

Regeringens proposition

2007/08:63



Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi

Prop.
2007/08:63

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 februari 2008

Fredrik Reinfeldt

Eskil Erlandsson
(Jordbruksdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Mot bakgrund av vissa återkommande brister i den offentliga djurskyddskontrollen finns ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp kontrollen. Bristerna rör bl.a. likvärdigheten i den kommunala kontrollen och möjligheten att garantera att den Europeiska gemenskapens bestämmelser om offentlig kontroll efterlevs. I propositionen föreslås därför att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd ska flyttas över till länsstyrelserna. Det föreslås vidare att kommunernas ansvar för att pröva tillstånd till yrkesmässig verksamhet med bl.a. sällskapsdjur enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) ska flyttas från kommunerna till den myndighet som regeringen bestämmer. Detta innebär att kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet kommer att upphöra.

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

Vidare bedömer regeringen att den offentliga kontroll som länsstyrelserna utför enligt djurskyddslagen, livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter ska bekostas av allmänna medel. De extra kontroller som utförs på grund av bristande efterlevnad av lagstiftningen ska dock, enligt gällande EG-lagstiftning, finansieras med avgifter. Det föreslås därför att regeringen får disponera de avgiftsintäkter som länsstyrelserna tar in för extra kontroll enligt djurskyddslagen, livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

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	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.....	10
3	Ärendet och dess beredning.....	11
4	Gällande bestämmelser.....	12
4.1	Djurskydds-, livsmedels- och foderlagstiftningen i korthet.....	12
4.2	Offentlig kontroll.....	12
5	Nuvarande kontrollorganisation.....	14
5.1	Djurskyddskontrollens organisation.....	14
5.2	Finansieringen av djurskyddskontrollen.....	16
5.3	Organisationen av kontrollen av livsmedel och foder.....	16
5.4	Finansieringen av livsmedels- och foderkontrollen.....	18
6	Utgångspunkter.....	18
6.1	Vikten av väl fungerande tillsyn och offentlig kontroll.....	18
6.2	Tvärvillkor.....	20
7	Ansvar för djurskyddskontrollen.....	21
7.1	Brister i den offentliga djurskyddskontrollen.....	21
7.2	Länsstyrelserna får ansvaret för djurskyddskontrollen.....	23
7.3	Verksamhetstillstånd enligt 16 § djurskyddslagen.....	34
8	Ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen.....	35
9	Finansiering av kontrollen över djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen.....	40
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m.	44
11	Konsekvenser.....	46
11.1	Konsekvenser för det allmänna.....	46
11.2	Konsekvenser för inspektörerna.....	53
11.3	Konsekvenser för företagen och enskilda.....	54
12	Författningskommentar.....	56
12.1	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).....	56
12.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.....	57
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi (Ds 2007:33).....	59

Bilaga 2	Författningsförslag i promemorian Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi (Ds 2007:33)	60	Prop. 2007/08:63
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	66	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	68	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	74	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 2008 ...	75	
	Rättsdatablad	76	

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter,
3. godkänner vad regeringen föreslår om disposition av avgiftsintäkter vid länsstyrelserna (avsnitt 9).

Regeringen har följande förslag till lagtext

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

Häri genom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534)¹
dels att 24 c–f, 25 c och 25 d §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 24 c–f §§ ska utgå,
dels att punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2006:809) om ändring i nämnda lag ska upphöra att gälla,
dels att 16, 24, 24 a, 25, 25 b, 26, 28, 32 och 38 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §²

Tillstånd till verksamheten *skall* den ha som yrkesmässigt eller i större omfattning

1. håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur eller tar emot sällskapsdjur för förvaring eller utfodring,

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

3. föder upp pälsdjur.

Frågor om tillstånd provas 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.

Tillstånd till verksamheten *ska* den ha som yrkesmässigt eller i större omfattning

Frågor om tillstånd provas 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 Lagen omtryckt 2003:1077.

Senaste lydelse av

24 c § 2006:809

24 d § 2006:809

24 e § 2006:809

24 f § 2006:809

25 c § 2007:362

25 d § 2007:362.

² Senaste lydelse 2007:362. Ändringen innebär bl.a. att femte stycket upphävs.

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.

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 a §⁴

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

Den myndighet som utövar offentlig kontroll *skall* genom rådgivning, information och på

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

Den myndighet som utövar offentlig kontroll *ska* genom rådgivning, information och på

³ Senaste lydelse 2007:362.

⁴ Senaste lydelse 2007:362.

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.

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 kontrollmyndighet* 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 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.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift

1. för offentlig kontroll enligt lagen, de föreskrifter 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.

⁵ Senaste lydelse 2007:362.

⁶ Senaste lydelse 2007:362.

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.

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 §.

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.

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.

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 *en kontrollmyndighet* besluta om rättelse på hans eller hennes bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

28 §⁸

Bestämmelserna i 24–25, 25 b och 26–27 a §§ gäller inte djur som används inom *försvarsmakten*.

Bestämmelserna i 24–25 §§, 25 b § *första stycket 1* och 26–27 a §§ gäller inte djur som används inom *Försvarsmakten*.

32 §⁹

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

Trots 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 avhjälpt,
2. ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas, eller

⁷ Senaste lydelse 2006:809.

⁸ Senaste lydelse 2006:809.

⁹ Senaste lydelse 2006:809.

3. det i övrigt bedöms oundgängligen nödvändigt från djurskydds- Prop. 2007/08:63
synpunkt.

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

Omhändertagandet *skall* ske
genom polismyndighetens försorg.

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

Omhändertagandet *ska* ske
genom polismyndighetens försorg.

38 §¹⁰

*Beslut av en kommunal nämnd
enligt denna lag, enligt de före-
skrifter som har meddelats med
stöd av lagen eller enligt de EG-
bestämmelser som kompletteras av
lagen får överklagas hos läns-
styrelsen.*

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. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för beslut som har meddelats av en kommunal nämnd före ikraftträdandet.

3. Beslut som har meddelats av en kommunal nämnd med stöd av äldre föreskrifter gäller fortfarande.

¹⁰ Senaste lydelse 2007:362. Ändringen innebär att första stycket upphävs.

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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2. Beslut som har meddelats av en kommunal nämnd med stöd av äldre föreskrifter gäller fortfarande.

Det är av central betydelse att den offentliga kontrollen av djurskydd är god, effektiv och likvärdig över hela landet. Kraven på en god styrning, samordning och uppföljning av den offentliga kontrollen har ökat sedan Europeiska unionen (EU) införde gemensamma bestämmelser om den offentliga kontrollen år 2006. Sverige har i dag svårt att garantera att EG-regelverket om offentlig kontroll efterlevs på djurskyddsområdet.

När det gäller kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen är kontrollfrekvensen för sådan verksamhet normalt sett låg, varför det antal kontroller som kommunerna utför per år är mycket blygsamt. Det kan därför befaras att den låga kontrollfrekvensen 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 miljö, djurhälsa och djurskydd för att få fullt gårdsstöd. Regeringen har den 10 januari 2008 beslutat att flytta över ansvaret för tvärvillkorskontrollen från kommunerna till länsstyrelserna fr.o.m. den 1 januari 2008. Denna överflyttning kan dock leda till oönskade konsekvenser i form av dubbelkontroller där olika kontrollmyndigheter kommer till skilda slutsatser rörande samma lagstiftnings efterlevnad.

Mot denna bakgrund finns ett behov av att se över den nuvarande organisationen av djurskyddskontrollen och kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. Med anledning härav har det inom Jordbruksdepartementet upprättats en departementspromemoria – Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi (Ds 2007:33). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2007/2776).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 januari 2008 att inhämta Lagrådets yttrande över det förslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. I förhållande till lagrådsremissens förslag har vissa redaktionella ändringar gjorts. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

I den fortsatta beredningen har det noterats att det bör göras en följdändring i 28 § djurskyddslagen (1988:534).

4.1 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 kompletterar sådana bestämmelser i EG-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen har gett till känna vilka EG-förordningar som kompletteras av lagen i ett tillkännagivande i Svensk författningssamling. Härvid kan särskilt nämnas EG:s kontrollförordning (se avsnitt 4.2).

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

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 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 bestämmelser i EG-förordningar som faller inom respektive lags tillämpningsområde och som regeringen har gett till känna i Svensk författningssamling, det vill säga bl.a. EG:s kontrollförordning.

I likhet med 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.

4.2 Offentlig kontroll

Kontrollförordningen

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 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 lagstiftningen 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 lagstiftningen.

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 livsmedelssäkerhet, 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.

I kontrollförordningen finns 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 hälsa och i förekommande fall för djurs hälsa, växtskydd och miljö.

Vissa bestämmelser om finansieringen av den offentliga kontrollen finns också i kontrollförordningen. Det slås 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 det 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.

5 Nuvarande kontrollorganisation

5.1 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 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.

Generalläkaren ansvarar för den offentliga kontrollen av djurskyddet för djur som används inom Försvarsmakten.

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 kommunerna inom länet. 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 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.

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. Övriga djurskyddskontroller vid slakterier utförs av kommunerna.

5.2 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. Ett bemyndigande för kommunerna att ta ut avgifter för offentlig kontroll enligt en taxa som kommunen bestämmer finns i djurskyddsförordningen. I dag beslutar således varje kommun själv hur den vill finansiera den kommunala djurskyddskontrollen. Enligt gällande bestämmelser ska dock djurskyddskontrollen, fr.o.m. den 1 januari 2011, finansieras med årliga avgifter som företagen betalar. Den årliga avgiften ska baseras på verksamhetens risk och ska ge kontrollmyndigheterna full kostnadstäckning.

5.3 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 av 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 och av livsmedelsanläggningar som bedriver verksamhet av viss typ, exempelvis slakterier. Verket utövar även offentlig kontroll genom att samordna övriga kontrollmyndigheter och ge stöd, råd och vägledning till dem. Därutöver har Livsmedelsverket 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. Prop. 2007/08:63

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 kontrollmyndigheter och ge stöd, råd och vägledning till dem. Jordbruksverket har även rätt att meddela föreskrifter om offentlig kontroll.

Kommunt ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen

Livsmedelskontrollen före den 1 juli 2006 omfattade inte kontroll av livsmedel i primärproducentledet av livsmedelskedjan. Kontrollen av fodertillverkningen 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 samt 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 kontrollförordningen 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. Kommunerna fick uppgiften att ansvara för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen, bl.a. mot bakgrund av att de redan hade en i

hela landet väl spridd kontrollorganisation och att kommunerna kunde samordna flera olika typer av kontroller på gårdarna (prop. 2005/06:128, bet. 2005/06: MJU23, rskr. 2005/06:357). Prop. 2007/08:63

5.4 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 sker genom uttag 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.

6 Utgångspunkter

6.1 Vikten av väl fungerande tillsyn och offentlig kontroll

Frågor om tillsyn och offentlig kontroll är viktiga för regelefterlevnaden och för den grundläggande respekten för samhällets regler. Tillsyn och kontroll är också väsentliga för förtroendet hos enskilda och allmänheten för att reglerna verkligen följs och gäller lika för alla. Enligt regeringens mening är det betydelsefullt att utifrån ett brett samhälleligt perspektiv överväga hur ansvaret för denna viktiga funktion ska organiseras. En del i ett sådant övervägande utgör Ansvarskommitténs betänkande.

Ansvarskommitténs betänkande

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 en 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 de som kontrolleras. 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 i 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 större 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.

Kommittén anser dock att det inom vissa områden – i händelse av att tillsynen helt blir ett statligt ansvar – skulle det kunna finnas skäl för att staten även i framtiden ska kunna använda kommuner i den offentliga tillsynen. Kommittén hänvisar härvid till att det redan i dag förekommer att staten överläter vissa avgränsade tillsynsuppgifter till en enskild kommun, t.ex. viss miljöfarlig verksamhet och enskilda livsmedelsanläggningar. Skillnaden mot de flesta obligatoriska tillsynsuppgifter som åligger alla kommuner är, enligt kommittén, att staten vid överlåten tillsyn tar ett tydligare ansvar för hur tillsynen bedrivs genom möjligheten att kunna återta tillsynsuppgiften från en enskild kommun om uppgiften inte fullgörs tillfredsställande.

Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av yttrandena pågår inom Regeringskansliet. I detta sammanhang kan särskilt nämnas det remissyttrande över betänkandet som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har lämnat (dnr Fi2007/1536). I yttrandet 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

6.2 Tvärvillkor

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 s.k. 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.

Gårdsstöd är ett inkomststöd som utgår till jordbrukare oberoende av produktionens inriktning. För att kunna få fullt gårdsstöd måste jordbrukaren uppfylla vissa villkor. Dessa s.k. tvärvillkor innebär att jordbrukaren måste sköta sin jordbruksmark enligt särskilda skötselkrav samt följa vissa verksamhetskrav inom områdena miljö, folkhälsa, växtskydd, djurskydd och djurhälsa. Som exempel kan nämnas att verksamhetskraven på djurskyddsområdet omfattar krav rörande skötseln av djuren, veterinärmedicinska behandlingar, avel, journaler, stallets utformning, stallklimat och buller.

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

Ansvaret för kontrollen av efterlevnaden av tvärvillkoren är fördelad på olika myndigheter. Länsstyrelserna har kontrollansvar för verksamhetskrav som omfattar skydd av natur, vilda djur och växter, 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. Kommunerna hade fram t.o.m. den 31 december 2007 ansvaret för tvärvillkorskontrollen för områdena

djurskydd, livsmedel och foder i primärproduktion samt inom miljöområdet. Sedan den 1 januari 2008 ansvarar dock länsstyrelserna för denna kontroll, se nedan.

Samtliga kontrollresultat ska rapporteras till länsstyrelserna som fattar beslut om utbetalning av gårdsstöd efter eventuella avdrag. Jordbruksverket är 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.

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. Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att flytta över ansvaret för tvärvillkorskontrollen från kommunerna till länsstyrelserna. Sedan den 1 januari 2008 ansvarar således länsstyrelserna för tvärvillkorskontrollen avseende djurskydd, livsmedel och foder i primärproduktionen samt inom miljöområdet. Kommunerna ska dock till länsstyrelserna rapportera eventuella avvikelser från regler på de nämnda områdena som kommunerna upptäcker i samband med sina ordinarie kontroller.

7 Ansvar för djurskyddskontrollen

7.1 Brister i den offentliga djurskyddskontrollen

Under årens lopp har det genom ett antal utredningar m.m. stått klart att den offentliga djurskyddskontrollen, såsom 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 stort 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 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 brister i kontrollens omfattning och kvalitet samt i de resurser som avsatts 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. Rapporten konstaterar vidare att flera kommuner visar bristande kunskaper i juridik och i hur beslut ska utformas samt brister i handläggningsrutinerna. 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 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 4.2.

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 samt 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 har 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.

7.2 Länsstyrelserna får ansvaret för djurskyddskontrollen

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

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, däribland samtliga statliga myndigheter, tillstyrker förslaget eller har inte något att erinra mot det. Flertalet länsstyrelser framhåller dock att ett genomförande av förslaget förutsätter att det finns tillräckliga resurser för att utföra kontrollen. Även andra remissinstanser, bl.a. *Rikspolisstyrelsen*, *Ekonomistyrningsverket*, *Statens jordbruksverk* och *Statskontoret*, har lämnat vissa synpunkter beträffande resurser för kontrollen. Ett mindre antal remissinstanser, däribland *Jordbruksverket*, *Umeå universitet* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, anser att länsstyrelserna ska ges en möjlighet att samverka om kontrollen eller överlåta delar av kontrollansvaret till en annan länsstyrelse. *Jordbruksverket* och *Umeå universitet* anser att ett alternativ till en ökad samverkan mellan länsstyrelserna kan vara att överlåta den operativa kontrollen över viss verksamhet, t.ex. verksamhet med försöksdjur, direkt till *Jordbruksverket*. *Statskontoret*, *Sveriges Kommuner och Landsting* samt ett mindre antal kommuner anser att en länsstyrelse under vissa förutsättningar ska kunna delegera kontrollansvar till kommunerna. *Yrkesföreningen Miljö och Hälsa* samt *Haparanda kommun* understryker dock uttryckligen att det inte bör vara tillåtet att delegera djurskyddsuppgifter till kommunerna. Några remissinstanser ser både för- och nackdelar med förslaget men tar inte aktivt ställning till om det bör genomföras eller inte. Ett antal remissinstanser, framför allt kommuner, önskar att regeringen avvaktar med beslut om djurskyddskontrollen till dess att viss ytterligare utredning har gjorts eller till dess att regeringen tagit ställning till hur ansvaret för tillsyn ska fördelas mellan stat och kommun på ett mer övergripande plan. Flera kommuner samt *Djurens Rätt*, *Naturvetareförbundet* och *Yrkesföreningen Miljö och Hälsa* avstyrker förslaget.

Flera remissinstanser, däribland *Jordbruksverket*, *Rikspolisstyrelsen*, *Smittskyddsinstitutet*, *Sveriges lantbruksuniversitet* och flera branschorganisationer delar regeringens bedömning om att en överföring av djurskyddskontrollen till länsstyrelserna ökar förutsättningarna för att kontrollen blir mer likvärdig och effektiv, vilket i sin tur innebär en förbättrad rättssäkerhet för enskilda samt gynnar förutsättningarna för Sverige att garantera en efterlevnad av EG-regelverket. Fördelar med förslaget som lyfts fram av olika remissinstanser är att styrningen och uppföljningen av kontrollen samt samordningen mellan kontrollmyndigheterna underlättas och att det kommer att bli lättare att tillgodose kompetensbehoven, inklusive behovet av specialistkompetens, inom kontrollmyndigheterna. Systemet bedöms bli mindre sårbart och det kommer att bli enklare att få till stånd samordnings- och rationaliseringsvinster. En annan fördel som lyfts fram av bl.a. *Jordbruksverket* och *Fagersta kommun* är att länsstyrelserna inte längre kommer att ha kvar rollen som både kontrollvägledande och överprövande myndighet i djurskyddsärenden.

Flertalet remissinstanser – såväl de som är positiva till en överflyttning av kontrollansvaret som de som är negativa till en sådan överflyttning – berör dock vissa nackdelar med en överföring av kontrollansvaret till länsstyrelserna. Samordningen mellan övriga kontroll- och tillsynsområden inom miljö och hälsa kommer att upphöra eftersom kommunerna även fortsättningsvis kommer att ansvara för miljö- och

hälsoskyddsfrågor. Avståndet till kontrollobjekten kan i många fall komma att öka. Detta kan leda till en ökad tids- och resursåtgång vid kontrollbesök, att det blir svårare att genomföra oanmälda inspektioner eller akuta besök och till att lokalkännedomen minskar. Några remissinstanser, framför allt kommuner, befarar att mindre kontrollobjekt, såsom deltidjordbruk och sällskapsdjur, kommer att prioriteras lågt eller inte upptäckas alls och att det kommer att bli svårare eller kännas jobbigare att få kontakt med kontrollmyndigheten.

Flera kommuner, t.ex. *Bjuvs kommun*, menar att problemen med dagens kontroll inte per automatik försvinner genom att man för över ansvaret för kontrollen från kommunerna till länsstyrelserna och vissa remissinstanser, bl.a. *Sunne kommun* och ett antal branschorganisationer, efterlyser mer vägledning och styrning från den centrala kontrollmyndigheten samt understryker behovet av en adekvat utbildning av och kompetens hos de som ska arbeta med kontroll. *Ekonomistyrningsverket* framför att även 21 kontrollmyndigheter får anses som många kontrollmyndigheter i sammanhanget och att det kommer att krävas ett aktivt samordningsarbete mellan länsstyrelserna för att uppnå den enhetlighet i kontrollerna som regeringen eftersträvar.

Några instanser, däribland *Jordbruksverket* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, efterlyser bestämmelser om eller former för informationslämnande och samordning mellan myndigheter involverade i offentlig kontroll på olika områden. Ett antal länsstyrelser efterfrågar vidare en översyn av bestämmelserna i djurskyddslagen om omhändertaganden av djur med hänvisning till att förutsättningarna vid beslut om omedelbara omhändertaganden av djur kommer att förändras i och med att länsstyrelserna blir operativ kontrollmyndighet.

Några remissinstanser, t.ex. *Jordbruksverket* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, lämnar synpunkter på hur kontrollen hos länsstyrelserna bör organiseras. *Djurens Rätt* anser att Jordbruksverket bör utföra revision av länsstyrelsernas verksamhet samt få möjlighet att fatta beslut om sanktioner mot länsstyrelser som inte lever upp till djurskyddslagens krav på kontroll.

Vissa remissinstanser, framför allt länsstyrelser, lämnar synpunkter på att länsrätten kommer att bli första instans vid överklaganden.

Skälen för regeringens 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. Med den nuvarande organisationen av djurskyddskontrollen uppstår särskilda svårigheter. Redan antalet kontrollmyndigheter innebär svårigheter. I Sverige finns för närvarande 290 kommuner som tillsammans med 21 länsstyrelser ansvarar för djurskyddskontrollen. Vissa kommuner har gått samman om att utföra djurskyddskontroll men även med det 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 lagstiftningen 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.

Sveriges medverkan i det europeiska samarbetet innebär att Sverige på vissa områden har överlämnat den nationella beslutanderätten till gemenskapen. Detta har naturligtvis avsevärt förändrat de reella förutsättningarna för svensk förvaltning. 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. 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 krav på att Sverige genom rapporter och vid inspektion kan visa att kontrollen fungerar ändamålsenligt och effektivt.

Det som ovan anförts får till följd att Sverige har svårt att säkerställa att gemenskapens bestämmelser om den offentliga kontrollen till fullo efterföljs, vilket är allvarligt. 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.

Färre och större kontrollenheter

Att minska antalet kontrollmyndigheter och koncentrera kontrollarbetet till färre och 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 underlättas och förbättras även inspektörernas arbetssituation. Risken för att en inspektör hamnar i en jävsituation eller behöver arbeta ensam minskar och det blir därigenom enklare och säkrare att hantera hotfulla

situationer för inspektörerna. En stor organisation under en huvudman har också större möjligheter att skapa en fungerande jourberedskap, vilket har efterfrågats t.ex. när det gäller djurtransporter som sker även nattetid och under helger.

En organisation med större kontrollenheter skulle kunna skapas genom att man bygger upp en regional kontrollorganisation som antingen ingår som en del i den centrala förvaltningsmyndigheten, dvs. Jordbruksverket eller som organiseras som fristående regionala myndigheter. 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 vara 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. Länsstyrelserna arbetar även tvärssektoriellt med djurskydd, smittskydd och livsmedel. 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. bestå av djurskyddsspecialister och jurister. Inspektörerna kan också ha olika ansvarsområden och därmed bygga upp en specialistkompetens inom sitt speciella område.

Ett ökat avstånd mellan kontrollmyndighet och kontrollobjekt

En konsekvens av att föra över kontrollansvaret till länsstyrelserna blir att kontrollmyndigheten kommer att ansvara för kontrollen i en större region än vad som är fallet i dag med den kommunala djurskyddskontrollen. En stor fördel med den lokala kommunala kontrollen är just den närhet som den erbjuder till kontrollobjekten, vilket i många fall leder till att den tid och de resurser som läggs på besök och inspektioner kan hållas nere. En annan positiv effekt av närheten till kontrollobjekten är lokalkännedomen. Om kontrollansvaret förs till den regionala nivån kommer avståndet till vissa kontrollobjekt att öka. Detta innebär i vissa fall särskilda utmaningar för kontrollmyndigheterna som måste kunna inställa sig med kort varsel i akuta situationer samt genomföra oanmälda inspektioner.

Redan i dag präglas vissa delar av kontrollverksamheten av problemet med långa avstånd. Det finns stora variationer mellan olika kommuner i djurtäthet och geografisk yta. Avståndet till kontrollobjekten har också förändrats i takt med att kommunerna utnyttjar möjligheten till

kommunal samverkan. I vissa fall leder samverkan till att avståndet till kontrollobjekten ökar men i något fall kan det även leda till ett kortare avstånd. Såsom redan har nämnts ökar också förutsättningarna att skapa en fungerande jourberedskap inom den större kontrollorganisation, vilket kan bidra till att möta kraven på snabba uttryckningar i akuta situationer.

Några remissinstanser har uttryckt farhågor om att med en regional kontrollorganisation kommer mindre kontrollobjekt, såsom deltidsgjordbruk och sällskapsdjur, att prioriteras lågt eller inte upptäckas alls och att det kommer att bli svårare eller kännas jobbigare att få kontakt med kontrollmyndigheten.

Regeringen delar inte dessa farhågor. För det första ställs i lagstiftningen krav på att den offentliga kontrollen ska vara riskbaserad. Regeringen har ingen anledning att tvivla på att länsstyrelserna kommer att prioritera kontrollen utifrån dessa aspekter snarare än utifrån vilket kontrollobjekt som ligger nära eller långt borta. För det andra har länsstyrelserna redan i dag ansvaret för vissa djurskyddsfrågor och tar emot många samtal från allmänhet, enskilda djurägare och företagare med förfrågningar eller anmälningar om missförhållanden. Länsstyrelserna är aktivt inblandade i omhändertaganden av djur och beslut om djurförbud och de ansvarar för att stödja och följa upp dagens kommunala kontroll. I och med detta har länsstyrelserna en god kännedom om kontrollobjekten inom länet. Regeringen tror heller inte att den omständigheten att ansvaret för djurskyddsfrågor hamnar hos en regional myndighet kommer att avskräcka människor från att kontakta myndigheten. Då länsstyrelsernas djurskyddskontrollverksamhet skulle få större omfattning än den lokala kontrollverksamheten skulle det sannolikt också bli lättare att hänvisa en person som tar kontakt med myndigheten till den tjänsteman som besitter den särskilda kompetens som för tillfället efterfrågas, t.ex. juridisk eller byggnadsteknisk kompetens.

Risk för dubbelkontroller

Sedan den 1 januari 2008 ansvarar länsstyrelserna för tvärvillkorskontrollen. Om den ordinarie djurskyddskontrollen ligger kvar på kommunerna när ansvaret för tvärvillkorskontrollen har flyttats till länsstyrelserna 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 att finnas risk för att de båda inblandade kontrollmyndigheterna gör skilda bedömningar. Då kontrollen av tvärvillkor numera ligger på länsstyrelserna finns det därför även av denna anledning skäl att flytta över ansvaret för djurskyddskontrollen till länsstyrelserna.

I avsnitt 8 föreslås att kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen överförs från kommunerna till länsstyrelserna. En samordning mellan tvärvillkorskontrollen, djurskyddskontrollen samt livsmedels- och foderkontrollen i primärproduktionen medför att man kan undvika vissa dubbla kontrollbesök. Den föreslagna förändringen innebär dock att det fortfarande finns kvar en viss risk för dubbla kontrollbesök hos företagare som omfattas av krav på tvärvillkorskontroll eftersom kommunerna även fortsatt kommer att ha kvar ansvaret för miljö- och hälsoskyddstillsynen.

Samordningen med miljö- och hälsoskyddstillsynen

Kommunerna ansvarar för miljö- och hälsoskyddstillsynen. Tillsynen omfattar bl.a. frågor om vatten och avlopp, gödselspridning, avfallshandling samt förvaring av bekämpningsmedel och berör jordbruksverksamheter, såväl med som utan djurhållning. Miljö- och hälsoskyddstillsynen berör även annan djurrelaterad verksamhet, t.ex. djurparker, zoobutiker och försöksdjursanläggningar, som kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet och därför omfattas av kraven på miljö- och hälsoskyddstillsyn. Kommunerna utövar även viss miljö- och hälsoskyddstillsyn över enskilda personer som har djur, t.ex. hästar, hundar, katter eller andra sällskapsdjur. Sådan tillsyn kan bli aktuell om djur orsakar olägenheter för människors hälsa, t.ex. genom att sprida smitta eller genom att ständigt skälla. I normalfallet aktualiseras denna typ av tillsyn endast efter en anmälan eller då kontrollmyndigheten på något annat sätt får kännedom om att det finns problem.

Många kommuner samordnar i dag miljö- och hälsoskyddstillsynen med djurskyddskontrollen på i varje fall mindre och mellanstora jordbruksverksamheter och många djurskyddsinspektörer har som arbetsuppgift att utöva både djurskyddskontroll och miljö- och hälsoskyddstillsyn. Samordningen är värdefull av hänsyn till dem som besöks och med hänsyn till kontrollmyndigheternas tid och resurser, inte minst i situationer då djurskyddsproblem och miljö- och hälsoskyddsproblem föreligger samtidigt. Ett exempel på en sådan situation är då en person av olika skäl inte förmår att ta hand om sitt eller sina djur på ett adekvat sätt och att djuren till följd av detta orsakas lidande och dessutom orsakar problem för omgivningen, t.ex. i form av lukt- och gödselöroreningar. Genom samordningen av de olika kontrollområdena kan således dubbla kontrollbesök i viss mån undvikas. En överflyttning av djurskyddskontrollen till länsstyrelserna medför att områdena inte längre kommer att kontrolleras av samma myndighet. I dessa fall handlar det dock inte, till skillnad från tvärvillkorskontrollen, om att olika kontrollmyndigheter kommer att kontrollera efterlevnaden av samma bestämmelser.

Även om vissa samordnings- och effektivitetsvinster med miljö- och hälsoskyddstillsynen minskar genom en överföring av kontrollansvaret så kan andra samordnings- och effektivitetsvinster öka genom överföringen. Jordbruksverket har i sitt remissvar pekat på att handläggningen av t.ex. djurförbudsärenden skulle effektiviseras då dessa efter en överföring av kontrollansvaret kommer att hanteras av enbart länsstyrelserna i stället

för av både kommuner och länsstyrelser. Samordningen kommer även att kunna öka med andra uppgifter som länsstyrelserna redan i dag ansvarar för, t.ex. förprovningen av djuranläggningar. Det finns också möjlighet att samordna med andra djurkontroller som länsstyrelserna ansvarar för, t.ex. klinisk veterinärverksamhet, register och djurmärkning.

Ställningstagande

På många håll i landet fungerar den offentliga kontrollen av 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 annan kommunal tillsyn som miljötillsynen, 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 de kommunala nämnderna ger djurskyddet har lett till att likadana fall inte alltid behandlas lika. Bristerna i likvärdigheten i kontrollen leder till en brist på förutsägbarhet och till svårigheter för enskilda att följa de krav som djurskyddslagstiftningen ställer. Detta innebär även brister i rättssäkerheten 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. Det är regeringens bedömning – en bedömning som delas av flera remissinstanser – att en förändring i denna riktning bör leda till en allmän kompetensökning hos kontrollmyndigheterna och en ökad likvärdighet i kontrollerna och därmed också till ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet för enskilda. Förändringarna bedöms även gynna förutsättningarna för Sverige att garantera att EG-regelverket efterlevs till fullo.

Såsom berörts ovan och som också har påtalats av flera remissinstanser är en överflyttning av kontrollansvaret från kommunerna förenad med vissa nackdelar. Vid en sammantagen bedömning anser vi dock att fördelarna med en överflyttning överväger nackdelarna och regeringen föreslår därför att ansvaret för den offentliga djurskyddskontrollen ska föras över från kommunerna till länsstyrelserna.

Enligt regeringens mening är det betydelsefullt att kontrollorganisationen utformas på ett sådant sätt att fördelarna med den lokala djurskyddskontrollen omhändertas i största möjliga utsträckning. Det är viktigt att länsstyrelserna verkar för att den lokala förankringen av djurskyddskontrollen behålls. Ett sätt kan vara att låta inspektörerna helt eller delvis arbeta från olika platser i länet eller att placera verksamhet i andra delar av länet än i residensstaden, t.ex. på en djurtät ort.

Det är också viktigt att länsstyrelserna arbetar aktivt med information till personer med djur, företagare och andra djurintressenter, t.ex. djurägar- och djurskyddsorganisationer samt att de för en dialog med dem. Det har betydelse bl.a. för ett gott förebyggande djurskyddsarbete och för förtroendet djurhållare och kontrollmyndigheter emellan. Ett gott samarbetsklimat underlättar också för dem som har djur samt bidrar till en effektiv djurskyddskontroll.

Om kontrollen ska fungera bra förutsätts också en väl fungerande samordning och ett utvecklat samarbete dels mellan olika enheter inom länsstyrelserna och mellan länsstyrelserna sinsemellan, dels mellan länsstyrelserna, Jordbruksverket och de kommunala myndigheterna med uppgifter inom det sociala området och inom miljö- och hälsoskydd samt plan- och byggfrågor.

Naturligtvis innebär en omorganisation inte automatiskt att alla problem som i nuläget är förenade med den offentliga kontrollen kommer att upphöra. Det kommer därför även i framtiden att vara viktigt att det finns goda möjligheter till kompetensutveckling av kontrollmyndighetens personal samt en god vägledning och uppföljning från den centrala förvaltningsmyndighetens sida.

Eftersom det i avsnitt 7.3 föreslås att uppgiften att pröva frågor om verksamhetstillstånd enligt 16 § djurskyddslagen flyttas från kommunerna innebär den här föreslagna överflyttningen av kontrollansvaret till länsstyrelserna, som inte bara omfattar sådan kontroll som sker i jordbruks- eller annan produktionsverksamhet utan också djurskyddskontrollen över enskilda som har hästar eller sällskapsdjur, 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 under vissa förutsättningar tvångsvis flytta över ansvaret för den offentliga kontrollen över viss verksamhet från kommunen till länsstyrelsen. Bestämmelser om detta finns i 24 c–24 f §§ djurskyddslagen.

De nu redovisade förslagen om att det kommunala ansvaret för djurskyddskontrollen ska upphöra innebär att nämnda bestämmelser blir överflödiga. Bestämmelserna bör därför upphävas.

Regeringen anser, liksom flera remissinstanser, att det är viktigt att länsstyrelserna ska ha möjlighet att samverka för att erhålla en effektiv offentlig kontroll. Det följer av den s.k. restkompetensen att regeringen har rätt att meddela föreskrifter för myndigheter under regeringen. Regeringen avser därför att, meddela föreskrifter om samverkansformer mellan länsstyrelserna inklusive bestämmelser om överlåtelse av delar av kontrollansvaret till en annan länsstyrelse. Regeringen har även möjlighet att flytta vissa kontrolluppgifter från länsstyrelserna till en annan statlig myndighet om det i framtiden bedöms vara mer ändamålsenligt med en annan fördelning av kontrolluppgifterna. Restkompetensen ger även regeringen rätt att, såsom *Jordbruksverket* efterfrågar, bemyndiga Jordbruksverket att föreskriva om skyldighet för de övriga kontrollmyndigheterna att lämna information till verket.

Bland andra *Statskontoret* och *Sveriges Kommuner och Landsting* lyfter frågan om en rätt för länsstyrelsen att efter överenskommelse med en kommun överlåta djurskyddskontrollen till kommunen. Frågan om överlåtelse av avgränsade tillsynsuppgifter till enskilda kommuner behandlas även i Ansvarskommitténs slutbetänkande, se avsnitt 6.1. Regeringen ser fördelar med en sådan ordning, men anser att frågan behöver analyseras och utredas vidare.

Djurens Rätt har i sitt yttrande anført att Jordbruksverket måste få ett utvidgat uppdrag att utföra revision av länsstyrelsernas verksamhet samt möjlighet att fatta beslut om sanktioner mot de länsstyrelser som inte lever upp till lagstiftningen om offentlig kontroll. Frågan om revision av kontrollmyndigheter regleras i kontrollförordningen. Enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen ska de behöriga myndigheterna utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner. Dessa revisioner ska vidare bli föremål för oberoende granskning och genomföras på ett sätt som tillåter insyn. Frågan om revision har behandlats i propositionen med anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd (prop. 2005/06:128, s. 152 ff). Där bedömdes att kravet på en oberoende revision av kontrollverksamheten kan tillgodoses genom bestämmelserna om revision av statliga myndigheter samt genom de centrala kontrollmyndigheternas arbete med att övervaka den lokala kontrollen. Regeringen finner således att kravet på revision och Jordbruksverkets befogenheter i denna del är tillgodosedda genom nu gällande regelverk. Vad gäller frågan om sanktioner har ovan anförts att regeringen har möjlighet att, om så skulle anses vara nödvändigt, överföra en länsstyrelses kontrollverksamhet till en annan statlig myndighet.

Förslagen om överflyttning av kontrollansvaret till länsstyrelserna innebär vidare att det behöver göras vissa följändringar av bestämmelserna om offentlig kontroll i djurskyddslagen.

Förslagen om att flytta ansvaret för djurskyddskontrollen och för prövning av tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen från kommunerna får konsekvenser för bestämmelserna om överklagande av beslut. Enligt 38 § djurskyddslagen överklagas kommunens beslut till länsstyrelsen och en länsstyrelses beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Som en följd av förslagen om överflyttning av kommunens ansvar för djurskyddsfrågorna bör hänvisningen i 38 § första stycket djurskyddslagen om att kommunala beslut på området ska överklagas till länsstyrelsen tas bort. Bestämmelsen i 38 § andra stycket om att beslut som meddelas av statlig förvaltningsmyndighet ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol blir i stället tillämplig.

Flera instanser har kommenterat att en instans i överklagandekedjan, vilken har haft särskild expertis i djurskyddsfrågor, försvinner om förslaget genomförs. Med anledning av detta har *länsstyrelserna i Södermanlands län och Östergötlands län, LRF samt Malmö, Helsingborgs och Ystads kommuner* föreslagit att länsrätternas djurskyddskompetens bör förstärkas, som exempel har bl.a. nämnts att det bör inrättas någon form av experttjänst. Den veterinärmedicinska och juridiska bedömning som nu görs av länsstyrelserna i de överklagade ärendena kommer även i framtiden att göras av länsstyrelserna. Skillnaden blir att bedömningen då kommer att göras i samband med att det ursprungliga beslutet fattas. De aktuella ärendena kommer således även fortsättningsvis att vara väl utredda inför en eventuell överprövning i domstol. Vidare gäller att en förvaltningsdomstol som i ett visst fall anser att yttrande bör inhämtas eller sakkunnig anlitas beträffande fråga som kräver särskild sakkunskap, t.ex. i fråga om djurskydd, har sådan möjlighet enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291). Något behov av tillföra de allmänna förvaltningsdomstolarna särskild djurskyddskompetens föreligger därför inte.

Omedelbart omhändertagande av djur

En följd av att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen flyttas till länsstyrelserna är att kommunen inte längre kommer att ha rätt att besluta om omedelbart omhändertagande av djur enligt 32 § djurskyddslagen. Detta påpekas av flera länsstyrelser, vilka även efterlyser en översyn av bestämmelserna i djurskyddslagen om omhändertaganden av djur så att omhändertagandena kan ske på ett rättssäkert sätt.

Enligt 31 § djurskyddslagen får länsstyrelsen besluta att ett djur ska tas om hand genom polismyndighetens försorg. Ett sådant beslut kan meddelas bl.a. när djuret utsätts för otillbörligt lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten, när någon underlåter att följa ett föreläggande eller förbud och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt eller när den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. När ett djur utsätts för lidande kan, om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda, djuret också omhändertas omedelbart. Bestämmelser om detta finns i 32 § djurskyddslagen. Ett beslut om omedelbart omhändertagande får enligt nu gällande bestämmelser meddelas av länsstyrelsen, en tillsynsmyndighet eller av polismyndigheten. Om det är någon annan myndighet än länsstyrelsen som fattar beslutet ska detta underställas länsstyrelsen som snarast ska avgöra om det ska fortsätta att gälla. I dag fattas beslut enligt 32 § vanligen av kommunen, enligt uppgift från flera remissinstanser. Sådana beslut ska därefter underställas länsstyrelsen. Inför länsstyrelsens beslut görs en utredning som inkluderar kommunikering

med djurägaren. I de fall som länsstyrelsen fastställer kommunens beslut om omhändertagande beslutar länsstyrelsen vanligen samtidigt, vad som ska ske med det omhändertagna djuret enligt 34 § djurskyddslagen.

Länsstyrelserna anför att de inte kommer att ha ett tillräckligt underlag för att omedelbart besluta om vad som ska hända med det omhändertagna djuret i de fall det är länsstyrelsen som omhändertar djuret enligt 32 § djurskyddslagen. Enligt 34 § djurskyddslagen krävs dock inte att beslutet om vad som ska hända med det omhändertagna djuret fattas samtidigt som omhändertagandet utan enbart att länsstyrelsen snarast ska besluta om djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas. När den nuvarande beslutsordningen infördes anfördes i förarbetena till bestämmelsen (prop. 1991/92:173, s. 21 f) att det bör lämnas öppet i vilken ordning beslut om försäljning eller avlivning ska fattas men att länsstyrelsen så snabbt som möjligt ska ta ställning i frågan. Bakgrunden till införandet av denna beslutsordning var att det inte alltid finns tillräcklig utredning för att ta ställning till vad som bör ske med ett omhändertaget djur i de fall det saknas ett föregående beslut av en annan kontrollmyndighet eller polismyndighet. I förarbetena anfördes också att djurhållaren vanligen bör få del av samt tillfälle att yttra sig över utredningen innan beslut fattas om försäljning eller avlivning. Med hänvisning till det anförda finner regeringen att överföringen av kontrollansvaret till länsstyrelserna inte föranleder något behov av att se över bestämmelserna om omhändertagande av djur.

7.3 Verksamhetstillstånd enligt 16 § djurskyddslagen

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte något att erinra mot det. De instanser som avstyrker att ansvaret för djurskyddskontrollen ska flyttas över till länsstyrelserna är även negativa till detta förslag. Några av dessa, bl.a. *Djurens Rätt*, påtalar dock uttryckligen att det är lämpligt att flytta över även frågor om tillståndsprövning till länsstyrelserna, för det fall ansvaret för djurskyddskontrollen går över till länsstyrelserna. *Hovrätten för Nedre Norrland* har lämnat vissa lagtekniska synpunkter och *Jordbruksverket* anser att bestämmelsen bör förenklas.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 16 § djurskyddslagen krävs tillstånd 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.

Frågor om sådana verksamhetstillstånd prövas enligt 16 § djurskyddslagen av kommunerna. I och med att kommunerna ansvarar för den offentliga djurskyddskontrollen har det bedömts vara lämpligt att kom-

munerna också 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 djurverksamheten inom kommunen.

I avsnitt 7.2 föreslår regeringen att kommunernas ansvar för djurskyddskontrollen ska flyttas över till länsstyrelserna. Som en konsekvens av detta bör även tillståndsprövningen föras från kommunerna. Regeringen föreslår därför att regeringen bemyndigas att föreskriva om vilken myndighet som ska utföra provningen. Vid bedömningen av vilken myndighet som ska ha ansvaret för att pröva tillstånd enligt 16 § talar övervägande skäl för att uppgiften bör läggas på länsstyrelserna eftersom de kommer att ansvara för den offentliga djurskyddskontrollen. 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 provningen ska lyftas från kommunerna blir bestämmelsen i detta stycke överflödig och den bör därför upphöra att gälla.

Jordbruksverket har anfört, med hänvisning till myndighetens redovisning till Jordbruksdepartementet om regelförenklingsarbete (dnr Jo2007/598), att 16 § djurskyddslagen bör förenklas och förtydligas för att bl.a. säkerställa att enbart de verksamheter där det finns ett tydligt behov av tillstånd ska omfattas av bestämmelsen. Regeringen har som mål att minska de svenska företagens administrativa kostnader för statliga regelverk. En del i detta arbete är att tillse att alla onödiga tillståndskrav upphävs eller ersätts av mindre ingripande åtgärder. Regeringen kommer därför att bereda Jordbruksverkets förslag rörande 16 § djurskyddslagen vidare. Regeringen utgår dock ifrån att verket, som ju har möjligheter att meddela undantag från kravet på tillstånd enligt 16 §, inte avvaktar den fortsatta beredningen av en lagändring för att genomföra möjliga förenklingsåtgärder.

8 Ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig över förslaget tillstyrker eller ställer sig positiva till detta, däribland samtliga länsstyrelser. Flertalet länsstyrelser framhåller dock att ett genomförande av förslaget förutsätter att det finns tillräckliga resurser för dem att utföra kontrollen. Ett fåtal remissinstanser, bl.a. *Partille kommun* och *Lycksele kommun*, avstyrker dock eller ställer sig negativa till förslaget. *Partille kommun* anser att kontrollen av foder och livsmedel i primärproduktionen även i fortsättningen ska vara ett kommunalt ansvar och att nödvändig kompetens i frågorna kan upprätthållas genom samverkan

mellan kommuner. Även *Lycksele kommun* anser att kommunerna ska ansvara för kontrollen i fortsättningen men att det är av vikt att tillräcklig rådgivning i kontrollfrågorna lämnas från de centrala kontrollmyndigheterna. *Länsstyrelsen i Kalmar län* påpekar dessutom att länsstyrelserna inte har någon erfarenhet av operativ livsmedelskontroll. *Länsstyrelserna i Blekinge län* och *Örebro län* framför att länsstyrelserna behöver utbilda eller rekrytera personal med rätt kompetens för att kunna utföra denna kontroll. *Ekonomistyrningsverket* framför att även 21 kontrollmyndigheter får anses vara många kontrollmyndigheter i sammanhanget och att det kommer att krävas ett aktivt samordningsarbete mellan länsstyrelserna för att uppnå den enhetlighet i kontrollerna som regeringen eftersträvar. *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Svensk Mjölk*, *Svensk Fågel* och *Sveriges Nötköttsproducenter* framför dock – i likhet med *Länsstyrelsen i Kalmar län* – att primärproducenter som även bedriver småskalig livsmedelsförädling kommer att utsättas för kontroll av såväl länsstyrelserna som kommunernas livsmedelsinspektörer då kommunerna fortsatt ansvarar för livsmedelskontrollen.

Skälen för regeringens 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 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 har sedan halvårsskiftet 2006 ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. Kommunerna fick som nämnts i avsnitt 4.3 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. Prop. 2007/08:63

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, något som även har framhållits av flera remissinstanser. Den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen har sedan kontrollerna infördes varit mycket begränsad. 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. 1 procent per år av samtliga kontrollobjekt.

En kontrollfrekvens i primärproduktionen på 1 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 ifrågasätter regeringen 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.

Färre och större kontrollenheter

Det låga antalet kontroller av livsmedel och foder i primärproduktionen kan 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 foderområdena.

Den kontroll som ska bedrivas avseende livsmedel och foder i primärproduktionen är till sin omfattning mycket begränsad. Regeringen anser därför att det bör övervägas om det inte skulle vara mer ändamålsenligt 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 är regeringens bedömning att en förändring i denna riktning bör leda till en ökad likvärdighet i kontrollerna i landet och därmed också till ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet för enskilda. Regeringen anser således att många fördelar skulle 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 jordbruksföretagaren 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 enskilda jordbruksföretagaren i primärproduktionen av livsmedel och foder utsätts således för kontroller enligt flera olika regelverk. Enligt nuvarande kontrollorganisation är kommunerna ansvariga för huvuddelen av dessa kontroller.

Sedan den 1 januari 2008 ansvarar länsstyrelserna för tvärvillkorskontrollen. Om den ordinarie kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen ligger kvar på kommunerna när ansvaret för tvärvillkorskontrollen flyttas till länsstyrelserna kommer – i likhet med djurskyddsområdet – två olika kontrollmyndigheter att kontrollera samma verksamhet utifrån i huvudsak samma regelverk. Enligt regeringens bedömning finns här en uppenbar risk för att kontrollmyndigheterna kan komma till olika slutsatser om huruvida regelverket är uppfyllt eller inte eller om hur stor en avvikelse är. Till detta ska läggas att regeringen även föreslår 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 har gjorts rörande ansvaret för tvärvillkorskontrollen och djurskyddet anser regeringen att det finns skäl för att även flytta ansvaret för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. 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 livsmedel och foder i primärproduktionen som ska kontrolleras ofta i princip rör sig om samma vara, då det är den kommande användningen som avgör produkttillhörigheten.

Enligt regeringens bedömning skulle en samordning mellan tvärvillkorskontrollen och djurskydds-, livsmedels- och foderkontrollen medföra att dubbla kontrollbesök hos kontrollobjekten i vissa fall kan undvikas. Denna bedömning har också stöd av de flesta remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Några remissinstanser, bl.a. *Varbergs kommun* och *Falkenbergs kommun*, har också framfört att ett viktigt skäl för att föra över ansvaret för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen från kommunerna till statlig regi är de samordningsvinster som kan göras med tvärvillkorskontrollen.

Den föreslagna förändringen innebär dock – i likhet med djurskyddsområdet – att det fortfarande finns en viss risk för dubbla kontrollbesök hos företagare som omfattas av krav på tvärvillkorskontroll, eftersom kommunerna kommer att ha kvar ansvaret för miljö- och hälsoskyddstillsynen. För att kontrollerna ska fungera med den nya kontrollorganisationen förutsätts därför en väl fungerande samordning och ett utvecklat samarbete dels mellan olika enheter inom länsstyrelserna och mellan länsstyrelserna sinsemellan, dels mellan länsstyrelserna, Jordbruksverket och de kommunala myndigheter med uppgifter inom miljö- och hälsoskydd.

Ställningstagande

Regeringen anser, i likhet med flertalet remissinstanser, att övervägandena ovan sammantaget leder till slutsatsen att ansvaret för den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen 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. Detta innebär emellertid, som *Ekonomistyrningsverket* också har påpekat, att ett samordningsarbete bör ske mellan länsstyrelserna för att kontrollerna ska bli så enhetliga som möjligt i landet.

Det är vidare viktigt att länsstyrelserna har möjlighet att samverka för att erhålla en effektiv offentlig kontroll. Det följer av den s.k. restkompetensen att regeringen har rätt att meddela föreskrifter för myndigheter under regeringen. Vi avser därför – i likhet med vad som föreslås på djurskyddsområdet – att meddela föreskrifter om samverkans-

former mellan länsstyrelserna inklusive bestämmelser om överlåtelse av delar av kontrollansvaret till en annan länsstyrelse om detta skulle behövas. Vi anser därmed att goda förutsättningar kommer att finnas för att upprätthålla en god kännedom om de aktuella kontrollobjekten inom regionen samt för 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 animaliska 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 besvärssordning 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 således inte den gällande besvärssordningen för överklagande av beslut enligt de berörda lagarna.

9 Finansiering av kontrollen över djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen

Regeringens förslag: Regeringen får disponera de avgiftsintäkter som länsstyrelserna tar in för extra kontroll enligt djurskyddslagen (1988:534), livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

Regeringens bedömning: Den offentliga kontroll som länsstyrelserna utför enligt djurskyddslagen, livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter bör bekostas med allmänna medel. Även handläggningen av tillståndsärenden enligt 16 § djurskyddslagen bör finansieras med allmänna medel.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning. Promemorian behandlade inte frågan om disposition av avgiftsintäkter för extra kontroll.

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanser som har besvarat remissen tillstyrker eller har inget att invända mot att länsstyrelsernas kontroll inom de aktuella områdena finansieras med allmänna medel. Flertalet kommuner som har besvarat remissen samt bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Statskontoret*, *Veterinärer i Sverige*, *Yrkesföreningen Miljö och Hälsa* och *Föreningen Kommunala Miljöchefer* är dock mot en finansiering av kontrollen med allmänna medel då detta avviker från hur kontrollen finansieras inom näraliggande områden. *Djurens Rätt* anser att djurskyddskontrollen genererar sådana mervärden för djurhållarna att det är rimligt att de är med och betalar kontrollen. Bland andra anser *Torsås kommun* att den beräknade kostnadsminskningen för lantbrukarna är så liten att den inte kommer att ha någon effekt för lantbrukets konkurrenskraft. Flera remissinstanser inom forskningsområdet, *Smittskyddsinstitutet*, *Karolinska Institutet* och *Umeå universitet* är uttalat positiva till att kontrollen ska bekostas med allmänna medel. Förslaget tillstyrks även av *Konkurrensverket* och *Näringslivets Regelnämnd* samt av branschorganisationer, bl.a. *Svenska Kennelklubben* och *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Svensk Mjolk*, *Svensk Fågel* och *Sveriges Nötköttproducenter*. De senare påtalar dock upplysningsvis att kommunerna även fortsatt kommer att ta ut avgifter för miljöskyddstillsynen.

Statens jordbruksverk och *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att skyldigheten att ta ut avgift för extra kontroll ska omfatta samtliga djurhållare. *Familjejordbrukarnas Riksförbund* som är positiva till att kontrollen finansieras med allmänna medel anser att avgift inte heller ska tas ut för uppföljande kontroll.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att länsstyrelserna ska ha möjlighet att söka extra kompensation från staten i de lägen då kostnaden för anmälningsärenden blir större än förväntat. *Länsstyrelsen i Hallands län* förespråkar att länsstyrelserna ska ges möjlighet att ta ut avgifter för viss del av kontrollen om inte ytterligare anslagsmedel kan tillföras, detta för att försäkra sig om att tillräckliga resurser finns. Ett antal remissinstanser som förordar fortsatt kommunalt kontrollansvar har föreslagit alternativa finansieringar av olika delar av kontrollen.

Flera länsstyrelser tar upp frågan om hur de anslagna medlen ska fördelas mellan länsstyrelserna då de anser att länsstyrelsernas ordinarie fördelningsnyckel inte är relevant i detta fall.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: 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 av avgiften. 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 och marsvin, bedrivs vanligen inte. Kontroll av sådana djur görs vanligen endast efter det att kontrollmyndigheten på ett eller annat sätt har uppmärksamats 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 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 av livsmedel och foder i primärproduktionen ska flyttas från kommunerna till länsstyrelserna bör en förnyad bedömning göras av frågan hur kontrollerna ska finansieras.

Regeringen har som målsättning att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft och dess möjligheter att bidra till tillväxten i hela landet. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att minska de avgifter som betalas av näringen. Som har angetts ovan kommer djurskyddskontrollen, enligt nu gällande lagstiftning, att finansieras i sin helhet med avgifter från år 2011, vilket kommer att leda till avsevärda höjningar av kostnaderna för många djurägare. Detta eftersom väldigt få kommuner i dag tar ut avgifter som kommer i närheten av full kostnadstäckning. En fortsatt avgiftsfinansiering av kontrollen skulle därför inte vara förenlig med målet att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft.

När det gäller kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen bör beaktas att den för närvarande låga kontrollfrekvensen av kontrollobjekten samt den låga kontrollfrekvensen som kan förväntas i framtiden (se avsnitt 8) medför en låg årlig avgift för de berörda livsmedels- och foderföretagen. Kontrollmyndigheten har vidare administrativa kostnader för att ta ut avgiften. Denna kostnad kan antas bli oproportionerligt hög i förhållande till storleken på den avgift som ska betalas av företagaren. De långa intervallerna mellan kontrolltillfällena medför dessutom 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.

Flera remissinstanser motsätter sig en finansiering med allmänna medel av djurskyddskontrollen samt av kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen då detta avviker från hur kontrollen finansieras inom näralliggande områden, såsom miljö- och hälsoskyddstillsynen och annan livsmedelskontroll. Regeringen har i och för sig viss förståelse för åsikten att liknande kontrollområden bör behandlas på samma sätt men anser ändå att de ifrågasatta kontrollområdena är så specifika och åtskilda att de bör bedömas för sig.

Vid en sammantagen bedömning finner regeringen, med stöd av ett stort antal remissinstanser, att den offentliga kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen som föreslås utföras av länsstyrelserna bör finansieras med allmänna medel i stället för med avgifter. Den djurskyddskontroll som Livsmedelsverket utför på slakterier är en integrerad del av de officiella veterinärernas köttkontroll som även fortsatt ska vara avgiftsfinansierad. Regeringen anser därför, till skillnad från *Livsmedelsverket*, att enbart den djurskyddskontroll som utförs av länsstyrelserna ska finansieras med allmänna medel.

Finansieringen av den offentliga kontrollen bör ske över länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Fördelningen mellan länsstyrelserna av dessa medel har kommenterats av flera länsstyrelser. Dessa anser att medlen bör fördelas efter antalet kontrollobjekt, avstånd i länet och liknande parametrar. Det ankommer på regeringen att besluta om hur dessa medel ska fördelas mellan länsstyrelserna. Regeringen anser dock att inga skäl talar för att frångå den gällande fördelningsmodellen mellan länsstyrelserna.

Sådan extra kontroll som blir aktuell när företagaren har brutit mot regelverket ska, enligt artikel 28 i kontrollförfordningen, bekostas med en 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. Avgiften bör tas in av länsstyrelsen som även bör få disponera avgiftsintäkterna. Regeringen föreslår därför att regeringen får disponera avgiftsintäkterna för extra kontroll som utförs av länsstyrelserna enligt djurskyddslagen, livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

För tydlighets skull bör det anges i djurskyddsförordningen, i enlighet med vad *Jordbruksverket* föreslår, att bestämmelserna om avgifter för extra kontroll i artikel 28 i kontrollförfordningen även omfattar sådana företagare som inte håller livsmedelsproducerande djur. Regeringen anser vidare, liksom *Jordbruksverket* och *Länsstyrelsen i Blekinge län*,

att samma finansieringsmodell bör gälla oavsett om djurhållaren är företagare eller inte. Regeringen har därför för avsikt att i djurskyddsförordningen föreskriva om sådan avgiftsskyldighet för andra djurhållare än företagare. 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.

I avsnitt 7.3 föreslås att frågor om tillstånd och återkallelse av tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Som anges i det avsnittet bedömer regeringen att länsstyrelserna bör utföra denna uppgift. Denna tillståndsprövning bör i likhet med den djurskyddskontroll som länsstyrelserna utför bekostas med allmänna medel.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m.

Regeringens 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.

Beslut som har meddelats av en kommun med stöd av äldre föreskrifter i lagarna om djurskydd, livsmedel samt foder och animaliska biprodukter ska fortfarande gälla efter lagarnas ikraftträdande.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock ingen övergångsbestämmelse om att beslut som har meddelats av en kommun med stöd av äldre bestämmelser fortfarande ska gälla efter lagarnas ikraftträdande.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Stockholms och Blekinge län* samt *Statens jordbruksverk* pekar på att det kan uppstå övergångsproblem med dubbla kontroller och risk för motstridiga kontrollresultat under år 2008 då tvärvillkorskontrollen har flyttats över till länsstyrelserna men djurskyddskontrollen fortfarande vilar på kommunerna. *Länsstyrelsen i Örebro län* understryker vikten av en snabb överflyttning av den offentliga kontrollen samt påtalar att det finns risk för att intensiteten i den kommunala kontrollen kommer att minska under år 2008, bl.a. genom att kommuner avstår från nyrekrytering. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar och Jämtlands län* uppger att det är viktigt att länsstyrelserna ges tillräckligt med tid för att bygga upp en väl fungerande kontrollorganisation och *Osby, Östra Göinge och Norrköpings kommuner* samt *Föreningen kommunala miljöchefer* anser att det kan bli svårt att klara en överföring av kontrollen redan till den 1 januari 2009. *Osby och Östra Göinge kommuner* anser även att kontrollen av foder i primärproduktionen bör föras över till länsstyrelserna redan under år 2008. *Länsstyrelsen i Värmlands län* påtalar att det finns en risk för att förberedelsearbetet med övertagande

av kontrollansvaret kan komma att menligt påverka länsstyrelsens ordinarie verksamhet inom djurskydds- och livsmedelsområdet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* tar upp frågan om hur kommunernas arkiv ska behandlas. *Naturvetarförbundet* är i princip positivt till en statlig kontroll men anser – i likhet med bl.a. *Föreningen kommunala miljöchefer* – att behandlingen av förslagen i Ansvarskommitténs slutbetänkande ska avvaktas före det att förändringar genomförs på livsmedels- och foderområdena.

Skälen för regeringens förslag: Såsom flera remissinstanser påpekar är det viktigt att myndigheterna ges tid till att förbereda en överföring av kontrollansvaret. Sedan den 1 januari 2008 ansvarar länsstyrelserna för kontrollen av tvärvillkor. För att minimera risken att en enskild jordbrukare utsätts för kontroll från två olika myndigheter utifrån samma regelverk är det dock viktigt att den offentliga kontrollen avseende djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen överförs så snart möjligt.

Den nya ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna bör ske vid ett kalenderårsskifte eftersom avgifterna för den offentliga kontrollen oftast beräknas per kalenderår. Regeringen bedömer sammantaget att den nya kontrollorganisationen bör kunna träda i kraft 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.

Avsikten är att beviljade tillstånd liksom ingripanden i form av förelägganden, förbud och andra beslut om skyldigheter för enskilda som har företagits av kommunen före ikraftträdandet fortfarande ska gälla när länsstyrelsen övertar kontrollansvaret för områdena för djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen. Detta bör tydliggöras genom en särskild övergångsreglering i djurskyddslagen, livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Vid ikraftträdandet av de nya lagarna kan hos kommunerna finnas pågående kontrollärenden som ännu inte hunnit avslutas. Dessa ärenden bör föras över till den nya kontrollmyndigheten, dvs. länsstyrelsen, för fortsatt handläggning när den nya kontrollorganisationen börjar gälla. Detta följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer och denna fråga behöver därför inte särskilt regleras.

Genomförandet av den nya kontrollorganisationen väcker vissa frågor om hanteringen av kommunernas arkiv, vilket *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* också påpekat. Bland annat bör det övervägas vilken myndighet som ska ansvara för de handlingar inom här aktuella områden som arkiverats vid tidpunkten för ikraftträdandet av den nya kontrollorganisationen. Vidare bör det övervägas hur eventuella befintliga register över kontrollobjekt hos kommunerna ska hanteras i fortsatt-

ningen. Regeringen avser att återkomma med de författningsändringar som dessa frågor kan föranleda så att de kan träda i kraft samtidigt som den nya kontrollorganisationen. Prop. 2007/08:63

11 Konsekvenser

11.1 Konsekvenser för det allmänna

Regeringens bedömning: De föreslagna ändringarna i kontrollorganisationen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen kommer att leda till mer likvärdig och effektivare offentlig kontroll.

Genom länsstyrelsernas övertagande av kontrollansvaret och genom att finansieringen av kontrollen sker med allmänna medel kommer kostnaderna för staten att öka.

De föreslagna förändringarna bedöms leda till en ringa ökning av måltillströmningen för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den kostnadsökning som detta medför bör dock rymmas inom befintliga anslagsramar.

Remissinstanserna: När det gäller de finansiella konsekvenserna av förslagen har majoriteten av remissinstanserna inte några invändningar mot tilldelningen av de medel som i promemorian anvisades för att finansiera länsstyrelsernas kontroll. *Länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Västmanlands, Jämtlands, Norrbottens, Södermanlands, Kronobergs och Kalmar län*, framför dock att de anvisade medlen inte är tillräckliga för de nya uppgifterna eller att mer noggranna beräkningar baserade på en inventering av kontrollbehovet bör göras. Flera länsstyrelser ställer sig – i likhet med *Rikspolisstyrelsen* – också tveksamma till vilket utrymme som finns för att uppnå de förväntade effektiviseringarna. *Rikspolisstyrelsen* anser dessutom – i likhet med *Djurskyddet Sverige, Djurskyddsinspektörernas Riksförening* och *Sveriges Veterinärförbund* samt några kommuner – att de anvisade medlen inte är tillräckliga för att inom länsstyrelserna kunna bedriva kontrollen i önskvärd omfattning. Några länsstyrelser, *länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län*, betonar vikten av att tillräckliga medel finns för kontrollernas genomförande men ifrågasätter inte i sig den aviserade medeltilldelningen. Denna uppfattning delas av *Värnamo kommun. Statskontoret* och *Umeå kommun* framför att kostnaderna för staten troligtvis kommer att bli större än vad som anges i promemorian. *Statens jordbruksverk* påtalar behovet av särskilda insatser i övergångsskedet för att kunna bygga upp en effektiv och likvärdig kontroll. Även flera länsstyrelser, bl.a. *länsstyrelserna i Uppsala och Västmanlands län*, påtalar behovet av att medel tillförs för uppbyggnadsskedet redan under år 2008. *Jordbruksverket* framför dessutom – i likhet med *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svensk Mjolk, Svensk Fågel* och *Sveriges Nötköttproducenter* – att en väl utbyggd riskbaserad offentlig kontroll på sikt kan leda till minskade

kostnader för kontrollen eftersom kontrollintervallen ska anpassas till respektive objekt. *LRF* anser även att detta är en nödvändig utveckling för att kontrollerna ska kunna genomföras med de anvisade medlen samt anger att de tror att en anslagsfinansierad kontroll i sig kommer att påskynda utvecklingen mot en mer riskbaserad kontroll. *Livsmedelsverket* anför att tidigare gjorda beräkningar av resursbehovet för kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen baserades på att en central myndighet skulle utföra denna. Verket anser att något fler inspektörer kan behövas i en regional organisation.

När det gäller övriga konsekvenser av förslagen för länsstyrelserna påpekar *Länsstyrelsen i Kalmar län* att länsstyrelserna inte har någon erfarenhet av operativ livsmedelskontroll. *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Länsstyrelsen i Örebro län* framför att länsstyrelserna behöver utbilda eller rekrytera personal med rätt kompetens för att kunna utföra kontroll av foder och livsmedel i primärproduktionen. Flera remissinstanser, däribland *Jordbruksverket* och *Fagersta kommun*, har framhållit att en fördel med en överflyttning av kontrollansvaret är att länsstyrelserna inte längre kommer att vara både kontrollvägledande och överprövande myndighet i djurskyddsärenden.

I fråga om konsekvenser för kommunerna befarar *Jordbruksverket* att förslagen kommer att leda till svårigheter för kommunerna att behålla kompetent personal, men att förändringen samtidigt kan ge möjligheter för kommunerna att ytterligare specialisera sig inom den kvarvarande kontrollen.

När det gäller konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna befarar *Hovrätten för Nedre Norrland* och *Länsrätten i Stockholms län* att antalet överklaganden kommer att öka mer än vad som anges i promemorian och att det därför inte är självklart att kostnaderna kan inrymmas inom domstolarnas befintliga anslag. *Länsstyrelserna i Kalmar* och *Blekinge län* samt *Östhammars kommun* bedömer att länsstyrelserna i högre grad kommer arbeta med förelägganden gentemot verksamhetsutövarna än vad kommunerna har gjort. Till följd av detta kommer antalet överklaganden av förelägganden att öka. *Katrineholms kommun* anför att arbetsbelastningen hos länsrätten kommer att öka, vilket troligen kommer att leda till längre handläggningstider i t.ex. mål om omhändertagande av djur eller djurförbud. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Sveriges Veterinärförbund* anser att om förslagen leder till fler överklaganden till länsrätterna behöver även dessa domstolar mer resurser. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Länsstyrelsen i Kalmar län* framför att de allmänna förvaltningsdomstolarnas djurskyddskompetens behöver höjas mot bakgrund av den ändrade instansordningen.

Konsekvenser för kvalitet och effektivitet

En överflyttning av djurskyddskontrollen samt kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen från kommunerna till länsstyrelserna påverkar inte själva behovet av kontroll av djurhållare och primärproducenter men bedöms innebära att kontrollen blir mer likvärdig och effektiv. Detta innebär i sin tur en förbättrad rättssäkerhet för enskilda samt gynnar förutsättningarna för Sverige att undvika sanktioner från EU med anledning av bristande efterlevnad av gemenskapens bestämmelser.

Flera olika faktorer bedöms bidra till den ökade kvaliteten och effektiviteten. En överflyttning av kontrollansvaret innebär att kontrollorganisationen kommer att bestå av två nivåer i stället för tre och att antalet myndigheter involverade i kontrollarbetet kommer att minska drastiskt, från ca 300 myndigheter till 22 myndigheter. Redan denna omständighet innebär ett utrymme för en ökad kvalitet samt betydande effektiviseringar i styrning, samordning och uppföljning av den offentliga kontrollen. Det kan t.ex. antas att det blir enklare att utarbeta enhetliga system för den offentliga kontrollen, bl.a. i fråga om kontrollfrekvens, bedömningar och arbetsmetoder. Den tids- och resursåtgång som i dag är kopplad till att samordna och följa upp alla kontrollmyndigheter kommer dessutom att minska avsevärt. I och med organisationsförändringen försvinner vidare ett antal arbetsuppgifter som länsstyrelserna i dag ansvarar för, bl.a. att ta ställning till beslut som har underställts dem av kommunerna, att vägleda och samordna den kommunala kontrollen och revision av den. Ärenden som i dag handläggs av två myndigheter, t.ex. djurförbud, kommer endast att handläggas av en myndighet. Risken för att olika bedömningar görs av olika nivåer i kontrollkedjan minskar också. Det kommer även att bli enklare att utveckla den riskbaserade kontrollen samt att upprätthålla en jourberedskap, vilket i sin tur bidrar till en mer effektiv kontroll i hela landet då arbetet kan koncentreras på de verksamheter som innebär stora risker för djurskyddet samt livsmedels säkerheten. Vidare kommer det att uppstå nya samordningsmöjligheter på de områden där länsstyrelserna redan i dag har ett ansvar, t.ex. med förprovning av djuranläggningar och kontroll av viss veterinär verksamhet.

En överföring av ansvaret till större kontrollenheter ger också ett utrymme för effektivisering och förhöjd kvalitet av kontrollen då inspektörerna får ökade möjligheter att renodla sitt arbete samt att fler specialiserade tjänster kan skapas. Det ger också ökade möjligheter att fördela arbetsuppgifterna efter lämplig kompetens. På de verksamhetsområden där antalet kontroller per år i dag är lågt, t.ex. när det gäller primärproduktionen av livsmedel och foder, ökar förutsättningarna för att få tillräcklig volym på kontrollverksamheten och på så sätt kunna få erforderlig erfarenhet av kontrollerna för att kunna upprätthålla en godtagbar kompetensnivå hos berörd personal. Att samla kontrollen på färre enheter innebär vidare att tiden och kostnaderna för fortbildning totalt sett minskar då antalet inspektörer som arbetar heltid med ett visst område ökar. Den breda kompetens som länsstyrelserna i dag förfogar över inom bl.a. områdena för juridik, plan- och byggfrågor, veterinär-

medicin samt smittskydd bidrar också till kvalitet och effektivitet i hanteringen av ärendena. Prop. 2007/08:63

Den nya kontrollorganisationen innebär att avståndet mellan kontrollmyndighet och kontrollobjekt kommer att öka till följd av att kontrollområdena blir större geografiskt. Detta kan innebära att mer tid och mer resurser behöver tas i anspråk vid besök och inspektioner hos kontrollobjekt som ligger längre bort i förhållande till den aktuella länsstyrelsen. Ett större geografiskt upptagningsområde för kontroller kan vidare medföra att det blir svårare att genomföra oanmälda kontrollbesök. Dessutom kommer mer tid att behöva tas i anspråk för berörd kontrollpersonal för att kunna upprätthålla en god lokalkännedom om kontrollområdet. Dessa faktorer kan sammantaget förväntas leda till viss förlust i effektivitet hos kontrollmyndigheterna. I samma riktning verkar vidare den omständigheten att viss samordning med kontroller av miljö och hälsa som i dag ligger under samma myndighet då kommer att brytas samt att det fortfarande kommer att finnas en viss risk för dubbla kontroller vad gäller tvärvillkoren på detta område.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att en offentlig kontroll över djurskyddsområdet och områdena för livsmedel och foder i primärproduktionen i länsstyrelsens regi blir mer likvärdig och effektiv i förhållande till den gällande kontrollorganisationen.

Finansiella konsekvenser

Den nya kontrollorganisationen leder till kostnader för staten eftersom ansvaret för uppgiften att utföra offentlig kontroll över djurskyddsområdet och områdena för livsmedel och foder i primärproduktionen flyttas från kommunerna till länsstyrelserna. Organisationsförändringen kommer däremot enligt vår bedömning att leda till att kvaliteten, likvärdigheten och effektiviteten på de kontroller som ska utföras ökar. Kommunernas kontroll över djurskyddsområdet är till viss del avgiftsfinansierad och helt avgiftsfinansierad när det gäller kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. Kostnaderna för kontrollerna i den nu gällande organisationen belastar därmed till viss del kontrollobjekten och inte det allmänna. Eftersom en delvis avgiftsfinansierad verksamhet föreslås finansieras helt med allmänna medel kommer ett genomförande av förslagen i promemorian att leda till ökade kostnader för det allmänna.

I 2008 års budgetproposition har regeringen aviserat att 118 miljoner kronor ska tillföras länsstyrelsernas förvaltningsanslag för att finansiera djurskyddskontrollen samt kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen fr.o.m. 2009. De aviserade medlen bygger på ett antal överväganden.

I den nuvarande kommunala djurskyddskontrollen beräknas, enligt Djurskyddsmyndighetens rapportering, 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. Resursbehovet för kontroll av livsmedel och foder i

primärproduktionen i statlig regi har av Livsmedelsverket och Jordbruksverket beräknats till ungefär 10 årsarbetskrafter.

Vid offentlig kontroll i statlig regi har kostnaden per inspektör beräknats till drygt 600 000 kronor per år, inklusive resor och utbildning. Beräkningarna avser kostnaderna för 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.

I 2008 års budgetproposition har medel avsatts för att finansiera förprovningen av djurstallar med allmänna medel. Till detta har avsatts 10 miljoner kronor för en verksamhet som i dag sysselsätter sammanlagt 18 årsarbetskrafter vid länsstyrelserna. Detta innebär en kostnad per årsarbetskraft om ungefär 555 000 kronor. Den personal som utför arbetet med förprovning av djurstallar vid länsstyrelserna torde ha ungefär motsvarande kompetensnivå som de inspektörer som ska utföra kontroll av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen. Inspektörerna kommer dock troligtvis att ha något högre reskostnader varför en kostnad om drygt 600 000 kronor per årsarbetskraft förefaller vara rimlig.

En del remissinstanser har dock haft synpunkter på hur kostnaden per årsarbetskraft har beräknats. Flera länsstyrelser anser att summan är för låg medan ett antal remissinstanser, däribland *Malmö, Helsingborgs och Ystads kommuner*, bedömer att medlen per årsarbetskraft är tillräckliga. Flera länsstyrelser anser att ytterligare medel, utöver de redan anvisade, behöver tillföras länsstyrelserna för att de ska kunna utöka kontrollerna.

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.

Som redogörs för i avsnitt 9 har regeringen bedömt att kontrollen ska finansieras med allmänna medel över statsbudgeten. Regeringen delar remissinstansernas synpunkter om att det är viktigt att tillräckliga resurser avsätts för kontrollen. Medel ska även finnas för kostnader för provning av verksamhetstillstånd för viss djurverksamhet enligt 16 § djurskyddslagen samt uppbyggnad av verksamheten t.ex. för utbildning av personal och utveckling av IT-system och andra administrativa stöd. De medel som tillförs länsstyrelserna kommer att komplettera de resurser som länsstyrelserna redan i dag använder för angränsande verksamhet. Insatser för att informera om förändringarna bör belasta Jordbruksverket.

Det kan i detta sammanhang även nämnas att kostnader för extra kontroll som kan behöva utföras hos vissa kontrollobjekt ska finansieras med avgifter från kontrollobjekten enligt artikel 28 i kontrollförordningen.

Den största förändringen för länsstyrelserna blir att de ska genomföra den operativa kontrollen på områdena djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen. För länsstyrelsernas del kommer en överföring av det operativa kontrollansvaret också 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. Vidare kommer länsstyrelserna inte heller att vara första överklagandeinstans i dessa frågor varvid de resurser som har lagts på detta frigörs.

I och med förändringen försvinner vidare uppgiften att ta ställning till av kommunerna underställda beslut om omedelbara omhändertaganden av djur. Länsstyrelsen tar i stället över beslutsfattandet i detta avseende från kommunerna.

I uppbyggnadsskedet bör länsstyrelserna behandla frågor om bl.a. IT-baserade rapporteringssystem och lämpliga handläggningssystem, detta bör ske i nära samråd med de centrala kontrollmyndigheterna. Likaså kommer många länsstyrelser att ha ett behov av att utbilda personalen inom de nya kontrollområdena, även här bör de centrala kontrollmyndigheterna vara behjälpliga.

Vid länsstyrelserna är i dag totalt 37 årsarbetskrafter avdelade för djurskyddsarbete. Hälften av dessa avser arbete med förprovningar av djurstallar, hälften avser det övriga djurskyddsarbetet. Länsstyrelsernas redan befintliga djur-, livsmedels- och foderrelaterade verksamhet bör kunna samordnas med de nya uppgifter som tillkommer för att skapa en totalt sett effektiv verksamhet.

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 har 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. De centrala kontrollmyndigheterna kommer i ökad utsträckning att behöva använda sig av revisioner och normerande inspektioner i samordningen och ledningen av länsstyrelsernas kontroll.

Då det operativa kontrollansvaret i de allra flesta fall är nytt för länsstyrelserna är det av största vikt att de centrala kontrollmyndigheterna ger dessa lämpligt stöd i form av utbildning och vägledning. De centrala myndigheterna måste även aktivt bidra i arbetet med att finna former för rapportering genom bl.a. relevanta IT-system och andra i uppbyggnadsskedet viktiga insatser gentemot länsstyrelserna.

De föreslagna förändringarna av det operativa kontrollansvaret föranleder inga förändringar i ansvarsfördelningen mellan respektive central kontrollmyndighet.

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. Ansvaret 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 har finansierats med skattemedel. Ett fåtal remissinstanser menar att en överföring av främst djurskyddskontrollen innebär en risk för att kommunernas kompetens på miljö- och hälsoskyddsområdet kommer att minska. Regeringens åsikt är att de förändrade arbetsuppgifterna bör innebära att kommunerna kan koncentrera sig mer på kvarvarande myndighetsuppgifter och på så sätt bli ytterligare effektivare i sin utövning av dem. Ett överförande av kontrollen ger också enligt regeringens uppfattning möjlighet att den kvarvarande miljö- och hälsoskyddskontrollen kan utvecklas och de kommunala inspektörerna ges möjlighet att fördjupa sig inom detta område.

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 med exempelvis inspektörer stationerade på andra orter än residensorten. Sammantaget bedömer regeringen olägenheterna som små i relation till de vinster som görs vid en överflyttning av kontrollen.

Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

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

Enligt nu gällande lagstiftning kan de beslut som en kommun meddelar överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får i sin tur överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid en överföring av ansvaret till länsstyrelserna kommer länsstyrelsernas beslut, liksom i dag, att få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. 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. Flera remissinstanser har bedömt att länsstyrelserna i högre grad kommer att arbeta med förelägganden gentemot verksamhetsutövarna än vad kommunerna har gjort och att till följd av detta kommer antalet överklaganden av förelägganden att öka.

Även om länsstyrelserna kommer att besluta om förelägganden i något högre utsträckning än vad kommunerna gör, kommer det enligt regeringens bedömning även i fortsättningen att vara totalt sett få beslut som överklagas. Som framgår av avsnitt 9 har regeringen vidare för avsikt att göra den ordinarie kontrollen och tillståndsgivningen enligt 16 § djurskyddslagen avgiftsfri. Enligt regeringens bedömning leder detta sammantaget till att måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna endast kommer att öka i mycket begränsad omfattning. Kostnaderna för detta bör därför kunna rymmas inom ramen för domstolarnas ordinarie anslag.

11.2 Konsekvenser för inspektörerna

Regeringens bedömning: Förutsättningarna för de enskilda inspektörerna kommer att förändras när kontrollen förs över till länsstyrelserna. Arbetssituationen bedöms förbättras med mindre risk att hamna i jävsituationer och mindre risk att hotfulla situationer uppstår. Reglerna om verksamhetsövergång enligt 6 b § lagen om anställningsskydd är tillämpliga i detta fall.

Remissinstanserna: Ett mindre antal kommuner och länsstyrelser tror att det kan bli svårt att rekrytera tillräckligt med kontrollpersonal. *Naturvetareförbundet* och ett par kommuner pekar på att det finns en risk att det kan uppstå resurs- och arbetsbrist för de kommuner och inspektörer som fräntas ansvaret för djurskyddskontrollen. *Djurskyddsinspektörernas Riksförening* lyfter fram att en förändring kan minska riskerna med bl.a. ensamarbete och ge ökade möjligheter till kompetensutveckling och specialisering. *Naturvetareförbundet* delar promemorians uppfattning att förslaget leder till många positiva effekter för de enskilda inspektörerna. Förbundet förutsätter att förändringen betraktas som övergång av verksamhet enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd och att berörda arbetstagare erbjuds anställning hos länsstyrelsen. De uttrycker även en oro för de praktiska konsekvenserna för personalen. *Sveriges Veterinärförbund* lyfter fram att större kontrollenheter leder till ökade möjligheter för inspektörerna att arbeta i par och därigenom kunna undvika bl.a. hotfulla situationer.

Skälen för regeringens bedömning: De inspektörer som ska utföra den faktiska kontrollen kommer att i själva kontrollarbetet utföra samma arbete som dagens kommunala inspektörer. Den enskilde inspektörens arbetsförhållanden kan dock i viss mån komma att förändras vid en överföring av ansvaret för kontrollerna till länsstyrelserna. Inspektörernas arbetssituation bedöms av flera remissinstanser komma att förbättras då risken för att en inspektör hamnar i en jävsituation eller måste arbeta

ensam i hotfulla situationer minskar. 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.

Helt korrekt pekar bl.a. Naturvetareförbundet på att överföringen av ansvaret för djurskyddskontrollen ska betraktas som en övergång av verksamhet enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd och att de inspektörer som berörs av detta regelverk därmed ska erbjudas anställning hos den nya arbetsgivaren. Ett mindre antal kommuner och länsstyrelser tror att det kan bli svårt att rekrytera tillräckligt med kontrollpersonal medan Naturvetareförbundet och ett par kommuner befarar att det finns en risk att det kan uppstå resurs- och arbetsbrist för de kommuner och inspektörer som fräntas ansvaret för djurskyddskontrollen. Eftersom det totala antalet inspektörer förväntas vara tämligen oförändrat kan flertalet berörda kommunala inspektörer antas erbjudas anställning vid länsstyrelserna varför regeringen inte delar denna oro.

11.3 Konsekvenser för företagen och enskilda

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att leda till en mer likvärdig och effektiv kontroll, vilket kommer att gynna företag och enskilda. Vidare kommer företagets konkurrenskraft att stärkas genom att kontrollen finansieras med allmänna medel.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser delar regeringens bedömning att en överföring av kontrollen till länsstyrelserna kommer att innebära att kontrollen blir mer likvärdig och effektiv, vilket i sin tur innebär en förbättrad rättssäkerhet för företag och enskilda.

Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Mjölk, Svensk Fågel och Sveriges Nötköttproducenter framför tillsammans med *Länsstyrelsen i Kalmar län* att primärproducenter som även bedriver småskalig livsmedelsförädling kommer att utsättas för kontroll av såväl länsstyrelserna som kommunernas livsmedelsinspektörer då länsstyrelserna övertar kontrollen i primärproduktionen samtidigt som kommunerna fortsatt ansvarar för övrig livsmedelskontroll.

Bland andra *Bjuvs kommun* befarar att förändringarna kommer att försvåra för djurhållarna att nå kontrollmyndigheten. Vidare anförts att kontrollmyndigheterna inte kommer att ha nödvändig lokalkännedom.

Bland andra *Torsås kommun* anser att den beräknade kostnadsminskningen för lantbrukarna är så liten att den inte kommer att ha någon effekt för lantbrukets konkurrenskraft.

Skälen för regeringens bedömning: 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. 2011 beräknas enligt principen om full kostnadsäckning. 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 avskaffa avgiften för djurskyddskontrollen samt kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen bidrar till att uppfylla regeringens målsättning att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft.

Att flytta den offentliga kontrollen från kommunerna till länsstyrelserna leder till ökade möjligheter att samordna kontroller som görs enligt ett och samma regelverk samt till viss del kontroller som görs enligt olika regelverk. Länsstyrelserna bör verka för att samordna de kontroller som utövas över kontrollobjekten så att dessa inte får fler kontrollbesök än nödvändigt. Den mest uppenbara möjligheten till kontrollsamordning bör vara mellan tvärvillkorskontrollerna och djurskyddskontrollerna respektive kontrollerna avseende livsmedel och foder i primärproduktionen. Detta borde även minimera risken för att dubbla kontroller av samma verksamhet utförs utifrån samma regelverk. Det är vidare av största vikt att länsstyrelserna samordnar sin kontroll med den kontroll som kommunerna utövar över företag och enskilda djurhållare på miljö- och hälsoskyddsområdet.

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, förutsägbarheten och rättssäkerheten i kontrollen, vilket gynnar såväl företag som enskilda. Därmed förbättras även företagens förutsättningar att bedriva sin verksamhet och 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. Att skapa likvärdiga och förutsägbara förutsättningar för alla företag är en viktig del av regeringens arbete med att förenkla regelverket och göra det lättare att starta och driva företag i Sverige. Förändringarna bedöms även leda till ett ökat förtroende för kontrollen bland allmänheten.

12.1 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen
(1988:534)**16 §**

I paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 7.3, finns krav på tillstånd för vissa verksamheter. *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 rapporterings-skyldighet 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. Det har även gjorts 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 myndigheters och kontrollorgans avgifter ska beräknas. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 25 d §. Prop. 2007/08:63

26 §

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

28 §

Paragrafen har ändras på så sätt att det framgår att det enbart är första stycket punkten 1 i 25 b § som inte ska gälla för djur som används inom Försvarsmakten. Ändringen är en följd av att bestämmelser i 25 c och 25 b §§, som gäller för djur inom Försvarsmakten, har förts till 25 b § andra och tredje styckena. Den innebär ingen ändring i sak.

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 besluta om ett omedelbart 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

Punkt 2

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

Punkt 3

Genom övergångsbestämmelsen klargörs att beslut som har meddelats av en kommunal nämnd, t.ex. beslut om rättelse på enskilds bekostnad, med stöd av äldre föreskrifter fortfarande gäller efter lagens ikraftträdande.

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

12 §

Ändringen i *första stycket*, som behandlas i avsnitt 8, 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.

Övergångsbestämmelser

Prop. 2007/08:63

Genom övergångsbestämmelsen klargörs att beslut som har meddelats av en kommunal nämnd, t.ex. beslut om rättelse på enskilds bekostnad, med stöd av äldre föreskrifter fortfarande gäller efter lagens ikraftträdande.

Sammanfattning av promemorian Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi (Ds 2007:33)

Prop. 2007/08:63
Bilaga 1

I promemorian konstateras att det 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. Det föreslås därför att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd ska flyttas över till länsstyrelserna. Det föreslås vidare att kommunernas ansvar för att pröva tillstånd till yrkesmässig verksamhet med bl.a. sällskapsdjur enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) ska flyttas från kommunerna till den myndighet som regeringen bestämmer. Detta 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, 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.

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 *skall*
den ha som yrkesmässigt eller i
större omfattning

1. håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur eller tar emot
sällskapsdjur för förvaring eller utfodring,

2. håller, föder upp, upplåter eller säljer hästar eller tar emot hästar för
förvaring eller utfodring eller använder hästar i ridskoleverksamhet, 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 verk-
samhet *skall* anses vara av större
omfattning,

2. undantag från första stycket.

Regeringen får föreskriva eller, i
samband med ett beslut enligt 24 d

Tillstånd till verksamheten *ska*
den ha som yrkesmässigt eller i
större omfattning

1. håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur eller tar emot
sällskapsdjur för förvaring eller utfodring,

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

3. föder upp pälsdjur.

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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får
meddela föreskrifter om

1. villkoren för att en verk-
samhet *ska* anses vara av större
omfattning,

¹ Lagen omtryckt 2003:1077.

² Senaste lydelse 2007:362.

§ 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.

Prop. 2007/08:63
Bilaga 2

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 hälso-skyddsområdet. 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 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

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

Den myndighet som utövar 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

³ Senaste lydelse 2007:362.

⁴ Senaste lydelse 2007:362.

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 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.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift

1. för offentlig kontroll enligt lagen, de föreskrifter 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

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

⁵ Senaste lydelse 2007:362.

⁶ Senaste lydelse 2007:362.

⁷ Senaste lydelse 2006:809.

EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna *skall* 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 §.

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 brådsakande 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

1. det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälpt,
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.

Omhändertagandet *skall* ske genom polismyndighetens försorg.

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

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

Omhändertagandet *ska* ske genom polismyndighetens försorg.

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.

⁸ Senaste lydelse 2006:809.

⁹ Senaste lydelse 2007:362.

Andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet får överklagas hos regeringen. Prop. 2007/08:63
Bilaga 2

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

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.

Efter remiss har yttrande över förslagen i promemorian Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi (Ds 2007:33) inkommit från Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Norrbottens län, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Generalläkaren, Totalförsvarets forskningsinstitut, Smittskyddsinstitutet, Ekonomistyrningsverket ESV), Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Karolinska Institutet, Umeå universitet, Statens jordbruksverk, Livsmedelsekonomiska institutet, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Konkurrensverket, Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Göteborgs djurförsöksetiska nämnd, Lidingö kommun, Stockholms kommun, Östhammars kommun, Mjölby kommun, Söderköpings kommun, Värnamo kommun, Hultsfreds kommun, Mörbylånga kommun, Torsås kommun, Bjuvs kommun, Kristianstads kommun, Perstorps kommun, Varbergs kommun, Falköpings kommun, Orusts kommun, Partille kommun, Skövde kommun, Vänersborgs kommun, Sunne kommun, Fagersta kommun, Borlänge kommun, Åre kommun, Haparanda kommun, Pajala kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Djurens Rätt, Lantbrukarnas Riksförbund, Näringslivets Regelnämnd, Djurens Vänners Riksorganisation, Djurskyddet Sverige, Djurskyddsinspektörernas Riksförening, Familjejordbrukarnas Riksförbund, Fiskhälsan FH AB, Länsveterinärföreningen, Nationella Stiftelsen för Hästhållningens Främjande, Naturvetareförbundet, Svensk Fågel Service AB, Svensk Mjölk, Svenska Hästavelsförbundet, Svenska Kennelklubben, Svenska Ridsportförbundet, Svenska Travsportens Centralförbund, Sveriges Kattklubbars Riksförbund, Sveriges Nötköttsproducenter, Sveriges Småskaliga Kontrollslakterier, Sveriges Veterinärförbund, Veterinärer i Sverige, Yrkesföreningen Miljö och Hälsa samt Zoobranschens Riksförbund.

Därutöver har yttrande inkommit från Föreningen kommunala miljöchefer, Osby kommun, Kungälv kommun, Mönsterås kommun, Ronneby kommun, Östra Göinge kommun, Örensköldsviks kommun, Timrå kommun, Umeå kommun, Lycksele kommun, Gotlands kommun, Kungsbacka kommun, Karlskoga kommun, Malmö, Helsingborgs och Ystads kommuner, Kalmar kommun, Norrtälje kommun, Ängelholms kommun, Katrineholms kommun, Bromölla kommun, Oskarshamns kommun, Sundsvalls kommun, Sollefteå kommun, Ånge kommun, Eskilstuna kommun, Hässleholms kommun, Falkenbergs kommun,

Härryda kommun, Simrishamns kommun, Laholms kommun, Prop. 2007/08:
Norrköpings kommun och Kramfors kommun. Bilaga 3

Lunds universitet, Sametinget, Kinda kommun, Forshaga kommun, Kungsörs kommun, Gävle kommun, Dorotea kommun, Svenska Samernas Riksförbund, Cirkusakademien, Förbundet Sveriges Småbrukare, Föreningen Foder och Spannmål, Föreningen Sveriges Spannmålsodlare, Gröna Näringens Riksorganisation, Hushållningssällskapens Förbund, Kommunalarbetareförbundet, Kött och Charkföretagen, Lantmännen, Läkemedelsindustriföreningen, Renägarförbundet, Ridskolornas Riksorganisation, Svenska Brukshundklubben, Svenska Djurhälsovården, Svenska Djurparksföreningen, Svenska Djurskyddsföreningen, Sveriges Grisproducenter och Sveriges Pälsdjursuppfödare Riksförbund har inte inkommit med remissvar.

Regeringen har följande förslag till lagtext

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–f §§ ska utgå,
dels att punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till
 lagen (2006:809) om ändring i nämnda lag 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 *skall* den ha som yrkesmässigt eller i större omfattning

1. håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur eller tar emot sällskapsdjur för förvaring eller utfodring,

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

Tillstånd till verksamheten *ska* den ha som yrkesmässigt eller i större omfattning

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 verksam-

¹ Lagen omtryckt 2003:1077.

Senaste lydelse av

24 c § 2006:809

24 d § 2006:809

24 e § 2006:809

24 f § 2006:809

25 c § 2007:362

25 d § 2007:362.

² Senaste lydelse 2007:362. Ändringen innebär bl.a. att femte stycket upphävs.

het *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.

het *ska* anses vara av större omfattning,

Prop. 2007/08:63

Bilaga 4

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 a §⁴

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

Den myndighet som utövar offentlig kontroll *skall* genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de före-

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

Den myndighet som utövar offentlig kontroll *ska* genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de före-

³ Senaste lydelse 2007:362.

⁴ Senaste lydelse 2007:362

skrifter 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.

skrifter 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.

Prop. 2007/08:63

Bilaga 4

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 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.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift

1. för offentlig kontroll enligt lagen, de föreskrifter 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.

⁵ Senaste lydelse 2007:362.

⁶ Senaste lydelse 2007:362.

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.

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 §.

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

1. det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälpt,
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.

Omhändertagandet *skall* ske genom polismyndighetens försorg.

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

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

Omhändertagandet *ska* ske genom polismyndighetens försorg.

38 §⁹

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de före-

⁷ Senaste lydelse 2006:809.

⁸ Senaste lydelse 2006:809.

⁹ Senaste lydelse 2007:362. Ändringen innebär att första stycket upphävs.

skrifter 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. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för beslut som har meddelats av en kommun före ikraftträdandet.
 3. Beslut som har meddelats av en kommun med stöd av äldre föreskrifter gäller fortfarande.

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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2. Beslut som har meddelats av en kommun med stöd av äldre föreskrifter gäller fortfarande.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-02-07

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist och justitierådet Lars Dahllöf.

Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi

Enligt en lagrådsremiss den 31 januari 2008 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i djurskyddslagen 1988:534),
2. lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Kristina Ohlsson.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Malmström, Adelsohn Liljeroth

Föredragande: statsrådet Erlandsson

Regeringen beslutar proposition 2007/08:63 Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upp- häver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG- regler
Lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	16, 24, 25 och 25 b– 25 d §§	
Lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	12 §	