

Kommittédirektiv

Myndighetsstrukturen inom
livsmedelskedjan



Dir.
2007:166

Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Livsmedelsverket samt Fiskeriverket. Syftet är att tydliggöra ansvarsfördelningen och effektivisera verksamheterna samt pröva omfattningen av det offentliga åtagandet och konkurrensutsatt verksamhet vid dessa myndigheter.

Utredaren ska föreslå hur myndigheterna ska vara organiserade, dimensionerade och lokaliserade. Utredaren ska utarbeta de författningstexter som behövs för att genomföra de förslag som läggs fram. Förslagen bör kunna leda till effektiviseringar, minskade statliga utgifter och ett minskat offentligt åtagande.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 oktober 2008.

Bakgrund

SVA grundades 1911. Livsmedelsverket bildades 1972, då Kungliga veterinärstyrelsen delades upp i Statens livsmedelsverk och Lantbruksstyrelsen. Delar av verksamheten vid Statens institut för folkhälsan och Kommerskollegium fördes då också till Statens livsmedelsverk. Fiskeriverket bildades 1991, då den tidigare Fiskeristyrelsen och de länsvisa fiskenämnderna omorganiserades. Statens jordbruksverk bildades 1991 och ersatte då Lantbruksstyrelsen och Statens jordbruksnämnd. År 2004 bilda-

des Djurskyddsmyndigheten, denna upphörde 2007 varvid uppgifterna inordnades i Jordbruksverket. SVA och Livsmedelsverket är lokaliserade till Uppsala. Jordbruksverkets huvudkontor finns i Jönköping och Fiskeriverkets i Göteborg.

Sedan 1991 har det inte skett några större förändringar i myndighetsstrukturen såvitt avser här aktuellt område. Det har dock skett många förändringar i samhället. En av de förändringar som haft störst betydelse för myndigheterna är Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Mot bakgrund av EU-medlemskapet gjordes 1998 en översyn av fiskeridistributionen, särskilt i fråga om Fiskeriverket (Fiskeridistributionen i ett EU-perspektiv, SOU 1998:24).

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, finansplan) att det med tanke på den omfattning den statliga myndighetsorganisationen nu fått finns anledning att se över hela verksamheten. Regeringen anser det viktigt att genom en översyn ta ett samlat grepp på hela den statliga myndighetsstrukturen. En viktig princip för översynen är att framtidens myndigheter ska fokusera på statens kärnuppgifter. Antalet myndigheter bör också minska.

I budgetpropositionen 2007 angav regeringen också att organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument men att den statliga myndighetsstrukturen blivit komplicerad och svåröverskådlig.

Mot bakgrund av bl.a. ovanstående beslutade regeringen den 21 december 2006 att tillkalla en utredning för översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123). Utredningen har antagit namnet Förvaltningskommittén.

Behovet av en utredning

Otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna

Större delen av den lagstiftning som berör Jordbruksverket, SVA, Livsmedelsverket och Fiskeriverket är harmoniserad inom EU. Alla myndigheterna har stor betydelse för Sveriges

arbete inom EU och är de myndigheter som tillämpar lagstiftningen nationellt inom respektive ansvarsområde.

Fram till ikraftträdandet av de hygien- och kontrollförfordningar (Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002, (EG) nr 852/2004, (EG) nr 853/2004, (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004) som beslutats i EU har uppdelningen av ansvarsområden inom den s.k. livsmedelskedjan varit någorlunda tydlig och enkel.

Livsmedelslagstiftningen är tillämplig på alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan, från jord till bord. Detta innebär att kontroll enligt livsmedelslagstiftningen ska ske även i primärproduktionen, vilken tidigare i princip inte omfattades. Det har ibland varit svårt att avgöra vilken myndighet som ska vara ansvarig central kontrollmyndighet eftersom en och samma produktion kan omfattas av flera olika lagstiftningsområden. Likaså har denna oklarhet i ansvarsfördelningen lett till att resurserna i vissa delar utnyttjats på ett ineffektivt sätt.

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Fiskeriverket har samtliga i uppgift att antingen utföra operativ kontroll inom livsmedelskedjan eller att lämna stöd till och samordna de myndigheter som utför kontrollen. Samma företag kan i många fall vara föremål för kontroll inom flera myndigheters ansvarsområden. Dessa kontroller är inte i samtliga fall samordnade och vissa skillnader i hur kontrollen utförs finns mellan områdena. Detta kan orsaka såväl osäkerhet som onödigt stora kostnader för de berörda företagen.

Vidare finns risk att likartade verksamheter vid olika myndigheter överlappar varandra eller bedrivs på ett ineffektivt och för skattebetalarna onödigt dyrt sätt. Gränsdragningsproblem kan även finnas gentemot andra myndigheter än de ovan nämnda, exempelvis Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket. Även gränsdragningen gentemot dessa bör klargöras.

Olika modeller för att värdera och hantera risker

En viktig del av myndigheternas arbete är att värdera, hantera och kommunicera de risker som kan finnas inom områdena växtskydd, foder, djurhälsa och livsmedel. Riskanalysen brukar delas in i de tre momenten riskvärdering, riskhantering och riskkommunikation. Vid riskvärderingen bedömer man genom en vetenskapligt baserad analys hur farlig en företeelse är, exempelvis baserat på hur skadligt ett ämne eller en mikroorganism är och i vilken utsträckning som människor eller djur exponeras. För detta krävs vetenskaplig kompetens under kontinuerlig utveckling för att kunna göra sammanfattande bedömningar av kunskapsfältet. I nästa steg vägs andra aspekter in än de rent vetenskapliga för att hantera riskerna. Riskhanteringen innebär att man fattar beslut om, och i så fall på vilket sätt, risken ska hanteras. Riskhanteringen omfattar även kontroll av effekten av de fattade besluten.

Arbetet med riskanalys kan organiseras på olika sätt, exempelvis har Livsmedelsverket ansvar för att såväl värdera risker som att hantera dessa. Inom området för foder och djurhälsa är ansvaret för riskanalysen delat mellan SVA, som är den riskvärderande myndigheten, och Jordbruksverket, som är den riskhanterande myndigheten. Alla myndigheter som är involverade i arbetet med riskanalysens två första steg är aktiva i arbetet med riskkommunikation.

Såväl Livsmedelsverket som SVA har egna laboratorier till sitt förfogande för bl.a. riskvärdering och kontroll. Även Smittskyddsinstitutet gör bl.a. riskanalyser inom angränsande områden. Eftersom riskanalys är en viktig del av arbetet i livsmedelskedjan bör det utvärderas hur analysen sker på ett för samhället så bra sätt som möjligt.

Verksamhet utanför livsmedelskedjan

En stor del av Fiskeriverkets och Jordbruksverkets verksamheter avser frågor som ligger utanför det som brukar benämnas livsmedelskedjan. Båda myndigheterna är t.ex. ansvariga för genomförandet av olika utvecklingsprogram för att diversifiera fiskerinäringen respektive landsbygdens näringsliv. Jordbruks-

verket ansvarar även för utbetalning och kontroll av ett antal EG-stöd till jordbruket samt för samordning av länsstyrelsernas stödutbetalningar. I syfte att effektivisera denna verksamhet beslutade regeringen den 4 oktober 2007 att tillkalla en utredare för att se över administrationen, organiseringen och kontrollen av jordbruksstöden (dir. 2007:138). Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Fiskeriverket har ett sektorsansvar för miljön. Jordbruksverket och Fiskeriverket ansvarar även för delar av fast ställda miljömål. Dessa frågor berörs för Fiskeriverkets del av Havsmiljöutredningen (dir. 2006:87).

Forskningsverksamhet vid myndigheterna

De berörda myndigheterna bedriver forskningsverksamhet som kan vara av olika karaktär. Denna verksamhet är i några fall tämligen omfattande och spänner från akademisk forskning till att ta fram underlag för lagstiftningsarbete och myndighetens riskvärderingar. Huvuddelen av denna verksamhet har dock karaktären av kunskapsuppbyggnad och kunskapsförmedling som inte skulle vara aktuell att bedriva vid universitet och högskolor. Användning av begreppet forskning för att beskriva denna verksamhet kan därför delvis vara vilseledande.

Konkurrensutsatt verksamhet

Samtliga de berörda myndigheterna bedriver även verksamhet som inte finansieras med statliga anslag. I många fall handlar detta om avgiftsfinansierad offentlig kontroll där myndigheterna tar ut en avgift för att genomföra kontrollen. Dessa avgifter ska beräknas utifrån principen om full kostnadstäckning.

Flera myndigheter bedriver dessutom verksamhet där man snarast konkurrerar med aktörer på den öppna marknaden. Det bör ifrågasättas i vilken utsträckning staten ska ägna sig åt verksamhet som i vissa fall sannolikt faller utanför ramen för det offentliga åtagandet. Om staten bedriver sådan verksamhet kan det lätt uppkomma tveksamheter om s.k. korssubventionering mellan de olika delarna. Risker är stora att denna typ av verksamhet snedvrider konkurrensen och leder till en sämre fungerande marknad.

Enklare för företag

Ett av regeringens mål är att det ska vara enklare att starta och driva företag i Sverige. Som ett led i detta ska företagens administrativa börda minska med 25 procent till 2010. Detta innebär såväl att de regelverk som riksdag, regering och myndigheter utfärdar ska vara så enkla som möjligt som att företagens kontakter med myndigheter bör kunna ske på enklast möjliga sätt.

Uppdraget till utredaren

Utredaren ska göra en översyn av myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan och göra en analys och översyn av Jordbruksverket, SVA, Livsmedelsverket samt Fiskeriverket och deras respektive verksamheter. Översynen syftar till att lägga fram förslag för att förtydliga och effektivisera myndighetsorganisationen samt pröva omfattningen av det offentliga åtagandet och konkurrensutsatt verksamhet vid dessa myndigheter. Förslagen bör kunna leda till minskade statliga utgifter och ett minskat offentligt åtagande.

Utredaren ska föreslå en effektiv myndighetsstruktur som underlättar styrning, samordning, kontroll och uppföljning av såväl myndigheternas verksamhet inom livsmedelskedjan som andra uppgifter som myndigheterna har. Utredaren ska vidare beakta hur interaktionen mellan de riskvärderande och riskhanterande verksamheterna bör organiseras för att uppnå effektivast möjliga resultat i förhållande till myndigheternas uppdrag. Utredaren ska pröva möjligheten att skapa en sammanhållen myndighetsstruktur för livsmedelskedjan och även värdera möjligheten att åstadkomma de önskade resultaten inom befintlig organisation. Utredaren ska föreslå hur myndigheten eller myndigheterna ska vara organiserade, dimensionerade och lokaliserade. I övervägandena om lokalisering bör nuvarande verksamhetsorter beaktas. Utredaren ska, om detta blir aktuellt, föreslå namn på eventuella nya myndigheter.

Utredaren ska noga överväga omfattningen av det offentliga åtagandet och identifiera eventuella uppgifter som inte bör ingå i myndigheternas fortsatta verksamhet samt föreslå hur och vid

vilken tidpunkt en omstrukturering av sådan verksamhet ska ske.

Utredaren ska analysera i vilken utsträckning myndigheterna bör bedriva forskningsverksamhet och kunskapsuppbyggande verksamhet, i vilken omfattning denna överlappar verksamhet vid andra myndigheter eller annan forskning som bedrivs vid universitet och högskolor samt föreslå hur sådan verksamhet kan effektiviseras och utvecklas eller i vilken omfattning den bör omstruktureras. Utredaren bör i detta beakta forskningens relevans och kvalitet.

Utredaren ska i sitt arbete inte beröra administrationen av jordbruksstöd då denna är föremål för annan utredning (dir. 2007:138). Utredaren ska dock beakta de kopplingar som finns för primärproduktionen i form av tvärvillkor och register. Utredaren ska inte heller lämna förslag kring förändring av det kommunala ansvaret för livsmedelskontroll.

I arbetet ska utredaren beakta den betydelse som myndigheterna har för Sveriges arbete i EU och hur detta arbete kan bedrivas på bästa sätt. Vidare ska utredaren vid utarbetandet av förslag beakta effekterna på myndigheternas samarbete med länsstyrelserna.

Utredaren ska i sina förslag beakta möjligheten att minska den administrativa bördan för företagen respektive andra myndigheter.

Utredaren ska utarbeta förslag till de författningstexter som behövs för att genomföra utredarens förslag.

Utredaren ska redovisa personal- och anslagsmässiga konsekvenser av de förslag som läggs fram.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren ska samråda med Havsmiljöutredningen (dir. 2006:87), Förvaltningskommittén (dir. 2006:123) och Utredningen av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden (dir. 2007:138).

Utredaren ska i arbetet göra jämförelser med hur motsvarande verksamheter har organiserats i ett urval av andra länder inom EU och i närområdet.

Utredaren ska hålla berörda myndigheter och intresseorganisationer informerade om arbetet och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

(Jordbruksdepartementet)