

Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi



Innehåll

Sammanfattning	5
1 Lagförslag	7
1.1 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).....	7
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	14
2 Inledning	15
3 Nuvarande förhållanden	17
3.1 Gällande bestämmelser	17
3.1.1 Djurskydds-, livsmedels- och foderlagstift- ningen i korthet	17
3.2 Offentlig kontroll	18
3.2.1 Kontrollförordningen.....	18
3.2.2 Särskilt om offentlig kontroll	19
3.3 Tvärvillkor	21
4 Nuvarande kontrollorganisation	25
4.1 Djurskyddskontrollens organisation	25

4.2	Finansieringen av djurskyddskontrollen	28
4.3	Organisationen av kontrollen av livsmedel och foder	29
4.4	Finansieringen av livsmedels- och foderkontrollen	31
5	Överväganden och förslag.....	33
5.1	Ansvar för djurskyddskontrollen.....	33
5.1.1	Brister i den offentliga djurskyddskontrollen.....	33
5.1.2	Ansvarskommitténs betänkande.....	36
5.1.3	Länsstyrelserna får ansvaret för djurskydds- kontrollen	38
5.1.4	Verksamhetstillstånd enligt 16 § djurskydds- lagen.....	46
5.2	Ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen.....	47
5.3	Finansiering av kontrollen av djurskydd samt livs- medel och foder i primärproduktionen	53
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	57
7	Konsekvenser	59
7.1	Konsekvenser för det allmänna	59
7.2	Konsekvenser för enskilda.....	64
7.3	Konsekvenser för företagen	65
8	Författningskommentarer	67
8.1	Förslaget till ändringar i djurskyddslagen (1988:534)	67
8.2	Förslaget till ändringar i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	69

Sammanfattning

Mot bakgrund av vissa återkommande brister i den offentliga djurskyddskontrollen – bl.a. i likvärdigheten och möjligheten att garantera att gemenskapens bestämmelser om offentlig kontroll efterlevs – finns ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp den offentliga djurskyddskontrollen. I promemorian föreslås därför att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd samt kommunernas ansvar för att pröva tillstånd till yrkesmässig verksamhet med bl.a. sällskapsdjur ska flyttas över till länsstyrelserna. Överflyttningen innebär att kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet kommer att upphöra.

I promemorian föreslås också att kommunernas ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen ska föras över från kommunerna till länsstyrelserna.

Det föreslås vidare att den offentliga kontroll som länsstyrelserna utför enligt djurskyddslagen (1988:534), livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter ska bekostas av allmänna medel.

Förslagen föranleder vissa ändringar i djurskyddslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter. De föreslagna ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

1 Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534)¹
dels att 24 c–24 f, 25 c och 25 d §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 24 c, 24 d, 24 e och 24 f §§ ska utgå,
dels att punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2006:809) om ändring i djurskyddslagen (1988:534) ska upphöra att gälla,
dels att 16, 24, 24 a, 25, 25 b, 26, 32 och 38 §§ ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §²

Tillstånd till verksamheten <i>skall</i> den ha som yrkesmässigt eller i större omfattning	Tillstånd till verksamheten <i>ska</i> den ha som yrkesmässigt eller i större omfattning
1. håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur eller tar emot sällskapsdjur för förvaring eller utfodring,	

¹ Lagen omtryckt 2003:1077.

² Senaste lydelse 2007:362.

2. håller, föder upp, upplåter eller säljer hästar eller tar emot hästar för förvaring eller utfodring eller använder hästar i rid-skoleverksamhet, eller

3. föder upp pälsdjur.

Frågor om tillstånd prövas av den *eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. En sådan nämnd* får också återkalla ett beviljat tillstånd.

Vid tillståndsprövningen *skall* särskild hänsyn tas till att den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och att de anläggningar i vilka verksamheten *skall* bedrivas är lämpliga från djurskyddssynpunkt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. villkoren för att en verksamhet *skall* anses vara av större omfattning,

2. undantag från första stycket.

Regeringen får föreskriva eller, i samband med ett beslut enligt 24 d § första stycket, i det enskilda fallet besluta att frågor om beviljande och återkallande av tillstånd, i stället för vad som sägs i andra stycket, skall prövas av länsstyrelsen.

Frågor om tillstånd prövas av den *myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten* får också återkalla ett beviljat tillstånd.

Vid tillståndsprövningen *ska* särskild hänsyn tas till att den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och att de anläggningar i vilka verksamheten *ska* bedrivas är lämpliga från djurskyddssynpunkt.

1. villkoren för att en verksamhet *ska* anses vara av större omfattning,

24 §³

Offentlig kontroll av efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna utövas av länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer.

En kommuns offentliga kontroll skall fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Offentlig kontroll av efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna utövas av länsstyrelserna och andra statliga myndigheter i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Den myndighet som utövar offentlig kontroll ska ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

24 a⁴

De kontrollmyndigheter som regeringen bestämmer samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar vid behov råd och hjälp i denna verksamhet.

Den myndighet som utövar

Den kontrollmyndighet som regeringen bestämmer samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar vid behov råd och hjälp i denna verksamhet.

Den myndighet som utövar

³ Senaste lydelse 2007:362.

⁴ Senaste lydelse 2007:362.

offentlig kontroll *skall* genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna.

offentlig kontroll *ska* genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna.

25 §⁵

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur offentlig kontroll *skall* bedrivas, och

2. skyldighet för *en kontrollmyndighet eller* ett kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen att lämna information till *en sådan samordnande kontrollmyndighet* som avses i 24 a § första stycket.

1. hur offentlig kontroll *ska* bedrivas, och

2. skyldighet för ett kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen att lämna information till *den samordnande kontrollmyndigheten* som avses i 24 a § första stycket.

25 b §⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för offentlig kontroll enligt lagen, de föreskrifter som har

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift
1. för offentlig kontroll enligt lagen, de föreskrifter

⁵ Senaste lydelse 2007:362.

⁶ Senaste lydelse 2007:362.

meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. *Bemyndigandet innefattar rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att ta ut sådan avgift.*

som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, och

2. i ärenden enligt lagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av avgifter som tas ut av myndigheter och av kontrollorgan.

26 §⁷

Utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen *eller vad som särskilt anges i 24 e §* får en kontrollmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna *skall* följas.

Utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får en kontrollmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna *ska* följas.

Förelägganden och förbud enligt första stycket eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får förenas med vite, dock inte i fall som avses i 29 §.

⁷ Senaste lydelse 2006:809.

Om någon inte rättar sig efter lagen, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna, får kontrollmyndigheten besluta om rättelse på hans eller hennes bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

32 §⁸

Utan hinder av vad i 31 § 1 föreskrivs om tillsägelse och rättelse *skall* länsstyrelsen, *en kontrollmyndighet* eller polismyndigheten besluta att ett djur som är utsatt för lidande omedelbart *skall* omhändertas om

Utan hinder av vad i 31 § 1 föreskrivs om tillsägelse och rättelse *ska* länsstyrelsen eller polismyndigheten besluta att ett djur som är utsatt för lidande omedelbart *ska* omhändertas om

1. det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälp,
2. ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas, eller
3. det i övrigt bedöms oundgängligen nödvändigt från djurskyddssynpunkt.

Om beslutet har meddelats av *någon annan än länsstyrelsen, skall* beslutet underställas länsstyrelsen, som snarast *skall* avgöra om det skall fortsätta att gälla.

Om beslutet har meddelats av *polismyndigheten, ska* beslutet underställas länsstyrelsen, som snarast *ska* avgöra om det skall fortsätta att gälla.

Omhändertagandet *skall* ske genom polismyndighetens försorg.

Omhändertagandet *ska* ske genom polismyndighetens försorg.

⁸ Senaste lydelse 2006:809.

38 §⁹

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut, som en statlig förvaltningsmyndighet i särskilt fall meddelat enligt lagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet får överklagas hos regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.
 2. För beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser om överklagande.

⁹ Senaste lydelse 2007:362.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Offentlig kontroll av efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen samt de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna utövas av Statens jordbruksverk, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer.

En kommuns uppgift *skall* fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Regeringen får meddela föreskrifter om att kontrolluppgifter får överlämnas från en statlig myndighet till en annan statlig myndighet.

Offentlig kontroll av efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen samt de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna utövas av Statens jordbruksverk, *länsstyrelserna*, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer.

En kommuns uppgift *ska* fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2 Inledning

Det är av central betydelse att den offentliga kontrollen av djurskyddet är god, effektiv och likvärdig över hela landet. Djur ska ha samma starka djurskydd, oavsett i vilken del av landet som de finns. Kraven på en god styrning, samordning och uppföljning av den offentliga kontrollen har ökat sedan Sverige blev medlem i Europeiska unionen (EU). Sedan EU införde gemensamma bestämmelser om den offentliga kontrollen år 2006 har kraven på kontrollen skärpts ytterligare.

Med beaktande av det anförda och mot bakgrund av vissa återkommande brister i den offentliga djurskyddskontrollen, bl.a. i likvärdigheten i kontrollerna, finns det ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp kontrollen. Så som läget är i dag är det svårt för Sverige att garantera att EG-regelverket på området till fullo efterlevs.

Liksom på djurskyddsområdet är det naturligtvis väsentligt att den offentliga kontrollen av livsmedel och foder är god, likvärdig och effektiv. Konsumenterna har rätt till säkra livsmedel. En förutsättning för det är att det finns en väl fungerande kontroll som täcker hela livsmedelskedjan från jord till bord. Kontrollen över livsmedel och foder i primärproduktionen utövas i dag av kommunerna. Kontrollen bygger på en riskvärdering. En verksamhet med stora risker från hälso- och redlighetssynpunkt ska kontrolleras mer frekvent än verksamheter i vilka riskerna bedöms vara låga.

När det gäller kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen bedöms riskerna i allmänhet vara förhållandevis låga varför kontrollfrekvensen för denna typ av verksamhet

normalt sett är låg. Detta leder till att antalet kontroller som kommunerna utför per år är mycket blygsamt. Det kan befaras att en sådan låg kontrollfrekvens medför vissa kompetensproblem för kommunerna.

De s.k. tvärvillkoren som är kopplade till att jordbrukare ska få gårdsstöd innebär bl.a. att jordbrukaren ska sköta sin jordbruksmark enligt särskilda skötselkrav och följa vissa verksamhetskrav inom bl.a. områdena folkhälsa, djurhälsa och djurskydd. Kontrollen av efterlevnaden av tvärvillkoren av djurskydd, livsmedel och foder är i dag ett kommunalt ansvar. Sverige har emellertid vid Europeiska gemenskapens kommissions (kommissionens) revisioner av tvärvillkorskontrollen ådragit sig kritik och riskerar nu finansiella sanktioner. Inom Regeringskansliet bereds därför för närvarande frågan om att fr.o.m. år 2008 flytta över ansvaret för tvärvillkorskontrollen från kommunerna till länsstyrelserna. En överflyttning av tvärvillkorskontrollen kan dock leda till vissa oönskade konsekvenser i form av bl.a. dubbla kontroller. Vid dubbla kontroller finns en risk för att kontrollmyndigheterna kommer till olika slutsatser om huruvida lagstiftningen på området efterlevs till fullo.

Mot bakgrund av de problem som här har nämnts är det nödvändigt att se över organisationen av den offentliga kontrollen på områdena djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen.

3 Nuvarande förhållanden

3.1 Gällande bestämmelser

3.1.1 Djurskydds-, livsmedels- och foderlagstiftningen i korthet

Djurskyddslagen

I djurskyddslagen (1988:534) och djurskyddsförordningen (1988:539) finns bestämmelser om hur husdjur och försöksdjur ska hållas och skötas. Lagen och förordningen omfattar även andra djur om de hålls i fångenskap. Författningarna kompletteras av myndighetsföreskrifter. Djurskyddslagen kompletteras sådana EG-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen har gett till känna vilka EG-förordningar som kompletteras av lagen i ett särskilt tillkännagivande till lagen. Härvid kan särskilt nämnas EG:s kontrollförordning (se avsnitt 3.2).

Djurskyddslagen innehåller vidare bestämmelser om kontrollmyndigheter, bemyndigande om avgifter, omhändertagande av djur, djurförbud, straff och överklagande m.m. I lagen finns även bestämmelser om olika åtgärder som kontrollmyndigheten får vidta för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter, exempelvis

förelägganden och förbud samt vissa skyldigheter som åvilar kontrollobjektet.

Livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter

Livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter innehåller i huvudsak bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i olika frågor på livsmedels- och foderområdena. Lagarna kompletteras i sin tur av livsmedelsförordningen (2006:813) och förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter samt av myndighetsföreskrifter. I likhet med djurskyddslagen kompletterar även livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter sådana EG-förordningar som faller inom respektive lags tillämpningsområde och som regeringen har gett tillkänna i Svensk författningssamling, dvs. bl.a. EG:s kontrollförordning.

På samma sätt som i djurskyddslagen innehåller lagarna vidare bestämmelser om kontrollmyndigheter, kontrollmyndigheternas befogenheter för att kunna utöva kontroll, skyldighet för kontrollobjektet att tillhandahålla hjälp vid kontroll, bemyndigande om avgifter, straff och överklagande m.m.

3.2 Offentlig kontroll

3.2.1 Kontrollförordningen

I Europaparlamentets och rådets förordning nr 882/2004 av den 26 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), finns regler om den kontroll

som medlemsstaterna ska ha för att säkerställa att foder- och livsmedelsföretagarna följer de regler som gemenskapen har ställt upp inom områdena foder, livsmedel, djurskydd och djurhälsa (kontrollförordningen).

Med offentlig kontroll avses kontroll som utförs av en behörig myndighet eller av EU:s inspektörer i syfte att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna.

3.2.2 Särskilt om offentlig kontroll

Kontrollförordningen innehåller grundläggande bestämmelser om hur den offentliga kontrollen ska organiseras och genomföras. Den reglerar både vilka skyldigheter som vilar på medlemsstaterna och vilka skyldigheter och uppgifter som åligger de behöriga myndigheterna.

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som det är lämpligt för att uppnå målen i förordningen. Kontrollerna ska vara riskbaserade och de ska vara opartiska, enhetliga och av god kvalitet. Kontrollerna ska särskilt beakta:

- Klarlagda risker som kan påverka foder- och livsmedels-säkerhet, djurhälsa eller djurskydd.
- Företagarnas tidigare resultat vid kontroller.
- Tillförlitligheten i företagarnas egenkontroll av verksamheten.
- Information som kan tyda på bristande efterlevnad av gällande bestämmelser.

Medlemsstaterna ska vidare utse de myndigheter som ska ansvara för att målen i förordningen nås (behöriga myndigheter). Medlemsstater som har gett mer än en myndighet behörighet att utföra offentliga kontroller ska säkerställa en effektiv och ändamålsenlig samordning mellan alla berörda behöriga myndigheter.

Kontrollförordningen slår fast förhållandevis detaljerade krav på den personal som ska utföra offentlig kontroll. Kontrollpersonalen ska ha den utbildning och erfarenhet som är lämplig och erforderlig för att kunna utföra sina uppgifter och kontrollen på ett enhetligt sätt. Personalen ska vidare kunna samarbeta över sina respektive kompetensområden, vara uppdaterad och få regelbunden vidareutbildning. I en bilaga till förordningen räknas ett antal kompetensområden upp som personalen ska ha utbildning i. I kompetensområdena ingår bl.a. kännedom om lagstiftningen och att kunna bedöma eventuella risker för människors och djurs hälsa eller för växtskyddet och miljön.

Vissa bestämmelser om finansieringen av den offentliga kontrollen finns också i kontrollförordningen. Det slås det fast att medlemsstaterna ska se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll. Varje medlemsstat får själv bestämma lämplig finansieringsform. En medlemsstat kan därför välja att finansiera kontrollen genom allmän beskattning, genom avgifter eller genom andra pålagor.

Om medlemsstaterna väljer att avgiftsfinansiera kontrollen finns dock i förordningen ett antal principer som ska ligga till grund för det nationella avgiftssystemet. Avgifterna får bl.a. inte överstiga ansvarig myndighets kostnader för löner, utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. Vid fastställandet av avgifterna ska företagets storlek, risknivå och geografiska begränsningar beaktas.

Kostnader för s.k. extra offentlig kontroll, dvs. sådan kontroll som ligger utöver kontrollmyndigheternas normala kontrollverksamhet, ska som huvudregel alltid debiteras den företagare som har ansvaret för den bristande efterlevnaden. Samma principer för avgiftens storlek ska gälla som vid ordinarie kontroll.

Slutligen innehåller kontrollförordningen även regler om hur gemenskapen ska övervaka medlemsländernas efterlevnad av lagstiftningen. Kommissionen ska genom revisioner kontrollera

att medlemsstaterna genomför den offentliga kontrollen i enlighet med kontrollförordningens mål.

3.3 Tvärvillkor

Allmänt om tvärvillkor

Gårdsstöd är ett inkomststöd som utgår till jordbrukare oberoende av produktionens inriktning. För att kunna få fullt gårdsstöd måste emellertid jordbrukaren uppfylla vissa villkor. Dessa s.k. tvärvillkor innebär att jordbrukaren måste sköta sin jordbruksmark enligt särskilda skötselkrav och följa vissa verksamhetskrav inom områdena miljö, folkhälsa, växtskydd, djurskydd och djurhälsa. Exempel på verksamhetskrav på djurskyddsområdet är bl.a. krav på hur ofta djuren ska ses till samt bestämmelser om avel och journaler. I vissa fall ställer de svenska reglerna högre krav på svenska jordbrukare än minimi-kraven i EG-lagstiftningen.

Bestämmelser om tvärvillkor

Genom rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, 21.10.2003, s. 1, Celex 32003R1782) reformerades den gemensamma jordbrukspolitiken på så sätt att tidigare stöd till produktion omvandlades till gårdsstöd. Utöver

ovan nämnda EG-rättsakt finns bestämmelser om gårdsstöd och tvärvillkor i lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter, förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd till jordbrukare m.m. och Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:85) om direktstöd.

För kontrollen av bl.a. gårdsstöden och tvärvillkoren har ett gemensamt regelverk upprättats inom EU genom kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, 30.4.2004, s. 18, Celex 32004R0796).

Organisationen av tvärvillkorskontrollen

Ansvar för kontrollen av efterlevnaden av tvärvillkoren är fördelad på olika myndigheter. Länsstyrelserna har kontrollansvar för verksamhetskrav som omfattar fågel- och habitatdirektiven, märkning, journalföring och registrering av djur samt skötselkrav för jordbruksmark. Livsmedelsverket ansvarar för kontrollen av användningen av hormoner och läkemedel. Jordbruksverket ansvarar för kontrollen av bekämpning av djursjukdomar och kommunerna är ansvariga för tvärvillkorskontrollen av bl.a. djurskydd, livsmedel och foder.

Samtliga kontrollresultat ska rapporteras till länsstyrelserna som fattar beslut om utbetalning av gårdsstöd efter eventuella avdrag. Jordbruksverket är också ansvarig utbetalningsmyndighet samt samordnande central myndighet för tvärvillkorskontrollen. Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen ska som expertmyndigheter tillhandahålla checklistor, kontrollinstruktioner och handledning till inspektörerna.

Jordbruksverket ska vidare löpande följa upp hur systemet för kontroll av tvärvillkoren fungerar på nationell nivå samt rapportera om det behövs några förändringar för att uppfylla de krav som EU ställer. Sådan rapportering har sänts in till Regeringskansliet i januari 2006 och i mars 2007.

Jordbruksverket har i juni 2007 analyserat och kommit med förslag vad gäller kontrollmodellen för tvärvillkor (dnr Jo2007/1896). Förslagen, som har remitterats till berörda myndigheter och organisationer, bereds för närvarande i Regeringskansliet.

När det gäller finansieringen av tvärvillkorskontrollen är det enligt en dom från EG-domstolen inte tillåtet att ta ut några avgifter av jordbrukarna för omkostnader gällande EU-stödutbetalningar där kontroll av tvärvillkor ingår. Tvärvillkorskontrollerna är därför avgiftsfria för jordbrukarna.

Problem med tvärvillkorskontrollen

Sedan tvärvillkoren infördes har det förekommit problem med kontrollen. Dessa problem har även föranlett kommissionen att i en skrivelse den 14 maj 2007 rikta allvarlig kritik mot Sverige. Bland annat har en tredjedel av kommunerna inte rapporterat in några kontrollresultat under åren 2005 och 2006. Vidare har kommunerna i vissa fall underlåtit att fylla i bedömningsvärde för ett eller flera av kriterierna; allvar, omfattning och varaktighet, vilket också ska göras enligt EG-bestämmelserna om tvärvillkor. Den bristande rapporteringen har lett till att EU:s krav på kontrollfrekvens – att minst en procent av antalet jordbrukare som söker direktstöd ska kontrolleras – inte har uppnåtts för varje kontrollmyndighet. Den bristande rapporteringen har också lett till att jordbrukare som inte skulle ha fått fullt stöd, ändå har kunnat få det. Kommissionen har även kritiserat att Jordbruksverket inte har tillgång till kommunernas riskanalyser eller har haft möjlighet att styra över urvalet av kontrollgårdar.

4 Nuvarande kontrollorganisation

4.1 Djurskyddskontrollens organisation

Enligt djurskyddslagen (1988:534) ska den offentliga kontrollen av efterlevnaden av såväl de EG-rättsliga bestämmelserna som den nationella djurskyddslagstiftningen utövas av länsstyrelserna, andra statliga myndigheter samt kommunerna, i enlighet med vad regeringen bestämmer. Ansvarsfördelningen mellan myndigheter anges i djurskyddsförordningen (1988:539). Ansvaret vilar följaktligen i dag på myndigheter på tre olika nivåer; kommuner, länsstyrelser samt Statens jordbruksverk som är central förvaltningsmyndighet på djurskyddsområdet. Därutöver ansvarar även Livsmedelsverket för vissa djurskyddskontrolluppgifter.

För djur som används inom Försvarmakten ansvarar generalläkaren för den offentliga kontrollen av djurskyddet.

Kommunal djurskyddskontroll

Den operativa djurskyddskontrollen utövas i huvudsak av kommunerna. Med operativ kontroll menas här sådan kontroll som riktar sig direkt mot dem som har djur eller på annat sätt ansvarar för djur.

Enligt djurskyddslagen ska kommunernas kontroll utövas av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Kommuner får, efter överenskommelser sinsemellan, avtala om att en kommuns kontrolluppgifter, t.ex. att utföra inspektioner, provtagningar eller andra utredningar, helt eller delvis ska skötas av en annan kommun. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende. Kommunen får också, efter överenskommelse med en annan kommun, uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Delegeringen av uppgifter till anställd i en annan kommun fungerar då i stort sett på samma sätt som när en kommun delegerar vissa uppgifter till en tjänsteman i den egna kommunen.

En länsstyrelse får vidare besluta om att överta kontrollansvaret för viss verksamhet som åligger kommunen. Detta gäller under förutsättning att kommunen är belägen i länet och att länsstyrelsen är överens med kommunen. Vidare ska verksamheten som ska flyttas över ha stor omfattning, vara särskilt komplicerad eller så ska det finnas andra särskilda skäl för överflyttningen. Om länsstyrelsen och kommunen är överens får sådan överflyttad kontrollverksamhet också flyttas tillbaka till kommunen.

Länsstyrelsernas djurskyddskontroll

Djurskyddslagen innehåller inte någon övergripande bestämmelse om länsstyrelsernas djurskyddskontroll. Av lagen framgår dock att länsstyrelserna ansvarar för vissa särskilda djurskyddsuppgifter. Länsstyrelserna ansvarar bl.a. för beslut om omhändertagande av djur och om djurförbud samt för att pröva frågor om godkännande på förhand av stall och andra utrymmen där djur hålls. Länsstyrelserna utgör också överprövningsinstans för beslut som kommunerna meddelar enligt djurskyddslagen.

Länsstyrelserna har dessutom ett visst ansvar för att stödja och följa upp den kommunala offentliga djurskyddskontrollen och se till att den är effektiv och likvärdig inom länet. De utövar offentlig kontroll inom länet genom att samordna kommunerna och genom att ge stöd, råd och vägledning till dem. En viktig uppgift är att ge direkt rådgivning till kommunerna och att genom kommunbesök stödja och påverka kommunerna inom länet. Länsstyrelserna deltar också i den centrala kontrollmyndighetens normerande inspektioner.

Länsstyrelserna äger rätt att, med stöd av djurskyddslagen, meddela förelägganden om att avhjälpa brister i djurskyddskontrollen mot kommuner som brister i sin offentliga kontroll. Ett sådant föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som länsstyrelsen anser vara nödvändiga för att bristen ska kunna avhjälpas.

Om en kommun grovt eller under en längre tid har åsidosatt sin kontrollskyldighet när det gäller en viss verksamhet, får en länsstyrelse ansöka om att regeringen ska besluta om en tvångsvis överflyttning av kontrollverksamheten till länsstyrelsen.

Jordbruksverkets djurskyddskontroll

Före år 2004 var Jordbruksverket den centrala förvaltningsmyndighet som ansvarade för djurskyddsfrågor. År 2004 bildades dock Djurskyddsmyndigheten som fram t.o.m. den 30 juni 2007 hade ansvaret för dessa frågor. Som ett led i en effektivisering av den statliga administrationen avvecklades Djurskyddsmyndigheten. Från och med den 1 juli 2007 har Jordbruksverket återigen fått ansvaret för djurskyddsfrågorna.

Jordbruksverket utövar offentlig kontroll genom att samordna övriga kontrollmyndigheter och ge stöd, råd och vägledning till dem. De vägledande uppgifterna för Jordbruksverket består bl.a. i att tillhandahålla utbildningsplaner och utbildningsinsatser för inspektörer och att genomföra normerande

inspektioner av de andra kontrollmyndigheternas kontrollverksamheter i syfte att öka likvärdigheten i kontrollerna i hela landet.

Jordbruksverket har även rätt att meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivas.

Djurskyddskontrollen vid slakt av djur

Den djurskyddskontroll vid slakt av djur som ska utföras enligt bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas för livsmedel (EUT L 139, 30.4.2004, s. 206, Celex 32004R0854), utförs av Livsmedelsverket.

4.2 Finansieringen av djurskyddskontrollen

I djurskyddslagen finns ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att ta ut avgifter för offentlig kontroll. Regeringen får överlåta till kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får även meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av statliga myndigheter och kontrollorgan. Varje kommun beslutar således själv hur den vill finansiera den kommunala djurskyddskontrollen.

Från och med den 1 januari 2011 ska dock tillämpas en bestämmelse som ger regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, rätt att föreskriva om skyldighet att betala avgift för offentlig djurskyddskontroll. Avsikten är att djurskyddskontrollen ska finansieras med årliga avgifter som företagen betalar. Den årliga avgiften ska baseras på verksamhetens risk och ska ge kontrollmyndigheterna full kostnads-täckning.

4.3 Organisationen av kontrollen av livsmedel och foder

Livsmedelskontrollens organisation

Enligt livsmedelslagen (2006:804) ska den offentliga kontrollen av efterlevnaden av såväl de EG-rättsliga bestämmelserna som den nationella livsmedelslagstiftningen utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter samt kommunerna, i enlighet med vad regeringen bestämmer. Den närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna anges i livsmedelsförordningen (2006:813).

Ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna

Huvuddelen av den operativa livsmedelskontrollen, med vilket här menas sådan kontroll som riktar sig direkt mot dem som handhar eller producerar livsmedel, utförs kommunerna. Kommunernas ansvar inbegriper bl.a. kontroll av andra livsmedelsanläggningar än sådana som Livsmedelsverket ansvarar för, exempelvis restauranger och butiker, samt sedan den 1 juli 2006 kontroll av livsmedel i primärproduktionen. I likhet med vad som gäller på djurskyddsområdet finns det möjligheter till kommunal samverkan och överflyttning av kontrollansvar även på livsmedelsområdet.

Livsmedelsverket utför offentlig kontroll av större livsmedelsanläggningar eller livsmedelsanläggningar som bedriver viss verksamhet, exempelvis slakterier. Livsmedelsverket utövar även offentlig kontroll genom att samordna övriga kontrollmyndighet och ge stöd, råd och vägledning till dem. Livsmedelsverket har även rätt att meddela föreskrifter om offentlig kontroll.

Länsstyrelsernas ansvar i den nuvarande kontrollorganisationen på livsmedelsområdet är att samordna kommunernas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning.

Foderkontrollens organisation

När det gäller foder och animaliska biprodukter föreskrivs i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter att den offentliga kontrollen ska utövas av Jordbruksverket, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. På samma sätt som på djurskydds- och livsmedelsområdena regleras den närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.

Ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna

Det huvudsakliga ansvaret för den offentliga kontrollen på foderområdet vilar på Jordbruksverket och kommunerna.

Jordbruksverket ansvarar för kontrollen av större foderproducenter medan kommunerna ansvarar för kontrollen av foder i primärproduktionen. I likhet med vad som gäller på djurskydds- och livsmedelsområdena finns det möjligheter till kommunal samverkan och överflyttning av kontrollansvar mellan kontrollmyndigheterna även på foderområdet. Jordbruksverket har dessutom möjlighet att överlåta vissa kontrolluppgifter på bl.a. foderområdet till en annan statlig myndighet, vilket i praktiken innebär länsstyrelserna.

Jordbruksverket utövar även offentlig kontroll genom att samordna övriga kontrollmyndighet och ge stöd, råd och vägledning till dem. Jordbruksverket har även rätt att meddela föreskrifter om offentlig kontroll.

Kommunalt ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen

Före den 1 juli 2006 bedrevs inte någon kontroll av livsmedel i primärproducentledet av livsmedelskedjan. Kontroll av foder-tillverkningen i primärproducentledet skedde före denna tidpunkt endast i begränsad omfattning och inriktades mot de större foderproducenterna. Antalet kontrollbesök på gårdsnivå uppgick till ca 200 per år. Kontrollen av dessa kontrollobjekt utfördes av Jordbruksverket med hjälp av distriktsveterinärorganisationen och inriktades på att kontrollera eventuell olaglig användning av kött- och benmjöl och hanteringen av läkemedel för inblandning i foder.

Bakgrunden till att efterlevnaden av livsmedels- och foderlagstiftningen började kontrolleras i denna del av livsmedelskedjan under år 2006 är att medlemsstaterna enligt Europaparlamentets och rådets förordning nr 882/2004 av den 26 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd är skyldiga att se till att det finns en fungerande kontroll över hela livsmedelskedjan, dvs. från primärproduktionen till dess att varan släpps ut på marknaden. Till följd av detta utpekades kommunerna som ansvarig myndighet för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen (prop. 2005/06:128, bet. 2005/06:MJU23, rskr. 2005/06:357).

4.4 Finansieringen av livsmedels- och foderkontrollen

Livsmedels- och foderkontrollen är i dag avgiftsfinansierad. De avgifter som ska betalas för de statliga myndigheternas och kommunernas kostnader regleras sedan den 1 januari 2007 genom förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av

livsmedel och förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

Finansieringen av kommunens kostnader för den offentliga kontrollen ska täckas av en årlig avgift. Avgiften beräknas på grundval av en timtaxa som fastställs av kommunen och som ska baseras på principen om full kostnadstäckning. Avgiften för kontrollen av den enskilda livsmedels- eller foderföretagaren fastställs av kommunen med utgångspunkt i det uppskattade kontrollbehovet och den beslutade timtaxan. Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket har till vägledning för kommunernas uppskattning av kontrollbehovet utarbetat schabloner som baseras bl.a. på verksamhetens omfattning och risk.

5 Överväganden och förslag

5.1 Ansvar för djurskyddskontrollen

5.1.1 Brister i den offentliga djurskyddskontrollen

Under årens lopp har det genom ett antal utredningar m.m. stått klart att den offentliga djurskyddskontrollen, så som den är organiserad i dag, är behäftad med vissa brister. Kritiken har framför allt rört kvaliteten på kommunernas kontroll. Även om ett antal kommuner har lyckats väl med utförandet av djurskyddskontrollen har omfattningen av den kommunala kontrollen och dess utformning varierat kraftigt mellan olika kommuner. De resurser som har avsatts för kontroll har i flera fall bedömts vara otillräckliga och avgifterna för kontrollen har varierat mycket mellan kommunerna. Det sätt på vilket kontrollerna har utförts har också varit föremål för anmärkningar, liksom personalens kompetens, kommunernas register samt samarbetet mellan kommuner och veterinärer. Även den centrala förvaltningsmyndigheten för djurskyddsfrågor har fått viss kritik för brister i stödet till och uppföljningen av de andra kontrollmyndigheterna samt för brister i samordningen av kontrollen.

Mot bakgrund av problemen beslutade riksdagen om ett antal förändringar i djurskyddslagen (1988:534) i syfte att förstärka den kommunala kontrollen och tydliggöra och stärka den

centrala kontrollmyndighetens ansvar för kontrollen (prop. 2004/05:72, bet. 2004/05:MJU10, rskr. 2004/05:200). Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 2005, innebar bl.a. att förutsättningarna för en effektiv kommunal djurskyddskontroll förbättrades genom ökade möjligheter till samverkan mellan kommunerna. Därutöver stärktes även de statliga myndigheternas möjligheter att påverka den kommunala djurskyddskontrollen genom att länsstyrelserna fick möjlighet att förelägga kommuner att rätta till brister i den kommunala kontrollen samt att efter överenskommelse med en kommun på frivillig väg ta över ansvaret för viss kommunal kontrollverksamhet. I de fall som kommuner grovt eller under en längre tid har åsidosatt sina kontrollskyldigheter kan regeringen även besluta att kontrollen över en verksamhet som kommunen annars har, ska flyttas över till länsstyrelsen.

Kommunerna har i flera fall utnyttjat möjligheterna till samarbete över kommungränserna. I vilken omfattning och hur samarbetet har utformats varierar. Förändringarna i samarbetsformerna befinner sig i en tidig fas och nya former av samarbete utvecklas och vidareutvecklas över tiden.

Möjligheten att överlåta viss djurskyddskontrollverksamhet till länsstyrelserna har inte utnyttjats, med undantag för ansvaret för djurskyddskontrollen på Arlanda flygplats, som Länsstyrelsen i Stockholms län genom en överenskommelse har övertagit från Sigtuna kommun. Den nya rätten för länsstyrelserna, att meddela förelägganden eller ansöka om att viss kontrollverksamhet ska flyttas över tvångsvis, har ännu inte använts.

Det finns trots senare års förstärkning av den kommunala och centrala djurskyddskontrollen fortfarande allvarliga brister i kontrollen. Av Djurskyddsmyndighetens rapport om den offentliga djurskyddskontrollen under år 2006 framgår bl.a. följande. Det finns fortfarande brister i kontrollens omfattning och kvalitet samt i de resurser som avsätts för kontroll. Många kommuner saknar en fullständig inventering av vilka gårdar m.m. som finns i kommunen och som ska kontrolleras. Ungefär hälften av kommunerna når inte upp till rekommenderade

kontrollfrekvenser. I de flesta fall är den rekommenderade kontrollfrekvensen en kontroll vart tredje år. Det faktiska genomsnittliga kontrollintervallet är däremot en kontroll vart femte år. Ett antal kommuner saknar även bedömningar av vilket behov som det finns av kontroll samt planer för hur kommunen avser att genomföra kontrollen (kontrollplaner). Vissa kommuner bedriver endast djurskyddskontroll efter anmälan. Flera kommuner visar bristande kunskaper i juridik, utformningen av beslut och handläggningsrutiner. Ett antal kommuner, 18 stycken, har inte fullföljt sin rapporteringsplikt, trots påminnelser.

Djurskyddsmyndigheten bedömde att den kommunala kontrollen av lagefterlevnaden inte uppfyller de krav på enhetlighet och rättssäkerhet som kan ställas på en kontrollmyndighet och att kommunerna inte i tillräckligt stor omfattning använder sig av de möjligheter och verktyg som finns enligt djurskyddslagstiftningen. Behovet av vägledning och likriktning i kontrollen bedömdes vara mycket stort om Sverige ska efterleva kraven i Europaparlamentets och rådets förordning nr 882/2004 av den 26 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (kontrollförordningen).

FVO:s rapporter

På djurskyddsområdet finns det ett flertal direktiv, bl.a. om djurskydd för kalvar och värphöns, men även vissa EG-förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsländerna, t.ex. om djurtransporter. Sedan införandet av kontrollförordningen år 2006 ställer gemenskapens regelverk dessutom specifika och på vissa punkter detaljerade krav på utförandet av den offentliga kontrollen på bl.a. djurskyddsområdet, se avsnitt 3.2.

Kommissionen utför – genom Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) – kontroller i medlemsländerna med syftet att undersöka hur behöriga myndigheter genomför och

tillämpar EG-lagstiftningen på området. I Sverige har tre sådana kontroller genomförts för att kontrollera efterlevnaden av gemenskapens djurskyddslagstiftning, en under år 2000 angående gris och kalv, en under år 2003 angående djurtransporter och skydd av djur vid slakt och en under våren 2007 angående främst gris och värphöns. (Rapporter från FVO:s inspektioner i Sverige den 27 mars till den 31 mars 2000, den 29 september till den 3 oktober 2003 samt den 19 mars till den 23 mars 2007; DG[SANCO]/1101/2000 – MR Final, DG[SANCO]/9210/2003 – MR Final samt DG[SANCO]/7336/2007 – MR Draft Report.)

FVO har i samband med dessa kontroller riktat kritik mot bl.a. den svenska förvaltningsmodellen för att den inte kunnat tillförsäkra en likformig tillämpning av EG-bestämmelserna över landet. Man observerade brister i koordinering, samarbete, rapportering samt uppföljning och återkoppling mellan de olika myndighetsnivåerna.

I den senaste FVO-rapporten konstaterades att de lokala inspektörerna inte hade prioriterat att delta i de utbildningar som tillhandahållits beträffande djurskyddsinspektioner. I rapporten konstaterades också de brister som ovan redogjorts för vad avser exempelvis för låg kontrollfrekvens och bristande administrativa rutiner.

5.1.2 Ansvarskommitténs betänkande

Frågor om strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen har nyligen varit föremål för en grundläggande översyn. Den dåvarande regeringen beslutade i januari 2003 att tillsätta en parlamentarisk kommitté – Ansvarskommittén – med uppdrag att analysera dagens samhällsorganisation och bedöma om det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför.

Kommitténs slutbetänkande, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10), överlämnades till regeringen i februari 2007. Av slutbetänkandet framgår bl.a. att kommittén anser att tillsynen kommer att få ökad betydelse i framtiden. EU ställer inom flera områden ökade krav på att medlemsländerna respekterar EG-rätten, vilket innebär ökade krav på den svenska organisationen för kontrollen av regel efterlevnad.

Kommittén konstaterar att dagens tillsyn i stor utsträckning är sektoriserad. Många verksamheter är föremål för tillsyn av flera myndigheter utifrån flera olika regelverk. Samordningen dem emellan är emellertid inte sällan bristfällig, vilket upplevs som ett problem av dem som kontrolleras. Det gäller inte minst när kommunala huvudmän är föremål för statlig tillsyn. Olika myndigheter kan utifrån olika regelverk ge samma tillsynsobjekt motstridiga besked om vad som är rätt och fel, vilket ibland är en konsekvens av kollisioner mellan regelverk och ibland en konsekvens av bristfällig samordning mellan myndigheterna. Kommitténs bedömning är att det finns ett behov av att åstadkomma en tillsyn som är bättre tvärsektoriellt samordnad och prioriterad än i dag.

Enligt kommittén bör tillsyn som princip vara ett statligt ansvar och huvudsakligen utövas genom länsstyrelserna. Bakgrunden är att ansvaret för tillsynen har expanderat och samtidigt blivit allt mindre enhetligt. Ansvaret är fördelat på många aktörer i samhällsorganisationen och utformat på väsentligt olika sätt beroende på område. Kommittén bedömer att ett statligt ansvar för tillsynen kommer att minska skillnader i såväl bedömning som i kvalitet och resurser mellan olika delar av landet. Ett statligt ansvar bedöms också bättre kunna möta behovet av att samordna tillsynen i högre utsträckning än vad som för närvarande sker. Kommittén bedömer dock att ett statligt övertagande av ansvaret för den kommunala tillsynen måste prövas områdesvis och i särskild ordning eftersom det inom några områden kan finnas särskilda skäl, såsom en nära

koppling till annan kommunal verksamhet, för att överväga ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap.

Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av yttrandena pågår inom Regeringskansliet. I det remissyttrande över betänkandet som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har lämnat (dnr Fi2007/1536) framgår att SKL delar kommitténs uppfattning om att tillsyn i princip ska vara ett statligt ansvar och att den behöver samordnas bättre. Enligt SKL kan man dock inte rakt av flytta över den tillsyn som i dag är kommunal eftersom t.ex. miljötillsyn, byggtillsyn och tillsyn enligt räddningstjänstlagen är nära kopplade till oomtvistat primärkommunala verksamheter. Man måste ta hänsyn till att myndighetsutövningen ska finnas nära människor och vara hanterlig och begriplig i sin struktur. Tillsynsuppgifterna inom den kommunala verksamheten bygger på en god kännedom om nationell lagstiftning och regelverk. När kommunerna kan kombinera lokal kännedom med att förmedla kunskap inom olika verksamhetsområden kan den kommunala tillsynen se till att nationella regler efterlevs samtidigt som den lokala utvecklingen främjas. Några områden som enligt SKL är särskilt viktiga att bibehålla på kommunal nivå är därför miljötillsynen, räddningstjänsten och byggtillsynen.

5.1.3 Länsstyrelserna får ansvaret för djurskyddskontrollen

Promemorians förslag: Ansvaret för den offentliga kontrollen av djurskyddet ska föras över från kommunerna till länsstyrelserna.

Skälen för promemorians förslag

Det är svårt att styra, samordna och följa upp djurskyddskontrollen

Ett fullgott och väl fungerande djurskydd är en viktig fråga som intresserar och engagerar många människor. Det är av central betydelse att den offentliga djurskyddskontrollen är god, effektiv och likvärdig över hela landet. Djur ska ha samma starka djurskydd oavsett i vilken del av landet som de finns.

Sveriges medverkan i det europeiska samarbetet innebär att Sverige på vissa områden har överlämnat den nationella beslutanderätten till gemenskapen. Sverige är bundet att följa EG-bestämmelserna samt att genomföra innehållet i dem. Medlemskapet medför bl.a. krav på viss verksamhet och nya krav på styrning och kontroll. Även om den svenska förvaltningsmodellen – med ett förhållandevis litet regeringskansli, fristående myndigheter och kommuner som är självstyrande – är förenlig med de formella förutsättningarna som EU-medlemskapet innebär ändrar det dock inte den omständigheten att de reella förutsättningarna för svensk förvaltning har förändrats avsevärt. EG-bestämmelserna om offentlig kontroll ställer specifika och på vissa punkter detaljerade krav på utförandet av djurskyddskontrollerna, krav på en god samordning mellan kontrollmyndigheterna samt att Sverige genom rapporter och vid inspektion kan visa att kontrollen fungerar ändamålsenligt och effektivt.

Med den nuvarande organisationen av djurskyddskontrollen uppstår särskilda svårigheter. Redan antalet kontrollmyndigheter ställer såväl den centrala förvaltningsmyndigheten som Sverige som medlemsland inför särskilda utmaningar. I Sverige finns för närvarande 290 kommuner som, tillsammans med 21 länsstyrelser, har ansvar för djurskyddskontrollen. Vissa kommuner har gått samman om att utföra djurskyddskontroll men även med samarbetet beaktat rör det sig i praktiken om närmare 300 olika

kontrollmyndigheter. Att samordna och följa upp verksamhet av denna omfattning är tidskrävande och komplicerat.

En ytterligare svårighet i den nuvarande organisationen är att styra den kommunala kontrollen. Enligt den svenska grundlagen är kommunerna självstyrande. Detta innebär bl.a. att eventuella ändringar i kommunernas befogenheter och åligganden ska bestämmas av riksdagen genom lag. Även om EG-rätten och djurskyddslagen innehåller ett antal specificerade krav på den offentliga kontrollen som kommunerna måste följa är det med hänsyn till principen om kommunalt självstyre i praktiken svårt att styra dem eftersom kommunerna har ett väsentligt mått av frihet i själva utförandet. Kommunerna bestämmer exempelvis vilka frågor inom kommunen som ska prioriteras och vilka resurser som ska tilldelas djurskyddskontrollen. Detta får till följd att Sverige har svårt att säkerställa att gemenskapens bestämmelser om den offentliga kontrollen till fullo efterföljs.

Det är allvarligt att Sverige inte uppfyller de krav som ställs på djurskyddskontroller enligt EG-lagstiftningen. Sedan kontrollförfordningen infördes har dessa krav ytterligare formaliserats och tydliggjorts. Av de sju punkter som FVO i sin rapport från 2007 anger att Sverige bör vidta åtgärder för att uppfylla, rör fem stycken olika krav kopplade till den offentliga kontrollen. Det är tydligt att Sverige, för att leva upp till de åtaganden beträffande djurskydd som gjorts genom EU-medlemskapet, måste förändra och förbättra det system som nu finns för kontroll av djurskydd.

Behov av färre och större kontrollmyndigheter

Att minska antalet kontrollmyndigheter och koncentrera kontrollarbetet till färre men större kontrollenheter skulle avsevärt underlätta styrning, samordning och uppföljning av den offentliga djurskyddskontrollen. En sådan förändring bedöms också förbättra förutsättningarna för ökad kompetens vid kontrollmyndigheterna. Möjligheterna att specialisera sig ökar sannolikt, liksom möjligheterna att låta inspektörerna arbeta heltid med

djurskyddsarbetet. Likaså bör tillfällen att på ett enkelt sätt utbyta information och erfarenhet öka. Risken för störningar i verksamheten till följd av t.ex. plötsligt personalbortfall eller andra typer av oförutsedda händelser minskar också. När kontrollmyndigheten kan förfoga över ett större antal inspektörer har handläggarna möjlighet att byta ansvarsområde efter en tid. Med ett större antal inspektörer i organisationen kan även ett annat vanligt problem undvikas, nämligen att inspektörerna hamnar i jävslignande situationer. En stor organisation under en huvudman kan också skapa en jourberedskap, vilket har efterfrågats särskilt när det gäller djurtransporter som även sker nattetid och under helger.

En sådan organisation skulle kunna skapas genom att man bygger upp en regional kontrollorganisation som antingen ingår som regionala kontor till eller lyder under den centrala förvaltningsmyndigheten, dvs. Statens jordbruksverk. Jordbruksverket, skulle liksom i dag, ha det centrala samordnande kontrollansvaret och de regionala kontrollorganen skulle ansvara för det mer operativa kontrollarbetet. Med hänsyn till att länsstyrelserna redan i dag ansvarar för viktiga djurskyddsuppgifter bedöms det dock som onödigt kostsamt att bygga upp en helt ny regional organisation.

Länsstyrelserna är från kompetenssynpunkt mycket väl lämpade att ansvara för djurskyddskontrollen. De förfogar redan över sådana fackkunskaper som är väsentliga för djurskyddskontrollarbetet, t.ex. juridisk, byggnadsteknisk och veterinär kompetens samt har redan i dag omfattande praktisk erfarenhet av djurskyddsarbete. Av Djurskyddsmyndighetens senaste rapporter om den lokala och regionala offentliga djurskyddskontrollen under åren 2005 och 2006, framgår att myndigheten bedömer att länsstyrelsernas kompetens och effektivitet vid hanteringen av djurskyddsärenden är mycket god, särskilt med hänsyn tagen till de begränsade personella resurserna som länsstyrelserna på senare år har avdelat för djurskyddskontroll. Det är vidare en fördel att länsstyrelserna är en stor organisation genom att en sådan kan inrätta pooler av sakspecialister för olika

områden eller djurslag, vilket leder till högre kompetens, bättre effektivitet och rättssäkerhet. En sådan pool kan t.ex. vara en för djurskyddsspecialister och jurister. Inspektörerna kan också ha olika ansvarsområden och därmed bygga upp en specialistkompetens inom sitt speciella område.

Risk för dubbelkontroller

Kommissionen har vid revision riktat allvarlig kritik mot den svenska kontrollmodellen för tvärvillkor, se avsnitt 3.3. Kommissionen kommer sannolikt att besluta om sanktioner mot Sverige, s.k. finansiella korrigeringar. Något beslut om sanktionernas storlek avseende åren 2005 och 2006 har ännu ej fattats av kommissionen. Om inte Sverige vidtar åtgärder inom en snar framtid finns det stor risk att sanktionsbeloppet kommer att öka betydligt och uppgå till mer än 100 miljoner kronor. Frågan om att fr.o.m. den 1 januari 2008 flytta över ansvaret för tvärvillkorskontrollen från kommunerna till länsstyrelserna bereds därför för närvarande inom Regeringskansliet.

Om tvärvillkorskontrollen flyttas medan den ordinarie djurskyddskontrollen ligger kvar på kommunerna kommer två olika kontrollmyndigheter att kontrollera samma verksamhet utifrån samma regelverk. Här finns uppenbart en risk för att kontrollmyndigheterna kan komma till olika slutsatser om huruvida regelverket är uppfyllt eller inte eller om hur stor en avvikelse är. Bilden kompliceras ytterligare av att alla överträdelser av tvärvillkoren som upptäcks vid en ordinarie djurskyddskontroll ska utgöra grund för tvärvillkorsavdrag. En kommun som upptäcker en sådan brist är skyldig att rapportera denna brist och så länge som kommunerna ansvarar för den ordinarie djurskyddskontrollen kommer det således i den delen fortfarande att finnas risk för att de båda inblandade kontrollmyndigheterna gör skilda bedömningar. Om kontrollen av tvärvillkor läggs på länsstyrelserna finns det därför starka skäl att även flytta djurskyddskontrollen.

I avsnitt 5.2 föreslås att även kontrollen av livsmedel- och foder i primärproduktionen överförs från kommunerna till länsstyrelserna. En samordning mellan tvärvillkorskontrollen och djurskyddskontrollen samt livsmedels- och foderkontrollen i primärproduktionen skulle vidare medföra att man kan undvika dubbla kontrollbesök. Verksamhetsutövarna skulle ha kontakt med och få kontrollbesök av färre kontrollmyndigheter än i dag. En sådan samordning skulle därmed sannolikt leda till att den administrativa bördan för företagen minskar.

Tvärvillkorskontrollen omfattar även viss kontroll på miljöområdet. Dubbelkontroll kan därför inte helt undvikas. Detta utgör dock inte ett skäl för att avstå från att genomföra de ändringar som här föreslås beträffande djurskyddskontrollen och kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen.

Bedömning

På många håll i landet fungerar den offentliga kontrollen över djurskyddet väl och djurskyddskontrollen har över tiden utvecklats i positiv riktning. Många djurskyddsinspektörer har ett starkt engagemang för sin uppgift och utför också ett beundransvärt arbete – många gånger under stark tids- och resurspress. Det kommunala ansvaret medför en i många avseenden värdefull lokal kännedom på grund av inspektörernas närhet till kontrollobjekten och den information som de kan få genom kommunernas övriga verksamhet. Många gånger samordnar också inspektörerna sina djurskyddskontroller med andra kommunala kontroller som miljökontrollerna, vilket på ett sätt innebär ett effektivt utnyttjande av personal och resurser.

Förutsättningarna att bedriva en effektiv djurskyddskontroll skiljer sig dock av naturliga skäl åt mellan olika kommuner. Djurskyddskontrollen är komplex och den kan vara tidskrävande. Den kräver att inspektören har en hög kompetens – ibland med specialistinriktning. Vissa kommuner, framför allt små kommuner, kan ha svårt att rekrytera personal och att anvisa

tillräckliga resurser för att utföra kontrollen. Kontrollen riskerar även att bli sårbar i mindre kommuner eftersom kunskapen där är koncentrerad till ett fåtal personer.

De varierande förutsättningarna för djurskyddskontrollen i kombination med olikheter i den prioritet som nämnderna ger djurskyddet har lett till att lika fall inte alltid behandlas lika. Bristerna i likvärdigheten i kontrollen leder till en brist på förutsägbarhet och i möjligheten för enskilda att följa de krav som djurskyddslagstiftningen ställer. Detta innebär även brister i rättsäkerheten för de enskilda.

De brister som finns i den kommunala djurskyddskontrollen medför att det i dagsläget bedöms vara ändamålsenligt och effektivt att flytta över ansvaret för djurskyddskontrollen från kommunerna till länsstyrelserna. En förändring i denna riktning bedöms kunna leda till en allmän kompetensökning hos kontrollmyndigheterna, ökad likvärdighet i kontrollerna och därmed också ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet för enskilda. Förändringarna bedöms även gynna förutsättningarna för Sverige att garantera att EG-regelverket efterlevs till fullo. Vid en sammantagen bedömning förslås därför att ansvaret för den offentliga djurskyddskontrollen överförs från kommunerna till länsstyrelserna.

Det är viktigt att länsstyrelserna verkar för att den lokala förankringen av djurskyddskontrollen behålls. Ett sätt att uppnå detta kan vara att låta inspektörerna helt eller delvis arbeta från olika platser i länet. Om kontrollen ska fungera väl förutsätts dock att olika enheter inom länsstyrelserna utbyter information och samordnar sitt kontrollarbete samt att länsstyrelserna sinsemellan har ett gott informations- och erfarenhetsutbyte samt en god samordning.

Eftersom det i avsnitt 5.1.4 föreslås att uppgiften att pröva frågor om verksamhetstillstånd lyfts från kommunerna innebär den föreslagna överflyttningen av kontrollansvaret till länsstyrelserna att kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet kommer att upphöra.

Ändringar i djurskyddslagen

I 24 § djurskyddslagen anges de myndigheter som utövar offentlig kontroll, dvs. länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna. Den nu föreslagna ansvarsfördelningen innebär att kommunerna bör strykas från denna uppräkningslista.

I dag är det möjligt för kommunerna att samverka i den offentliga kontrollen samt att på frivillig väg, efter beslut av länsstyrelsen, överlåta kontrollansvaret för viss verksamhet till länsstyrelsen. Vidare finns möjligheter för länsstyrelserna att meddela förelägganden mot kommuner som inte fullgör de skyldigheter som följer av deras kontrolluppdrag. Regeringen har därutöver också möjlighet att tvångsvis flytta över ansvaret för den offentliga kontrollen över viss verksamhet från kommunen till länsstyrelsen i vissa fall. Bestämmelser om detta finns i 24 c – 24 f §§ i djurskyddslagen. I 26 § djurskyddslagen finns även en hänvisning till möjligheten att rikta förelägganden mot kommunerna.

De nu redovisade förslagen om att det kommunala ansvaret för djurskyddsarbetet ska upphöra innebär att nämnda bestämmelser blir överflödiga och bör upphävas. Vidare innebär förslagen att det behöver göras vissa ytterligare anpassningar av bestämmelserna om offentlig kontroll.

Även hänvisningen i 38 § första stycket djurskyddslagen om att kommunala beslut på området ska överklagas till länsstyrelsen bör tas bort. Bestämmelsen i 38 § andra stycket om att beslut som meddelas av statlig förvaltningsmyndighet ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol blir i stället tillämplig.

5.1.4 Verksamhetstillstånd enligt 16 § djurskyddslagen

Promemorians förslag: Frågor om tillstånd och återkallelse av tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Skälen för promemorians förslag: Enligt 16 § djurskyddslagen krävs tillståndsplikt för viss djurhållning. Den som yrkesmässigt eller i större omfattning håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur eller hästar eller som tar emot sällskapsdjur eller hästar för förvaring eller utfodring är skyldig att ha tillstånd för sin verksamhet. Tillståndskravet omfattar även ridskoleverksamhet och uppfödning av pälsdjur.

I dag är det kommunerna som prövar frågor om sådana verksamhetstillstånd och kommunerna har också en möjlighet att återkalla beviljade tillstånd. I och med att kommunerna ansvarar för den offentliga djurskyddskontrollen har det också bedömts vara lämpligt att kommunerna är den myndighet som prövar ansökningar om tillstånd till sådan djurverksamhet för vilken det föreligger en tillståndsskyldighet. På så sätt har kommunerna kunnat få god kännedom om den tillståndspliktiga verksamheten inom kommunen.

I promemorian föreslås att kommunernas ansvar för djurskyddskontrollen ska flyttas över till länsstyrelserna. Som en konsekvens av detta bör även tillståndsprövningen lyftas från kommunerna. Det föreslås att regeringen bemyndigas att föreskriva om vilken myndighet som ska utföra prövningen. Vid bedömningen av vilken myndighet som ska ha ansvaret för att pröva tillstånd enligt 16 § bör hänsyn tas till att länsstyrelserna kommer att ansvara för den offentliga djurskyddskontrollen. Det ligger således nära till hands att lägga uppgiften på länsstyrelserna. I 16 § femte stycket djurskyddslagen finns en möjlighet för regeringen att besluta om att länsstyrelsen ska pröva sådana tillstånd i stället för kommunerna. Då det nu föreslås att prövningen ska lyftas från kommunerna blir

bestämmelsen i detta stycke överflödig och den bör därför upphöra att gälla.

5.2 Ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen

Promemorians förslag: Ansvaret för den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen ska föras över från kommunerna till länsstyrelserna.

Skälen för promemorians förslag

Problem i kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen vid en låg kontrollfrekvens

Det är av central betydelse att den offentliga kontrollen av livsmedel och foder håller en hög och likvärdig kvalitet i hela landet. Konsumenterna har rätt att förvänta sig säkra livsmedel oberoende av var i landet de bor. En god och likvärdig foderkvalitet utgör en viktig del i livsmedelskedjan för att säkerställa att de livsmedel som produceras är säkra.

Sedan år 2006 gäller harmoniserade regler om offentlig kontroll av livsmedel och foder inom EU och dessa EG-bestämmelser reglerar kontrollerna genom hela livsmedelskedjan från gårdsnivå till dess att produkten släpps ut på marknaden. EG-bestämmelserna om offentlig kontroll ställer specifika och på vissa punkter detaljerade krav på utförandet av livsmedels- och foderkontrollen.

Det är av stor vikt att kontrollmyndigheten kan tillhandahålla en korrekt och effektiv kontroll av livsmedel och foder som är likvärdig över hela landet. Antalet jordbruksföretag i landet, som är primärproducenter av livsmedel- och/eller foder, uppskattas i

dag till ca 80 000. Kommunerna fick fr.o.m. halvårsskiftet 2006 ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. Kommunerna fick denna uppgift bl.a. mot bakgrund av att de redan har en i hela landet väl spridd kontrollorganisation och att man vid en kommunal kontroll kan samordna flera olika typer av kontroller på gårdarna. Den nuvarande organisationen av kontrollen i primärproduktionsledet har emellertid visat sig medföra vissa svårigheter, bl.a. mot bakgrund av kontrollfrekvensen i detta led av livsmedelskedjan.

Den offentliga kontrollen bygger i allmänhet på ett riskbaserat synsätt där olika typer av verksamheter är förenade med olika stora risker från hälso- och redlighetssynpunkt. En verksamhet med stora riskmoment ställer krav på en mer frekvent kontroll och förutses vara mer tidskrävande än verksamheter med mindre risker. Kontrollfrekvensen ska således stå i proportion till risken i den enskilda verksamheten.

Riskerna från hälso- och redlighetssynpunkt i primärproduktionen av livsmedel och foder bedöms allmänt sett vara tämligen låga. Detta avspeglas också i den hittills relativt låga kontrollfrekvensen i primärproduktionen av dessa produkter. Den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen har sedan kontrollerna infördes varit mycket begränsade. Antalet genomförda kontroller i detta led av livsmedelskedjan kan med dagens situation förväntas bli fortsatt låg och ligga i nivå med den kontrollfrekvens som för närvarande föreskrivs för tvärvillkorskontrollen, dvs. en procent.

En kontrollfrekvens i primärproduktionen på en procent innebär att omkring 800 kontrollobjekt spridda över landet ska kontrolleras årligen. Fördelningen av dessa 800 kontrollobjekt kan dessutom variera stort mellan kommunerna. Vissa kommuner har ett större antal primärproducenter att kontrollera på grund av att det inom kommunen finns många jordbruksföretag. I många andra kommuner, exempelvis i storstadsregionerna och i glest befolkade kommuner, kan antalet livsmedels- och/eller foderföretag i primärproduktionen vara litet. Antalet kontroller per kommun och år kan i dessa kommuner antas bli mycket litet.

Mot bakgrund av den låga kontrollfrekvens som kan förväntas inom primärproduktionen av livsmedel och foder kan det ifrågasättas om den nuvarande kontrollorganisationen i denna del av livsmedelskedjan på ett tillfredsställande sätt kan möta de krav på en hög och likvärdig kvalitet i landet som rimligen bör ställas på kontrollerna.

Behov av färre och större kontrollmyndigheter

Det låga antalet kontroller av livsmedel och foder i primärproduktionen kan även innebära problem när det gäller kommunernas möjligheter att rekrytera och behålla personal med rätt sakkunskap för kontrollernas genomförande. Det finns visserligen enligt gällande livsmedels- och foderlagstiftning, precis som inom djurskyddslagstiftningen, en generell möjlighet för kommuner att samverka i den offentliga kontrollen. Detta innebär att exempelvis mindre och resurssvaga kommuner med ett mindre antal ärenden kan anlita personal från en annan kommun för att utföra vissa uppgifter. Denna samverkansform bygger dock på förutsättningen att varje kommun behåller ansvaret för sin verksamhet även om den faktiska kontrolluppgiften utförs av personal anställd i en annan kommun.

Det kommunala ansvaret medför en i många avseenden värdefull lokal kännedom tack vare inspektörernas närhet till kontrollobjekten och den information som de kan få genom kommunens övriga åtaganden, vilket självfallet underlättar kontrollens genomförande. Fördelarna med en god kännedom om de lokala förhållandena bör emellertid 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 foderområdet.

Med den begränsade omfattningen på kontrollen som är aktuell avseende livsmedel och foder i primärproduktionen bör det övervägas om det inte skulle vara bättre med en organisation där den samlade kunskapen om kontrollområdet kopplas till ett

begränsat antal kontrollenheter. Ett färre antal specialiserade inspektörer kan antas leda till bättre kunskapsöverföring och mer effektivt erfarenhetsutbyte bland berörd personal. Att koncentrera kontrollarbetet till färre men större kontrollenheter skulle även avsevärt underlätta styrning, samordning och uppföljning av den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. Det finns vidare anledning att anta att det finns större förutsättningar för att bedriva en likvärdig kontroll i landet och därmed ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet för enskilda om färre kontrollmyndigheter ansvarar för denna kontroll. Många fördelar skulle således kunna uppnås om ansvaret för kontrollen i primärproduktionen av livsmedel och foder samlas på ett mer begränsat antal kontrollmyndigheter än vad som är fallet i dag.

Risk för dubbla kontroller

Inom primärproduktionen av livsmedel och foder finns en relativt mångfacetterad verksamhet där ett flertal olika verksamhetsgrenar överlappar varandra, exempelvis växtodling och djurhållning. Vissa verksamheter inom primärproduktionen kan betraktas som traditionella jordbruksföretag medan andra mer eller mindre utgör fritidsverksamhet. Beroende på vilken verksamhet som bedrivs inom det enskilda jordbruksföretaget har jordbruksföretagare att följa flera olika regelverk inom bl.a. områdena för livsmedels- och fodersäkerhet, djurskydd, djurhälsa, växtskydd och miljöskydd. Att jordbruksföretagaren efterlever dessa olika regelverk kontrolleras i sin tur av den i frågan ansvariga kontrollmyndigheten. Hos jordbruksföretaget sker dessutom en kontroll av att regelverket om gårdsstöd och de s.k. tvärvillkoren följs. Kontrollansvaret för detta område åvilar den myndighet som är ansvarig för den ordinarie kontrollen. Den sammantagna bilden är således att den enskilda jordbruksföretagaren i primärproduktionen av livsmedel och foder utsätts för kontroller enligt en mängd olika regelverk.

Enligt nuvarande kontrollorganisation är kommunerna ansvariga för huvuddelen av dessa kontroller.

Inom Regeringskansliet bereds för närvarande frågan om att fr.o.m. den 1 januari 2008 flytta över ansvaret för den s.k. tvärvillkorskontrollen från kommunerna till länsstyrelserna. Om tvärvillkorskontrollen flyttas medan den ordinarie kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen ligger kvar på kommunerna kommer – i likhet med vad som skulle bli fallet inom djurskyddsområdet – två olika kontrollmyndigheter att kontrollera samma verksamhet utifrån i huvudsak samma regelverk. En sådan situation medför uppenbara risker för att kontrollmyndigheterna kan komma till olika slutsatser, bl.a. om efterlevnaden av regelverken. Till detta ska läggas att det i promemorian föreslås att ansvaret för den offentliga kontrollen av djurskyddet ska föras över från kommunerna till länsstyrelserna.

Det är av grundläggande betydelse att kontroller av efterlevnaden av olika regelverk i allmänhet organiseras på ett sådant sätt att den enskilda verksamheten inte störs i större omfattning än vad som är nödvändigt och att företagaren inte i onödan belastas med kontrollbesök från olika myndigheter inom kortare tidsperioder. Sett ur den enskilde jordbruksföretagarens perspektiv är det således viktigt att kontrollerna så långt som möjligt hålls ihop. Mot bakgrund av de överväganden som finns rörande ansvaret för tvärvillkorskontrollen och djurskyddet finns det skäl att överväga om inte även ansvaret för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen bör flyttas. Kontrollansvaret för livsmedel och foder i primärproduktionen bör i detta sammanhang behandlas som en helhet där samma kontrollmyndighet ansvarar för kontrollen. Detta beror på att de primärprodukter, livsmedel eller foder, som ska kontrolleras ofta i princip kan röra sig om samma vara, då det är den kommande användningen som avgör produkttillhörigheten.

En samordning mellan tvärvillkorskontrollen och djurskydds-, livsmedels- och foderkontrollen skulle medföra att dubbla kontrollbesök hos kontrollobjekten undviks och sanno-

likt föra med sig att den administrativa bördan för företagen minskar.

Bedömning

Sammantaget leder övervägandena ovan till slutsatsen att ansvaret för den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen lämpligen bör flyttas från kommunal till regional nivå och placeras hos länsstyrelserna i respektive län. Det kontrollområde som länet utgör kan antas rymma ett tillräckligt stort antal kontrollobjekt för att kunna upprätthålla erforderlig kompetens hos berörd personal. Vidare torde goda förutsättningar finnas för att upprätthålla en god kännedom om de aktuella kontrollobjekten inom regionen och att bedriva en likvärdig kontroll i landet.

Ändringar i livsmedels- och foderlagstiftningen

Enligt 11 § livsmedelslagen (2006:804) utövar Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna offentlig kontroll i enlighet med vad regeringen bestämmer. Den närmare ansvarsfördelningen mellan de aktuella kontrollmyndigheterna regleras i livsmedelsförordningen (2006:813). Den föreslagna ansvarsfördelningen beträffande kontrollen av livsmedel i primärproduktionen kräver därför ingen lagändring.

När det gäller foder föreskrivs i 12 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter att offentlig kontroll utövas av Jordbruksverket, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. På samma sätt som i livsmedelsförordningen regleras det närmare kontrollansvaret mellan myndigheterna på foderområdet i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. Den nu föreslagna förändringen av ansvaret för kontrollen av foder i primärproduktionen innebär att 12 § lagen om foder och ani-

maliska biprodukter bör ändras på så sätt att även länsstyrelserna utpekas som kontrollmyndighet.

Enligt 31 § livsmedelslagen får beslut av en kommunal nämnd enligt lagen, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, överklagas hos länsstyrelsen. Ett beslut av länsstyrelsen får, enligt 32 § samma lag, i sin tur överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Samma besvärsordning gäller enligt 31 och 32 §§ lagen om foder och animaliska biprodukter för beslut av kommun och länsstyrelse som har fattats med stöd av lagen, av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller av EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Den nu föreslagna ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna rörande livsmedel och foder i primärproduktionen påverkar inte den gällande besvärsordningen för överklagande av beslut enligt de berörda lagarna.

5.3 Finansiering av kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen

Promemorians förslag: Den offentliga kontroll som länsstyrelserna utför enligt djurskyddslagen, livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter ska bekostas med allmänna medel.

Skälen för promemorians förslag: Kommunerna har i dag rätt att besluta hur den offentliga djurskyddskontrollen ska finansieras. En stor andel finansieras med kommunala skattemedel och endast en mindre del av kontrollen finansieras med avgifter som djurägarna betalar. Graden av avgiftsfinansiering i djurskyddskontrollerna varierar dock mycket från kommun till kommun. I vissa kommuner tas över huvud taget inte ut någon avgift för offentlig kontroll och i andra kommuner tar man ut avgifter som sätts per år, per besök eller per timme eller som en

kombination av dessa. Avgifternas storlek varierar också beroende på antalet djur och djurslag. Dessutom förekommer av nödvändighet en viss schablonisering. Denna ojämnhet över landet innebär att en djurhållare i en viss kommun kan få betala en relativt hög avgift för djurskyddskontrollen medan grannen, som bor i en annan kommun, kanske inte behöver betala något alls för kontrollen. Ett sådant system kan naturligtvis upplevas som djupt orättvist och har också kritiserats från djurhållarnas sida.

De avgifter som tas ut för djurskyddskontrollen betalas i dag i huvudsak av dem som yrkesmässigt håller djur. Någon regelbunden kontroll av sällskapsdjur i enskilda hem, t.ex. hundar eller marsvin, bedrivs vanligen inte. Kontroll av sådana djur görs vanligen endast efter att kontrollmyndigheten på ett eller annat sätt uppmärksammat på eventuella problem.

Ett nytt avgiftssystem för djurskyddskontrollen ska tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2011. I förarbetena (prop. 2005/06:128, s. 173 ff) anförs att utgångspunkten är att djurskyddskontrollen så långt som möjligt ska finansieras med avgifter och att dessa ska baseras på principen om full kostnadstäckning. Grunden för avgiftssystemet bör vara en av kommunerna fastställd obligatorisk riskbaserad avgift. Kontrollavgiften för en viss verksamhet bör beräknas genom att en lokalt fastställd timtaxa tillämpas på en för verksamheten beräknad kontrolltid. Även sällskapsdjur bör, enligt förarbetena, omfattas av schablonmodellen för riskbaserad kontrollfrekvens. Det bedömdes dock som att risken med att hålla sällskapsdjur i enskilda hem är så liten att det inte finns behov av regelbundna kontroller för sådan djurhållning varför det inte heller bör tas ut någon årlig kontrollavgift för sådan djurhållning.

Den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen finansieras i dag genom en årlig avgift som erläggs av livsmedels- och foderföretagarna. Denna avgift ska fastställas av kommunerna och beräknas enligt principen om full kostnadstäckning. Avgiften beräknas utifrån varje objekts kontrolltid och en av kommunen fastlagd timtaxa.

Mot bakgrund av att det nu föreslås att ansvaret för djurskyddskontrollen samt kontrollen över livsmedel och foder i primärproduktionen ska flyttas från kommunerna till länsstyrelserna bör en förnyad bedömning göras av frågan hur kontrollen ska finansieras.

Det är viktigt att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft och dess möjligheter att bidra till tillväxten i hela landet. För att åstadkomma detta bör de avgifter som betalas av näringen minska. Om man väljer att finansiera djurskyddskontrollen med avgifter beräknade för att uppnå full kostnadsäckning skulle detta i stället leda till avsevärda höjningar av kostnaderna för många djurägare. Detta eftersom få kommuner i dag tar ut avgifter som kommer i närheten av full kostnadsäckning. En avgiftsfinansiering av kontrollen skulle således inte vara förenlig med målet att minska de avgifter som näringen erlägger.

När det gäller kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen bör beaktas att den förväntade låga kontrollfrekvensen (se avsnitt 5.2) ger en låg årlig avgift för de berörda livsmedels- och foderföretagen. Till detta ska läggas kontrollmyndighetens administrativa kostnad för att ta in avgiften, vilken kan antas bli oproportionerligt hög i förhållande till den enskilda avgiftens storlek. De långa intervallerna mellan kontrolltillfällena medför vidare att kopplingen mellan den erlagda avgiften och den faktiskt utförda kontrollen kan ifrågasättas. Dessutom skulle en avskaffad avgift bidra till arbetet med att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft.

Sammantaget leder detta till slutsatsen att den offentliga kontrollen av djurskydd samt foder och livsmedel i primärproduktionen bör finansieras med allmänna medel i stället för med avgifter. Då ansvaret för den offentliga kontrollen förs över till statlig regi och utförs av länsstyrelserna bör kontrollen finansieras över länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Vad gäller kostnaderna för sådan extra kontroll som blir aktuell när företagaren har brutit mot regelverket, ska denna enligt artikel 28 i kontrollförordningen bekostas med avgift som

erläggs av det företag som föranleder kontrollen. Detta innebär att kostnader för uppföljning av eventuella anmärkningar som har konstaterats vid ett ordinarie kontrollbesök ska debiteras den som kontrolleras. Det bör nämnas att det av kontrollförordningen följer att kostnader för sådan extra kontroll som är resultatet av obefogade klagomål inte ska belasta den som kontrolleras.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Den nya ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna på områdena för djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen ska gälla fr.o.m. den 1 januari 2009.

För beslut enligt djurskyddslagen som har meddelats av en kommun före ikraftträdandet ska äldre överklagandebestämmelser gälla.

Skälen för promemorians förslag: Den i promemorian föreslagna förändringen av kontrollorganisationen, dvs. att den offentliga kontrollen av djurskyddet samt av livsmedel och foder i primärproduktionen flyttas från kommunerna till länsstyrelserna, bör börja gälla så snart som möjligt. Den nya ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna bör ske vid ett kalenderårsskifte, eftersom avgifterna för den offentliga kontrollen oftast beräknas per kalenderår. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande frågan att fr.o.m. år 2008 överföra ansvaret för kontrollen av tvärvillkor till länsstyrelserna och den offentliga kontrollen avseende djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen bör lämpligen flyttas över i så nära anslutning som möjligt till en sådan organisationsförändring. Detta för att minska risken för dubbla kontroller där den enskilde lantbrukaren riskerar kontroll från två olika myndigheter avseende samma regelverk. Mot bakgrund av att förslagen i promemorian

om en ändrad kontrollorganisation för djurskyddet samt livsmedel och foder i primärproduktionen föranleder lagändringar i djurskyddslagen (1988:534) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter bör den nya kontrollorganisationen kunna träda i kraft först den 1 januari 2009.

Kontrollbeslut som har meddelats av en kommun före det att de nya lagändringarna trätt i kraft bör överklagas i enlighet med den ordning som gäller i dag, dvs. hos länsstyrelsen. Detta medför att det i djurskyddslagen övergångsvis bör föreskrivas att äldre bestämmelser ska gälla för sådana beslut.

I livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter kommer länsstyrelserna även fortsättningsvis att finnas kvar som en överprövningsmyndighet av kommunernas övriga kontrollbeslut. Det finns därför inte något behov av att övergångsvis föreskriva vad som ska gälla i fråga om överklagande av beslut som kommunen har fattat enligt dessa lagar före ikraftträdandet av den nya kontrollorganisationen.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för det allmänna

I promemorian föreslås att den offentliga kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen ska utövas av länsstyrelserna. Vidare föreslås att dessa kontroller ska finansieras med allmänna medel.

Djurskyddskontrollen samt kontrollen av primärproducenterna inom livsmedels- och foderområdena regleras i stor omfattning av direkt gällande EG-lagstiftning. Av denna lagstiftning framgår att kontrollens omfattning ska vara beroende dels av de risker som verksamheten medför, dels av myndighetens erfarenhet vad gäller det enskilda kontrollobjektets efterlevnad av regelverket. En ändring i organisationen av den offentliga kontrollen i enlighet med vad som föreslås i denna promemoria torde därför inte påverka behovet av kontroll av djurhållarna och primärproducenterna. Däremot kan de ansvariga myndigheternas kostnader för att utföra kontrollen eventuellt påverkas av en ändring i organisationen.

Finansiella konsekvenser

Att genomföra förslagen i promemorian leder till ökade kostnader för staten. I den nuvarande kommunala djurskyddskontrollen beräknas, enligt Djurskyddsmyndighetens rappor-

tering, användas totalt 182 årsarbetskrafter. Detta inkluderar såväl chefer som handläggare. En genomsnittlig tjänsteman som arbetar med djurskyddsfrågor på kommunal nivå beräknas, enligt samma rapport, lägga ungefär 35 procent av sin tid på detta sakområde. Vid ett överförande av ansvaret för kontrollen till länsstyrelserna torde det finnas ett visst utrymme för effektivisering av kontrollen då fler specialiserade tjänster kan skapas. Likaså torde länsstyrelsernas tillgång till bred juridisk kompetens samt smitt- och djurskyddskunskap bidra till en effektiv hantering. Detta utrymme bör dock främst användas till att utveckla kontrollen. Att samla kontrollen på färre enheter innebär även att tiden och kostnaderna för fortbildning minskar då antalet inspektörer som arbetar heltid med ett visst område ökar. Resursbehovet för kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen i statlig regi har av Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk beräknats till ungefär 10 årsarbetskrafter.

Den kommunala djurskyddskontrollen är delvis avgiftsfinansierad. Av kommunerna uppger 88 procent att de har en avgiftsfinansiering som ligger under 50 procent av kostnaderna, 38 procent av kommunerna tar ut avgifter motsvarande upp till 10 procent av kostnaderna. I genomsnitt beräknas 25 procent av kontrollen finansieras med avgifter, resterande delar finansieras i dag med kommunala skattemedel.

Den kommunala kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen är i dag avgiftsfinansierad. Den årliga avgiften fastställs utifrån verksamhetens risk och den timtaxa som kommunen har beslutat. Avgiften beräknas utifrån principen om full kostnadstäckning.

Vid offentlig kontroll i statlig regi har kostnaden per inspektör beräknats till drygt 600 000 kronor per år, inklusive resor och utbildning. Dessa beräkningar har gjorts avseende kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen. Då behovet av kompetens i personalgruppen avseende såväl djurskyddskontroll som kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen bedöms likvärdig finns inte några skäl att anta att kostnaderna på

ett avgörande sätt skulle skilja sig mellan de olika kontrollområdena.

Med beaktande av det ovan nämnda och de effektiviseringar som en överföring till länsstyrelserna torde medföra och den utveckling av kontrollen som dessa skapar utrymme för beräknas den totala kostnaden för att utföra kontrollen avseende djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen till 118 miljoner kronor per år. Denna summa inkluderar även kostnader för information och uppbyggnad i ett initialt skede. Kostnaderna för information om förändringarna bör belasta Jordbruksverket.

Konsekvenser för länsstyrelserna

En överflyttning av djurskyddskontrollen samt kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen från kommunerna till länsstyrelserna innebär att kontrollorganisationen kommer att bestå av två nivåer, central och regional, i stället för dagens tre nivåer. Dessutom blir betydligt färre myndigheter inblandade i kontrollarbetet.

Nytt för länsstyrelserna blir att de ska genomföra den offentliga kontrollen. För länsstyrelsernas del kommer en överföring också att leda till att de inte behöver lägga resurser på att samordna kommunernas djurskyddskontroll och kommunernas kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen. De behöver heller inte utföra revisioner av den kommunala kontrollen på dessa områden eftersom länsstyrelserna själva ansvarar för den operativa kontrollen. Det måste härigenom antas bli enklare att utarbeta enhetliga system för den offentliga kontrollen, bl.a. i fråga om kontrollfrekvens, bedömningar och arbetsmetoder. Risken för att olika bedömningar görs av olika nivåer i kontrollkedjan minskar också.

Vid länsstyrelserna är i dag totalt 37 årsarbetskrafter avdelade för djurskyddsarbete. Hälften av dessa avser arbete med förprovningar av djurstallar, hälften avser det övriga djurskydds-

arbetet. I dagsläget bedöms några ytterligare resurser för förprovning inte behövas. Med den här föreslagna överföringen av medel kommer länsstyrelserna att få en avsevärd resursökning i form av ett stort antal nya inspektörer. Att samla denna kompetens hos länsstyrelserna bedöms skapa förutsättningar för en korrekt och effektiv kontroll.

Konsekvenser för de centrala kontrollmyndigheterna

Att överföra djurskyddskontrollen samt kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen från kommunerna till länsstyrelserna får konsekvenser även för de centrala kontrollmyndigheterna.

De centrala kontrollmyndigheterna har i uppdrag att samordna och leda kontrollen i hela landet. Denna samordning kommer att bli avsevärt mycket enklare och mindre tidskrävande att genomföra när antalet kontrollmyndigheter minskat markant. Kvaliteten i uppföljningen bedöms också öka avsevärt. Detta berör dock främst Jordbruksverket då Livsmedelsverket även fortsatt kommer att leda och samordna de kommunala kontrollerna inom livsmedelsområdet utanför primärproduktionen.

När de föreslagna förändringarna genomförs är det viktigt att alla berörda kontrollobjekt får vetskap om förändringen. Detta för att avlasta kommunerna så snabbt som möjligt. Ansvar för denna information bör främsta ligga på Jordbruksverket.

Konsekvenser för kommunerna

För kommunerna innebär en överflyttning av ansvaret för den offentliga kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen till länsstyrelserna att de flesta får en minskad arbetsbörda utan att resurstillgången omedelbart ändras i den del som finansierats med skattemedel. Detta bör i sin tur innebära att kommunerna kan koncentrera sig mer på kvar-

varande myndighetsuppgifter och på så sätt bli ytterligare effektivare i sin utövning av dem.

Att överföra djurskyddskontrollen samt kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen från kommunerna till länsstyrelserna kan dock innebära vissa nackdelar för kommunerna. Bland annat kan antalet arbetstillfällen för akademiker i en del mindre kommuner förväntas minska något. Denna effekt kan dock delvis motverkas beroende på hur respektive länsstyrelse väljer att organisera kontrollen. Dock bedöms denna olägenhet som liten i relation till de sammantagna vinster som görs vid en överflyttning av kontrollen.

Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

En konsekvens av att ansvaret för djurskyddskontrollen samt kontrollen av foder och livsmedel i primärproduktionen föreslås flyttas över från kommunerna till länsstyrelserna är att ett led i överklagandekedjan kommer att försvinna.

Enligt nu gällande lagstiftning kan de beslut som en kommun meddelar överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens prövning av det överklagade beslutet kan i sin tur överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. till länsrätt. Vid en överföring av ansvaret till länsstyrelserna kommer länsstyrelsernas beslut, liksom i dag, att överklagas till länsrätt. De överklaganden som i dag prövas av länsstyrelserna som första överklagandeinstans, kommer således att i framtiden prövas direkt av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Det är få kommunala beslut som överklagas. Antalet överklaganden uppskattas för närvarande understiga 150 stycken per år. Av de beslut som överklagas avser vidare en mycket betydande andel frågor om avgifter för offentlig kontroll eller för tillståndsgivning.

Mot bakgrund av att de ändringar som föreslås i promemorian förutsätts leda till en ökad likvärdighet i kontrollen samt att den ordinarie kontrollen och tillståndsgivningen enligt 16 § djurskyddslagen föreslås bli avgiftsfria, finns det anledning

att anta att antalet överklaganden totalt sett kommer att minska. Sammantaget leder detta till bedömningen att måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna endast kommer att öka i mycket begränsad omfattning och att kostnaderna därför bör kunna rymmas inom ramen för domstolarnas ordinarie anslag.

7.2 Konsekvenser för enskilda

De inspektörer som ska utföra den faktiska kontrollen kommer att i själva kontrollarbetet utföra samma arbete som dagens kommunala inspektörer. En nackdel för de enskilda inspektörerna kan vara den eventuella flytt av akademikerjobb som omtalas ovan. Denna effekt kan dock till viss del minskas beroende på hur respektive länsstyrelse väljer att organisera kontrollen. Den enskilde inspektörens arbetsförhållanden kan förväntas bli förändrade vid en överföring av ansvaret för kontrollerna till länsstyrelserna. Den relativa instabilitet som råder i den kommunala verksamheten, genom att den politiska majoriteten i nämnden – och därmed de politiska prioriteringarna – kan skifta tämligen snabbt, elimineras. Det kan även förväntas att inspektören i sin yrkesroll kan agera mer oberoende än med nuvarande organisation. Vid en överföring av kontrollen till länsstyrelserna kommer den effektivisering som förväntas även att vara positiv för de enskilda inspektörerna eftersom de kommer att ha bättre möjligheter att utveckla specialistkompetens inom något delområde. Eftersom det totala antalet inspektörer förväntas vara tämligen oförändrat kan de flesta berörda kommunala inspektörerna antas erbjudas anställning vid länsstyrelserna.

7.3 Konsekvenser för företagen

Att finansiera djurskyddskontrollen samt kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen med allmänna medel innebär att de berörda företagens kostnader för offentlig kontroll minskar. De avgifter som i dag erläggs för den offentliga kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen uppskattas till 34,5 miljoner kronor årligen. I genomsnitt kommer avgiften för en jordbrukare att minska med 430 kronor per år.

Med nu gällande ordning ska de årliga avgifterna för djurskyddskontrollen fr.o.m. år 2011 beräknas enligt principen om full kostnadstäckning. Härmed skulle avgifterna för den offentliga kontrollen i kommunal regi inom några år stiga kraftigt. Om inte några förändringar sker beräknas det årliga avgiftsuttaget för djurskyddskontrollen att öka med omkring 81 miljoner kronor.

Att flytta den i promemorian aktuella offentliga kontrollen från kommunerna till länsstyrelserna leder till att det totala antalet kontrollbesök kan minskas genom ökad samordning. Länsstyrelserna bör verka för att samordna de kontroller som utövas över företagen så att det enskilda företaget inte får fler kontrollbesök än nödvändigt. Denna samordning är av största vikt. Den mest uppenbara möjligheten till kontrollsamordning bör vara mellan tvärvillkorskontrollerna och djurskyddskontrollerna respektive kontrollerna avseende livsmedel och foder i primärproduktionen. Detta torde även leda till att risken för att dubbla kontroller av samma verksamhet utförs minimeras.

Att föra över den offentliga kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen från kommunerna till länsstyrelserna kommer att medföra större möjligheter att åstadkomma en likvärdig kontroll i hela landet. Detta ökar likvärdigheten i företagens förutsättningar att bedriva sin verksamhet genom att förutsägbarheten såväl som rättssäkerheten ökar, vilket leder till att konkurrensneutraliteten mellan olika företag kan upprätthållas. Vidare kan handläggningstiderna vid

kontroll och för vissa tillstånd förutses bli kortare. Sådana konsekvenser är självklart önskvärda både för den som blir föremål för kontrollerna och för samhället.

8 Författningskommentarer

8.1 Förslaget till ändringar i djurskyddslagen (1988:534)

16 §

I paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 5.1.4, finns krav på tillstånd för vissa verksamheter. Bestämmelsen i *andra stycket* har ändrats så att regeringen bemyndigas att föreskriva om vilken myndighet som ska pröva sådana ansökningar om tillstånd. Vidare har *femte stycket upphävts* som en konsekvens av att kommunerna inte längre ska pröva ansökningar enligt paragrafen.

24 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som utövar offentlig kontroll enligt lagen. Eftersom kommunerna inte längre ska vara kontrollmyndighet har de strukits från uppräkningsdelen i första stycket. Även andra stycket har anpassats till den nya kontrollordningen.

24 a §

Paragrafen har anpassats till att kommunerna inte längre ska utöva offentlig kontroll, varvid det enbart kommer att finnas en myndighet med ett tydligt samordnande uppdrag.

25 §

I bestämmelsen finns ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att föreskriva om rapporteringsskyldighet för kontrollorgan till en samordnande kontrollmyndighet. Eftersom kommunerna inte längre ska utöva offentlig kontroll kommer samtliga kontrollmyndigheter att vara statliga myndigheter. Det finns därför inte längre behov av att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för en kontrollmyndighet att lämna information till en samordnande myndighet. Bemyndigandet i den delen har därför upphävts.

25 b §

Paragrafen innehåller avgiftsbemyndiganden och har anpassats till det förhållandet att kommunerna inte längre har några uppgifter enligt djurskyddslagen. Till paragrafen har dessutom förts samtliga avgiftsbemyndiganden i djurskyddslagen. Vidare görs vissa redaktionella ändringar till följd av detta.

I *första stycket 1* finns ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om avgifter för offentlig kontroll.

Enligt *första stycket 2* bemyndigas regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att föreskriva om skyldighet att betala avgift för ärenden enligt lagen. En bestämmelse med delvis motsvarande innehåll fanns tidigare i 25 c §.

I det nya *andra stycket* ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, rätt att meddela föreskrifter om hur statliga myndigheter och kontrollorgans avgifter ska beräknas. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 25 d §.

26 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats så att hänvisningen till den upphävda 24 a § tas bort.

32 §

I paragrafen finns bestämmelser om omedelbart omhändertagande av djur. Paragrafens *första* och *tredje stycken* ändras till följd av att de kommunala nämnderna inte längre ansvarar för djurskyddskontrollen. Det blir följaktligen enbart länsstyrelsen som, jämte polismyndigheten, ska ha rätt att meddela ett omedelbart beslut om omhändertagande.

38 §

Eftersom de kommunala nämnderna inte kommer att ha några uppgifter enligt djurskyddslagen har *första stycket* om överklagande av en kommunal nämnds beslut tagits bort.

Övergångsbestämmelser

För beslut meddelade av en kommunal nämnd före ikraftträdandet ska äldre överklagandebestämmelser gälla, dvs. sådana beslut ska överklagas till länsstyrelsen.

8.2 Förslaget till ändringar i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

12 §

Ändringen i *första stycket*, som behandlas i avsnitt 5.2, innebär att även länsstyrelserna pekas ut som kontrollmyndighet med uppgift att utöva offentlig kontroll av efterlevnaden av den nationella och gemenskapsrättsliga lagstiftningen om foder och animaliska biprodukter i enlighet med vad regeringen bestämmer.