa samt gott djurskydd och fytosanitärt växtskydd inom ramen för en effektivt fungerande inre marknad. Transparens ska genomsyra EU:s arbete inom området. Vetenskapliga underlag ska ligga till grund för lagstiftningen och försiktighetsprincipen ska tillämpas vid tillämpning av lagstiftningen.

5.1.4 Hygien- och kontrollpaketet

År 2004 kompletterades den allmänna livsmedelslagen med tre förordningar som rör livsmedelshygien och kontroll av animaliska livsmedel, det så kallade hygien- och kontrollpaketet.⁵ Avsikten var att säkerställa en hög livsmedelssäkerhet för konsumenterna och ersätta den tidigare sektorsindelade lagstiftningen. Förordningarna, som har kommit att kallas hygienpaketet, omfattar alla typer av livsmedel och täcker in hela livsmedelskedjan. Livsmedelsföretagens ansvar för att livsmedlen är säkra klargörs och det är livsmedelsföretagen som har

⁴ Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. EGT L 31, 1.2.2002, s. 1-24.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung samt 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

huvudansvaret för att spåra och återkalla varor som utgör en fara för konsumenterna.

År 2004 antogs, för att säkerställa efterlevnaden lagstiftningen, förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll.⁶ Den så kallade kontrollförordningen innehåller, förutom bestämmelser om hur den officiella kontrollen ska utföras, bland annat krav på att medlemsstaterna ska upprätta nationella kontrollplaner, redovisa dessa till kommissionen samt att genomföra årliga uppföljningar av den nationella kontrollen.

I den fleråriga nationella kontrollplanen ska redovisas kontrollen inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurskydd, djurhälsa inklusive livsmedelsproducerande djur och enligt artikel 59 ska även kontroll inom området fytosanitärt växtskydd ingå som en del av planen. Vidare ska inom EU upprättas gemensamma referenslaboratorier. Medlemsstaterna ska utse minst ett nationellt referenslaboratorium för varje referenslaboratorium på gemenskapsnivå.

5.1.5 Konsekvenser på nationell nivå

Framtagandet av en fullt utvecklad gemenskapslagstiftning inom livsmedelsområdet har konsekvenser på nationell nivå för de behöriga myndigheterna. Medan den tidigare lagstiftningen byggde på direktiv så bygger den nya på förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Det innebär att den nationella lagstiftningen idag endast utgör ett komplement till EU:s lagstiftning. Nationella föreskrifter kan endast utfärdas när det lämnas utrymme för detta, till exempel när det uttryckligen föreligger ett behov av mer detaljerade nationella bestämmelser. De behöriga myndigheternas regelarbete består i allt högre grad av att delta i regelarbetet i EU samt att utarbeta vägledningar och handledningar till hur EU-lagstiftningen ska tolkas och tillämpas. Det ställer nya krav på samarbete mellan regelutarbetnings- och kontrollarbetet.

Den nya lagstiftningens tvärsektoriella karaktär innebär att flera nationella myndigheter hanterar samma EU-lagstiftning. Detta ställer krav på att olika myndigheters föreskrifter är ensartade och att samma terminologi används. Detta gäller även vägledningar och riktlinjer

⁶ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. EUT L 165, 30.4.2004, s. 1-141.

för tolkning och tillämpning av den gemensamma lagstiftningen. De nya kraven har också uppmärksamats av de nationella myndigheterna som har tagit fram riktlinjer för utarbetande av vägledande dokument och samarbete i regelfrågor. Behovet av regel-förenklingar framstår allt klarare.

Kontroll av regelefterlevnad ska ske genom hela livsmedelskedjan. Medlemsstaterna ska upprätta nationella kontrollplaner, vilka ska följas upp och resultaten redovisas till EU. De nationella kontrollsystemen inspekteras av kommissionen genom Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO). Detta ställer nya, högre krav på samarbete mellan myndigheterna i det nationella kontrollsystemet.

Den grundläggande principen att livsmedelslagstiftningen ska vila på vetenskaplig grund ställer nya krav på riskvärderingsunderlag vid myndigheternas regelarbete och kontroll. Inom EU har Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) inrättats som ett särskilt riskvärderingsorgan. Inrättandet av gemensamma och nationella referenslaboratorier innebär också ökad fokusering på samordning av analysarbetet.

5.2 Myndigheternas EU-arbete

Livsmedelspolitiken är ett harmoniserat politikområde. Det innebär att regelarbetet till stor del sker på EU-nivå. I och med Sveriges EU-inträde 1995 har myndigheternas deltagande i EU-arbetet blivit allt mer omfattande och tidskrävande. Enligt regeringsformen ska regeringen representera Sverige internationellt. Men regeringen kan ge förvaltningsmyndigheter i uppdrag att representera Sverige. När förvaltningsmyndigheter företräder Sverige representerar de således regeringen.

Myndighetens roll anges i 7 § myndighetsförordningen (2007:515). Enligt förordningen ska myndigheten ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i EU-arbetet och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagande som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.

Den svenska förvaltningsmodellen kännetecknas av jämförelsevis små departement och stora och självständiga förvaltningsmyndigheter. Expertkunskapen finns i många fall vid myndigheterna. Uppgiften att representera Sverige har i relativt stor omfattning kommit att falla på de berörda förvaltningsmyndigheterna.

5.2.1 Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa

Enligt artikel 202 i EG-fördraget ska Europeiska kommissionen genomföra EG-lagstiftningen.⁷ Kommissionen biträds av kommittéer (kommittologin) i detta arbete.⁸

I samband med antagandet av förordning (EG) nr 178/2002 ersattes ett antal tidigare kommittologikommittéerna med en ny kommitté: Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa (SKLD). SKLD har till uppgift att bistå kommissionen och den ska behandla alla relevanta frågor som uppkommer i den berörda lagstiftningen. Inom kommissionen sorterar frågorna under Generaldirektoratet för hälsa och konsument säkerhet (DG Sanco). Kommittén är indelad i åtta sektioner.⁹ I kommittén sitter representanter från medlemsstaterna, vanligen från förvaltningsmyndigheter. För 3 sektioner är Livsmedelsverket expertmyndighet, för 3 sektioner är Jordbruksverket expertmyndighet och för 2 sektioner är ansvaret delat mellan de två myndigheterna.

Myndigheterna har en viktig roll i kommittologin genom att de tar fram underlag till de instruktioner som Jordbruksdepartementet bereder inom Regeringskansliet. Myndigheterna bistår även i de flesta fallen med experter vid möten och representerar Sverige i enlighet med instruktion. Representanterna från myndigheterna deltar även vid SKLD och bidrar även här med underlag till beslutspunkterna på dagordningen och har därigenom en stor möjlighet att bidra till och påverka det svenska ställningstagandet i viktiga frågor på EU-nivå. Myndigheterna bidrar även med underlag till rådsarbetsgrupper och deltar även vid dessa möten som experter.

⁷ Konkret innebär detta att de befogenheter som Europeiska unionens råd ger kommissionen ska anges i varje rättsakt.

⁸ Kommittéerna är diskussionsforum som består av representanter från medlemsstaterna och som har en företrädare för kommissionen som ordförande. Genom kommittéerna kan kommissionen föra diskussioner med de nationella myndigheterna innan den antar bestämmelser för att genomföra en rättsakt. Den kan då försäkra sig om att åtgärderna är väl avpassade till de konkreta förhållandena i varje land.

⁹ Det är sektionen för allmän livsmedelslagstiftning (Livsmedelsverket), biologisk säkerhet i livsmedelskedjan (Livsmedelsverket), toxikologisk säkerhet i livsmedelskedjan (Livsmedelsverket), kontroll och importvillkor (Livsmedelsverket och Jordbruksverket), foder (Jordbruksverket), genetiskt modifierade organismer i foder och livsmedel (Jordbruksverket och Livsmedelsverket) djurhälsa och djurvälstånd (Jordbruksverket), växtskydd (Jordbruksverket).

5.2.2 Ständiga kommittén för fytosanitära frågor

De fytosanitära frågorna avhandlas däremot i en särskild kommitté i kommissionen, ständiga kommittén för fytosanitära frågor (Standing Committee on Plant Health). I den ständiga kommittén för fytosanitära frågor diskuteras löpande frågor som behov av regeländringar på grund av nya förutsättningar och riskvärderingar, dispenser för handel med 3:e land m.m. Till kommittén rapporterar även medlemsländerna och växtinspektoratets rutininventeringar samt undersökningar med anledning av nya utbrott av skadegörare.

Under rådet finns dessutom en informell arbetsgrupp för växtskyddscheferna vars uppgift är att diskutera generella problem och behov.

För översyn av direktiv samt förslag till nya direktiv används oftast arbetsgrupper. Även i dessa deltar myndigheterna, i detta fall Jordbruksverket, ofta tillsammans med experter från Sveriges Lantbruksuniversitet.

5.3 Den nationella ansvarsfördelningen

På nationell nivå är ansvaret för lagstiftningen inom livsmedelskedjan delat mellan flera myndigheter, främst mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket, men även Fiskeriverket har ett ansvar bland annat när det gäller smittskydd för vild fisk, livsmedelshygien på landad fisk och vattenlevande genmodifierade organismer (GMO). För vissa lagstiftningsområden finns tre ansvariga myndigheter inom vilka Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Fiskeriverket ansvarar för olika delar. Exempel på områden med komplex ansvarsfördelning är import och export av livsmedel och jordbruksprodukter, fisk och blötdjur, GMO samt ekologisk produktion.

Tabell 5.1 Myndigheter med övergripande ansvar för lagstiftning inom livsmedelskedjan

| Lagstiftningskategori | SV | SLV | Fiskeriverket | Övriga/anmärkning |
|-------------------------------------|----|-----|---------------|--|
| Allmän livsmedelshygienlagstiftning | | X | | |
| Officiell kontroll | | | | |
| Livsmedelhygien | | X | X | FV har kvalitetskontroll vid landning |
| Djurskydd | X | | | SJV har övergripande ansvar, SLV har kontrollansvar på slakterierna enligt djurskyddslagen. |
| Djurhälsa | X | | | |
| Foder | X | | | |
| Växtskydd | X | | | Om det avser officiell kontroll av växtskadegörare. |
| Import och export | | | | |
| Livsmedel | X | X | | SJV har ansvar för import av livsmedel för eget bruk. |
| Animaliska produkter, ej livsmedel | X | | | |
| Levande djur | X | | X | FV ansvar för vild fisk, smitt- och artskydd. |
| Foder | X | | | |
| Växter | X | | | Gäller kontroll av växtskadegörare på växter samt regler för från vilka tredjeländer utsäde får importeras för saluföring i Sverige. |
| Alkoholhaltiga drycker | | X | | |
| Animaliska biprodukter | X | | | SJV har det övergripande ansvaret. SLV kontrollen på livsmedelsanläggningar |

| Lagstiftningskategori | SV | SLV | Fiskeriverket | Övriga/anmärkning |
|---|----|-----|---------------|--|
| Aromer och tillsatser | | X | | |
| Bekämpningsmedel | X | | | SVJ ansvarar för behörighet att använda växtskyddsmedel, anteckningsskyldighet vid användning av farliga växtskyddsmedel för bin, märkning och utformning av emballage för betat utsäde. |
| Beräkning | | X | | |
| Bestrålning av livsmedel | | X | | |
| Biodling och bihälsa | X | | | |
| Djurhälsa | X | | X | FV ansvar för fisksjukdomar i naturvatten. |
| Djurskydd | X | | X | FV ansvar för vild fisk. |
| Dricksvatten | | X | | SVJ har ansvar för nitratdirektivet som anger att åtgärder inom jordbruket måste införas om nitrathalten i vatten som ska användas som dricksvatten överstiger 50 mg per liter. |
| EG-gödselmedel | X | | | |
| Ekologiska jordbruksprod. och livsmedel | X | X | X | SVJ ansvarig för ekologisk djurhållning och växtodling, SLV för ekologiska livsmedel Ny trolig uppgift för FV. |
| Fisk och blötdjur | X | X | X | SVJ ansvarig för importen av fisk. |
| Foder | X | | | |
| Främmande ämnen i livsmedel, radioaktivitet | | X | | |
| GMO | X | X | X | SLV ansvarig för GMO i livsmedel, SVJ ansvarar för GMO avseende foder, växtodling och vissa djur. FV ansvarig för vattenlevande GMO. |
| Handel inom EU | X | X | | |
| Handelsbeteckningar på fisk | | X | | |
| Handelsnormer | X | X | | Främst märkningsaspekter. Ägg, fjäderfå, mjölk och mjölkprodukter, olivolja, bredbara fetter (SLV). |

| <i>Lagstiftningskategori</i> | <i>SJV</i> | <i>SLV</i> | <i>Fiskeriverket</i> | <i>Övriga/anmärkning</i> |
|--|------------|------------|----------------------|--|
| Internationell transport (ATP) | | X | | |
| Investeringsstöd | X | | | Åtgärd inom Landsbygdsprogrammet bl.a. till livsmedelsförädling och produktutveckling. |
| Kontroll av husdjur | X | | | Kontroll av hästpass på livsmedelsanläggningar (information i livsmedelskedjan) (SLV). |
| Kosttillskott | | X | | |
| Marknadsordningar | X | X | | Främst märkningsaspekter. Vin, sprit, olivolja o bordsoliver, fiskeri och vattenbruksprodukter, tonfisk o bonit, sardiner (SLV). |
| Material i kontakt m livsmedel | | X | | |
| Miljöbalken | X | X | X | Material i kontakt med livsmedel, nappar och GMO (SLV). Betr. GMO gäller detta endast betr. utsläppande på marknaden av livsmedel (SJV:S kommentar). SJV har ansvar för uppgifter inom ramen för förordningen (1985:915) om miljöhänsyn i jordbruket, förordningen (1998:900) om tillsyn inom jordbruket och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. FV har centralt vägledningsansvar, kontroll av domar. |
| Mineralvatten | | X | | |
| Modermjölk ersättning och spädbarnsnutrition | X | X | | SJV ansvarar för import för personligt bruk. |
| Märkning | X | X | | SLV: inte presentation och marknadsföring (Konsumentverket) : SJV ansvarar för reglerna för märkning av utsäde och plantor vid saluföring samt betr. märkning och identifiering av djur. |
| Nutritionaspekter på märkning | | X | | |
| Nya livsmedel | | X | | |
| Nyckelhålet | | X | | |
| Närings- och hälsopåståenden | | X | | |

| <i>Lagstiftningskategori</i> | <i>SV</i> | <i>SLV</i> | <i>Fiskeriverket</i> | <i>Övriga/anmärkning</i> |
|---|-----------|------------|----------------------|---|
| Primärproduktion | X | | X | SVJ har ett övergripande ansvar för primärproduktionen avseende djurhållning, foder och växtodling. SLV ansvarar för livsmedelsaspekterna inom ramen för livsmedelsdefinitionen. FV ansvarar för fångst av vild fisk och fiskodling, betr. odling endast risk för spridning av sjukdom och olämpliga arter. |
| Projektstöd | X | | | Ex för främjande av samarbete mellan producenter inom de gröna näringarna, förädlingsledet och forskningen, för att utveckla nya produkter, tjänster och tekniker. |
| Provtagning på djur | X | X | | SVJ har övergripande ansvar, SLV ansvarar för rests substanskontrollen enligt direktiv 96/23/EG. |
| Restsubstanser, biocider | | X | | |
| Restsubstanser, pesticider | X | X | | SVJ har ansvar för rests substanser i foder. |
| Restsubstanser, veterinära läkemedel | X | X | | |
| Salmonellagarantier | X | X | | SVJ ansvarar för levande djur. |
| Saluföringsregler för utsäde (inkl. utsädespotatis och trädgårdsväxter) | X | | | Gäller regelverket för certifiering av utsäde (vilket är en förutsättning för att utsädet ska få saluföras) som inkluderar produktion, fält- och kvalitetskontroll, märkning av utsädet samt sortgodkännande av växtsorten. |
| Skydd för geografiska beteckningar, jordbruk och livsmedel | | X | | |
| Smittspårning | X | X | | SLV ansvarar för den epidemiologiska utredningen vid livsmedelsutbrott (jfr SFS 2005:422). SVJ ansvarar för djur- och foderrelaterade utredningar. SVJ ansvarar även för smittspårning av allvarliga skadegörare på växter. |

| <i>Lagstiftningskategori</i> | <i>SV</i> | <i>SLV</i> | <i>Fiskeriverket</i> | <i>Övriga/anmärkning</i> |
|---|-----------|------------|----------------------|---|
| Snus och tuggtobak | | X | | Endast livsmedelssäkerhetsaspekter |
| Spårbarhet | X | X | | SLV: spårbarhet avseende livsmedel (178/2002). SJV ansvarar för spårbarhet avseende allvarliga skadegörare på växter och djursmittor. |
| Stöd för kvalitetssäkring | X | | | Jordbrukare som är anslutna till kvalitetssäkringssystem, t.ex. inom livsmedelssäkerhet, kan erhålla detta stöd. |
| Stöd till insatser på Livsmedelsområdet | X | | | Anslag inom regeringens livsmedelsstrategi för innovation och kompetenshöjning inom livsmedelsbranschen samt mat med mervärden, såsom ekologiskt, närproducerat och småskaligt. |
| Stöd till mervärden i jordbruk | X | | | Stöd till primärproducenter för kvalitets- och marknadsåtgärder som syftar till att förhöja kvaliteten på livsmedel och jordbruksprodukter. |
| Särnär | | X | | |
| Traditionella specialiteter av jordbruksprod. och livsmedel | | X | | |
| Trikiner | X | X | | SJV ansvarar för den djurrelaterade utredningen. |
| Trädgårdsnäring | X | | | SJV kontrollerar trädgårdsväxters sundhet och ansvarar till viss del för regler för ekologisk trädgårdsproduktion. |
| TSE | X | X | | SLV ansvarar för kontrollen avseende livsmedelssäkerhet på livsmedelsanläggningen. SRM. SJV har övergripande ansvar för den djurrelaterade övervakningen på levande djur, i slakt och på kadaver. |

| | | | | |
|--|------------|------------|----------------------|--|
| Tvårvillkor | X | | | SJV hanterar systemet för tvårvillkor, bl.a. om livsmedelssäkerhet, som är villkor för att få flertalet jordbrukarstöd. |
| <i>Lagstiftningskategori</i> | <i>SJV</i> | <i>SLV</i> | <i>Fiskeriverket</i> | <i>Övrigt/anmärkning</i> |
| Ursprungsmärkning nötkött/kalvkött | | X | | |
| Utförsel av fisk | X | X | | SJV ansvarar för export av levande fisk. |
| Varustandarder | | X | | |
| Veterinärorganisation och veterinäryrket | X | X | | SJV har det övergripande ansvaret för området, inkl. distriktsveterinärerna. SLV ansvarar för besiktningstveterinärorganisationen. |
| Växtskydd och växthälsa | X | | | SJV ansvarar för officiell kontroll av förekomst av växtskadegörare. |
| Zoonoser | X | X | | SLV ansvarar för utredningar av livsmedelsburna utbrott, SJV ansvarar för djurrelaterade utredningar. |

Not: Tabellen bygger på uppgifter från Jordbruksverket (SJV), Livsmedelsverket (SLV) och Fiskeriverket (FV) och speglar myndigheternas egen uppfattning om fördelningen av ansvar.

Inom ramen för de 21 kontrollområden som Livsmedelsverket och Jordbruksverket identifierat har Jordbruksverket ansvar för 14 och Livsmedelsverket ansvar för 7 kontrollområden.

Merparten av lagstiftningen inom kontrollområdena är lagstiftning som arbetats fram på EU-nivå. EG-förordningar är direkt tillämpliga och kräver därför ytterst begränsade nationella genomförandeåtgärder medan direktiv och beslut oftast genomförs nationellt genom myndigheternas författningssamlingar.

Livsmedelsverket ansvarar för att tillämpa totalt 20 EG-rättsakter varav 75 procent förordningar och 25 procent direktiv och beslut. Jordbruksverket ansvarar för att tillämpa 180 EG-rättsakter varav 68 procent direktiv och 32 procent förordningar.

5.3.1 Föreskrifter

Livsmedelsverket har totalt 16 föreskriftsbemyndiganden som är kopplade till analys, generell livsmedelskontroll och dricksvatten. Myndighetens rätt att utfärda föreskrifter faller således inom de lagstiftningsområden som framgår av tabell 5.1. För närvarande är nio föreskrifter utgivna inom ramen för Livsmedelsverkets författningssamlingsserie (LIVSFS).

Jordbruksverket har totalt 48 föreskriftsbemyndiganden varav de flesta (42 stycken) är kopplade till djurskyddslagstiftningen. I övrigt finns föreskriftsbemyndigandena inom de lagstiftningsområden som Jordbruksverket ansvarar för enligt tabell 5.1. Jordbruksverket har utfärdat 107 stycken föreskrifter i sin författningssamling (SJVFS).

5.3.2 Allmänna råd, vägledningar m.m.

Jordbruksverket ger ut allmänna råd enligt författningssamlingsförordningen (1976:725)¹⁰. För närvarande har Jordbruksverket totalt 22 allmänna råd varav nio rör livsmedelskedjan, främst djurskyddslagstiftningen. Livsmedelsverket ger inte längre ut allmänna råd.

Både Jordbruksverket och Livsmedelsverket utfärdar vägledningar, det vill säga dokument som ska ge stöd och råd till de kontrollmyndigheter som ansvarar för den operativa kontrollen.

¹⁰ Ett allmänt råd innehåller generella rekommendationer om hur en författning kan eller bör tillämpas i olika hänseenden. Det är enligt författningssamlingsförordningen upp till varje myndighet att pröva om allmänna råd ska ges ut eller inte.

Vägledningarna är inte rättsligt bindande utan är myndigheternas tolkning av hur lagstiftningen bör tillämpas. Myndigheterna har utarbetat gemensamma riktlinjer för hur de vägledande dokumenten ska vara utformade. För närvarande har Livsmedelsverket publicerat 40 vägledningar på sin hemsida. Jordbruksverket tillhandahåller en sammanhållen vägledning för kontroll som inom livsmedelskedjan omfattar 16 olika vägledningar.

5.3.3 Nationella branschriktlinjer

Enligt artikel 7 och 8 i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien¹¹ ska medlemsstaterna uppmuntra utarbetande av nationella riktlinjer för god hygienpraxis och för tillämpning av HACCP-principerna (Hazard Analysis Critical Control Points). Det ska även utarbetas gemenskapsriktlinjer. Spridning och användning av både nationella riktlinjer och gemenskapsriktlinjer ska främjas. Det är dock frivilligt för livsmedelsföretagare att använda dessa riktlinjer. De nationella riktlinjerna för god praxis ska utarbetas och spridas av livsmedelsbranschen i samråd med företrädare för särskilt berörda parter såsom behöriga myndigheter och konsumentgrupper. Relevanta handlingsregler i bland annat FN:s standarder i Codex Alimentarius ska beaktas vid utarbetandet. Medlemsstaterna skall sedan bedöma de nationella riktlinjerna för att tillse att de utarbetats på rätt sätt och att innehållet i riktlinjerna är praktiskt genomförbart. Medlemsstaten ska skicka de nationella branschriktlinjerna till kommissionen som registerför dem och gör dem tillgängliga för samtliga medlemsstater.

Livsmedelsverket har bedömt innehållet i 12 branschriktlinjer.¹² I kommissionens register över nationella branschriktlinjer finns fyra svenska branschriktlinjer. Det är branschriktlinjerna för produktion av mjölkprodukter, äggpackerier, bageri och konditori och hantering och märkning för allergier och annan överkänslighet.

Motsvarande bestämmelser om nationella riktlinjer för god praxis för foder återfinns i artikel 21 i förordning (EG) nr 183/2005 om fast-

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien. EUT L 139, 30.4.2004, s. 1-54.

¹² Det gäller branschriktlinjer inom områdena vin- och sprit, kontroll och transport av obehandlad mjölk, mjölkproduktion, produktion av mjölkprodukter, räkfiske, tillverkning av fiskprodukter, äggpackerier, säker mat i butik, hantering och märkning för allergi och annan överkänslighet, bageri och konditori och temperaturdisciplin för djupfrysta livsmedel.

ställande av krav för foderhygien¹³. De ska utarbetas av branschen för att säkerställa att företagen lever upp till lagstiftningskraven. Riktlinjer kan vara nationella eller gemensamma inom EU. Framtagandet av riktlinjer ska uppmuntras av nationella myndigheter och kommissionen, vilka även ska bedöma kvaliteten i innehållet samt medverka i informationsspridningen.

För närvarande finns inga svenska nationella riktlinjer för god praxis inom foderområdet som berör foderleverantörerna.¹⁴ För primärproducenterna har Svensk Mjök tagit fram branschriktlinjer för mjölknäringen.¹⁵

5.3.4 Näringsrekommendationer och kostråd

I Livsmedelsverkets uppdrag ingår att informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regelverk, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet, samordna frågor som rör spädbarnsnutrition inklusive amning, samt främja konsumenters, särskilt barns och ungdomars, förutsättningar att göra medvetna val avseende hälsosam och säker mat.

Inom ramen för detta ansvar tar Livsmedelsverket fram svenska näringsrekommendationer i syfte att ge näringsmässiga riktlinjer för en kost som lägger grunden för en generellt god hälsa. Kriterierna för att fastställa rekommendationer är definierade för varje enskilt näringsämne med utgångspunkt från det tillgängliga vetenskapliga underlaget.¹⁶

Livsmedelsverket utarbetar även råd om kost för att främja goda matvanor. Kostråden utgår från de senaste forskningsrönen inom nutritionsområdet samt kunskaper om hur svenska folket äter idag och om hur vi bör äta. Kostråden utformas för olika grupper och situationer.¹⁷

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien. EUT L 35, 8.2.2005, s. 1-22.

¹⁴ Jordbruksverkets (2008) Foderkontrollen 2007, rapport 2008:6. Enligt uppgift ska det inom fodernäringen pågå ett arbete med nationella branschriktlinjer för salmonellakontroll inom foderindustrin samt transporter av foder.

¹⁵ Svensk mjölk, Branschriktlinjer för hygienisk mjölkproduktion.

¹⁶ De svenska näringsrekommendationerna baseras på de nordiska näringsrekommendationerna som utgår från aktuell vetenskap och forskning och tar hänsyn till matvanor och hälsoförhållanden i de nordiska länderna. Näringsrekommendationerna är tänkta att användas som riktlinjer vid planering av kost för grupper, underlag för undervisning och upplysning om kost, underlag för livsmedelspolitik samt underlag vid värdering av kostintag.

¹⁷ Under 2007 utarbetade Livsmedelsverket råd om bra mat i förskolan respektive skolan samt råd om bra mat på jobbet. Sedan tidigare finns bland annat råd för spädbarn, barn, vuxna, gravida och ammande, råd om fisk, råd om fysisk aktivitet och råd om salt. Råden till

I detta sammanhang bör också noteras att Livsmedelsverket har tagit fram symbolen nyckelhålet som ska hjälpa konsumenter att välja hälsosamma alternativ. Nyckelhålmärkta livsmedel ska vara magrare samt innehålla mer fibrer och mindre socker och salt än andra livsmedel av samma typ. Livsmedelsverket har även tagit fram en vägledning till nyckelhålmärkningen.

Det finns andra myndigheter som har ett i förhållande till Livsmedelsverket näraliggande ansvar inom folkhälsoområdet.

Socialstyrelsen ansvarar bland annat för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, hälsoskydd och smittskydd i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet. Myndigheten ska följa, analysera och rapportera om hälsoutvecklingen i landet samt belysa epidemiologiska konsekvenser av olika åtgärder.

Statens folkhälsoinstitut ska främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Särskild vikt ska fästas vid insatser för de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna. Vidare ska myndigheten utföra sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet samt vara nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier på området och ansvara för övergripande tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena. Myndigheten ska särskilt analysera utvecklingen av folkhälsan med utgångspunkt i de faktorer som påverkar denna, förse regeringen med information och underlag för beslut, beakta barns, ungas och äldres hälsa samt sammanställa och sprida kunskap om metoder och strategier inom folkhälsoområdet.

5.3.5 Utvärderingar av normeringsarbetet

Det saknas specifika utvärderingar av EU-arbetet inom livsmedelskedjan. I de utvärderingar av EU-arbetet som gjorts sedan EU-inträdet har den svenska modellen i stort sett ansetts vara ändamålsenlig. Det har inte bedömts vara en nackdel för Sverige att i stor utsträckning överlåta till förvaltningsmyndigheter att bedriva förhandlingsarbetet. Dock har vissa förbättringsbehov påtalats. I de fall en förvaltningsmyndighet företräder Sverige krävs att departement och myndighet har en nära kontakt rörande vad som ska vara Sveriges ståndpunkt vid förhandlingarna. Statskontorets utredning *Fem år i*

gravida och ammande reviderades våren 2008. Under 2008 pågår även ett arbete med att miljöanpassa kostråden.

EU¹⁸ visade att det under de första åren av svenskt medlemskap rådde en viss osäkerhet om hur samarbete mellan departement och myndighet skulle bedrivas. Statskontoret pekade på att departementets instruktioner i vissa fall var för informella och otydliga. Regeringskansliet hade också svårt att få en samlad bild av myndigheternas EU-arbete och underlag saknades ofta.

I utredningen som låg till grund för myndighetsförordningen (2007:515)¹⁹ underströks vikten av att regeringskansliet i god tid gav myndigheterna tydliga instruktioner samt att myndigheterna håller Regeringskansliet informerat om utvecklingen. Ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna bedömdes dock var väl avvägd.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket har gjort en gemensam översyn av föreskrifterna, vilken visar att det råder olika regelkulturer vid myndigheterna med följderna att föreskrifterna inte är enhetliga bland annat med avseende på form, detaljeringsgrad och terminologi. För att komma till rätta med detta har myndigheterna tagit fram gemensamma riktlinjer för föreskrifter.

Vägledning och branschriktlinjer används i olika utsträckning av Livsmedelsverket och Jordbruksverket. I utredningens expertgrupp samt i de samråd som utredningen haft med olika intressenter har vikten av att myndigheterna aktivt arbetar med att främja efterlevnad av regelverket genom vägledning och branschriktlinjer framhållits. I vissa andra länder, till exempel Irland, förefaller de centrala myndigheterna inta en mer aktiv roll vid utarbetandet av branschriktlinjer.

Det har förts en intensiv debatt i media från bland annat läkarhåll om Livsmedelsverkets kostråd och den vetenskapliga grunden för de råd som ges av verket har ifrågasatts. Frågan om Livsmedelsverkets expertpanels kopplingar till livsmedelsindustrin har även dykt upp bland debattinläggen. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna med uppdrag inom folkhälsoområdet uppfattas otydlig av såväl myndigheterna som utomstående.

¹⁸ Statskontoret (2000) Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet. Statskontorets rapport 2000:20.

¹⁹ Betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning, SOU 2004:23.

5.4 Överväganden och förslag

5.4.1 Ett sammanhållet normeringsansvar

Utredningens förslag: Normeringsansvaret inom livsmedelskedjan (inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd samt fytosanitært växtskydd) bör samlas vid den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag: Den nya livsmedelslagstiftningen är tvärsektoriell till sin karaktär och integrerar tidigare separata lagstiftningsområden. Genom att man i lagstiftningen genomfört perspektivet ”från jord till bord” kommer områden som inte tidigare inkluderats i livsmedelskedjan att tas med, främst gäller det primärproduktion av livsmedel. Den nya lagstiftningen skapar en helhetsyn där alla aspekter av livsmedelsproduktionen tas med: fytosanitært växtskydd, djurhälsa och djurskydd, foder och animaliska biprodukter och livsmedel

Den nuvarande svenska myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan är i huvudsak organiserad utifrån den tidigare lagstiftningssituationen. Den inventering av normeringsansvaret inom livsmedelskedjan som utredningen gjort visar på att ansvarsfördelningen är komplicerad och att det inom flera ansvarsområden finns två eller tre myndigheter inblandade. Det innebär till exempel att olika myndigheter kan ansvara för olika delar av en EG-förordning och att regeringen genom tillkännagivanden måste tydliggöra vilka myndigheter som ansvarar för olika specifika artiklar i en given förordning. Utredningens utgångspunkt är att normeringsansvaret helst ska bygga på principen en central lagstiftning, en central myndighet.

Den nya livsmedelslagstiftningen är en fullt utvecklad gemenskapslagstiftning. Medan den tidigare lagstiftningen byggde på direktiv som medlemsstaterna införlivade i nationell lagstiftning så bygger den nya lagstiftningen på förordningar som är direkt tillämpbara i medlemsstaterna. Denna utveckling innebär att den nationella lagstiftningen endast kompletterar EU-lagstiftningen samt att huvuddelen av regelarbetet sker inom EU. Myndigheterna spelar en central roll i det svenska EU-arbetet dels genom att bistå med expertis, dels genom att företräda Sverige i kommittologin. Det delade ansvaret för lagstiftningen återspeglas i deltagandet i EU-arbetet, exempelvis i Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa. Av kommitténs åtta sektioner har Livsmedelsverket ansvaret för tre, Jord-

bruksverket ansvaret för tre och myndigheterna gemensamt för två. Det uppdelade ansvaret försvårar en överblick av det svenska EU-arbetet och riskerar att medföra merkostnader i form av samordning mellan myndigheter, parallell kompetens och dubbel representation. Utredningen anser sålunda att ett sammanhållet normeringsansvar främjar ett effektivt EU-arbete.

Även inom ramen för den nya livsmedelslagstiftningen finns ett visst utrymme för nationella föreskrifter. Både Jordbruksverket och Livsmedelsverket utfärdar föreskrifter. Den översyn myndigheterna har gjort av föreskriftsarbetet visar att de två myndigheterna arbetar enligt olika lagstiftningstraditioner. Det bör vidtas åtgärder för att öka enhetligheten. Utredningen anser att ett sammanhållet normeringsansvar underlättar enhetlig reglering.

Utredningen anser att normeringsansvaret inom livsmedelskedjan bör samlas vid den föreslagna Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Genom att samla ansvaret i en myndighet förenklas och förtydligas den nationella ansvarsfördelningen enligt principen en central lagstiftning, en central myndighet. Förutsättningar skapas för mer enhetliga nationella regler inom livsmedelskedjan. Genom att på nationell nivå spegla ansvarsfördelningen på EU-nivå läggs grunden till ett effektivt EU-arbete. En nationell myndighet deltar i EU-arbetet i hela livsmedelskedjan varigenom merkostnader i form av samordning mellan myndigheter, parallell kompetens och dubbel representation undviks.

När det gäller normeringsansvaret inom områdena djurhälsa och djurskydd, inklusive smittskydd, har utredningen noga övervägt dels alternativet att bibehålla nuvarande ordning som innebär en integrerad hantering av djurfrågor och övriga frågor som rör primärproduktionen, dels alternativet att inkludera djurhälsa och djurskydd i ett sammanhållet normeringsansvar för livsmedelskedjan. I detta sammanhang har utredningen även beaktat att djurskyddet nyligen införlivats i Jordbruksverket.

Utredningens bedömning är att djurhälsan och djurskyddet, inklusive smittskyddet, bör inkluderas i ett sammanhållet normeringsansvar för livsmedelskedjan. Det finns som utredningen ser det två tungt vägande skäl för detta. För det första ingår bestämmelser om djurhälsa och djurskydd i EU:s nya övergripande livsmedelslagstiftning. Den lösning utredningen föreslår innebär sålunda en ansvarsmässig anpassning till den nya lagstiftningssituationen samt till EU-kommissionens organisation av generaldirektoraten. Det underlättar såväl den nationella tillämpningen av gemensamma

regelverk som det svenska EU-arbetet. För det andra upprätthåller den föreslagna lösningen den grundläggande förvaltningspolitiska principen att en och samma myndighet inte bör utföra både främjande och begränsande uppgifter. Denna princip upprätthålls inte idag. Jordbruksverket har både i uppdrag att främja produktion och säkerställa god djurhälsa och gott djurskydd. Utifrån utredningens perspektiv är det uppenbart att det finns en potentiell konflikt mellan dessa uppgifter, till exempel mellan att främja konkurrenskraftig produktion och de merkostnader som kan vara förknippade med att upprätthålla ett gott djurskydd, åtminstone utifrån ett kort-siktigt ekonomiskt perspektiv.

Samtidigt är det givetvis viktigt att regelverken inom området djurhälsa och djurskydd är anpassade till produktionens förutsättningar i den mening att de är praktiskt tillämpbara och inte innebär onödiga merkostnader för producenterna. Detta understryker behovet av att den föreslagna Livsmedelssäkerhetsmyndigheten vid utformningen av regler inom detta område har ett nära samarbete med den myndighet som ansvarar för jordbrukspolitikens förvaltning samt med näringens organisationer.

Utredningen anser att det är viktigt att den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten vid utformningen av nationella djurskyddsregler beaktar de regler som utformats inom ramen för gemenskapslagstiftningen. Vidare vill utredningen framhålla att det är angeläget att undvika tolkningar och tillämpningar av EG-regler som avviker från andra medlemsstaters tolkningar och som skapar större bördor och kostnader för företagen i Sverige jämfört med företag i andra länder. Myndigheten bör i sin egenskap av expertmyndighet bistå regeringen i dess strävan att djurskyddsfrågorna står högt på EU:s dagordning och därmed påverka EU:s djurskyddslagstiftning i positiv riktning.

När det gäller fytosanitärt växtskydd har utredningen resonerat på ett motsvarande sätt som när det gäller djurskydd och djurhälsofrågan. Den nya livsmedelslagstiftningen anknyter till regelverk inom växtområdet, då växters sundhet kan påverka livsmedelssäkerheten. Genom att inkludera området fytosanitärt växtskydd i ett sammanhållet normeringsansvar för livsmedelskedjan sker en ansvarsmässig anpassning till den nya lagstiftningssituationen inom EU. Det ska även noteras att normeringsarbetet inom djur- och växtområdet i betydande utsträckning rör frågor som inte direkt anknyter till livsmedel och livsmedelssäkerhet, till exempel djurhälsa och djurskydd för andra djur än livsmedelsproducerande djur och växtskydd för

växter som inte används inom produktionen av foder och livsmedel. Hypotetiskt sett skulle normeringsansvaret inom djur- och växtområdet kunna delas upp i en del som rör livsmedel och en övrig del. Utredningen ser dock påtagliga problem med en sådan lösning. Dels skulle den innebära att det nationella normeringsansvaret splittrades. Flera olika centrala myndigheter skulle ansvara för normering av de olika delarna. För kontrollmyndigheterna som utför den operativa kontrollen, till exempel länsstyrelserna, skulle det innebära att de skulle ha två olika centrala myndigheter som utarbetade de regelverk som operativt hanteras integrerat vid kontrollmyndigheten. Mot ett uppdelat ansvar talar också att det finns starka kopplingar mellan de livsmedelsrelaterade och de andra delarna inom djur- och växtområdet, till exempel när det gäller smittskydd. Djursjukdomar kan spridas såväl mellan de olika grupperna av djur som mellan djur och människa varför ett effektivt smittskydd bör omfatta samtliga djur.

I detta sammanhang bör också noteras att de myndighetsreformer som genomförts i andra länder oftast har inkluderat ansvaret för djurområdet och växtområdet i de nya myndigheterna för livsmedelskedjan. Exempel på detta går bland annat att finna i Finland, Norge och Danmark.

Utredningen anser mot denna bakgrund att normeringsansvaret bör hållas samman inte bara mellan livsmedelskedjans olika områden utan också mellan delar som direkt rör livsmedelssäkerhet och övriga delar inom respektive område.

De lagstiftningsområden som avses är främst²⁰ livsmedelsförfattningarna (livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813), lag (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, delar av miljöbalken m.fl.), författningar inom området foder och animaliska biprodukter (lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, förordning (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter), området för djurhälsa (förordning (2006:815) om provtagning på djur, förordning (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska ämnen hos djur och i livsmedel, zoonoslagen (1999:658), zoonosförordningen (1999:660), epizootilagen (1999:657), epizootiförordningen (1999:659) lag (2006:807) om kontroll av husdjur, förordning (2006:816) om kontroll av husdjur

²⁰ Se även översikt av lagstiftningsområdena i tabell 5.1. Det berör ett större antal författningar som av utrymmesskäl inte återges här.

m.fl.), området för djurskydd (djurskyddslagen (1988:534), djurskyddsförordningen (1988:539) m.fl.) och fytosanitära växtskyddsområdet (förordning (2006:817) om växtskydd m.m., förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel, utsädeslag (1976:298), utsädesförordning (2000:1330) m.fl.), kontroll av införsel och utförsel (förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredje land, förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, förordning (1994:1830) om införsel av levande djur och förordning (2006:817) om växtskydd m.m.

Utredningens förslag innebär att följdändringar måste göras i de aktuella författningarna som överför normeringsansvaret från befintliga ansvariga myndigheter till den föreslagna Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

5.4.2 Förstärkt EU-arbete

Utredningens förslag: Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör vidta särskilda åtgärder för att stärka förmågan för ett mer effektivt deltagande i EU-arbetet.

Skälen för utredningens förslag: EU:s livsmedelslagstiftning är en fullt utvecklad gemenskapslagstiftning med konsekvensen att tyngdpunkten i regelarbetet förskjuts från den nationella nivån till EU-nivån. För att fullgöra uppgiften att ha ett sammanhållet normeringsansvar inom livsmedelskedjan krävs att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten har medarbetare med en gedigen kompetens om EU-arbetet. Utredningen anser mot denna bakgrund att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör vidta särskilda kompetensutvecklingsåtgärder för ett mer effektivt deltagande i EU-arbetet, till exempel erbjuda medarbetare möjlighet till utbildning och utbytes-tjänstgöring.

5.4.3 Mer aktivt främjande av regelefterlevnad

Utredningens förslag: Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör mer aktivt använda vägledningar och branschriktlinjer för att främja enhetlig tillämpning och regelefterlevnad.

Skälen för utredningens förslag: Vägledning är ett stöd från en central kontrollmyndighet för att främja enhetlig tillämpning av lagstiftningen hos andra kontrollmyndigheter. Branschriktlinjer utarbetas av olika branscher i syfte att främja regelefterlevnad bland företagen inom respektive bransch. Livsmedelsverket har arbetat relativt aktivt med vägledning medan Jordbruksverket arbetat mindre aktivt. Inom livsmedelsområdet har arbetet med att ta fram branschriktlinjer kommit jämförelsevis långt, men det saknas fortfarande riktlinjer inom flera områden. Inom foderområdet saknas idag nationella branschriktlinjer.

I utredningens expertgrupp och vid samråd med olika intressenter har vägledning framhållits som ett bra verktyg för att främja en enhetlig tillämpning av lagstiftningen och önskemål har framförts om att vägledning bör tas fram inom fler områden. Företag har efterlyst mer hjälp och stöd från myndigheterna med att ta fram bra branschriktlinjer. Vid utredningens internationella besök har det framkommit exempel där den centrala kontrollmyndigheten arbetar mer aktivt för att främja regelefterlevnad, till exempel genom att i nära samverkan med näringen utarbeta branschriktlinjer.

Utredningen anser att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör arbeta mer aktivt med att främja enhetlig tillämpning och regelefterlevnad genom att vidareutveckla vägledningarna samt att fördjupa samarbetet med näringen kring utveckling av branschriktlinjer.

5.4.4 Ett regelråd inrättas

Utredningens förslag: Det bör inrättas ett rådgivande organ för utbyte av information inom regelarbetet mellan myndighet och intressenter vid den föreslagna Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag: Övergången från EG-direktiv som införlivas i nationell lagstiftning till förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna har förändrat förutsättningarna för myndigheternas normeringsarbete. Den nationella lagstiftningen kompletterar endast den gemensamma lagstiftningen och lagstiftningsarbetets tyngdpunkt har förskjutits från den nationella nivån till EU-nivån.

I utredningens samråd med intressenter har framkommit synpunkter på hur de nationella myndigheterna involverar intressenter

i normeringsarbetet. Kritik har riktats mot att formerna för normeringsarbetet inte har anpassats till den nya situationen och önskemål har framförts om att myndigheterna på ett mer aktivt sätt bör underlätta för intressenterna att hålla sig informerade om utvecklingen, till exempel om arbetet i Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa.

Utredningen delar denna uppfattning och ser flera potentiella fördelar med ett närmare samarbete mellan myndigheter och intressenter. Intressenter kan tillföra värdefull kunskap om vilka regler som är praktiskt genomförbara. Vidare är det utifrån ett svenskt perspektiv positivt om myndigheter och intressenter agerar koordinerat på EU-nivå i frågor där ståndpunkterna sammanfaller mellan myndigheter och intressenter.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det vid den föreslagna Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör inrättas ett särskilt regelråd för löpande informationsutbyte mellan myndighet och intressenter. Detta bör regleras i instruktionen som ett särskilt organ vid myndigheten. Den specifika utformningen av rådet bör vara upp till myndigheten att bestämma. Utredningen vill dock framhålla vikten av ett tydligt fokus på olika sakfrågor samt att utformningen är anpassad till de korta tidsintervall som ofta kännetecknar normeringsarbetet inom EU. Det talar för en nätverkslösning med sakfrågeinriktade undergrupper och löpande samråd.

5.4.5 Tydligare ansvar för nutritionsfrågor

Utredningens förslag: Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör genom näringsrekommendationer, kostråd och annan information främja goda matvanor hos befolkningen och samordna statliga myndigheters information i näringsfrågor till allmänheten.

Skälen för utredningens förslag: Ohälsosamma matvanor är ett minst lika stort hot mot folkhälsan som brister i livsmedelssäkerheten. Livsmedelsverket har idag enligt instruktionen som uppgift att främja goda matvanor hos befolkningen. Denna uppgift utförs genom näringsrekommendationer, kostråd och annan information. Livsmedelsverkets hantering av dessa verktyg har under senare tid kritiserats för att inte vila på vetenskaplig grund och det har i debatten

rests krav på att ansvaret för dessa uppgifter bör överföras till en annan myndighet, till exempel Socialstyrelsen.

Utredningen har övervägt alternativet att överföra ansvaret för denna uppgift till Socialstyrelsen, men anser att den nya Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ansvara för uppgiften. Huvudskälet för detta är att nutritionsfrågor tenderar att hanteras integrerat med livsmedelsfrågor i internationella sammanhang, till exempel inom EU. Utredningen anser att det nationella ansvaret så långt möjligt bör avspegla ansvaret inom EU. Samtidigt är det emellertid angeläget att säkerställa att näringsrekommendationer, kostråd och annan information vilar på vetenskaplig grund. Detta förutsätter att vetenskapliga underlag tydligt åtskiljs från rekommendationer och råd. De vetenskapliga underlagen bör därför prövas av det särskilda råd för riskvärdering som enligt ett annat av utredningens förslag bör inrättas vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Uppdraget att tillhandahålla näringsrekommendationer, kostråd, etc. bör regleras genom myndighetens instruktion.

Utredningen anser att ansvarsfördelningen mellan Livsmedelsverket, Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut är otydlig inom nutritionsområdet. Detta är en uppfattning som även framförts av Livsmedelsverket till utredningen. Utredningen föreslår att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska ges uppgiften att samordna statliga myndigheters information i näringsfrågor gentemot allmänheten. Detta ska regleras i myndighetens instruktion.

6 Sammanhållet kontrollansvar

Med den nya gemensamma livsmedelslagstiftningen följer nya krav på samordning av kontrollen inom livsmedelskedjan. Medlemsstaterna ska presentera en samordnad bild av hur kontrollen ser ut och hur väl den fungerar. Det finns inga direkta krav på hur de nationella kontrollsystemen ska vara utformade, men systemen måste kunna hantera de krav som anges i lagstiftningen. Medlemsstaterna ska även redovisa kontrollen i livsmedelskedjan till kommissionen.

6.1 Den fleråriga nationella kontrollplanen

Medlemsstaternas ska enligt artikel 41 i Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 882/2004 utforma en flerårig nationell kontrollplan. Livsmedelsverket har utpekats som ansvarig myndighet för att samordna kontrollplanen som myndigheten utarbetar i nära samverkan med Jordbruksverket, SVA, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting. I mindre utsträckning medverkar även Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Den första kontrollplanen som beslutats gäller för perioden 2007 till 2009.

Planen är uppbyggd kring fem kontrollområden: livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd och växtskydd. Planen ger en beskrivning av hur den offentliga kontrollen är organiserad, hur kontrollen genomförs och vilka strategiska inriktningar som finns för kontrollarbetet.

Inom kontrollområdena finns ett eller flera kontrollsystem. På livsmedelsområdet används ett riskbaserat system som innebär att kontroll sker utifrån vilka risker som är förknippade med hanteringen av specifika livsmedel. Vid gränskontroll av importerade varor används dokument- och identitetskontroll samt fysisk kontroll. På foderområdet består kontrollen av grund- och säkerhetskontroll, särskild och normerande tillsyn, datainsamling och kvantitetsredo-

visning. När det gäller animaliska biprodukter sker en riskbaserad kontroll och importkontroll. På djurskydds- och djurhälsoområdet genomförs en riskbaserad kontroll. På det fytosanitära växtskyddets område sker den officiella kontrollen i form av gränskontroll, produktionskontroll, inventering av de svenska skyddade zonerna och stickprovskontroller för att övervaka växtproduktionen.

6.2 Det svenska kontrollsystemet

Sverige har en förvaltningstradition som skiljer sig från flertalet andra medlemsstater. Det centrala ansvaret för den offentliga kontrollen ligger inte på departementsnivå utan på underlydande förvaltningsmyndigheter vilka styrs genom instruktion och regleringsbrev. Offentlig kontroll kan även vara ett ansvar för regionala och lokala myndigheter. I de senare fallen samordnas kontrollen av centrala förvaltningsmyndigheter.

Inom livsmedelskedjan är ansvaret för den offentliga kontrollen delat mellan den centrala, regionala och lokala nivån. På nationell nivå är i första hand Jordbruksverket och Livsmedelsverket ansvariga myndigheter.¹

De centrala myndigheterna har inom ramen för sina uppdrag både rollen som samordnare av andra kontrollmyndigheter och som direkt utförare av operativ kontroll. Samordningen avser främst operativ kontroll som utförs av regionala eller lokala myndigheter eller enskilda kontrollorgan, men även i viss utsträckning av operativ kontroll som utförs av andra centrala myndigheter. Jordbruksverket har till exempel samordningsansvaret för kontrollen av animaliska biprodukter medan Livsmedelsverket har ansvaret för att utföra operativ kontroll vid de anläggningar där myndigheten bedriver livsmedelskontroll. I samordningsansvaret ligger huvudsakligen att ge stöd till de andra kontrollmyndigheterna bland annat genom vägledning, revision, normerande kontroll, information, rådgivning och utbildning samt uppföljning.

På regional nivå har länsstyrelserna på senare år fått allt fler uppgifter inom livsmedelskedjan. Förutom att samordna och revidera livsmedelskontrollen på regional nivå så ska länsstyrelserna även

¹ Även andra myndigheter har vissa, om än begränsade, kontrolluppgifter inom livsmedelskedjan, bland annat Fiskeriverket, SVA, Läkemedelsverket, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

utföra operativ kontroll av primärproduktion av livsmedel och foder (inklusive tvärvillkorskontrollen av primärproduktion) samt kontroll av djurskydd och vissa djursjukdomar.

På lokal nivå utför kommunerna operativ kontroll, främst inom livsmedelsområdet, men har även ansvar för kontroll av hanteringen av animaliska biprodukter.

Tabell 6.1 Ansvarsfördelning för offentlig kontroll inom livsmedelskedjan fr.om. 1 januari 2009

| | <i>SV</i> | <i>SLV</i> | <i>Kommunal nämnd</i> | <i>Länsstyrelsen</i> | <i>Anmärkning</i> |
|--|-----------|------------|-----------------------|----------------------|---|
| Kontroll av livsmedel | | X | X | | |
| Kontroll av livsmedel i primärproduktionen | | | | X | |
| Kontroll av foder i primärproduktionen | X | | | X | |
| Kontroll av animaliska biprodukter | X | X | X | X | |
| Kontroll av djurhälsa (även fiskhälsa) | X | X | | X | äv Tullverket och kontroll av enskilda org. |
| Kontroll av djurskydd | X | X | | X | |
| Kontroll av växtskydd | X | | | | |
| Kontroll av tvärvillkor i primärproduktion | X | X | | X | Lst delvis inom livsmedelskedjan |

6.2.1 Livsmedel

Enligt livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813) har Livsmedelsverket ett övergripande centralt ansvar för livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket ansvarar även för operativ kontroll av ett antal, företrädesvis större, livsmedelsanläggningar. På regional nivå har länsstyrelserna ett ansvar för att samordna och revidera den operativa kontrollen på lokal nivå. Sedan den 1 januari 2009 ansvarar länsstyrelserna även för operativ kontroll av primär-

producenter av livsmedel. Kommunerna ansvarar för operativ kontroll av merparten av livsmedelsanläggningarna.²

Kontroll av att märkningsbestämmelserna följs görs inom ramen för ordinarie kontroll av Livsmedelsverket och kommunerna. Livsmedelsverket ansvarar tillsammans med kommunerna för kontroll av garanterade traditionella specialiteter samt skydd av geografiska beteckningar och ursprungs-beteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel. Livsmedelsverket genomför kontroll av genmodifierade organismer (GMO) i form av projekt där vissa kommuner ingår. Ansvaret för kontroll av företag som producerar material avsett att komma i kontakt med livsmedel är delat mellan Livsmedelsverket och den kommun där anläggningen är belägen. Exportcertifikat för dessa produkter utfärdas av Livsmedelsverket. Kontroll av att kraven i Livsmedelsverkets föreskrifter om naturligt mineralvatten och källvatten och förpackat dricksvatten följs ska utföras av den lokala kontrollmyndigheten.

Länsstyrelserna och kommunerna ska följa de riktlinjer som Livsmedelsverket utfärdar, i egenskap av samordningsansvarig myndighet för livsmedelskontrollen, samt rapportera uppgifter om den operativa kontrollen.

Merparten av livsmedelskontrollen är avgiftsfinansierad. Avgifter fastställs utifrån en modell för riskklassificering av anläggningar. Länsstyrelsernas kontroll av primärproducenter av livsmedel finansieras genom anslag.

Livsmedelsverket avsatte år 2007 totalt 249 årsarbetskrafter för livsmedelskontroll varav 42 för samordning och 207 för operativ kontroll. Den operativa kontrollen utförs till stor del av regionalt

² Från och med den 1 januari 2009 gäller enligt 23 § livsmedelsförordningen att kontrollansvaret för livsmedelsanläggningar är uppdelat i enlighet med följande. Livsmedelsverket ansvarar för: slakteri, vilthanteringsanläggning, styckningsanläggning, malet köttanläggning över 5 ton per vecka, kyl, fryshus för köttvaror utom lagring för detaljhandeln, köttprodukt, köttberedningsanläggning mer än 7,5 ton per vecka, mjölk, mjölkproduktanläggning mer än 2 miljoner liter per år, fiskanläggningar mer än 250 ton per år, fiskgrossister mindre än 500 ton per år, äggpackerier som omfattas av artikel 116 och bilaga XIV i rådsförordning 1234/2007, äggproduktanläggningar, livsmedelsanläggningar i järnvägsvagnar, luftfartyg, fabriksfartyg samt kyltankbåtar för fisk, tillverkningsanläggningar för vin och sprit, anläggningar som drivs av Systembolaget, exportkontrollerade anläggningar enligt kungörelsen om utförsel av livsmedel, anläggningar för behandling av livsmedel med joniserande strålning samt skeppshandelslager, tullager, frilager och anläggningar inom frizon för livsmedel som ej får omsättas fritt inom EU. Länsstyrelserna ansvarar för primärproducenter av livsmedel. Kommunerna ansvarar för: malet köttanläggning över 5 ton per vecka, köttberedningsanläggning under 7,5 ton per vecka, mjölkproduktanläggning mindre än 2 miljoner liter per år, fiskanläggning mindre än 250 ton per år, fiskgrossister mindre än 500 ton per år, övriga äggpackerier, anläggningar för dricksvatten, anläggningar för tillverkning av snus och tuggtobak, anläggningar för tillsatser, aromer och processhjälpmedel samt övriga livsmedelsanläggningar.

utplacerad personal. Köttkontrollen är organiserad i sex regioner och gränskontrollen bedrivs vid fem gränskontrollstationer.

Livsmedelsverkets intäkter från kontrollen uppgick år 2007 till totalt 222 mkr.³ Kostnaderna fördelades på 171 mkr för operativ kontroll och 51 mkr för samordning.

Kommunerna avsatte år 2007 totalt 529 årsarbetskrafter för kontroll. Enligt kommunernas resursbedömning, vilken ligger till grund för avgifterna skulle ytterligare 151 årsarbetskrafter ha avsatts för kontroll.

6.2.2 Foder och animaliska biprodukter

Foder

Enligt förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter har Jordbruksverket kontrollansvar för tillverkning, import och hantering av foder hos kommersiella fodertillverkare. Jordbruksverket får överlämna kontrolluppgifter till länsstyrelserna och SVA. Den 1 januari 2009 övertog länsstyrelserna kontrollen av primärproduktionen av foder från kommunerna.

Kontrollen är avgiftsfinansierad enligt förordning (2006:1165) om avgifter om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter. Kontrollavgift för foderleverantörer fastställs utifrån en risk- och erfarenhetsmodul där de olika leverantörerna har inplacerats i olika riskkategorier beroende på vilken typ verksamhet som företaget bedriver. Länsstyrelsernas kontroll av primärproducenter av foder är anslagsfinansierad.

Jordbruksverket avsätter 4 årsarbetskrafter för foderkontroll varav 2,7 för operativ kontroll. Den operativa kontrollen är placerad vid huvudkontoret och bedrivs över tillverkare och andra kommersiella foderföretagare. Importkontrollen utförs vid gränskontrollstationerna. Jordbruksverket har även regionalt placerade foderinspektörer vid länsstyrelsen.

Intäkterna från den operativa kontrollen var år 2007 915 tkr och utgifterna 1 750 tkr.

³ Intäkterna för 2007 var egentligen 164 000 tkr eftersom Livsmedelsverket utnyttjade ackumulerat överskott från tidigare år.

Animaliska biprodukter

Jordbruksverket har enligt förordningen om foder och animaliska biprodukter även det centrala kontrollansvaret för hantering av animaliska biprodukter. Länsstyrelsen har ansvaret för kontroll av insamling, uppsamling, omlastning och transport av andra animaliska biprodukter än matavfall. Kommunerna har ansvar för kontroll av nedgrävning av animaliska biprodukter, utlämnande och transport av matavfall, kompostering av matavfall när sådan kompostering genomförs på annat sätt än genom kompostering i av Jordbruksverket godkända komposteringsanläggningar, förvaring av animaliska biprodukter i primärproduktionen, förbränningsanläggningar som förbränner animaliska biprodukter i primärproduktionen och användningen av organiska gödningsmedel. Livsmedelsverket och kommunerna har ansvar för den offentliga kontrollen av animaliska biprodukter vid de anläggningar där de utför livsmedelskontroll.

Kontrollen av animaliska biprodukter är avgiftsfinansierad enligt förordningen om foder och animaliska biprodukter.

Jordbruksverket avsätter 1,7 årsarbetskrafter för kontroll av animaliska biprodukter varav 1,5 årsarbetskrafter för operativ kontroll. Den operativa kontrollen avser kontroll av godkända anläggningar och importkontroll sker vid gränskontrollstationerna.

Intäkterna från kontroll av animaliska biprodukter uppgick år 2007 till 380 tkr och utgifterna till 950 tkr.

6.2.3 Djurhälsa

Kontroll av djurhälsa sker inom flera lagstiftningsområden. Enligt epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658) ansvarar Jordbruksverket för kontroll av epizootier och zoonoser medan länsstyrelserna bedriver operativ kontroll. Jordbruksverkets huvuduppgift är att samordna kontrollen samt att ge råd och stöd, men myndigheten utför även viss operativ kontroll genom distriktsveterinärorganisationen och andra veterinärer som utför officiella kontrolluppdrag. Den operativa kontrollen består av provtagning för övervakning av zoonoser och epizootier hos levande djur. Regelmässig provtagning vid slakt avseende salmonella och vissa andra smittsamma djursjukdomar utförs av Livsmedelsverkets besiktningsveterinärer. Därutöver sker gränskontroll vid import av djur och djurprodukter.

Kontroll över andra smittsamma djursjukdomar än epizootier och zoonoser, bland annat obligatoriska hälsokontroller av husdjur, kontroll av animalieproduktionen, kontroll av djurs lämplighet i avel i näringsverksamhet samt kontroll av grisar med avseende på salmonella enligt EG:s kontrollprogram för Sverige utförs av branschorganisationer (se avsnitt 6.4 om enskilda kontrollorgan). Jordbruksverket ansvarar för kontroll av och riktlinjer för detta arbete.

Kontroll av hanteringen av veterinärmedicinska läkemedel är ett ansvar för Livsmedelsverket.⁴ De officiella veterinärerna utför även officiella kontroller och provtagningar vars resultat rapporteras till berörd länsstyrelse (länsveterinär).

Länsstyrelsen ansvarar för offentlig kontroll av leukos och BVD-övervakning samt för hälsokontroll av tuberkulos hos hägnad hjort, maedi visna hos får, avelsfrågor anordnade av organisationer inom jordbruksnäringens område eller andra sammanslutningar samt seminverksamhet, överföring av befruktade ägg mellan hondjur och ägg för avelsändamål. Länsstyrelsen rapporterar sedan till Jordbruksverket.

Kontrollen av TSE vid slakterierna sköts av personer som fått särskild utbildning och det är livsmedelsföretaget som har ansvar för provtagningen, vilken övervakas av Livsmedelsverkets officiella veterinärer. Resultaten ska rapporteras till Jordbruksverket. För de producenter som inte är anslutna till det frivilliga kontrollprogrammet utförs kontroll av koccidos hos slaktkyckling av den officiella veterinären.

Officiell veterinär som är förordnad eller godkänd av Jordbruksverket är ansvarig för kontroll över hälsoövervakningen av fjäderfä enligt rådets handelsdirektiv 1990/539/EEG och kontroll när det gäller tjurstationer och spermalagringsstationer. Den veterinär som är ansvarig för kontrollen av tjurstationer och spermalagringsstationer ska rapportera till länsstyrelsen som, om det uppdagas allvarliga brister, ska rapportera till Jordbruksverket.

Tjänsteman vid fiskhälsokontrollen, förordnad av Jordbruksverket, utövar kontroll över det obligatoriska fiskhälsoprogrammet inom vilket ett antal smittämnen och sjukdomar i odlad fisk kontrolleras.

Kontrollen och kostnaderna för provtagning finansieras med avgift enligt förordning (2006:815) om provtagning på djur m.m.

Jordbruksverket avsätter 0,2 årsarbetskrafter för djurhälsokontroll varav 0,1 årsarbetskrafter för operativ kontroll. Den kont-

⁴ Det vill säga kontroll av rester av otillåtna läkemedel eller otillåtna mängder av läkemedel i livsmedel.

roll som genomförs på central nivå rör provtagning av djur. Större delen av kontrollerna sköts av andra aktörer, främst Livsmedelsverkets personal och branschorganisationer.

Enligt Jordbruksverket renderade kontrollen inte några intäkter 2007 medan utgifterna uppgick till totalt 244 tkr.

6.2.4 Djurskydd

Enligt djurskyddslagen (1988:660) och djurskyddsförordningen (1988:539) är Jordbruksverket central samordnande myndighet för djurskyddskontrollen. Jordbruksverket övertog den 1 juli 2007 ansvaret från Djurskyddsmyndigheten.⁵ Länsstyrelserna ansvarar från den 1 januari 2009 för den operativa djurskyddskontrollen som tidigare utfördes av kommunerna. Livsmedelsverkets officiella veterinärer och assistenter utför djurskyddskontroll på slakterier och rapporterar eventuella avvikelser till länsstyrelserna.

Den reguljära djurskyddskontroll som länsstyrelserna utför finansieras via anslag. Avgifter utgår dock för uppföljande kontroll vid konstaterade brister.

Jordbruksverket avsatte år 2007 totalt 0,4 årsarbetskrafter för samordningen av djurskyddskontrollen⁶. Den operativa kontrollen utförs främst av länsstyrelserna (tidigare kommunerna) och Livsmedelsverket.⁷

Jordbruksverket har inte redovisat några intäkter för 2007 medan utgifterna uppgick till 445 tkr.

6.2.5 Växtskydd och utsäde

Enligt förordning (2006:817) om växtskydd m.m. ansvarar Jordbruksverket för den offentliga kontrollen av växtskadegörare vid handel med växter och växtprodukter. Kontrollen innefattar import- och exportkontroll samt kontroller i produktions- och handels-

⁵ Under tiden den 1 januari 2004 till den 30 juni 2007 var Djurskyddsmyndigheten centralt ansvarigt för kontrollen av djurskyddet. Myndigheten hade i uppdrag att utforma bindande föreskrifter på djurskyddsområdet och hade bl.a. till uppgift att vägleda lokala och regionala kontrollmyndigheter i deras arbete, stödja forskning och informera allmänhet, media och andra myndigheter om djurskydd

⁶ Jordbruksverket tillämpar en snäv definition av samordning och avser endast samordning av sin egen verksamhet på området. Arbetet med tillsynsvägledning är inte inräknat.

⁷ Nya förutsättningar gäller dock från den 1 juli 2007 i och med att Jordbruksverket övertagit samordningsansvaret och personal från den nedlagda Djurskyddsmyndigheten

leden. Enligt växtskyddslagen (1972:318) kan kontrolluppgifter delegeras till enskilt kontrollorgan, vilket också delvis skett.

Jordbruksverket får ta ut växtskyddsavgift för kontrollen enligt 20 § växtskyddsförordningen.

Enligt utsädeslagen (1976:298) och utsädesförordningen (2000:1330) ska Jordbruksverket utöva kontroll över efterlevnaden av föreskrifter om certifiering, annan kvalitetskontroll samt saluföring av utsäde meddelade med stöd av utsädesförordningen. Certifiering av utsäde får utföras av Jordbruksverket eller, om det är fråga om annat utsäde än potatis, av juridisk person som Jordbruksverket har förklarat behörig att certifiera utsäde.⁸

Enligt utsädesförordningen får Jordbruksverket föreskriva om avgifter i ärenden enligt utsädeslagen eller enligt utsädesförordningen.

Jordbruksverket avsatte år 2007 totalt 15,4 årsarbetskrafter för växtskyddskontroll varav 12,4 årsarbetskrafter för operativ kontroll. Den operativa kontrollen utförs av regionalt placerad personal. Tillsynsenheten har kontor i Helsingborg, Göteborg och Stockholm som främst ägnar sig åt importkontroll av växter medan Växtavdelningen har regionkontor Uppsala, Linköping, Skara och Alnarp. Intäkterna för växtskyddskontrollen uppgick 2007 till 10,1 mkr och utgifterna till 14,2 mkr.

Jordbruksverket avsatte år 2007 totalt 0,8 årsarbetskrafter för utsädeskontroll varav 0,7 för operativ kontroll. Kontrollen bedrivs av utsädesenheten, men huvuddelen av den operativa kontrollen utförs av certifierade kontrollorgan. Intäkterna för utsädeskontrollen uppgick år 2007 till 1 mkr och utgifterna till 0,5 mkr.

6.2.6 Gränskontroll

Kontrollen av införsel från tredje land är uppdelad mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Jordbruksverket ansvarar för gränskontroll av levande djur, animaliska produkter som inte är livsmedel, foder och animaliska biprodukter och animaliska livsmedel för personligt bruk. Jordbruksverket har fem gränskontrollstationer (Arlanda, Landvetter, Göteborg, Helsingborg och Norrköpings flygplats). Livsmedelsverket ansvarar för importkontroll av livs-

⁸ Utsädeskontrollen har varit föremål för utredning. I linje med förslagen i betänkandet (SOU 2004:72) Utsädeskontroll i förändring (SOU 2004:72) upphörde den 1 januari 2006 Statens utsädeskontroll och Statens växtsortsnämnd som självständiga myndigheter och deras uppgifter införlivades i Jordbruksverket.

medel av animaliskt ursprung från tredje land, men även vissa livsmedel av vegetabiliskt ursprung. Kontrollen sker vid någon av Livsmedelsverkets fem gränskontrollstationer (Göteborg, Landvetter, Stockholm, Arlanda och Helsingborg). Tullverket utför kontroll av djurhälsa, tullkontroll av växter, växtprodukter och jord, kompost, gödsel eller annat odlingssubstrat och växtskadegörare. Kontrollen finansieras genom avgifter.

6.3 Egenkontroll

En av de grundläggande principerna i livsmedelslagstiftningen är att livsmedels- och foderföretagaren har det primära juridiska ansvaret för att garantera livsmedels- och fodersäkerheten. Enligt artikel 17 i Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 178/2002 ska livsmedels- och foderföretagare på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan i de företag de har ansvar för se till att livsmedel och foder uppfyller livsmedelslagstiftningens krav.

I artikel 18 i nämnda förordning ställs även krav på att livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur och alla andra ämnen som är avsedda för eller kan antas ingå i livsmedel eller foder ska kunna spåras i alla stadier av livsmedelskedjan. Företagen ska kunna ange varifrån livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur eller ämnen som är avsedda för eller som kan antas ingå i livsmedel eller foder kommer. De är skyldiga att återkalla varor som inte uppfyller säkerhetskraven och dylika situationer informera konsumenterna.

Livsmedels- och foderföretagarna ska ha ett kvalitetssystem för egenkontroll. Det är inte reglerat exakt hur systemet ska utformas men det ska bygga på principerna: god hygien och produktionspraxis (GHP) samt faroanalys och kritiska styrpunkter (HACCP). Till stöd för att bygga upp system för egenkontroll kan även finnas branschvisa riktlinjer för god hygien- och produktionspraxis.

Utvecklingen av system för egenkontroll har kommit olika långt inom olika delar av livsmedelskedjan.

Inom livsmedelsområdet har krav på egenkontrollprogram funnits sedan början av 1990-talet och för köttkontrollen finns detaljerade krav på egenkontroll i förordning (EG) nr 853/2004. Vid Livsmedelsverkets revisioner av egenkontroll konstateras brister i 15–40 procent av fallen, beroende på bransch.

Egenkontroll är även ett obligatoriskt krav för foderföretag. Jordbruksverket har inom foderkontrollen inte noterat några större

avvikelser när det gäller rutiner, dokumentation och de egenkontrollsystem som foderföretagen utarbetat. Det brister dock hos många företag vad gäller rapportering till Jordbruksverket av förmodat skadligt foder.

Inom djurhälso- och djurskyddsområdet saknas krav på egenkontroll. Enligt direktiven (dir. 2007:175) ska Utredningen om översyn av lagstiftningen om smittsamma djursjukdomar m.m. bland annat pröva om det är möjligt och lämpligt att helt eller delvis ersätta dagens skattefinansiering av åtgärder inom djurhälsoområdet med en annan form av kostnadsdelning mellan stat och privat sektor, som ger ett tydligt incitament för djurägare och andra näringsidkare att bedriva djurhållning och angränsande verksamheter på ett sådant sätt att risken för spridning av djursjukdomar minimeras.

Det finns inte heller några krav på egenkontroll inom växtskyddsområdet eftersom växtskyddslagen inte medger detta. Jordbruksverket har förslagit en ändring av växtskyddslagen på denna punkt. Arbete pågår med att revidera EU:s växtskyddsstrategi och i denna revidering kommer det finnas fokus på bland annat egenkontroll.

6.4 Enskilda kontrollorgan

Enligt artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 får den behöriga myndigheten delegera vissa uppgifter i den offentliga kontrollen till andra kontrollorgan. Med kontrollorgan avses enligt artikel 2 i nämnda förordning en oberoende tredje part till vilken den behöriga myndigheten har delegerat vissa uppgifter.

Det anges inte specifikt i artikel 5 vilka uppgifter som får överlämnas till kontrollorgan. Däremot anges vilka uppgifter som den behöriga myndigheten inte får delegera. Det är uppgifter som innebär ingripande verkställighetsåtgärder (sanktioner) mot den enskilde vid bristande efterlevnad av regelverket.

I övrigt gäller enligt artikel 5 att den behöriga myndigheten endast får delegera uppgifter om det finns en exakt beskrivning av de uppgifter som kontrollorganet får utföra och hur de får utföras. Kontrollorganet måste visa att det har den personal, sakkunskap, utrustning och uppbyggnad som krävs för att utföra uppgifterna. Vidare ska kontrollorganet vara opartiskt och fritt från intressekonflikter när det gäller utövandet av de uppgifter som det till-

delats. Det ska även vara ackrediterat i enlighet med europeisk standard.

Möjligheten att använda enskilda kontrollorgan är olika stor inom olika normeringsområden och de behöriga myndigheterna har i varierande grad utnyttjat möjligheten att använda enskilda kontrollorgan.

Tabell 6.2 Egenkontroll och enskilda kontrollorgan

| <i>Kontrollområde</i> | <i>Krav/möjlighet till egenkontroll</i> | | <i>Används enskilda kontrollorgan</i> | |
|------------------------|---|---------|---------------------------------------|----------------|
| Livsmedel | ja | krav | ja | 4 st ekologisk |
| Foder | ja | krav | ja | samma som ovan |
| Animaliska biprodukter | ja | krav | nej | |
| Djurskydd | nej | | nej | |
| Djurhälsa | nej | | ja | 3 st |
| Växtskydd | nej | | ja | 1 st |
| Utsäde | ja | möjligt | ja | 1 st |

6.4.1 Livsmedel

Inom livsmedelsområdet har uppgifter delegerats till enskilda kontrollorgan när det gäller certifiering av ekologisk produktion enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel⁹. Lagstiftningsområdet är uppdelat mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket och myndigheterna delar på ansvaret för att utse enskilda kontrollorgan och kontrollera att de enskilda kontrollorganen sköter sina uppgifter.

För att få märka och marknadsföra produkter som ekologiska krävs enligt EG:s regler att produktionen kontrolleras av ett godkänt kontrollorgan. För närvarande finns i Sverige fyra godkända enskilda kontrollorgan för certifiering av ekologisk produktion: Aranea Certifiering, SMAK, HS Certifiering och Valiguard.

De behöriga myndigheterna överväger enligt uppgift om fler uppgifter inom fler kontrollområden ska delegeras till enskilda kontrollorgan, bland annat kontrollen av skyddade geografiska beteckningar.

⁹ Förordning 2092/91 har fr.o.m. den 1 januari 2009 ersatts av EG-förordningarna nr 834/2007 och nr 889/2008.

Aranea Certifiering AB

Aranea Certifiering AB utför certifiering och kontroll enligt reglerna för KRAV-certifierad ekologisk produktion och enligt EU:s regelverk för ekologisk produktion. Aranea är ett dotterbolag till KRAV ekonomisk förening och har tagit över all certifiering från KRAV. Företaget erbjuder certifiering inom hela livsmedelskedjan, från lantbruk, biodling och fiske till förädling, butik och storhushåll.

Svensk Matpotatiskontroll AB

Svensk Matpotatiskontroll (SMAK) har funnits sedan 1953 och godkändes 2006 som kontrollant av ekologisk produktion. Företaget har huvudsakligen två verksamhetsområden: provningskontroll som omfattar kvalitetskontroll och kvalitetssystem för potatis samt certifiering som omfattar all slags lantbruks- och trädgårdsproduktion, samt livsmedelsberedning och import. Certifieringsverksamheten för ekologisk produktion täcker in de flesta slags lantbruks- och trädgårdsproduktion, samt förädling och import av ekologiska livsmedel.

HS Certifiering AB

Hushållningssällskapet Kalmar-Kronoberg-Blekinge certifierar ekologisk produktion enligt KRAV:s regler och EU:s regelverk.

Valiguard AB

Valiguard AB är skandinaviskt regionkontor för det internationella bolaget SAI Global/EFSIS och certifierar ekologisk produktion enligt KRAV:s regler och enligt EU:s regelverk. Valiguard kontrollerar dock endast beredda produkter och import.

6.4.2 Foder

Av regeringen utsedda kontrollmyndigheter på foderområdet är Jordbruksverket och länsstyrelserna. Certifiering av ekologiskt foder

erbjuds av de företag som godkänts av Jordbruksverket för certifiering av ekologisk produktion (se avsnittet om livsmedel). I övrigt finns det inga enskilda kontrollorgan på området.

6.4.3 Djurhälsa

Inom djurhälsoområdet har tre enskilda kontrollorgan utsetts enligt lagen (2006:807) om kontroll av husdjur m.m. För att uppnå lagens syfte att främja animalieproduktion och djurs lämplighet för avel i näringsverksamhet främjas, förebygga sjukdomar hos djur samt att främja en långsiktig förvaltning av husdjursgenetiska resurser får Jordbruksverket enligt 3 § 2 förordning (2006:816) om kontroll av husdjur, m.m. ge organisationer på jordbruksnäringens område eller andra sammanslutningar rätt att anordna kontroll. Jordbruksverket ska dock godkänna plan och riktlinjer för verksamheten. Vidare ställer Jordbruksverket krav på att kontrollen ska bedrivas konkurrensneutralt och att ska hållas öppen för alla och att förvaltningslagen ska tillämpas.

Svenska Djurhälsovården AB

Svenska Djurhälsovården AB som ägs av Swedish Meats ekonomisk förening, Svenska Avelspoolen AB och KLS Livsmedel är på Jordbruksverkets uppdrag huvudman för frivilliga kontrollprogram i enlighet med lagen om kontroll av husdjur.¹⁰ Bolaget har även ansvar för tre övervakningsprogram.¹¹ I huvudmannskapet ingår att genom utredningar, utvecklingsverksamhet, rådgivning och information främja djurhälsan i besättningar anslutna till bolagets hälsoprogram. Vidare hör till uppgifterna att informera om hur spridning av infektionssjukdomar till lantbrukets djur kan förebyggas. Bland annat erbjuds djurägare utbildning för att få utföra läkemedelsbehandling på delegation av veterinär. Därtill bidrar Svenska Djurhälsovården till kontrollen av anmälningsskyldiga och epizootiska sjukdomar genom den nationella obduktionsverksamheten.

¹⁰ Det gäller kontrollprogrammen för maedi visna hos får, paratuberkulos hos nötkreatur och får, tuberkulos hos hägnad hjort, salmonella hos gris samt hälsokontroll av grisar, köttproducerande nötkreatur och får.

¹¹ Det gäller övervakning av frihet från AD (Aujeszzkys sjukdom) och PRRS (Porcine Reproductive and Respiratory Syndrome) hos gris, resistensläget hos sjukdomsframkallande bakterier och övervakning av djurhälsan genom obduktionsverksamheten.

Fiskhälsan AB

Fiskhälsan AB ägs till lika delar av Laxforskningsinstitutet (LFI) och Vattenbrukarnas Riksförbund (VRF), vilka representerar merparten av fiskodlingsföretagen i Sverige. Intressenter i LFI är dels Fiskeriverket och dels vattenkraftsindustrin. Centrala Fiskhälsanämnden fungerar som ett rådgivande organ till Fiskhälsan och SVA anlitas för analys av prover från både fisk och kräfter.

Fiskhälsan har ansvar för det frivilliga fiskhälsoprogrammet vars huvuduppgift är att genom förebyggande arbete förhindra uppkomst och motverka spridning av allvarliga smittsamma fisksjukdomar till fiskodlingar och vild fisk. Större delen av landets fiskodlingar och kräftodlingsföretag är anslutna till det frivilliga fiskhälsoprogrammet.¹²

På uppdrag av Jordbruksverket utför Fiskhälsan även samtliga besiktningar och provtagningar inom det obligatoriska programmet för fiskhälsoövervakning i enlighet med Jordbruksverkets föreskrifter om obligatorisk hälsoövervakning av odlad fisk. Programmet finansieras till 20 procent av näringen genom Fiskhälsan och till 80 procent av Jordbruksverket.¹³

I dagsläget finns inte något motsvarande fiskhälsoprogram för vild fisk.

Svensk Mjolk

Svensk Mjolk är en ekonomisk förening vars medlemmar utgörs av de sju största mejeriföretagen i Sverige, sju husdjursföreningar, två avelsföretag samt nio ras- och intresseföreningar. Svensk Mjolk är huvudman för den frivilliga kontrollen av BVD och salmonella hos nötkreatur och övervakning av leukos och IBR och rapporterar till Jordbruksverket vilka som inte är med i eller har uteslutits från de

¹² I det frivilliga fiskhälsoprogrammet ingår bl.a. avelsprogram på besättningsnivå för en god fiskhälsa, medverkan i bekämpningsprogram för virusinfektioner och renibakterios, vaccinationsprogram för att förebygga sjukdomarna furunkulos och vibrios, djuromsorgsprogram för att förbättra djurskyddet och fiskens välfärd under uppfödningen samt utbildningar, förebyggande arbete och rådgivning till anslutna fiskodlingsföretag kring säker och restriktiv användning av läkemedel, antibiotika och kemikalier och besättningsutredningar för vissa produktionssjukdomar.

¹³ I fiskhälsoövervakningsprogrammet ingår övervakning av virusinfektionerna IHN-V (infektiös hematopoetisk nekros), VHS-V (viral hemmorhagisk septikemi), IPN-V (infektiös pankreasnekros), SVC-V (karpens värviremi) och den bakteriella infektionen BKD (renibakterios) som tidigare var del av det frivilliga kontroll- och bekämpningsprogrammet.

frivilliga programmen för leukos och BVD¹⁴ Svensk Mjölks frivilliga salmonellaprogram har pågått sedan 2001. Totalt är cirka 2 400 besättningar anslutna till det förebyggande programmet som ger möjlighet till högre ersättning från staten vid behov av sanering pga. salmonellautbrott.

6.4.4 Djurskydd

Inom djurskyddsområdet har Jordbruksverket inte delegerat offentlig kontroll till något enskilt kontrollorgan. I Jordbruksverkets rapport (2008:24) Djurskydd i förändring behandlas bland annat frågan om hur kontrollprogram för djuromsorg kan utvecklas.¹⁵ Program finns idag för slaktkyckling och värphöns, men kontrollen inom dessa program är inte en del av den offentliga kontrollen. Jordbruksverket konstaterar att i enlighet med förordning (EG) nr 882/2004 kan offentlig kontroll av djurskyddslagstiftning delegeras till ackrediterade organ. Detta skulle kunna ske inom ramen för kontrollprogram förutsatt att kontroll av programets efterlevnad genomförs av ett ackrediterat kontrollorgan anlitat av branschen.

6.4.5 Växtskydd och utsäde

Växtskyddskontroll inom det fytosanitära området utförs av Jordbruksverket och i mindre utsträckning av länsstyrelserna till den del det är angivet i Jordbruksverkets föreskrifter. Växtskyddslagen medger att vissa kontroller delegeras till enskilt kontrollorgan. Denna möjlighet har inte utnyttjats med undantag för den kontrollen av träimport som har delegerats till Virkesmätaarföreningen.

Utsäde för lantbruks- och köksväxter måste certifieras för att få släppas ut på marknaden. Certifieringskravet grundas på EG-direktiv och regleras i Sverige genom utsädeslagen (2000:1232), utsädesförordningen (2000:1330) samt i Jordbruksverkets föreskrifter. Direktiven förutsätter officiell kontroll, men vissa kontrolluppgifter kan delegeras till auktoriserade utsädesföretag eller fristående kontrollföretag. Certifiering omfattar kontroll av att miniminivåer

¹⁴ För den offentliga kontrollen avseende övervakning av leukos och BVD ansvarar länsstyrelserna.

¹⁵ Djuromsorgsprogram som innebär att särskild lagstiftning ska kunna följas för den som uppfyller vissa kriterier vad gäller skötsel eller miljö för djuren.

avseende sortrenhet, sortäkthet och fröware- och knölkvalitet uppfylls. Kontrollen sker genom besiktning av utsädesodlingar, officiell provtagning, analys av fröware- och knölkvalitet, samt kontrollodling för att säkerställa sortkvalitet.

Kontroll av förädlarmaterial och stamutsäde av fröburna växtslag, kontrollodling av fröburna växtslag, samt certifiering av potatis får endast utföras av Jordbruksverket.

Frökontrollen Mellansverige AB

Frökontrollen Mellansverige AB, som ägs av Hushållnings-sällskapet i Örebro, utför offentlig kontroll enligt utsädeslagstiftningen. Företaget bedriver frökontroll- och analysverksamhet för växtodlingsprodukter, vatten, jord och avfallsprodukter. Av den totala certifieringen av fröburna växtslag svarar Jordbruksverket för cirka 85 procent och Frökontrollen för cirka 15 procent.

6.5 Brister i kontrollen

Det har återkommande framförts kritik mot hur den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan fungerar vid olika granskningar och revisioner som genomförts av EU och nationella organ.

I egenskap av väktare av EG-fördragen ansvarar kommissionen för att EU:s lagstiftning verkställs. Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) spelar en viktig roll i detta sammanhang. FVO ska säkerställa att EU-bestämmelserna om livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet, veterinärlagstiftning och växtskyddsregler följs inom Europeiska unionen och i tredje land som exporterar till Europeiska unionen. FVO reviderar de nationella kontrollsystemen och utvärderar hur EU-lagstiftningen följs i Europeiska unionen och i tredje land med avseende på export till EU. FVO:s huvuduppgift är att utföra inspektioner i medlemsstaterna och i tredje land som exporterar till Europeiska unionen. Resultaten redovisas i inspektionsrapporter. I inspektionsrapporterna ges även rekommendationer till de nationella behöriga myndigheterna för att korrigera de brister som upptäckts vid inspektionerna. FVO har för EU:s räkning genomfört ett antal inspektioner i Sverige inom livsmedelskedjan och riktat kritik mot hur kontrollen fungerar.

På nationell nivå är Riksrevisionen en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionens uppdrag är att granska den statliga verksamheten och därigenom medverka till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten. Inom området jord, skogsbruk och fiske har Riksrevisionen under senare år genomfört granskningar av djurskyddskontrollen, tvärvillkorskontrollen av jordbruksstöden samt fiskeripolitikens förvaltning inklusive fiskerikontrollen.¹⁶ Av granskningsrapporterna framgår att det finns väsentliga brister i kontrollen.

Den kommunala kontrollen inom livsmedelskedjan ligger utanför föreliggande utrednings uppdrag. Det kan dock konstateras att kritik framförts mot bland annat resurs- och kompetensbrist.

Ett viktigt mått för att få en uppfattning av hur effektiv den offentliga kontrollen är att mäta hur stor del av de planerade kontrollerna som genomförts under det gångna året. Myndigheterna har fått uppskatta hur väl målen om offentlig kontroll har uppnåtts. En sammanställning av måluppfyllelsen för myndigheterna framgår av tabellen nedan.

Tabell 6.3 Måluppfyllelse inom kontrollen

| <i>Kontrollområde</i> | <i>Måluppföljelse av kontroll %</i> |
|------------------------|-------------------------------------|
| Livsmedel | 100 % |
| Foder | 63 % |
| Animaliska biprodukter | 50 % |
| Djurskydd | 100 % |
| Djurhälsa | 100 % |
| Växtskydd | 99 % |
| Utsäde | 100 % |

6.5.1 Livsmedel

FVO genomförde i september 2007 en inspektion av den offentliga kontrollen av livsmedelssäkerheten för animaliska produkter, främst kött och mjölk.¹⁷ I inspektionsrapporten påpekades flera brister. Det konstaterades att Livsmedelsverkets sanktionsmöjligheter förstärkts gentemot kommunerna, men att de nya sank-

¹⁶ Riksrevisionen (2003) Hur effektiv är djurskyddstillsynen?, rapport 2003:1, (2008) Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd samt (2008) Statens insatser för ett hållbart fiske, rapport 2008:23.

¹⁷ DG (SANCO)/2007 – 7449 MR: Final Report of a Mission carried out in Sweden from 10 to 21 September 2007 with regard to official controls related to the safety of food of animal origin, in particular meat and milk.

tionsmöjligheterna ännu inte använts. Vidare konstaterades att det saknades resurser på lokal nivå och att det inte hade genomförts någon utvärdering av resursbehovet i enlighet med Livsmedelsverkets instruktioner. Hygien på de besökta livsmedelsanläggningarna under kommunal kontroll var inte acceptabel och spårbarheten var inte heller tillfyllest. De lokala inspektörerna saknade i vissa fall tillräcklig kunskap och erfarenhet. Det förekom ingen prioritering av kontrollen av livsmedelsföretag på lokal nivå. Det saknades förfaranden för intern revision av kommunernas kontroll. Livsmedelsverket hade inte kännedom om personalsituationen och organisationen på lokal nivå.

FVO:s rekommendationer till Sverige var att se över personalsituationen och den tekniska kunskapen på lokal nivå för att upptäcka risksituationer, att utveckla ett revisionssystem som täcker alla områden för vilka de behöriga myndigheterna är ansvariga samt att prioritera återgodkännandeprocessen av livsmedelsföretag enligt den nya livsmedelslagstiftningen så att det säkerställs att de som utför den officiella kontrollen har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Den behöriga myndigheten ska se till att den kommunala kontrollen förbättras betydligt och se till att tillgången på personal med rätt erfarenhet är tillräcklig.

I Livsmedelsverkets uppföljning av livsmedelskontrollen år 2007¹⁸ framgår att det råder brist på utbildad inspektörspersonal inom den kommunala kontrollen. Brister i den kommunala kontrollen har uppmärksamats i Livsmedelsverkets årliga rapportering under ett antal år. Personalsituationen har dock förbättrats något som en följd av att kontrollen numera helt finansieras genom avgifter. Men utifrån kommunernas resursbehovsanalys saknas fortfarande totalt drygt 150 inspektörer. Kommunerna uppger att en anledning till personalbristen är att det är svårt att rekrytera inspektörer. Många kontrollmyndigheter har fortfarande för stor arbetsbelastning för att kunna utöva fullgod kontroll. I medeltal har varje heltidsarbetande inspektör kontrollansvar för 124 anläggningar (med variation mellan 6 och 328 anläggningar per inspektör). Antalet livsmedelsanläggningar har under 2007 ökat och uppgår till drygt 65 500 varav ca 500 anläggningar under Livsmedelsverkets kontroll och resterande under kommunal kontroll. Drygt 27 800 anläggningar fick minst ett besök under 2007.

¹⁸ Livsmedelsverket(2008): Rapportering av livsmedelskontrollen 2007. Kontrollmyndigheternas rapportering av livsmedelskontrollen. Rapport 6 – 2008.

Livsmedelsverket uppger att målen uppfyllts för kontrollen av de anläggningar som myndigheten har kontrollansvar för. Livsmedelsverkets personal har besiktigt alla djur före och efter slakt, utfört alla kontrolltimmar enligt riskklassificeringsmodellen, kontrollerat alla sändningar från tredje land som passerat gränskontrollstationerna samt genomfört alla årliga nationella kontrollprogram.

Tidigare hade Livsmedelsverket satt som mål att de lokala kontrollmyndigheterna skulle inspektera varje livsmedelsföretag minst en gång per år. Detta krav har nu ersatts av mål om kontrolltid utifrån riskklassificeringsmodellen. Enligt Livsmedelsverket rapport om kontrollen 2007 har besöksfrekvensen på de anläggningar som kontrollerats ökat marginellt från 1,4 besök till 1,5. Flest kontrollbesök fick ”tillverkare” (2,3 kontrollbesök per besökt anläggning).

6.5.2 Foder och animaliska biprodukter

Den senaste FVO-inspektionen inom området genomfördes 2004 och avsåg kontroll av animaliska biprodukter som inte är avsedda för humankonsumtion.¹⁹ Vid inspektionen noterades att informationsutbytet var bristfälligt och det saknades samordning myndigheterna emellan. Vidare noterades att kunskaperna ibland brast hos kontrollpersonalen inom distriktsveterinärorganisationen, Livsmedelsverket och kommunerna. Inte heller hade personalen tillräckligt med tid för att genomföra kontrollerna.

FVO genomförde en inspektion på foderområdet år 2003²⁰ vid vilken det bland annat konstaterades att samarbetet och samordningen mellan Jordbruksverket och SVA behövde förbättras och formaliseras. En ny inspektion planeras under februari 2009

Foderkontrollen behandlades även av utredningen Avgifter för livsmedelstillsyn mm. I betänkandet *Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll* (SOU 2005:52)²¹ föreslogs att avgiftssystemet skulle anpassas för att främja god egenkontroll och att god regelefterlevnad skulle premieras med lägre avgifter. Ingen

¹⁹ DG (SANCO)/7271/2004 – MR. Final Report of a Mission carried out in Sweden from 7 to 18 June 2004 in order to evaluate the implementation of health rules on animal by-products not intended for human consumption.

²⁰ DG (SANCO)/7271/2004 – MR. Final Report of a Mission carried out in Sweden from 7 to 18 June 2004 in order to evaluate the implementation of health rules on animal by-products not intended for human consumption.

²¹ Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Betänkande av kommittén Avgifter för livsmedelstillsyn m.m. SOU 2005:52.

avgift skulle tas ut på gårdsnivå, utan dessa kontroller skulle finansieras av Jordbruksverkets anslag. Detta förslag genomfördes dock inte.

Någon kritik mot hur kontrollerna har genomförts har inte framförts.

År 2007 uppnådde inte Jordbruksverket målen för kontrollen av foder och animaliska biprodukter. Endast 63 procent av de planerade besöken på foderanläggningar genomfördes. Inte heller genomfördes det planerade antalet provtagningar. När det gäller animaliska biprodukter genomfördes cirka hälften av de planerade kontrollbesöken. Jordbruksverket har anfört omorganisation som en förklaring till att målen inte uppfyllts.

Enligt Jordbruksverkets årsredovisning för 2007 sker kommunernas kontroll enligt 12 § förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter framförallt på gårdsnivå.²² Jordbruksverket anser utifrån den uppföljning myndigheten gjort av den kommunala kontrollen att för få besök görs för att kunna bedöma om hanteringen av animaliska biprodukter på gårdsnivå sker på ett godtagbart sätt. Däremot bedömer Jordbruksverket att kontrollen är godtagbar i de fall den utförs. Den samlade bedömningen är att hanteringen av animaliska biprodukter inte fullt ut sker enligt gällande lagstiftning men att hanteringen från ett smittskyddsperspektiv är godtagbar och att målet därmed i huvudsak är uppfyllt.

6.5.3 Djurskydd och djurhälsa

FVO har vid inspektioner av djurskyddskontrollen riktat kritik mot att den svenska förvaltningen inte kunnat garantera en enhetlig tillämpning av regelverket i hela landet. Vidare har brister identifierats i samordningen och rapportering av kontrollen samt uppföljningen och återkopplingen mellan olika myndighetsnivåer.

Med anledning av de identifierade problemen beslutade riksdagen om ett antal förändringar i djurskyddslagen i syfte att förstärka den kommunala kontrollen och tydliggöra och stärka den centrala kontrollmyndighetens ansvar (proposition 2004/05:72).²³ Ändringarna, som trädde ikraft den 1 juli 2005, innebar bland annat att möjligheterna för samverkan mellan kommunerna förbättrades. Dessutom förstärktes de statliga myndigheternas möjligheter att påverka den kommunala djurskyddskontrollen genom att länsstyrelserna fick

²² Jordbruksverket (2008): Årsredovisning för räkenskapsåret 2007.

²³ Regeringens proposition 2004/05:72. Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.

möjlighet att förelägga kommuner att rätta till brister i den kommunala kontrollen samt att efter överenskommelse med en kommun överta ansvaret för viss kommunal kontrollverksamhet. Regeringen fick befogenhet att besluta om att överföra kontroll till en länsstyrelse om en kommun grovt eller under en längre tid åsidosatt sina kontrollskyldigheter.

Djurskyddskontrollens funktion behandlades även i proposition 2007/08:63.²⁴ Av propositionen framgår att djurskyddskontrollen varit behäftad med brister främst nä det gäller kvaliteten på kommunernas kontroll. Även om vissa kommuner har en väl fungerande djurskyddskontroll så har kontrollens omfattning och utformning varierat kraftigt mellan olika kommuner. De resurser som har avsatts har i flera fall varit otillräckliga och kontrollavgifterna har varierat betydligt mellan olika kommuner. Andra brister avser kontrollens utförande, personalens kompetens, kommunernas register samt samarbetet mellan kommuner och veterinärer. Kritik har även riktats mot den centrala kontrollmyndigheten (Djurskyddsmyndigheten), bland annat för brister i stöd till och uppföljning av andra kontrollmyndigheter samt samordningen av kontrollen. För att leva upp till de åtaganden som följer av EU-medlemskapet var slutsatsen att det nationella kontrollsystemet måste förändras och förbättras.²⁵

Regeringen förslög mot denna bakgrund att ansvaret för kontrollen av djurskydd skulle överföras från kommunerna till länsstyrelserna den 1 januari 2009. Jordbruksverket ska även fortsättningsvis ha det centrala samordningsansvaret.

Det har inte genomförts någon inspektion från FVO inom området djurhälsa.

Jordbruksverket bedömer att målen för kontrollen av djurskydd och djurhälsa uppfylldes år 2007. Enligt kommunernas årliga rapportering om djurskyddskontrollen till Jordbruksverket har 87 procent av kommunerna en kontrollplan. Målet är att samtliga kommuner ska ha en kontrollplan. Under perioden 2004 till 2006 utförde länsstyrelserna 147 kommunrevisioner av länsstyrelserna vilket motsvarar 51 % av kommunerna. Målet är att kommunerna ska revideras inom ramen för en treårsperiod.²⁶

²⁴ Regeringens proposition 2007/08:63. Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi.

²⁵ Ibid.

²⁶ Jordbruksverket(2008): Årsredovisning för räkenskapsåret 2007.

6.5.4 Växtskydd

FVO har vid några tillfällen under 2000-talet genomfört inspektioner bland annat har importkontrollen av växter och hanteringen av växtpass granskats. Av rapporten från inspektionen i september 2007²⁷ framgår att kontrollen av importerade växter från tredje land har brister. Det konstaterades att Sveriges system för importkontroll av växtskydd inte helt överensstämmer med EU:s lagstiftning på området. Vissa produkter som ska kontrolleras genomgår inte kontroll och vissa kontroller genomförs efter att varan tullklarats, vilket strider mot regelverket. Bristerna förklaras huvudsakligen av bristande personella resurser. Men även många andra aspekter av växtskyddskontrollen avviker från EU:s lagstiftning. FVO konstaterade att det endast fanns personal vid Arlanda kontrollstation en gång i veckan med följden att endast hälften av de inkommande sändningarna kontrollerades. Att växtprodukter från tredje land via Sverige okontrollerat släpps ut på den gemensamma marknaden är en allvarlig brist. Det konstaterades dock att inspektörerna var kompetenta och hade tillgång till adekvat utrustning och att Växtinspektionen vid Jordbruksverket visat stor villighet att komma till rätta med bristerna. FVO genomförde hösten 2008 en uppföljande inspektion med anledning av den allvarliga kritiken vid inspektionen året innan. Det konstaterade då att endast en 25 procent av sändningarna kontrollerades, detta trots att samtliga sändningar ska kontrolleras.

FVO har även framfört kritik mot hanteringen av växtpass vid en inspektion i januari 2004.²⁸ I detta sammanhang kan dock noteras att systemet med växtpass har uppvisat brister inom hela EU och att kommissionen har aviserat en utvärdering av växtskyddsregelverket.

Jordbruksverket bedömer att 2007 års mål för kontrollen av växtskydd 2007 och för utsädeskontrollen uppfylldes.

²⁷ DG (SANCO)/2007/7433 – MR final. Report of a Mission carried out in Sweden from 10 to 14 September 2007 in order to evaluate the import controls for plant health.

²⁸ DG (SANCO)/7080/2004 – MR final. Final Report of a Mission carried out in Sweden from 19 to 23 January 2004 in order to evaluate implementation of the plant passport system

6.5.5 Primärproduktion av livsmedel och foder

I proposition 2007/08:63²⁹ föreslog regeringen att ansvaret för kontrollen av primärproduktion av livsmedel och foder skulle överföras från kommunerna till länsstyrelserna den 1 januari 2009. De argument som framhölls för förändringen var bland annat vikten av att kontrollen av livsmedel och foder håller en hög och likvärdig kvalitet i hela landet samt att den är korrekt och effektiv. Regeringen ansåg att, även om det fanns fördelar med att de kommunala inspektörerna hade lokalkännedom, så skulle det vägas mot önskan att skapa en effektiv kontrollorganisation där varje kontrollmyndighet har ett tillräckligt stort antal kontrollobjekt för att kunna upprätthålla en god kompetens på livsmedels- och foderområdena. Med hänsyn till att kontrollen i primärproduktionen är mycket begränsad ansåg regeringen att det inte skulle vara ändamålsenligt med en organisation där den samlade kunskapen om kontrollområdet kopplas till ett begränsat antal kontrollobjekt. Fördelarna med att samla kontrollansvaret på ett mer begränsat antal kontrollmyndigheter övervägde och bedömdes leda till bättre styrning, samordning och uppföljning av kontrollen och därmed ökad förutsägbarhet och större rättssäkerhet för den enskilde.

Jordbruksverket har utfört kontroll av det så kallade hygienpaketet inom primärproduktionen under 2007. Av Jordbruksverkets rapport om Jordbruksverket foderkontroll 2007 (rapport 2008:6)³⁰ framgår att det genomförts 943 så kallade fullständiga tvärvillkorskontroller, varav foder var relevant på 884 av gårdarna. Kontrollfrekvensen var strax över 1 procent, vilket innebär att det nationella målet om kontrollfrekvens uppfyllts.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har tillsammans utarbetat en riskklassificeringsmodell för kontroll av primärproduktion av foder och livsmedel. Modellen syftar till att underlätta urvalet kontrollobjekt bland de cirka 80 000 primärproducenterna.

²⁹ Regeringens proposition 2007/08:63. Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi.

³⁰ Jordbruksverket(2008): Jordbruksverkets foderkontroll 2007. Rapport 2008:6.

6.6 Överväganden och förslag

6.6.1 Ett sammanhållet nationellt kontrollansvar

Utredningens förslag: Det centrala ansvaret för att leda och samordna kontrollen inom livsmedelskedjan inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa och djurskydd samt fytosanitärt växtskydd bör samlas vid den tänkta Livsmedels-säkerhetsmyndigheten. Myndigheten bör även ansvara för den fleråriga nationella kontrollplan för livsmedelskedjan som medlemsstater ska utforma enligt förordning (EG) nr 882/2004.

Skälen för utredningens förslag: EU:s nya livsmedelslagstiftning ställer nya krav på en samordnad kontroll genom hela livsmedelskedjan. En grundläggande princip i livsmedelslagstiftningen är ett helhetsperspektiv som sträcker sig från primärproduktion via bearbetning och distribution till konsumtion. Det är dock upp till den enskilda medlemsstaten att utforma det nationella kontrollsystemet och utse behöriga myndigheter.

Inom EU har livsmedelslagstiftningen samlats inom DG Sanco och dess Kontor för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) som ansvarar för att inspektera de nationella kontrollsystemen inom hela livsmedelskedjan. På nationell nivå har myndighetsstrukturreformer därefter genomförts i ett betydande antal länder som en respons på den nya gemensamma livsmedelslagstiftningen. Gemensamt för dessa reformer är att ansvaret för att leda och samordna kontrollen i livsmedelskedjan samlas på central nivå. I vissa länder samlas även ansvaret för den operativa kontrollen. Norge är ett exempel på ett nationellt system där ansvaret för att leda och samordna samt att operativt utföra kontrollen har samlats i en myndighet. Irland är ett exempel på ett nationellt system där ansvaret för att leda och samordna kontrollen samlats i en myndighet medan ett antal olika myndigheter ansvarar för att operativt utföra kontrollen.

Det svenska kontrollsystemet inom livsmedelskedjan bygger på en komplicerad vertikal och horisontell ansvarsfördelning. Offentlig kontroll utförs på central, regional och lokal nivå. På den centrala nivån är ansvaret i huvudsak delat mellan Livsmedelsverket som ansvarar för kontrollen av livsmedel och Jordbruksverket som ansvarar för kontrollen av foder och animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd och fytosanitärt växtskydd. De centrala myndigheterna leder och samordnar kontrollen samt ansvarar inom vissa

områden även för operativ kontroll. På regional nivå samordnar länsstyrelserna den kommunala livsmedelskontrollen samt utför operativ kontroll av primärproduktionen av livsmedel och foder, djurskydd och vissa djursjukdomar samt viss kontroll av animaliska biprodukter. Länsstyrelsernas ansvar har under de senaste åren ökat. På lokal nivå utför kommunerna operativ kontroll, främst av livsmedel, men även viss kontroll av animaliska biprodukter.

Måluppfyllelsen för kontrollen varierar mellan olika områden. Enligt myndigheternas egen bedömning är måluppfyllelsen tillfredställande inom områdena livsmedel och fytoosanitært växtskydd medan den är otillfredsställande inom områdena foder och animaliska biprodukter samt djurskydd. När det gäller den kommunala kontrollen av livsmedel brister måluppfyllelsen i den mening att den faktiska kontrollen understiger det bedömda behovet av kontroll. Eftersom avgifterna beräknas utifrån det bedömda behovet innebär det att avgiftsuttaget överstiger vad som är motiverat av den kontroll som utförs.

Kontrollen inom livsmedelskedjan har vid nationella granskningar och inspektioner inom EU återkommande kritiserats. I flera fall kan de brister som uppmärksammats härledas till den rådande ansvarsfördelningen. Exempelvis har det konstaterats att de centrala myndigheternas ledning och samordning av regionala och lokala kontrollmyndigheter har varit otillräcklig och att de inte haft tillräcklig kännedom om den operativa kontrollen, att informationen mellan olika kontrollmyndigheter har varit bristfällig samt att kontrollen har brutit i enhetlighet. Det är givetvis inte så att samtliga brister per automatik kan hänföras till brister i kontrollsystemet. Otillräckliga resurser och svag ledning är andra potentiella orsaker. Resursbrist är i princip en förklaring som saknar relevans inom de områden där kontrollen är avgiftsfinansierad, dock kan det vara ett problem att hitta kompetent personal. Det faktum att brister i flera fall varit kända under en längre tid indikerar att uppgiften att leda och samordna kontrollen inte har varit tillräckligt prioriterad inom de ansvariga centrala myndigheterna. De resurser som idag avsätts för att leda och samordna kontrollen framstår i flera fall som allt för begränsade.

Det horisontellt uppdelade ansvaret på central nivå förorsakar i vissa situationer vad som kan karaktäriseras som ett dubbelkommando mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Detta uppstår till exempel i kontrollen av animaliska biprodukter och djurskydd för vilken Jordbruksverket ska leda och samordna och Livsmedelsverket

operativt ska utföra kontroll vid vissa större livsmedelsanläggningar. I utförandet av kontrollen skapar detta ansvarsförhållande oklarhet kring vilken myndighet som faktiskt leder den operativa kontrollen och följaktligen till vilken myndighet kontrollpersonalen ska vända sig för vägledning.

Utredningen anser att ansvarsproblemen och bristerna talar för ett mer sammanhållet nationellt kontrollsystem inom livsmedelskedjan. Ansvarsfördelningen inom kontrollsystemet bör förenklas och förtydligas. Genom att på central nivå samla ansvaret för att leda och samordna kontrollen i en myndighet skapas ett horisontellt mer sammanhållet nationellt kontrollsystem med enklare och tydligare ansvar. Grunden läggs för en mer enhetlig kontroll i hela landet och en tydligare prioritering av resurser till de delar av livsmedelskedjan inom vilka behovet av kontroll för stunden är störst. Vidare underlättar ett nationellt sammanhållet ansvar interaktionen med EU-systemet, till exempel vid de inspektioner av nationella kontrollsystem som FVO genomför. Utredningen anser att uppgiften att leda och samordna kontrollen bör ges högre prioritet på central nivå. Ett samlat ansvar skapar även en större kritisk massa för vissa nyckelfunktioner, till exempel inom juridik. Därtill skapas en tydligare kontaktyta gentemot företag och allmänhet och förbättrade möjligheter att reducera den administrativa bördan, till exempel genom att bättre samordna olika kontroller och uppgiftslämnande.

Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets ansvar för att leda och samordna kontrollen regleras främst i livsmedelsförordningen (2006:807), förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, epizootiförordningen (1999:659), zoonosförordningen (1999:600), lag (2006:807) om kontroll av husdjur, djurskyddsförordningen (1988:539) och förordning (2006:817) om växtskydd m.m. Dessa författningar bör ändras i enlighet med att ansvaret för att leda och samordna kontrollen överförs till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

I ansvaret att leda och samordna kontrollen bör ingå att tillhandahålla vägledningar om regelverkets tillämpning, bedriva revision och normerande kontroll, information och rådgivning, viss kompetensutveckling för personal vid de olika kontrollmyndigheterna och uppföljning samt, där så är aktuellt, hålla nationella register över kontrollobjekt.

När det gäller revision är det angeläget att denna inom den nya myndigheten är organiserad på ett sätt som säkerställer dess obero-

ende. Detta måste hanteras omsorgsfullt eftersom revisionen ska omfatta såväl Livsmedelssäkerhetsmyndighetens som andra myndigheters kontroll inom livsmedelskedjan.

Den nya lagstiftningen ställer även krav på att medlemsstaterna ska utforma en flerårig nationell kontrollplan för livsmedelskedjan. Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör som en del av uppdraget att leda och samordna kontrollen även ansvara för att upprätta den fleråriga nationella kontrollplanen enligt förordning (EG) nr 882/2004. Detta uppdrag regleras i myndighetens instruktion.

6.6.2 Fördjupad samverkan mellan central och regional nivå

Utredningens förslag: Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att vidareutveckla samverkansformerna mellan den centrala och regionala nivån i kontrollsystemet.

Skälen för utredningens förslag: På regional nivå har utvecklingen gått i riktning mot en horisontellt sammanhållet kontroll genom att ansvar överförs från kommunerna till länsstyrelserna. För kontrollsystemets funktion är det sålunda av avgörande betydelse att samverkan mellan den centrala och regionala nivån fungerar.

Frågan om ansvaret för kontroll och tillsyn behandlades av Ansvarskommittén. Enligt kommittén borde kontroll och tillsyn som princip vara ett statligt ansvar och huvudsakligen utövas genom länsstyrelserna. Utredningen delar denna bedömning.

Utredningens långsiktiga målbild är ett heltäckande och enhetligt nationellt kontrollsystem med sammanhållet ansvar på central nivå genom en livsmedelssäkerhetsmyndighet och på regional nivå genom länsstyrelser. Detta anknyter till den för svensk statsförvaltning grundläggande principen om sektorsmyndigheter på central nivå i kombination med en samordnad länsförvaltning. Den centrala myndighetens primära uppgift är att leda och samordna kontrollen. Den operativa kontrollen utförs i första hand av länsstyrelser. För gränskontrollen och livsmedelskontrollen av vissa större anläggningar finns dock särskilda skäl för att den ska utföras av en central myndighet.

För det nationella kontrollsystemets funktion är det avgörande att samverkan mellan den centrala och regionala nivån fungerar.

Den nya myndigheten bör ges i särskilt uppdrag att utveckla samarbetsformerna med länsstyrelsen.

6.6.3 Operativ kontroll på central nivå

Utredningens förslag: Förutom att leda och samordna kontrollen bör Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ansvara för att utföra operativ (offentlig) kontroll när så framgår av författningar inom myndighetens verksamhetsområde. De möjligheter till delegation av kontrollen som framgår av författningsbestämmelserna bör även fortsättningsvis så långt möjligt utnyttjas.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen anser att operativ kontroll i första hand bör utföras av länsstyrelser, men att det inom vissa kontrollområden föreligger särskilda skäl som motiverar att en central myndighet ansvarar för den operativa kontrollen.

För gränskontrollen samt livsmedels- och foderkontrollen av vissa, företrädesvis större, anläggningar finns särskilda skäl som talar för att den operativa kontrollen ska utföras av en central myndighet.

Den svenska gränskontrollen bedrivs idag i parallella system. Livsmedelsverket ansvarar för importkontroll av livsmedel av animaliskt ursprung samt vissa livsmedel av vegetabiliskt ursprung. Jordbruksverket ansvarar för importkontroll av levande djur, animaliska produkter som inte är livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurprodukter samt av växter och animaliska livsmedel för personligt bruk. Både Livsmedelsverket och Jordbruksverket har fem stationer vardera för gränskontroll – i flertalet fall på samma platser. Förutom att kontrollen ställer särskilda krav på kompetens försvårar ordningen med parallella system ett rationellt bedrivande av verksamheten. Det sammanhållna nationella kontrollansvar som följer av utredningens förslag skapar förutsättningar för ett heltäckande, effektivt nationellt system för gränskontroll.

Frågan om gränskontroll regleras idag i flera olika författningar främst i förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredje land, förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, förordning (1994:1830) om införsel av levande djur och förordning (2006:817) om växtskydd m.m. Utredningen föreslår att dessa hänvisningar ska ändras så att den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten pekas ut som ansvarig

kontrollmyndighet och myndighet ansvarig för att utfärda föreskrifter för införsel och utförsel.

Kontrollen av livsmedel och foder vid vissa, företrädesvis större anläggningar utförs idag av Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket. Kontrollen ställer särskilda kompetenskrav som är svåra för mindre kontrollmyndigheter (kommuner) att upprätthålla, vilket motiverar att kontrollen utförs av en central myndighet.

Ansvar för livsmedelsanläggningar regleras i livsmedelsförordningen (2006:813). Där framgår att ansvaret för godkännande och registrering, och därmed även kontroll, av vissa särskilt utpekade anläggningar, ska skötas av Livsmedelsverket. Godkännande, registrering och kontroll av primärproducenter ska skötas av länsstyrelserna och för övriga livsmedelsanläggningar ansvarar landets kommuner. Utredningen föreslår inte någon ändring av denna ordning förutom att den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ersätter Livsmedelsverket som central myndighet. Enligt livsmedelsförordningen får Livsmedelsverket överta anläggningar under kommunal kontroll om kommunen ansöker om detta. Likaledes får Livsmedelsverket besluta att överlämna kontrollobjekt till kommunal kontroll. De möjligheter till överflyttning som stadgas i författningen ska även fortsättningsvis gälla för Livsmedelssäkerhetsmyndigheten i förhållande till kommunerna.

Enligt förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter har Jordbruksverket kontrollansvar för tillverkning, import och hantering av foder hos kommersiella fodertillverkare. Jordbruksverket får överlämna kontrolluppgifter till länsstyrelserna och SVA. Den 1 januari 2009 övertog länsstyrelserna kontrollen av primärproduktionen av foder från kommunerna. Utredningen föreslår att kontrollansvaret för kommersiella foderföretag initialt ska ligga hos den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Med utgångspunkt i att operativ kontroll lämpligen utförs av länsstyrelserna bör de möjligheter till delegation till länsstyrelserna som följer av förordningen om foder och animaliska biprodukter utnyttjas.

Jordbruksverket har enligt förordningen om foder och animaliska biprodukter även det centrala kontrollansvaret för hantering av animaliska biprodukter. Länsstyrelsen har ansvaret för kontroll av insamling, uppsamling, omlastning och transport av andra animaliska biprodukter än matavfall. Kommunerna har ansvar för kontroll av nedgrävning av animaliska biprodukter, utlämnande och transport av matavfall, kompostering av matavfall när sådan kompostering genomförs på annat sätt än genom kompostering i av Jord-

bruksverket godkända komposteringsanläggningar, förvaring av animaliska biprodukter i primärproduktionen, förbränningsanläggningar som förbränner animaliska biprodukter i primärproduktionen och användningen av organiska gödningsmedel. Livsmedelsverket och kommunerna har ansvar för den offentliga kontrollen av animaliska biprodukter vid de anläggningar där de utför livsmedelskontroll.

Kontrollen av animaliska biprodukter är uppdelad på flera olika aktörer, vilket onödigt komplicerar kontrollen och Sverige har även fått kritik från FVO för att det brister i samordning mellan de olika inblandade aktörerna. Utredningen anser att den tänkta Livsmedels säkerhetsmyndigheten ska ha det centrala ansvaret för animaliska biprodukter och även ansvara för kontroll vid de anläggningar där myndigheten bedriver operativ livsmedelskontroll. Utredningen ser brister i den uppdelning som finns mellan aktörer på central, regional och lokal nivå inom kontrollområdet och konstaterar att det skulle finnas vinster med att ha färre inblandade aktörer. Vidare anser utredningen att det ska prövas om kommunernas kontrollansvar bör överföras till länsstyrelserna. Utredningen föreslår dock att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten övertar de uppdrag som idag åvilar Jordbruksverket och Livsmedelsverket enligt gällande författningar.

Enligt epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658) har länsstyrelsen ansvar för den operativa kontrollen men Jordbruksverket utför även viss operativ kontroll genom distriktsveterinärorganisationen och andra veterinärer som utför officiella kontrolluppdrag.

Utredningen föreslår att ansvaret för distriktsveterinärorganisationen ska ligga på den myndighet som förvaltar jordbrukspolitiken. Det innebär att de begränsade operativa kontrolluppgifter som åligger den centrala myndigheten enligt epizooti- och zoonoslagstiftningen kommer utföras av den föreslagna Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling.

Kontrollen samordnas dock av den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten inom ramen för myndighetens ansvar för att leda och samordna kontrollen av djurskydds- och djurhälsofrågorna.

Kontroll över andra smittsamma djursjukdomar än epizootier och zoonoser, bland annat obligatoriska hälsokontroller av husdjur, kontroll av animalieproduktionen, kontroll av djurs lämplighet i avel i näringsverksamhet samt kontroll av grisar med avseende på salmonella enligt EG:s kontrollprogram för Sverige utförs av

branschorganisationer. Jordbruksverket ansvarar för kontroll av och riktlinjer för detta arbete. Utredningen anser att möjligheterna att delegera uppgifter till enskilda kontrollorgan även fortsättningsvis bör utnyttjas där så är möjligt. Ansvar för samordning av kontrollen kommer genom utredningens förslag att ligga på Livsmedelssäkerhetsmyndigheten varför följdändringar måste göras i lag (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m.

Kontroll av hanteringen av veterinärmedicinska läkemedel åligger idag Livsmedelsverkets officiella veterinärer enligt förordning (2006:815) om provtagning på djur, m.m.. De officiella veterinärerna utför även offentliga kontroller och provtagningar vars resultat rapporteras till berörd länsstyrelse (länsveterinär). Kontrollen över veterinärmedicinska läkemedel föreslås även framledes göras av de officiella veterinärerna som enligt utredningens förslag kommer arbeta för den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. De möjligheter att delegera offentlig kontroll till länsstyrelsen som ges i förordningen om provtagning av djur bör utnyttjas.

Det operativa kontrollansvaret för djurskyddet ligger på länsstyrelsen men Livsmedelsverkets officiella veterinärer och assistenter utför djurskyddskontroll på slakterier och rapporterar eventuella avvikelser till länsstyrelserna enligt djurskyddsförordningen (1988:534). Enligt utredningens förslag kommer djurskyddskontroll vid slakterier att vara en uppgift för Livsmedelssäkerhetsmyndighetens personal. Djurskyddsförordningen måste därmed följdändras så att hänvisningen till Livsmedelsverket ändras till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

Enligt förordning (2006:817) om växtskydd m.m. ansvarar Jordbruksverket för den offentliga kontrollen av växtskadegörare vid handel med växter och växtprodukter. Kontrollen innefattar import- och exportkontroll samt kontroller i produktions- och handelsleden. Enligt växtskyddslagen (1972:318) kan kontrolluppgifter delegeras till enskilt kontrollorgan, vilket också delvis skett. I enlighet med utredningens förslag att ansvaret för fyto-sanitärt växtskydd ska överföras till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten kommer den operativa kontrollen av växtskadegörare ansvarsmässigt hamna där. Möjligheterna till att delegera kontrolluppgifter till enskilda kontrollorgan bör så långt möjligt utnyttjas.

Det är obligatoriskt med certifiering för att få släppa ut utsäde på marknaden. Certifieringskravet grundas på EG-direktiv och regleras nationellt i utsädeslagen (1976:298, omtryck 2000:1232) och utsädesförordningen (2000:1330). EG-direktiven förutsätter offentlig

kontroll men ger utrymme för att auktorisera utsädesföretag eller fristående kontrollföretag att utföra vissa moment inom kontrollsystemet under offentlig kontroll. De uppgifter som idag enligt utsädesförfattningarna åligger Jordbruksverket kommer enligt utredningens förslag att överföras till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten, vilket kräver en ändring av utsädesförordningen vad avser behörig myndighet. Utredningen anser även inom detta område att möjligheterna till delegation bör användas.

6.6.4 Ökad användning av enskilda kontrollorgan, m.m.

Utredningens förslag: Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att främja vidareutveckling av egenkontroll och ökat utnyttjande av enskilda kontrollorgan inom ramen för gällande regelverk inom de olika kontrollområdena,

Skälen för utredningens förslag: Inom kontrollområdena finns bestämmelser om egenkontroll som ställer krav på att producenten ska ha kontroll över den egna produktionen. Systemen för egenkontrollen har utvecklats olika långt inom olika områden. Det finns områden där egenkontroll ännu inte har införts. Det finns också områden där krav på egenkontroll har funnits under en längre tid, men där egenkontrollen kan fördjupas. Ökad egenkontroll ligger i linje med den grundläggande principen i livsmedelslagstiftningen att producenten har det primära ansvaret för livsmedels- och foder säkerheten.

Inom regelverken finns även bestämmelser som gör det möjligt att överlåta vissa moment i den offentliga kontrollen till enskilda kontrollorgan. I dag finns ett fåtal enskilda kontrollorgan inom olika delar av livsmedelskedjan. Regelverket ger mer långtgående möjligheter till användning av enskilda kontrollorgan än vad som idag är fallet. Det finns medlemsstater i EU som i väsentligt högre grad utnyttjat möjligheten att använda enskilda kontrollorgan inom livsmedelskedjan, till exempel Belgien och Nederländerna. I Sverige är enskilda kontrollorgan vanligt förekommande inom vissa sektorer. De ackrediteras normalt av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac). Enskilda kontrollorgan skulle kunna vara en lösning på det problem som flera små kommuner idag har att upprätthålla kompetens inom livsmedelskontrollen. Genom användning av

enskilda kontrollorgan skapas även förutsättningar för en mer kostnadseffektiv kontroll genom konkurrensutsättning.

Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ges i särskilt uppdrag att vidta åtgärder för att stimulera egenkontroll och ökad användningen av enskilda kontrollorgan samt vid fastställda tidpunkter till regeringen rapportera resultatet av åtgärderna.

6.6.5 Den kommunala livsmedelskontrollen

Utredningens förslag: Regeringen bör låta se över ansvaret för den livsmedelskontroll som kommunerna idag ansvarar för i syfte att säkerställa en högre kvalitet.

Skälen för utredningens förslag: Utredningens direktiv ger inte mandat att föreslå förändringar av det kommunala ansvaret för livsmedelskontrollen. De brister som återkommande konstaterats, i kombination med utvecklingen i riktning mot ett sammanhållet statligt ansvar för kontrollen på central och regional nivå, visar dock på ett behov av att utreda den kommunala livsmedelskontrollen. Livsmedelskontrollen är idag den enda kontroll av nämnvärd omfattning som kommunerna utför inom livsmedelskedjan.

6.6.6 Ny högskoleutbildning för att trygga myndigheternas långsiktiga kompetensförsörjning

Utredningens förslag: Regeringen bör ta initiativ till att det inrättas en särskild högskoleutbildning med inriktning mot kontroll inom livsmedelskedjan i syfte att trygga kontrollmyndigheternas långsiktiga kompetensförsörjning.

Skälen för utredningens förslag: Kontrollmyndigheterna har i flera fall problem att rekrytera personal med rätt kompetens. Detta är särskilt tydligt inom den kommunala livsmedelskontrollen där det för närvarande saknas cirka 150 årsarbetskrafter. Orsaken till denna brist är inte att det saknas finansiering, då den kommunala livsmedelskontrollen finansieras genom avgifter. Enligt representanter för kommunsektorn är den primära orsaken att det råder brist på arbetskraft med den kompetens som krävs för att utföra arbetsupp-

gifterna ifråga. I praktiken innebär det att kontrollmyndigheterna i samband med rekrytering ofta måste avsätta väsentliga resurser för kompetensutveckling, till exempel inom områdena tillsynsmetodik och förvaltningsrätt, vilket dels innebär merkostnader för myndigheterna och dels att det tar längre tid innan rekryterad personal blir operativ.

Den uppgift att erbjuda viss löpande kompetensutveckling för personalen vid kontrollmyndigheterna som föreslås följa med Livsmedelssäkerhetsmyndighetens ansvar att leda och samordna kontrollen är viktig för att säkerställa att kontrollpersonalen har adekvat kompetens, till exempel aktuell kunskap om regelverken och deras tillämpning, men den bidrar dock inte direkt till myndigheternas långsiktiga kompetensförsörjning. Mot bakgrund av kontrollmyndigheternas kompetensförsörjningsproblem är det utredningens uppfattning att staten bör vidta särskilda åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen. Närmare bestämt anser utredningen att det bör inrättas en särskild högskoleutbildning med inriktning mot kontroll inom livsmedelskedjan. En dylik utbildning skulle lämpligen kunna bedrivas gemensamt av Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet som tillsammans har den breda kompetens inom området som krävs. Det skulle även underlätta ett samarbete med Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och stärka Uppsala som ett nationellt centrum inom livsmedelssäkerhetsområdet.

7 Utvecklad laboratorieverksamhet

Laboratorieverksamhet är en viktig stödfunktion till riskvärdering och offentlig kontroll inom livsmedelskedjan. Enligt förordning (EG) nr 882/2004 ska den behöriga myndigheten utse laboratorier som får analysera prover som tagits vid offentlig kontroll. Den behöriga myndigheten får dock endast utse laboratorier som bedriver verksamhet och är bedömda och ackrediterade enligt särskilda internationella standarder.

I dag finns två centrallaboratorier i Sverige med ansvar inom livsmedelskedjan.

Livsmedelsverket har laboratorier för analys av kemiska och mikrobiologiska ämnen i livsmedel. Laboratorieverksamheten är i första hand ett stöd för myndighetens riskvärderingar och operativa kontroll av livsmedel.

SVA har laboratorier för bakteriologiska, virologiska, parasitologiska och kemiska undersökningar samt obduktion av djur samt kemiska och mikrobiologiska undersökningar av foder. Huvuddelen av rutindiagnostiken sker på uppdrag av Jordbruksverket samt andra myndigheter och organisationer inom kontrollen av djurhälsa och foder.

Laboratorierna vid Livsmedelsverket och SVA används dels för rutindiagnostik eller serieanalys och dels för forskning och utveckling. Rutindiagnostik eller serieanalys avser analyser med etablerade metoder. Merparten av rutindiagnostiken och serieanalyserna produceras i stora volymer i permanenta produktionslinjer. Men en inte obetydlig del produceras i små volymer utanför produktionslinjerna. Forskning och utveckling avser i första hand utveckling och validering av nya analysmetoder för användning inom kontrollen samt framtagande av särskilda kunskapsunderlag, till exempel riskvärderingar. Utöver detta bedrivs i anslutning till laboratorieverksamheten produktion och försäljning av vissa laboratorieprodukter och övriga laboratorietjänster.

7.1 Livsmedelsverket

Livsmedelsverkets laboratorieverksamhet är koncentrerad till fyra enheter inom Forsknings- och utvecklingsavdelningen: Mikrobiologiska enheten, Kemiska enheten 1, Kemiska enheten 2 och Toxikologiska enheten.

Mikrobiologiska enheten identifierar och värderar risker samt utvecklar och kvalitetssäkrar metoder för analys av bakterier, mögelsvampar och virus i livsmedel. Enheten utför nationella referenslaboratoriefunktioner inom sex områden: mjölk och mjölkprodukter, viral och bakteriell kontamination av musslor, *Listeria monocytogenes*, koagulapositiva stafylokocker inklusive *Staphylococcus aureus*, *Escherichia coli* inklusive verotoxinproducerande *E.coli* och campylobakter. Därtill utvecklas och standardiseras analysmetoder samt bedrivs kvalitetssäkring av laboratorier (kompetensprovning) och kartläggande laborativt arbete.

Kemiska enheten 1 utför serieanalys av bekämpningsmedels- och läkemedelsrester, utvecklar analysmetoder bland annat inom områdena veterinärmedicinska läkemedel och bekämpningsmedel, naturliga gifter samt gifter som kan bildas vid tillverkning av livsmedel. Enheten ansvarar för nationella referenslaboratoriefunktioner inom tre områden: läkemedelsrester, bekämpningsmedelsrester och naturliga gifter i musslor.

Kemiska enheten 2 utvecklar och kvalitetssäkrar metoder samt utför undersökningar som stöd för riskvärderingar, kontroll, regelarbete och näringsrekommendationer inom följande områden: mykotoxiner, metaller och spårelement, organiska miljöföroreningar (såsom PCB och dioxiner), polycykliska aromatiska kolväten, fett- och vattenlösliga vitaminer, fettsyror, kolhydrater, artidentifiering, identifiering av specifika proteiner (till exempel allergener) samt av genmodifierade livsmedel. Enheten utför nationellt referenslaboratoriefunktioner inom sex områden: GMO, metaller, mykotoxiner, polycykliska aromatiska kolväten, dioxiner och PCB samt vattenhalt i fjäderfä. Vidare ansvarar enheten för allergiinformation. I samarbete med Toxikologiska enheten, Mikrobiologiska enheten samt Nutritionsavdelningen utförs tillämpade undersökningar som underlag för riskvärderingar eller risk-nyttaanalyser.

Toxikologiska enheten identifierar och värderar risker samt utför tillämpade laboratorieförsök för framtagande av underlag till riskvärderingar av kemiska ämnen i livsmedel. Enhetens laborato-

rieverksamhet består av toxikologiska in vivo och in vitro experiment för att bedöma kemiska ämnens toxicitet, upptag, distribution och effekt på olika organ och cellfunktioner. Den omfattar dels effektstudier (gentoxikologi, immunotoxikologi och metabolism) och dels studier av hur upptag och distribution av toxiska ämnen och näringsämnen påverkar kroppens funktioner. Flera projekt bedrivs i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet. Enhetens laboratoriepersonal ansvarar även för planering av och provtagning inom så kallade matkorgsundersökningar samt för studier av befolkningens exponering för framförallt olika miljöföroreningar i livsmedel inklusive bröstmjölk. I samarbete med Kemiska enheten 1 och 2 samt Nutritionsavdelningen utförs tillämpade undersökningar som underlag för riskvärderingar och risk-nytta-analyser.

Serieanalysverksamheten vid Livsmedelsverket omfattar år 2008 totalt 5 600 prover i huvudsak inom rests substanskontrollen, antibiotikakontrollen och gränskontrollen. På proverna görs totalt drygt 77 000 analyser genom 25 olika analysmetoder.¹

Serieanalyserna utförs i första hand vid Kemiska enheten 1 och utgör cirka 65 procent av enhetens verksamhet. Enhetens övriga verksamhet är inriktad på metodvalidering och standardisering samt uppgifter som nationellt referenslaboratorium. Mikrobiologiska enheten utför inte några serieanalyser medan Kemiska enheten 2 analyserar ett begränsat antal prover i rests substanskontrollen. De två enheternas verksamhet handlar i första hand om att ta fram underlag till riskvärderingar samt om metodutveckling. En uppgift för Kemiska enheten 2 är också att analysera livsmedels näringsinnehåll. En uppgift vid Mikrobiologiska enheten är att stödja det avgiftsfinansierade arbetet med kompetensprovningar. En viktig del av verksamheten vid samtliga tre laborativa enheter är att stödja Livsmedelsverkets uppgifter som nationellt referenslaboratorium.

Serieanalysverksamheten finansieras via avgifter som härrör från den operativa kontroll för vilken Livsmedelsverket ansvarar. Forsknings- och utvecklingsverksamheten finansieras via fasta anslag och externa bidrag.

Därutöver bedriver Livsmedelsverket avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet i form av kompetensprovningar², produktion och

¹ En analysmetod kan omfatta ett stort antal analyser.

² Kompetensprovningar är en metod för att värdera laboratoriers kompetens. Deltagande i kompetensprovningar är ett krav för att upprätthålla ackreditering. Livsmedelsverket tillhandahåller kompetensprovningar för mikrobiologiska analyser av livsmedel och

försäljning av viss laboratoriematerial³ samt uppdragsanalyser⁴ och toxikologiska exponeringsuppskattningar. År 2007 uppgick intäkterna till 5,8 mkr.

Tabell 7.1 Uppdragsverksamhet

| | <i>Intäkter 2007 (tkr)</i> |
|---------------------|----------------------------|
| Kompetensprovningar | 3 876 |
| Referensmaterial | 832 |
| Uppdragsanalyser | 1 109 |
| Totalt | 5 817 |

7.2 Statens veterinärmedicinska anstalt

Laboratorieverksamhet bedrivs vid flertalet av enheterna vid SVA: Enheten för bakteriologi, Enheten för virologi, immunbiologi och parasitologi, Enheten för kemi, miljö och fodersäkerhet, Enheten för djurhälsa och antibiotikafrågor samt Enheten för patologi och viltsjukdomar.

Enheten för bakteriologi utför rutindiagnostik samt ansvarar för nationella referenslaboratoriefunktioner för sex olika agens, däribland salmonella. Därtill ansvarar enheten för gemenskapens referenslaboratorium för campylobakter samt Världorganisationen för djurhälsas referenslaboratorium för elakartad lungsjuka hos get. Utveckling sker bland annat av nya metoder inom molekylär diagnostik.

Enheten för virologi, immunbiologi och parasitologi utför rutindiagnostik inom virologi och parasitologi och ansvarar för nationella referenslaboratoriefunktioner inom 20 områden, däribland fågelinfluensa, blåtunga, TSE och trikiner. Det bedrivs ett

dricksvatten samt kemiska analyser av makronäringsämnen, vitaminer och spårelement i livsmedel.

³ Livsmedelsverket bedriver produktion och försäljning av frystorkade mikroorganismer som laboratorier i Sverige och andra länder använder för att kvalitetssäkra den egna mikrobiologiska analysverksamheten. Därtill bedriver myndigheten en mycket begränsad produktion och försäljning av antikroppar.

⁴ Livsmedelsverket uppger att de utför uppdragsanalyser för externa kunder endast på sådana områden där privata laboratorier saknar kompetens. Det gäller till exempel analyser av vissa allergener och genmodifierade organismer (GMO) samt artidentitet. Om det finns privata laboratorier hänvisas i första hand kunderna dit. Uppdragsanalyser har betydelse för Livsmedelsverkets möjlighet att upprätthålla sin ackreditering, eftersom ackreditering ställer krav på att ett visst antal analyser utförs.

omfattande arbete inriktat på att tillämpa och utveckla nya analysmetoder.

Enheten för djurhälsa och antibiotikafrågor bedriver verksamhet inom fyra områden: animalieproduktionens djur, sport- och sällskapsdjur, aquakultur samt antibiotika. Vid enheten finns särskilda laboratorier för frågeställningar rörande aquakultur och antibiotika samt ett utvecklingslaboratorium för kliniska frågeställningar. Dessutom finns nationella referenslaboratoriefunktioner för vissa sjukdomar hos fåglar, kräddjur, musslor och fiskar samt antimikrobiell resistens.

Enheten för kemi, miljö och fodersäkerhet utför analys av bland annat foder med avseende på näring, salmonella, mykotoxiner, främmande ämnen och metaller, livsmedel med avseende på näring, mykotoxiner, läkemedel och metaller samt dopingprover. Enheten ansvarar för nationella referenslaboratoriefunktioner för animaliska proteiner, mykotoxiner i foder, tungmetaller i foder samt godkännande av fodertillsatser. Utveckling bedrivs av analysmetoder inom enhetens ansvarsområde.

Enheten för patologi och viltsjukdomar utför obduktioner av och preparatundersökningar på djur. Enheten är nationellt referenslaboratorium för TSE-diagnostik. Utveckling bedrivs av nya analysmetoder.

Rutindiagnostik bedrivs vid flertalet av de laborativa enheterna vid SVA.⁵ Merparten av rutindiagnostiken sker inom ramen för kontrollen av djurhälsa och foder, men det finns också exempel på andra volymmässigt stora analyser.⁶ De volymmässigt stora undersökningarna inom rutindiagnostiken uppgick år 2008 till knappt 600 000. Antalet analyser är betydligt större, då en undersökning ofta inkluderar flera analyser. Till de stora undersökningarna kommer ett inte obetydligt antal undersökningar som utförs i mindre volym inom ett antal olika områden, så kallade fåtalsanalyser. Närmare uppgifter om antalet fåtalsanalyser som utförs har inte varit tillgängliga. Inom rutindiagnostiken finns vissa beröringsytor gentemot Akademiska sjukhuset i Uppsala som har kompetens bland annat inom bakteriologi och virologi.

⁵ Flera undersökningar kan göras på ett prov och en undersökning kan omfatta flera analyser. Det innebär att det totala antalet analyser är avsevärt större än antalet undersökningar.

⁶ Exempel på volymmässigt stora analyser utanför övervaknings- och kontrollprogram är antikropps kontroll för rabiesvaccinering av hund och katt, trikinundersökningar och serologisk analys av *Borrelia* och *Ehrlichia*.

Forskning och utveckling bedrivs integrerat vid samtliga laborativa enheter, men balansen mellan de två varierar. Det finns laborativa enheter som i princip endast utför rutindiagnostik, såsom patologi och aquakultur och enheter som endast bedriver forskning och utveckling, såsom immunologi och beredskapsdiagnostik. Forsknings- och utvecklingsarbetet bedrivs i nära samarbete med universitet, främst Sveriges lantbruksuniversitet. Till exempel kan nämnas att både SVA och Sveriges lantbruksuniversitet har permanent personal vid de virologiska laboratorierna.

En central del av verksamheten vid samtliga laborativa enheter är att stödja SVA:s uppgifter som referenslaboratorium.

Rutindiagnostik finansieras i huvudsak genom avgifter med undantag för vissa så kallade fåtalsanalyser som delvis subventioneras genom anslag. Forskning och utveckling finansieras genom anslag och bidrag.

De totala intäkterna för diagnostik- och analysverksamhet uppgick år 2007 till totalt 164,5 mkr. Av de totala intäkterna utgjorde anslag 38,4 mkr (23,3 procent), avgifter 121,8 mkr (74,0 procent) och bidrag 4,3 mkr (2,6 procent).⁷ Den enskilt största kunden när det gäller diagnostik- och analystjänster är Jordbruksverket. Övriga stora kunder och kundkategorier framgår av tabellen nedan.

⁷ Statens veterinärmedicinska anstalt, Årsredovisning 2007, s.6.

Tabell 7.2 Uppdragsdiagnostik år 2007, tkr

| | <i>Virologi</i> | <i>Bakteriologi</i> | <i>Patologi</i> | <i>Parasitologi</i> | <i>Totalt</i> |
|-----------------------|-----------------|---------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| Jordbruksverket | 20 132 | 4 164 | 232 | 19 | 24 547 |
| Djursjukhus, klinker | 2 125 | 5 393 | 3 523 | 1 341 | 12 382 |
| Branschorganisationer | 7 086 | 2 993 | 1 021 | 117 | 11 217 |
| Privat personer | 3 483 | 4 265 | 1 479 | 1 616 | 10 843 |
| Universitet | 2 765 | 1 362 | 2 934 | 1 050 | 8 111 |
| Foderföretag | 1 | 2 926 | - | - | 2 927 |
| Övriga företag | 1 511 | 1 072 | 996 | 220 | 3 799 |
| Övriga | 3 949 | 6 154 | 1 637 | 3 255 | 14 995 |
| <i>Totalt</i> | <i>41 052</i> | <i>28 329</i> | <i>11 822</i> | <i>7 618</i> | <i>88 821</i> |

Källa: SVA

Därutöver bedriver SVA produktion och försäljning av vissa laboratorieprodukter, till exempel olika reagenser och medier för odling och transport.⁸ Denna produktion och försäljning bedrivs vid Enheten för vacciner och laboratorieprodukter. Intäkterna från 2007 års försäljning (exklusive vacciner) redovisas i tabellen nedan.

Tabell 7.3 Försäljning laboratorieprodukter

| <i>Produkt</i> | <i>Försäljning, tkr</i> |
|--------------------------------|-------------------------|
| Plasmaprodukter | 6 998 |
| Substrat och kemiska lösningar | 3 464 |
| Cellodlingsmedia | 478 |
| Antibiotika, mm. | 1 657 |
| Övriga produkter | 1 160 |
| <i>Totalt:</i> | <i>13 757</i> |

Källa: SVA

Av produktionen av substrat, kemiska lösningar och cellodlingsmedia används cirka 50 procent inom den egna verksamheten medan 50 procent säljs till externa kunder.

⁸ Se Statens veterinärmedicinska anstalt Prislista 2008: Diagnostik och produkter, för en företeckning över samtliga diagnostiska undersökningar och laboratorieprodukter.

Av produktionen av blodprodukter används cirka 10 procent internt medan 90 procent säljs till externa kunder. Kunder är bland annat veterinärer, laboratorier, sjukhus, universitet samt läkemedels- och livsmedelsindustri.

7.3 Laboratorieresurser

De personmässiga resurserna vid de laborativa enheterna uppgår till totalt cirka 360 årsarbetskrafter, varav drygt 110 vid Livsmedelsverket och knappt 250 vid SVA. Antalet laboranter, det vill säga antalet medarbetare som utför huvuddelen av sina arbetsuppgifter vid laboratorierna, uppgår till totalt 210, varav 50 vid Livsmedelsverket och 160 vid SVA. Därutöver finns ett betydande antal medarbetare som har tillgång till laboratorierna men som endast utför en mindre del av sina arbetsuppgifter i lokalerna.

Tabell 7.4 Personal och verksamhet vid laborativa enheter

| | Personal, antal | | | Verksamhet, andel | |
|--|------------------|------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Årsarbetskrafter | Laboranter | Experter | Rutindiagnostik | Fou |
| <i>Livsmedelsverket</i> | | | | | |
| <i>Mikrobiologi</i> | 28,5 | 13 | 14 | 0 | 100 |
| <i>Kemi 1</i> | 27,7 | 16 | 11 | 65 | 35 |
| <i>Kemi 2</i> | 31,5 | 16 | 14 | 0 | 100 |
| <i>Toxikologi</i> | 25 | 5 | 18 | 0 | 100 |
| | 112,7 | 50 | 57 | | |
| <i>Statens veterinärmedicinska anstalt</i> | | | | | |
| <i>Mikrobiologi</i> | | | | | |
| Bakteriologi | 48,5 | 41 | 22 | 70 | 30 |
| Virologi | 52 | 30 | 16 | 75 | 25 |
| Parasitologi | 19,2 | 11 | 12 | 60 | 40 |
| Immunologi (exklusive djurhus) | 3,6 | 4 | 2 | 0 | 100 |
| Antibiotika | 10,4 | 5 | 7 | 70 | 30 |
| Animalieproducerande djur | 14,4 | 4 | 14 | 20 | 80 |
| <i>Kemi</i> | | | | | |
| Kemi | 15,3 | 11 | 5 | 60 | 40 |
| Miljö och fodersäkerhet | 21,4 | 9 | 15 | 80 | 20 |
| Aquakultur | 5,3 | 2 | 4 | 95 | 5 |
| Patologi | 34 | 14 | 22 | 90 | 10 |
| <i>Gemensamma laboratorier</i> | | | | | |
| Molekylärbiologi | inte relevant | 0 | 0 | 15 | 85 |
| Beredningsdiagnostik | inte relevant | 6 | 6 | 0 | 100 |
| <i>Övrigt</i> | | | | | |
| Substrattillverkning | 9,0 | 10 | Inte relevant | | Inte relevant |
| Hätunaholm | 5,1 | 6 | | | |
| Disk | 4 | 4 | Inte relevant | | Inte relevant |
| Djurhus | 3,6 | 4 | | | |
| | 245,8 | 161 | 125 | | |

Antal årsarbetskrafter avser antalet årsarbetskrafter vid enheten

Antal laboranter avser antalet personer som har sin huvudsakliga sysselsättning i laboratoriet.

Inom de laborativa enheterna finns också många experter. Det totala antalet experter uppgår till drygt 180, varav knappt 60 vid Livsmedelsverket och drygt 120 vid SVA. Expertis finns inom många områden. Livsmedelsverket har mikrobiologer, kemister och toxikologer med expertkunskap inom ett stort antal områden som rör livsmedel.⁹ SVA har bland annat veterinärer, mikrobiologer,

⁹ Livsmedelsverket uppger att myndigheten har expertis inom följande områden: allergier, antibiotikaresistens, aromämnen, bakterier, djurslagsbestämning, dricksvatten, ekologiska livsmedel, genmodifierade organismer, hälsopåståenden, livsmedelstillsatser, kompetensprovningar, kosttillskott mm, makro- och mikronäringsämnen, material i kontakt med livsmedel, exponerings- och intagsberäkningar, mögel och mögelgifter, naturliga gifter, nya livsmedel, oorganiska kontaminanter, organiska kontaminanter, pesticider, processinducerande ämnen, processhjälpmiddel, radioaktivitet och bestrålning, riskvärdering, veterinärmedicinska läkemedel samt virus

ingenjörer och kemister med expertis inom många områden i huvudsak relaterade till djurhälsa och foder, men även miljö.¹⁰ Både vid SVA och Livsmedelsverket finns expertis om tillämpning och utveckling av analysmetoder inom respektive ämnesområden.

Det finns beröringspunkter mellan de två myndigheternas kompetens. På en övergripande metodmässig nivå finns vid båda myndigheterna kompetens inom mikrobiologiska och kemiska analysmetoder. Vidare finns vid båda myndigheterna kompetens om vissa specifika smittämnen och kontaminanter. Livsmedelsverket analyserar dem i livsmedel medan SVA analyserar dem i djur och foder. De två myndigheterna hanterar dem sålunda i olika stadier i livsmedelkedjan. Exempel på smittämnen är livsmedelsburna och zoonotiska smittämnen såsom salmonella och campylobakter. Exempel på kontaminanter är metaller, tillsatser och läkemedelsrester. Det finns även områden där de två myndigheterna kompetensmässigt kompletterar varandra. Exempelvis ansvarar Livsmedelsverket för analyser av genmodifierade organismer samt PCB och dioxin i både livsmedel och foder. Men det finns också områden där det i princip saknas kompetensmässiga band mellan myndigheterna. Det gäller bland annat SVA:s patologiska undersökningar och rådgivning om och laborativa undersökningar av djur samt Livsmedelsverkets exponeringsuppskattningar och toxikologiska experiment.

Laboratorielokalerna är generellt specialanpassade för verksamheten. Nettoytan uppgår till totalt knappt 7 300 kvadratmeter, varav knappt 2 800 vid Livsmedelsverket och drygt 4 500 vid SVA. Därutöver finns vid SVA djurhus om totalt 620 kvadratmeter. Bruttoytan är cirka 30 procent större.

¹⁰ SVA uppger att myndigheten har expertis inom följande områden: allmän bakteriologi inklusive livsmedelsburna patogener (till exempel salmonella och EHEC), anaeroba patogener riskklass 3, tuberkulos och paratuberkulos, serologi, mykoplasma, mastit, mykologi, campylobakter, biosäkerhet och bioskydd, molekylär diagnostik, sekvensering, allmän virologi inklusive virusisolering, molekylär diagnostik inklusive sekvensering och automatisering, livsmedelsburna virus, cellodling, serologi, biosäkerhet och bioskydd, virusvalidering, vacciner och immunologi, laboratoriedjur, allmän parasitologi inklusive zoonoser, resistens mot antiparasitära medel, entomologi, immunbiologi, genmodifierade organismer, molekylär analys, analytisk kemi, masspektrometri, grundämnesanalyser, tungmetaller i foder, nutrition och toxikologi, metaller i miljön, läkemedelsanalys och läkemedelsmetabolism, toxinanalyser, mögel och mögelgifter, foderhygien, konventionellt och ekologiskt odlat foder, miljö inklusive smittor i kretsloppet, antibiotika och tillsatser, salmonella i foder och miljö, rådgivning rörande idisslare, svin, mink, fisk, fjäder, häst, hund och katt, antibiotikaresistens samt patologi för laboratoriedjur, lantbrukets djur, häst, små sällskapsdjur, vilt, djurparksdjur, exotiska däggdjur, fåglar, reptiler och mink samt epidemiologi, sjukdomsbedömning och kontroll, riskvärdering samt validering av tester.

Tabell 7.5 lokaler vid laborativa enheter

| | <i>Laboratorier</i> | <i>Speciallaboratorier</i> | <i>Nyttjandegrad</i> |
|--|---------------------|----------------------------|----------------------|
| | Nettoyta m2* | Nettoyta m2* | Procent |
| <i>Livsmedelsverket</i> | | | |
| <i>Mikrobiologi</i> | 520 | 66 | 100 |
| <i>Kemi 1</i> | 1020 | 0 | 95-100 |
| <i>Kemi 2</i> | 1053 | 150 | 95-100 |
| <i>Toxikologi</i> | 180 | 70 | 100 |
| <i>Statens veterinärmedicinska anstalt</i> | | | |
| <i>Mikrobiologi</i> | | | |
| Bakteriologi | 1130 | 108 | 70 |
| Virologi | 1000 | 200 | 90-100 |
| Parasitologi | 320 | 0 | Oklar pga flytt |
| Immunologi | 165 | 0 | 75 |
| Antibiotika | 72 | 0 | 75 |
| Animalieproducerande djur | 102 | 0 | 90 |
| <i>kemi</i> | | | |
| Kemi | 522 | 0 | 90 |
| Miljö och fodersäkerhet | 258 | 0 | 90-100 |
| <i>Aquakultur</i> | 70 | 0 | 100 |
| <i>Patologi</i> | 800 | 50 | 50 |
| <i>Gemensam laboratorier</i> | | | |
| Molekylärbiologi | 36 | 0 | 100 |
| Beredskapsdiagnostik | 45 | 0 | 80 |
| | 4520 | 358 | |
| <i>Hätunaholm</i> | 2760 | | |
| <i>Djurhus</i> | 620 | 620 | 90 |

Nettoyta lokaler avser laboratorielokaler exklusive kontorslokaler, korridorer, fikarum, omklädningsrum, och dylikt.

Nettoyta speciallaboratorier avser laboratorier i säkerhetsklass 3 eller högre.

Nyttjandegrad avser den andel av lokalytan som utnyttjas i verksamheten.

Laboratorieverksamheten kan på övergripande nivå indelas i en mikrobiologisk och en kemisk del. Inom de olika delarna används olika analysmetoder som ställer olika krav på lokaler och utrustning. Kemisk analysverksamhet tenderar att kräva jämförelsevis mer kostsam apparatur. Förutom mikrobiologisk och kemisk laboratorieverksamhet ställer patologisk verksamhet särskilda krav på lokaler och utrustning. Därutöver kräver undersökningar av levande djur tillgång till djurhus.

Laboratorierna för mikrobiologi upptar cirka 20 procent och laboratorierna för kemi cirka 80 procent av lokalytan vid Livsmedelsverket. Motsvarande andelar vid SVA är drygt 60 procent

respektive knappt 20 procent. De resterande lokalerna vid SVA hyser patologisk verksamhet och motsvarar knappt 20 procent av lokalytan.

Utöver standardlaboratorer finns speciallaboratorier som uppfyller särskilda krav, till exempel med avseende på renhet och smittskydd.

Livsmedelsverket har patogenlaboratorium i säkerhetsklass 3** samt speciallaboratorier för analys av spårämnen och metaller, GMO, mikroorganismer, mögelsvampar, frystorkning av mikroorganismer och cellodling. Därutöver finns isotoplaboratorium, centrifuglaboratorium, djurrum och scintillationsrum. Speciallaboratoriernas nettoyta uppgår till totalt 286 kvadratmeter.

SVA har säkerhetslaboratorier för analys av mycket smittsamma virus och bakterier. Det finns två virologiska laboratorier i säkerhetsklass 3. Dessa laboratorier driftsattes under 2003 och 2004. För bakteriologiska agens finns tre laboratorier i säkerhetsklass 3. I dessa bedrivs rutindiagnostik samt forskning och utveckling. Den totala ytan uppgår till knappt 360 kvadratmeter. Därutöver har djurhuset vid SVA skyddsklass 3. Det är som helhet att betrakta som en specialutrustad lokal.

Produktionen av blodprodukter från häst, nöt, får och höns bedriver SVA vid Håtunaholms gård utanför Uppsala. Från höns erbjuds även ägg. Vidare produceras hästplasma för behandling av föl samt i samarbete med slakterier kycklingserum. Vid anläggningen finns cirka 50 hästar, 15 kor, 100 får och 45 höns. SVA äger djuren och utrustningen medan lokaler i form av laboratorier och djurstallar inklusive skötsel och utfodring hyrs av Håtunaholm gård AB. Lokalerna om totalt 2 760 kvadratmeter omfattar stall, tappningshall inklusive laboratorium samt packrum och förråd.¹¹ SVA har 6 medarbetare motsvarande 5,1 årsarbetskrafter vid anläggningen.

7.3.1 Kapacitetsutnyttjande

Mot bakgrund av att laborieverksamheterna är resurskrävande i termer av såväl personal som lokaler och utrustning har Livsmedelsverket och SVA av utredningen ombetts bedöma kapacitetsutnyttjandet.

¹¹ Se Avtal om djurhållning mm för produktion av normalblodprodukter, mellan SVA och Håtunaholms gård AB.

Livsmedelsverket uppger att samtliga laboratorielokaler för närvarande används, men att lokalytan är förhållandevis generöst tilltagen i jämförelse med andra laboratorier med liknade verksamhet. Inom de mikrobiologiska laboratorierna bedöms det inte vara möjligt att förtäta verksamheten. Inom de kemiska laboratorierna bedöms det vara möjligt att något förtäta verksamheten. Uppskattningsvis kan lokalytan reduceras med några procentenheter utan särskilda insatser. Mer betydande förtätningar av verksamheten (10–20 procent) förutsätter en ombyggnad av lokalerna. Om helt nya laboratorielokaler byggs kan det med stor sannolikhet ske en ännu större förtätning av verksamheten. De nuvarande lokalerna byggdes på 1970-talet och är inte helt anpassade för dagens laboratorieverksamhet.

SVA redovisar att vissa laboratorieenheter har en hög nyttjandegrad, men också att enheter med stora laboratorielokaler har en låg nyttjandegrad. Exempel på de senare är laboratorierna för bakteriologi respektive patologi. De förra har en total yta om 1 130 kvadratmeter och en nyttjandegrad på 70 procent och de senare en total yta om 800 kvadratmeter och en nyttjandegrad på 75 procent.

Djurhusets har en nyttjandegrad på cirka 90 procent. SVA använder en mindre del av djurhusets kapacitet för egen del. Cirka 75 procent av nettokapaciteten används av Uppsala universitet och Karolinska sjukhuset för djurstudier och forskning i basal immunologi, tumörbiologi, infektionsbiologi och autoimmuna sjukdomar.

Laboratorierna har också kostsam specialutrustning, ofta med kort livslängd.¹² Livsmedelsverket har klassificerat 59 och SVA 101 objekt som specialutrustning.¹³

¹² Specialutrustning avser utrustning som kostar minst 100 tkr i inköp och/eller är ovanligt förekommande på laboratorier. Det förekommer exempel på utrustning som kostar mer än 100 tkr, men som inte har klassificerats som specialutrustning, till exempel vissa laboratoriebänkar. Vidare ska det noteras att kostnaderna för olika utrustning varierar mycket, allt från 100 tkr till flera mkr.

¹³ Exempel på specialutrustning vid de kemiska laboratorierna är gas- och vätskekromatografer, PCR-instrument, laboratorieroboter, spektrometrar och mikroskop. Exempel på specialutrustning vid de mikrobiologiska laboratorierna är PCR-instrument, extraktionsrobotar, centrifuger, sekvensatorer och mikroskop.

Tabell 7.6 Specialutrustning vid laborativa enheter

| | Antal | Nyttjandegrad, procent | | | | |
|--|-------|------------------------|-------|-------|-------|---------------------------|
| | | 0-20 | 21-40 | 41-60 | 61-80 | 81-100 |
| <i>Livsmedelsverket</i> | | | | | | |
| <i>Mikrobiologi</i> | 11 | | 5 | | | 6 |
| <i>Kemi 1</i> | 18 | 5 | 3 | 2 | 1 | 7 |
| <i>Kemi 2</i> | 28 | 2 | 7 | 5 | 2 | 12 |
| <i>Toxikologi</i> | 2 | 1 | | | | 1 |
| | 59 | | | | | |
| <i>Statens veterinärmedicinska anstalt</i> | | | | | | |
| <i>Mikrobiologi</i> | | | | | | |
| Bakteriologi | 14 | 2 | 3 | | 7 | 2 |
| Virologi | 19 | 6 | 5 | | 8 | |
| Parasitologi | 6 | | 6 | | | |
| Immunologi | 1 | 1 | | | | |
| Antibiotika | 1 | | | 1 | | |
| Animalieproducerande djur | 0 | | | | | |
| <i>Kemi</i> | | | | | | |
| Kemi | 20 | | | 5 | 4 | 11 |
| Miljö och fodersäkerhet | 4 | 2 | 1 | | | 1 |
| <i>Aquakultur</i> | 0 | | | | | |
| <i>Patologi</i> | 6 | 3 | | 1 | 2 | |
| <i>Gemensamma laboratorier</i> | | | | | | |
| Molekylärbiologi | 6 | | | 6 | | |
| Beredskapsdiagnostik | 6 | 4 | 1 | 1 | | |
| Substratillverkning | 13 | 3 | 4 | 4 | 2 | |
| Hätunaholm | 3 | 3 | | | | |
| Disk | 2 | | | 2 | | |
| | 101 | | | | | |
| <i>Djurhus</i> | | | | | | Speciallokal i sin helhet |

Av de 59 objekten specialutrustning vid Livsmedelsverket har 14 procent en nyttjandegrad på 0–20 procent, 25 procent en nyttjandegrad på 21–40 procent, 12 procent en nyttjandegrad 41–60 procent, 5 procent en nyttjandegrad på 61–80 procent och 44 procent en nyttjandegrad på 81–100 procent.

Av de 101 objekten specialutrustning vid SVA har 24 procent en nyttjandegrad på 0–20 procent, 20 procent en nyttjandegrad på 21–40 procent, 20 procent en nyttjandegrad på 41–60 procent, 23 procent en nyttjandegrad på 61–80 procent samt 14 procent en nyttjandegrad på 81–100 procent.

Lokaler och utrustning är tillsammans med personal avgörande för analyskapaciteten vid laboratorierna. Kapaciteten har av Livsmedelsverket och SVA estimerats för serieanalyserna respektive de större undersökningarna. Bedömningen avser maximal kapacitet om befintliga resurser i form av personal, lokaler och utrustning används optimalt.

För serieanalyserna som Livsmedelsverket utför bedöms det totala antalet prov kunna öka med knappt 5 procent. Det är antalet analysinstrument som främst begränsar den maximala analyskapaciteten. Den kapacitetsmässiga begränsningen är i dag störst för analyser som utförs med LC-MS/MS-instrument (vätskekromatograf kopplad till en tandem masspektrometer). Instrumenten är det hastighetsbestämmande steget i analyskedjan. Vidare har de äldre instrumenten inte lika hög känslighet som de nyare, varför de förra inte kan användas i lika stor utsträckning. Det bedöms vara lättare att öka antalet serieanalyser som utförs med andra instrument.

Den möjliga kapacitetsökningen för de större undersökningarna som SVA utför har bedömts vara obefintlig för 4 procent av undersökningarna, 1–20 procent för 37 procent av undersökningarna, 21–40 procent för 25 procent av undersökningarna, 41–60 procent för 6 procent av undersökningarna, 61–80 procent för 2 procent av undersökningarna och mer än 80 procent för 16 procent av undersökningarna. Det bedöms dock inte vara möjligt att vid en och samma tidpunkt utöka kapaciteten för samtliga större undersökningar.

Tabell 7.7 Serieanalys och större undersökningar per enhet/sektion

| | Analyser/undersökningar | Serieanalyser/större undersökningar | | | | | | |
|--|-------------------------|--|-------------------------------------|--------------------------|-------|-------|-------|-----|
| | | Antal per år | Antal | Möjliga kapacitetsökning | | | | |
| | | | Ingen | 1-20 | 21-40 | 41-60 | 61-80 | 81- |
| <i>Livsmedelverket</i> | | | | | | | | |
| <i>Mikrobiologi</i> | 0 | Ingen serieanalys | | | | | | |
| <i>Kemi 1</i> | 77 361 | 25 | Antalet prov kan ökas med 5 procent | | | | | |
| <i>Kemi 2</i> | 0 | Ingen serieanalys | | | | | | |
| <i>Totalt</i> | <i>77 361</i> | | | | | | | |
| <i>Statens veterinärmedicinska anstalt</i> | | | | | | | | |
| <i>Mikrobiologi</i> | | | | | | | | |
| Bakteriologi | 145 000 | 12 | | 6 | 4 | | | 2 |
| Virologi | 300 900 | 9 | | 4 | 5 | | | |
| Parasitologi | 44 475 | 4 | 2 | 1 | | | | 1 |
| Immunologi | 10 000 | Inga större undersökningar | | | | | | |
| Antibiotika | 2 500 | 1 | | | | | | 1 |
| Animalieproducerande djur | 20 000 | Inga större undersökningar | | | | | | |
| <i>Kemi</i> | | | | | | | | |
| Kemi | 5 000 | 3 | | 2 | 1 | | | |
| Miljö och foder-säkerhet | 8 000 | 5 | | 1 | 2 | | 1 | 1 |
| <i>Aquakultur</i> | 44 475 | 6 | | 3 | 1 | | | 2 |
| <i>Patologi</i> | 37 600 | 10 | | 2 | | 7 | | 1 |
| <i>Gemensamma Laboratorier</i> | | | | | | | | |
| Molekylärbiologi | (8 000) | Preparation av prover för analys. Ökning möjlig med 50 procent | | | | | | |
| Beredskapsdiagnostik | | Inga större undersökningar | | | | | | |
| <i>Totalt</i> | <i>617 950</i> | | | | | | | |

Kapacitetsutnyttjandet för den övriga analysverksamheten vid laboratorierna har inte varit möjligt att bedöma. Kännetecknande för denna verksamhet är att den bedrivs i mindre volymer och utanför de permanenta produktionslinjerna. Det indikerar att den är mer resurskrävande och personalintensiv.

7.3.2 Investeringsbehov lokaler och utrustning

Livsmedelsverket bedömer att den nuvarande analysverksamheten inte ställer några krav på nya laboratorielokaler. Däremot finns ett ständigt behov av att förnya analysinstrument och annan laborativ utrustning. Av den investeringsplan som tagits fram för 2009 framgår att det i första hand finns ett behov av att ersätta äldre instrument. Det totala investeringsbehovet har uppskattats till drygt 12 mkr.

SVA har uppskattat investeringsbehovet i befintliga laboratorielokaler till knappt 30 mkr. Därutöver projekteras två nya laboratorier i säkerhetsklass 3 för bakteriologisk diagnostik och forskning till en kostnad om 50 mkr. De nya laboratorierna är tänkta att tas i drift 2011. De nuvarande bakteriologiska laboratorierna uppfördes 1978 och uppfyller inte dagens krav på teknik och arbetsmiljö. Det totala investeringsbehovet i lokaler uppgår sålunda till knappt 80 mkr.

7.4 Referenslaboratorier, mm

Inom EU finns för undersökningar av djursjukdomar samt livsmedelssäkerhet ett system med referenslaboratorier för såväl gemenskapen som medlemsstaterna. Den primära uppgiften för referenslaboratorium är att vägleda andra laboratorier i frågor om bland annat analysmetoder och kvalitetssäkring. Inom djurhälsoområdet finns ett internationellt system med centrum med särskild expertis.

7.4.1 Nationella referenslaboratorier

I enlighet med förordning (EG) nr 882/2004 ska medlemsstaterna utse minst ett nationellt referenslaboratorium för varje referenslaboratorium på gemenskapsnivå. Det är möjligt att utse laboratorier i andra länder. I artikel 33 regleras de nationella referenslabora-

toriernas uppgifter. De ska bland annat samarbeta med gemenskapens referenslaboratorium, samordna verksamheten på officiella laboratorier, organisera jämförande test, vidarebefordra information från gemenskapens referenslaboratorier till behöriga myndigheter och officiella laboratorier samt tillhandahålla vetenskapligt och tekniskt stöd till den behöriga myndigheten för genomförandet av kontrollplaner.

Livsmedelsverket har av regeringen utsetts till nationellt referenslaboratorium för 22 av referenslaboratorierna på gemenskapsnivå för foder och livsmedel.¹⁴ SVA har av regeringen utsetts till nationellt referenslaboratorium inom 24 områden, såväl för djurhälsa och levande djur som för foder och livsmedel.¹⁵

Inom sex områden är det nationella ansvaret delat.¹⁶ I dessa fall ansvarar Livsmedelsverket för livsmedel och SVA för foder samt övriga veterinärmedicinska matriser, till exempel träckprover. Det två myndigheterna har upprättat ett särskilt avtal för att reglera samarbetet rörande de gemensamma referenslaboratoriefunktionerna.

Ansvaret är dock inte alltid delat när det gäller foder och livsmedel. Livsmedelsverket är nationellt referenslaboratorium för

¹⁴ För följande av gemenskapens referenslaboratorier inom foder och livsmedel är Livsmedelsverket nationellt referenslaboratorium: mjölk och mjölkprodukter, kontroll av marina biotoxiner, kontroll av viral och bakteriell kontamination av musslor, listeria monocytogenes i livsmedel, koagulopositiva stafylokocker inklusive staphylococcus aureus i livsmedel, escherichia coli inklusive verotoxinproducerande e.coli i livsmedel, campylobacter i livsmedel, restsubstanser av veterinärmedicinska läkemedel och främmande ämnen i livsmedel av animaliskt ursprung (flera olika grupper), genetiskt modifierade organismer, material avsedda att komma i kontakt med livsmedel, restsubstanser av bekämpningsmedel i spannmål och foder, livsmedel av animaliskt ursprung och varor med hög fetthalt, frukt och grönsaker inklusive varor med högt vatten- och syrainnehåll samt metoder för att påvisa enstaka restsubstanser, tungmetaller i livsmedel, mykotoxiner i livsmedel, polycykliska aromatiska kolväten (PAH), dioxiner och PCB i foder och livsmedel.

¹⁵ För följande av gemenskapens referenslaboratorier inom foder och livsmedel är SVA nationellt referenslaboratorium: zoonoser (salmonella), listeria monocytogenes hos djur och i foder, staphylococcus aureus hos djur och i foder, escherichia coli (inklusive verotoxinproducerande E.coli) hos djur och i foder, campylobacter hos djur och i foder, parasiter (särskilt trichinella, echinococcus och anisakis), antimikrobiell resistens, animaliska proteiner i foder, transmissibla spongiforma encefalopatier (TSE), fodertillsatser, tungmetaller i foder och mykotoxiner i foder. För följande av gemenskapens referenslaboratorier för djurhälsa och levande djur är SVA nationellt referenslaboratorium: klassisk svinpest, afrikansk hästpest, aviär influensa, vesikulär svinsjuka, fisksjukdomar, sjukdomar hos musslor, övervakning av rabiesvaccineringens effektivitet, blåtunga, afrikansk svinpest, mul- och klövsjuka och brucellos.

¹⁶ För följande av gemenskapens referenslaboratorier är ansvaret för att vara nationellt referenslaboratorium delat mellan Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt: listeria monocytogenes, staphylococcus aureus, escherichia coli inklusive verotoxinproducerande E.coli, campylobacter, tungmetaller och mykotoxiner. Livsmedelsverket ansvarar för livsmedel medan SVA ansvarar för djur och foder inom dessa områden.

både livsmedel och foder inom två områden: PCB och dioxiner respektive genmodifierade organismer.

För ett av gemenskapens referenslaboratorium inom djurhälsa och levande djur har Sverige, enligt uppgifterna i den fleråriga nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan, ännu inte utsett ett nationellt referenslaboratorium, nämligen för gemenskapens referenslaboratorium för husdjursavel.¹⁷

Nationella referenslaboratorier kan även utses enligt marknadsordningen som reglerar den gemensamma organisationen av marknaderna för olika jordbruks- och fiskeriprodukter. Livsmedelsverket har utsetts till nationellt referenslaboratorium för vattenhalt i fjäderfä och för vinsektorn.

7.4.2 Gemenskapens referenslaboratorium för campylobakter

I enlighet med förordning (EG) nr 882/2004 utser kommissionen referenslaboratorier för gemenskapen (Community Reference Laboratory). SVA utsågs 2006 till referenslaboratorium för campylobacter för en period om fem år.

Ansvaret för gemenskapens referenslaboratorium regleras i artikel 32 av nämnda förordning.

I ansvaret ingår bland annat för att förse nationella referenslaboratorier med analysmetoder, samordna nationella referenslaboratoriernas tillämpning av metoderna, samordna praktiska arrangemang som krävs för att tillämpa nya analysmetoder, informera nationella referenslaboratorier om framsteg inom området, anordna utbildning för personal vid nationella referenslaboratorier och experter från utvecklingsländer och tillhandahålla vetenskapligt och tekniskt stöd till kommissionen.

7.4.3 Referenslaboratorium för Världsgesundhetsorganisationen för djurhälsa

Världsgesundhetsorganisationen för djurhälsa (OIE) utser referenslaboratorier med uppdrag att hantera vetenskapliga och praktiska fråge-

¹⁷ Det specifika rättsliga stödet för ansvaret som nationellt referenslaboratorium varierar mellan olika områden. Se Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan 2007-2009, uppdaterad inför 2008, s.134-140. För en beskrivning av hur de nationella referenslaboratorierna uppfyller kontrollförordningens krav hänvisas till uppföljningen av Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan 2007-2009. Livsmedelsverket, Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2007, s. 113-119.

ställningar rörande en namngiven sjukdom på världsorganisa-tions lista över sjukdomar. SVA har utsetts till referens-laborato-rium för två sjukdomar: elakartad lungsjuka hos get och harpest.¹⁸

I rollen som referenslaboratorium ligger att för en specifik sjuk-dom fungera som ett centrum för expertis och standardisering av diagnostiska metoder, att lagra och till nationella laboratorier dis-tribuera biologiskt referensmaterial och andra reagenser som används vid diagnos och kontroll, att utveckla nya analysmetoder, att insamla, sammanställa, analysera och sprida epizootiska data samt att tillhanda hålla experter för konsultation. Därtill kan refe-renslaboratorium bidra genom att erbjuda utbildning av personal från andra laboratorier, tillhandahålla utrustning för diagnostiska test, organisera vetenskapliga möten, koordinera vetenskapliga och tekniska studier samt publicera och sprida information inom sitt ansvarsområde.¹⁹

7.4.4 Collaborating centre för Världsorganisationen för djurhälsa

Världsorganisationen för djurhälsa utnämner collaborating centres med uppdrag att fungera som centrum med expertkunskap inom ett specifikt ämne. SVA har av Världsorganisationen för djurhälsa utsetts till collaborating centre för bioteknologibaserad diagnostik av veterinärmedicinska infektionssjukdomar.²⁰

I egenskap av collaborating centre ska SVA inom sitt ansvars-område bland annat fungera som ett centrum för forskning och expertkunskap om samt standardisering och spridning av diagnos-tiska metoder, föreslå och utveckla procedurer som underlättar en harmonisering av internationella regler rörande övervakning och kontroll av djursjukdomar samt tillhandahålla experter för konsul-tation.²¹ Därtill kan det i uppdraget som collaborating centre ingå att tillhandahålla teoretisk och praktisk utbildning, att organisera vetenskapliga möten, koordinera vetenskapliga och tekniska studier samt att publicera och sprida information inom sitt ansvarsområde.

¹⁸ www.oie.int, under OIE Expertise, Reference Laboratories, List of Laboratories.

¹⁹ www.oie.int, under OIE Expertise, Reference Laboratories, Mandate.

²⁰ www.oie.int, under OIE Expertise, Reference Laboratories, List of Centres.

²¹ www.oie.int, under OIE Expertise, Collaborating Centres, Mandate.

7.5 Ackreditering

Förordning (EG) nr 882/2004 föreskriver bland annat att de laboratorier medlemsstaterna använder för analyser i den offentliga kontrollen ska uppfylla vissa kvalitetskrav och vara ackrediterade. Alla officiella laboratorier ska enligt förordningen bedriva verksamhet samt uppfylla särskilda europeiska och internationella standarder.

Ackreditering utfärdas i Sverige oftast av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) som också bedriver tillsyn av de ackrediterade verksamheterna. Swedac prövar fortlöpande att organisationen ifråga är kompetent att utföra de provningar, analyser, kalibreringar, certifieringar och kontroller som den är ackrediterad för. Laboratorier ackrediteras enligt standarden ISO/IEC 17025.²²

Livsmedelsverkets laboratorieverksamhet är i dag ackrediterad inom samtliga områden. Inom vissa områden har Livsmedelsverket flexibel ackreditering. Den totala ackrediterings-kostnaden uppgick år 2008 till knappt 290 tkr och omfattar dels årsavgift och dels kostnader för tekniska bedömare.

SVA är ett ackrediterat laboratorium med ett hundratal ackrediterade undersökningar.²³ Delar av Enheten för virologi, immunbiologi och parasitologi respektive Enheten för kemi, miljö och fodersäkerhet är även godkända av Läkemedelsverket för att utföra läkemedelsstudier i enlighet med den internationella standarden Good Laboratory Practice.²⁴ Underlag har enligt uppgift tagits fram för att certifiera all verksamhet enligt ISO 9001. Ackrediteringskostnaden uppgår 2008 till totalt 258 tkr och omfattar dels årsavgift och dels kostnader för tekniska bedömare

7.6 Den svenska laboratoriemarknaden

Laboratoriemarknaden i Sverige har under senare år genomgått en strukturuomvandling som inneburit att mindre laboratorier endera har avvecklats eller köpts upp av internationella företag med resultatet att marknaden i dag domineras av ett fåtal stora företag. Detta

²² www.swedac.se, Ackreditering.

²³ en komplett förteckning över ackrediterade analyser, se Statens veterinärmedicinska anstalt (2008) Prislista 2008: Diagnostik och produkter.

²⁴ Ibid. Se även www.lakemedelsverket.se

gäller för såväl laboriemarknaden för veterinärmedicinsk diagnostik som livsmedelsanalys.

Enligt en marknadsanalys som SVA låtit göra omslöt den svenska marknaden för veterinär-medicinsk diagnostik totalt 215 mkr år 2006. Den totala omslutningen har varit i princip oförändrad de senaste åren. På marknaden finns i dag tre huvudaktörer varav SVA är en. Marknaden är uppdelad på olika segment och direkt konkurrens inom landet finns i dag endast när det gäller analyser med stora volymer inom bakteriologi, serologi, parasitologi, foder och till viss del patologi.²⁵

Enligt en kartläggning av utbudet av ackrediterade laboratorier inom livsmedelsområdet i Sverige, som Livsmedelsverket låt göra, saknas det i dag kompetens inom vissa analytiska områden. Denna brist gäller såväl det kemiska som det mikrobiologiska området. Det minskade antalet laboratorier medför också problem i andra led av analyskedjan, till exempel riskerar långa transportavstånd att försämra kvaliteten på proverna och öka sårbarheten vid kris.

Det råder olika konkurrensförhållanden inom olika segment. Rutindiagnostik och serieanalys samt försäljning av laboratorieprodukter bedrivs i konkurrens med privata laboratorier på fungerande marknader. De privata laboratorierna erbjuder dock i första hand analystjänster inom områden med stora volymer. Analyser med små volymer förefaller inte vara kommersiellt intressanta och det saknas i princip privata initiativ. Inte heller utveckling och validering av nya analysmetoder är kommersiellt intressant.²⁶ När det gäller kompetensprovningar är Livsmedelsverket den enda leverantören på livsmedels- och dricksvattenområdet i Sverige, men det finns flera utländska organisationer med liknande program.

Rutindiagnostikens och serieanalysens betydelse varierar mellan de två myndigheterna. Generellt gäller att rutindiagnostiken är en betydande del av verksamheten vid SVA medan serieanalysen är en mindre del av verksamheten vid Livsmedelsverket. De två myndigheterna har också olika förhållningssätt till marknaden. Livsmedelsverket hänvisar i första hand till andra laboratorier om privata initiativ finns. SVA har en ambition att konkurrera med andra laboratorier.

²⁵ BioReach AB (2008) Veterinärmedicinsk diagnostik i Sverige.

²⁶ Exempel på situationer när privata initiativ saknats är införandet av TSE-kontroll i Sverige när endast SVA hade de laboratorieresurser som krävdes för att utveckla de nödvändiga analysmetoderna samt ett nyligt livsmedelsutbrott av shigella när Livsmedelsverket analyserade proverna.

Den produktion av blodprodukter som SVA bedriver vid Håtunaholm har under perioden 2005–2008 omsatt mellan 6 och 7 mkr per år och uppvisat ett överskott på mellan 0,5 och 1 mkr per år. Cirka 90 procent av produkterna säljs till externa kunder medan resterande 10 procent används internt vid SVA. De största kundgrupperna är landsting samt läkemedels-, livsmedels- och bioteknikföretag. Betydande delar av produktionen exporteras till Danmark, Norge och Finland samt mindre delar till Schweiz och Tyskland.

7.7 Överväganden och förslag

7.7.1 Nationellt centrallaboratorium för livsmedelskedjan

Utredningens förslag: Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör vara centrallaboratorium och nationellt referenslaboratorium inom livsmedelskedjan.

Skälen för utredningens förslag: Förordning (EG) nr 882/2004 förskriver att laboratorier för den offentliga kontrollen ska uppfylla vissa kvalitetskrav och vara ackrediterade. Vidare föreskrivs att medlemsstaterna ska utse nationella referenslaboratorier med uppgift att bland annat handleda andra laboratorier, genomföra jämförande undersökningar och utveckla nya analysmetoder.

Livsmedelsverket och SVA har i dag ansvaret för de nationella referenslaboratoriefunktionerna inom livsmedelskedjan. Förutom de områden som respektive myndighet ensamt ansvarar för är ansvaret delat mellan de två myndigheterna inom sex områden. Uppgiften som referenslaboratorium är reglerad genom ett antal regeringsbeslut samt i några fall genom förordningar. Samarbetet mellan Livsmedelsverket och SVA kring gemensamma referenslaboratorier regleras genom ett avtal och hanteras praktiskt genom ett antal olika arbetsgrupper.

Utveckling och validering av nya analysmetoder som kan användas inom kontrollen är en central uppgift för både Livsmedelsverket och SVA. Existerande metoder förfinas, metoder utvecklas till multimetoder för att reducera analyskostnader och nya analysmetoder utvecklas för att hantera nya frågeställningar. Denna verksamhet är nära knuten till funktionen som referenslaboratorium och är av relevans för den offentliga kontrollen.

Metodutveckling förefaller även vara av begränsat kommersiellt intresse och enligt uppgift saknas i dag i princip privata initiativ. Inte heller förefaller svenska universitet i någon större omfattning bedriva utveckling av metoder som är anpassade för kontrollen. Den metodutveckling som bedrivs vid universiteten tenderar att vara fokuserad på andra tekniker, men den utgör likväl ett viktigt komplement till den utveckling som bedrivs vid Livsmedelsverket och SVA. Det är förvisso möjligt att hämta analysmetoder från andra laboratorier i andra länder, men dessa metoder måste likväl valideras innan de används. Det är sålunda i huvudsak endast staten genom Livsmedelsverket och SVA som tar ansvar för utveckling och validering av analysmetoder för den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan.

SVA har ett ansvar för att upprätthålla diagnostisk beredskap för epizootier enligt epizootilagstiftningen. Livsmedelsverket har inget uttalat motsvarande ansvar för diagnostisk beredskap. Förordning (EG) nr 882/2004 ställer dock krav på att kontrollmyndigheten ska säkerställa tillgången på laboratoriekapacitet för den offentliga kontrollen. Detta kan ske i egen regi eller via marknaden. Vidare följer av den så kallade ansvarsprincipen (se kapitel 10) att den myndighet som normalt ansvarar för att utföra vissa uppgifter även ansvarar för att utföra dessa vid kris. I linje med detta har Livsmedelsverket under senare år betydligt stärkt beredskapskapaciteten. Utredningen bedömer att vissa delar av den nuvarande statliga laboratorieverksamheten är en förutsättning för att upprätthålla en god diagnostisk beredskap inom livsmedelskedjan.

Att uteslutande förlita sig på privata initiativ för att tillgodose det för kontrollen fundamentala behovet av att utveckla och validera analysmetoder samt beredskap är förknippat med risker i form av beroende av marknaden och bristande långsiktighet. Detta är skäl som motiverar att det statliga åtagandet ska omfatta viss laboratorieverksamhet. Utredningen anser att statens primära uppgift när det gäller laboratorieverksamhet inom livsmedelskedjan ska vara att ta utveckla och validera analysmetoder för den offentliga kontrollen och att utföra andra uppgifter förknippade med funktionen som nationellt referenslaboratorium samt för att säkerställa diagnostisk beredskap.

Personalen vid laboratorierna utgör en stor och värdefull resurs. De laborativa enheterna har totalt cirka 360 årsarbetskrafter, varav drygt 110 vid Livsmedelsverket och knappt 250 vid SVA. Det är angeläget att använda denna resurs effektivt. Det står klart att det

finns delvis parallell och kompletterande kompetens. Vid båda myndigheterna finns laboranter i betydande mängd. De har kunskaper om ett stort antal mikrobiologiska och kemiska analysmetoder och i flera fall omfattande erfarenhet. Det totala antalet uppgår till cirka 210, varav cirka 50 vid Livsmedelsverket och 160 vid SVA. Därtill finns många experter. Det totala antalet uppgår till drygt 180, varav knappt 60 vid Livsmedelsverket och drygt 120 vid SVA. Inom flera områden finns parallell kompetens, till exempel inom de områden där ansvaret för nationella referenslaboratorier är delat mellan de två myndigheterna. Inom dessa områden är normalt arbetsfördelningen att Livsmedelsverket har kompetens om livsmedel och SVA om foder. Konkreta exempel på parallell kompetens finns när det gäller zoonotiska smittämnen, till exempel salmonella och campylobakter. Vidare finns områden med kompletterande kompetens, till exempel genmodifierade organismer, dioxiner och PCB. Inom nämnda områden är Livsmedelsverket nationellt referenslaboratorium för både livsmedel och foder. Det finns även områden där beröringsytorna mellan de två myndigheterna är begränsade, till exempel sjukdomar hos djur som inte använd för produktion av livsmedel.

Utredningen anser att personalens kompetens kan användas mer effektivt och vidareutvecklas genom att laboratorieverksamheterna samordnas. Den samlade kompetensen blir bredare och den kritiska massan inom olika sakområden större. Därtill lägger en större personalstyrka grunden för en mer uthållig diagnostisk beredskap vid kris.

Laboratorieverksamhet ställer särskilda krav på lokaler och utrustning. De två myndigheternas laboratorielokalerna är väl tilltagna. På SVA finns ett överskott av lokaler i relation till den egna verksamheten. Det finns enheter med hög nyttjandegrad, men också laborietunga enheter med en nyttjandegrad på mellan 50 och 70 procent. Lokaler upplåts också för andra myndigheters verksamhet. Djurhuset nyttjas till exempel till 75 procent av Uppsala universitet och Karolinska sjukhuset. I lokalerna finns också gemensamma laboratorier för SVA och Sveriges lantbruksuniversitet (virologi) respektive för SVA och Livsmedelsverket (beredskapsdiagnostik). Möjligheten att förtäta verksamheten har uppmärksamats av SVA. Myndigheten planerar för närvarande en ombyggnad av laboratorielokalerna som kommer att förtäta verksamheten betydligt. På Livsmedelsverket finns vissa möjligheter att

förtäta verksamheten, främst vid de kemiska laboratorierna. En mer betydande förtätning förutsätter en ombyggnation av lokalerna.

Säkerhetslaboratorier är särskilt resurskrävande. I dag har både Livsmedelsverket och SVA säkerhetslaboratorier. Myndigheterna har bland annat bakteriologiska säkerhetslaboratorier med delvis överlappande funktion, till exempel när det gäller EHEC. Därtill har de två myndigheterna ett gemensamt säkerhetslaboratorium i SVA:s lokaler.

Utrustningen vid laboratorierna har en inte obetydlig outnyttjad kapacitet. Nyttjandegraden understiger 60 procent för mer än 50 procent av specialutrustningen. Det finns flera tänkbara förklaringar till den låga nyttjandegraden. En förklaring är att små flöden leder till överkapacitet. En annan är att kapacitetsmässiga begränsningar på viss utrustning kan skapa flaskhalsar som begränsar möjligheten att fullt ut använda annan utrustning. En tredje förklaring är att en viss överkapacitet kan vara motiverad av beredskapsskäl. Det finns även en inte obetydlig outnyttjad analyskapacitet.

I detta sammanhang bör noteras att bedömningarna av resursutnyttjandet utgår från förutsättningarna att personalstyrkan är lika stor och att verksamheten bedrivs på samma sätt som i dag. Det innebär till exempel att det finns en möjlighet att mer intensivt använda befintliga lokaler och utrustning genom att bedriva arbetet i skift. Enligt uppgift ska skiftgång vara vanligt förekommande vid privatägda laboratorier. Utredningen anser att resurserna i form personal, lokaler och utrustning kan användas mer effektivt genom att laborieverksamheterna samordnas.

Det är utredningens uppfattning att resurserna i form av personal, lokaler och utrustning både kan användas mer effektivt. Detta är även en uppfattning som ledningarna för Livsmedelsverket och SVA har framfört till utredningen.

Utredningen har övervägt två organisatoriska alternativ: ett fördjupat samarbete mellan befintliga myndigheter eller en fusion av verksamheterna i en myndighet. Genom att inom en myndighet samla verksamheterna skapas en tydlig beslutsordning för personal, lokaler och utrustning. På sikt möjliggör en fusion vinster genom att reducera parallell kompetens och kapacitet, att skapa större flöden och därmed underlag för högre kapacitetsutnyttjande av lokaler och utrustning samt att minska overheadkostnader för administration, tekniskt stöd, ackreditering, etc. Vidare reduceras behovet av vad som framstår som en resurskrävande samverkan mellan

myndigheterna, exempelvis kring referenslaboratorier. Samtidigt medför givetvis en fusion omedelbara kostnader i form av ombyggnad och tillbyggnad av lokaler, flyttkostnader och driftstörningar. Sammantaget bedömer utredningen att en fusion av laboratorieverksamheterna i en myndighet är det organisatoriska alternativ som skapar bäst förutsättningar för att realisera den potential till effektivisering som utredningen identifierat.

Sammanfattningsvis anser utredningen att utveckling och validering av nya analysmetoder och andra uppgifter förknippade med funktionen som nationellt referenslaboratorium bör vara statliga uppgifter. Vidare anser utredningen att en fusion av laboratorieverksamheterna vid Livsmedelsverket och SVA möjliggör betydande effektiviseringar. Personalens kompetens kan tas till vara bättre och lokalernas och utrustningens nyttjandegrad kan öka. Därtill följer med en större personalstyrka en större kritisk massa för nationella referenslaboratorier och större uthållighet vid beredskap.

Utredningen föreslår sålunda att laboratorieverksamheterna vid Livsmedelsverket och SVA överförs till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och att den nya myndigheten har som uppgift att vara centrallaboratorium och nationellt referenslaboratorium inom livsmedelskedjan i Sverige. Detta kräver ändringar av de regeringsbeslut och förordningar som ligger till grund för de uppdrag som Livsmedelsverket och SVA i dag har som nationellt referenslaboratorium. Därtill bör uppgiften som centrallaboratorium och nationellt referenslaboratorium inom livsmedelskedjan regleras som en uppgift i instruktionen för Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

7.7.2 Internationell samverkan kring referenslaboratorier

| |
|---|
| <p>Utredningens förslag: Sverige bör aktivt söka samarbete med andra länder kring nationella referenslaboratorier.</p> |
|---|

Skälen för utredningens förslag: Enligt förordning (EG) nr 882/2004 kan en medlemsstat utse nationella referenslaboratorier i andra medlemsstater och ett enskilt laboratorium vara referenslaboratorium för mer än en medlemsstat.

Inom ramen för det nordiska samarbetet undersöks enligt uppgift för närvarande möjligheterna att samarbeta kring nationella

referenslaboratorier. I fokus står områden med liten verksamhet, där det är särskilt svårt och kostsamt för mindre länder att upprätthålla nödvändig kompetens och kapacitet.

Både Livsmedelsverket och SVA har till utredningen framfört uppfattningen att myndighetens uppgift att på många områden vara nationellt referenslaboratorium kräver stora resurser och att det, eftersom inga ytterligare anslag har tillförts för denna uppgift, är svårt att utföra den på ett tillfredställande sätt.

Utredningen anser att Sverige aktivt bör söka samarbete med andra länder, i ett första steg inom Norden, kring nationella referenslaboratorium. I linje med detta anser utredningen att regeringen bör ge Livsmedelssäkerhetsmyndigheten i särskilt uppdrag att närmare utreda inom vilka områden Sverige kan axla ett ansvar som referenslaboratorium även för andra länder respektive inom vilka områden det kan vara lämpligt att för Sverige utse referenslaboratorium i andra länder.

7.7.3 Rutindiagnostiken begränsas

Utredningens förslag: Den produktion av rutindiagnostik som i dag bedrivs i konkurrens på en fungerande privat marknad bör successivt begränsas till områden där särskilda skäl motiverar ett statligt åtagande.

Skälen för utredningens förslag: SVA bedriver i dag en omfattande produktion av rutindiagnostik i meningen valigt förekommande analyser i företrädesvis stora volymer. År 2007 uppgick SVA:s intäkter från diagnostik till knappt 90 mkr. Detta ska ställas i relation till att den svenska marknaden för veterinärmedicinsk diagnostik bedöms omsätta cirka 215 mkr. Försäljningen av rutindiagnostik sker i huvudsak i konkurrens på fungerande marknader. De privata laboratorierna erbjuder dock i första hand analystjänster inom områden med stora volymer. Analyser med små volymer förefaller inte vara kommersiellt intressanta och det saknas i princip privata initiativ.

Både Livsmedelsverket och SVA framhåller rutindiagnostikens betydelse för att upprätthålla nödvändig ackreditering. Vidare framhåller SVA att försäljning av analystjänster är ett för staten

ekonomiskt fördelaktigt sätt att upprätthålla nödvändig kapacitet för diagnostisk beredskap.

När det gäller det senare ska dock noteras att Jordbruksverket är den enskilt största köparen av diagnostiska tjänster. Därtill finansierar Jordbruksverket i vissa fall andra organisationers inköp. Även andra myndigheter är betydande köpare av diagnostiska tjänster från SVA. Betydande delar av SVA:s avgiftsintäkter härrör sålunda från anslag som tilldelats andra myndigheter, vilket för staten som helhet innebär att avgifter från privata köpare endast utgör en mindre del av finansieringen av den diagnostiska beredskapen.

Det är utredningens generella bedömning att den statliga produktionen av rutindiagnostik kan och bör minska i omfattning. Den definitiva avgränsningen av det statliga åtagandet med avseende på rutindiagnostik kräver dock en mer detaljerad analys som ligger bortom uppdraget för föreliggande utredning. Utredningens uppfattning är att den statliga produktionen av rutindiagnostik bör prövas restriktivt i de fall privata initiativ finns i syfte att i möjligaste mån undvika statligt intrång på fungerande marknader. Vid denna prövning bör hänsyn dock även tas till rutindiagnostikens betydelse för att upprätthålla nödvändig ackreditering och tillfredsställande diagnostisk beredskap på ett samhällsekonomiskt försvarbart sätt. Det kan innebära att det i vissa fall kan vara motiverat att i statlig regi bedriva rutinanalys i konkurrens med privata laboratorier.

Utredningen anser att regeringen bör ge ett särskilt uppdrag till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten att pröva möjligheten och lämpligheten att begränsa rutindiagnostik för att undvika statligt intrång på fungerande marknader. I denna prövning bör hänsyn tas till rutindiagnostikens betydelse för upprätthållande av nödvändig ackreditering och diagnostisk beredskap.

7.7.4 Försäljningen av laboratorieprodukter upphör

| |
|---|
| <p>Utredningens förslag: Den försäljning av laboratorieprodukter som i dag bedrivs vid SVA ska upphöra i statlig regi.</p> |
|---|

Skälen för utredningens förslag: SVA och i mindre utsträckning Livsmedelsverket bedriver produktion och försäljning av vissa labo-

ratorieprodukter. År 2007 uppgick intäkterna från försäljningen till cirka 2 mkr vid Livsmedelsverket och 14 mkr vid SVA. Denna verksamhet bedrivs ofta i konkurrens med privata aktörer. Det argument som bland annat SVA använder för att motivera försäljningen av laboratorieprodukter är att det finns samproduktionsfördelar med annan verksamhet, vilket indikerar att det i första hand bör röra sig om försäljning av överskott. Av den produktion av blodprodukter från häst, nöt, får och höns som SVA i dag bedriver säljs cirka 90 procent till externa kunder. Verksamheten har under de senaste åren genererat inte obetydliga överskott. Av den övriga produktionen av laboratorieprodukter säljs cirka 50 procent till externa kunder. Utredningen anser att detta inte kan betraktas som försäljning av överskottsproduktion. Vidare bedömer utredningen att försäljningen sker i konkurrens på en fungerande privat marknad.

Utredningen anser mot denna bakgrund att den produktionen och försäljningen av laboratorieprodukter som i dag bedrivs vid SVA bör upphöra i statlig regi. Detta regleras lämpligen genom att i instruktionen för Livsmedelssäkerhetsmyndigheten i enlighet med detta begränsa de varor och tjänster för vilka myndigheten får ta ut avgift.

7.7.5 Fortsatt kompetensprovning

Utredningens förslag: Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör bedriva kompetensprovning inom områdena livsmedel och dricksvatten.

Skälen för utredningens förslag: Livsmedelsverket är i dag den enda leverantören i Sverige av kompetensprovning inom områdena livsmedel och dricksvatten. Det finns dock flera utländska organisationer med liknande program. År 2007 uppgick intäkterna från denna verksamhet till cirka 4 mkr. Utredningen anser att kompetensprovning är en verksamhet som ligger i linje med ett uppdrag som referenslaboratorium och att den följaktligen är en uppgift som bör ingå i det statliga åtagandet. Det ska dock beaktas att kombinationen av att bedriva egen analysverksamhet och kompetensprovning av andra laboratorier rymmer ett potentiellt kon-

kurrensproblem, då den senare verksamheten ger insyn i verksamheten vid konkurrerande laboratorier.

Av livsmedelssäkerhetens instruktion bör sålunda framgå att myndigheten får ta ut avgifter för kompetensprovning.

7.7.6 Samarbete med Smittskyddsinstitutet

Utredningens förslag: Möjligheterna till samarbete mellan Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och Smittskyddsinstitutet kring laboratorieresurser bör undersökas.

Skälen för utredningens förslag: I dag förfogar både SVA och Smittskyddsinstitutet över betydande laboratorieresurser. Utifrån ett statligt helhetsperspektiv är det angeläget att statens olika laboratorieverksamheter samordnas för att resurserna ska användas optimalt. Utredningen bedömer att det finns möjligheter att effektivare utnyttja de statliga laboratorieresurserna genom ett närmare samarbete mellan Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och Smittskyddsinstitutet. I detta sammanhang bör noteras att det pågår ett samarbete mellan Livsmedelsverket och SVA samt Totalförsvarets forskningsinstitut och Smittskyddsinstitutet som syftar till att stärka den svenska nationella diagnostiska beredskapen genom att samordna och mer effektivt använda den kompetens och de resurser som finns vid myndigheterna. Utredningen anser att detta samarbete kan och bör utvecklas.

Utredningen förordar att regeringen ger ett särskilt uppdrag till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och Smittskyddsinstitutet att föreslå åtgärder för att optimera användningen av de två myndigheternas laboratorieresurser.