

## Till statsrådet Eskil Erlandsson

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

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

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

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

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

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

Utredningen har antagit namnet Ansvar inom livsmedelskedjan.

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

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

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2009

Gerhard Larsson

/Hans Wiklund  
Annika Atterwall  
Catharina Rosqvist

# Innehåll

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

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

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

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

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

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



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

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

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

# Förkortningar

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

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

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

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

# Sammanfattning

## Trygg med vad du äter

- nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion

## Uppdraget

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

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

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



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

### Nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion

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

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

### Motiv för den nya myndighetsstrukturen

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

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

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

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

## Säkra livsmedel

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

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

## Effektivare krishantering

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

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

## Vetenskapligt råd för riskvärdering

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

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

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

### Djurens hälsa och välfärd

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

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

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

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

### Hållbar förvaltning av havet och dess resurser

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

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

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

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

### **Konkurrenskraftigt jordbruk och hållbar landsbygdsutveckling**

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

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

## Tydligare roller inom det veterinära området

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

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

## Forskning med hög relevans

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

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



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

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

### Effektivare för staten

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

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

användningen av alternativa utförare av statligt finansierad verksamhet uppmuntras.

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

### **Enklare för företagen, nya affärsmöjligheter**

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

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

alternativa leverantörer av kompetensutveckling för jordbruksföretag.

### De nya myndigheternas utformning och lokalisering

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

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

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

### **Ikraftträdande**

De nya myndigheterna föreslås inleda verksamheten den 1 januari 2010.

# Författningsförslag

# Förslag till förordning med instruktion för Livsmedelssäkerhetsmyndigheten;

utfärdad den XX XX 2009

Regeringen föreskriver följande.

## Uppgifter

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

**2 §** Myndigheten ska

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

2. leda och samordna kontrollen samt utföra offentlig kontroll, inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd samt fytosanitärt växtskydd i enlighet med Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd<sup>1</sup>,

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

4. vara veterinärmedicinskt expertorgan för myndigheter och enskilda,

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

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

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

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

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

## **SFS 200X:00**

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

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

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

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

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

**8 §** Myndigheten ska

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

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

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

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

### **Myndighetens ledning**

**12 §** Myndigheten leds av en myndighetschef.

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

### **Anställningar och uppdrag**

**14 §** Generaldirektören är myndighetschef.

**15 §** Vid myndigheten finns även en överdirektör.

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

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

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

### **Särskilda organ**

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

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

**20 §** Till stöd för myndighetens verksamhet ska det finnas

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

### **Personalansvarsnämnd**

**21 §** Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.



**SFS 200X:00**

### **Tillämpligheten av vissa förordningar**

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

### **Avgifter**

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

---

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

På regeringens vägnar

ESKIL ERLANDSSON

NN

(Jordbruksdepartementet)

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

utfärdad den XX 200X

Regeringen föreskriver följande.

## Uppgifter

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

**2 §** Myndigheten ska

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

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

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

**5 §** Myndigheten ska ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

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

**7 §** Myndigheten ska som utbetalningsställe för EG-stöd

1. svara för utbetalningar från Europeiska fiskerifonden,

**SFS 200X:00**

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

**Myndighetens ledning**

**8 §** Myndigheten leds av en myndighetschef.

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

**Anställningar och uppdrag**

**10 §** Generaldirektören är myndighetschef.

**Särskilda organ**

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

**Personalansvarsnämnd**

**12 §** Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

**Tillämpligheten av vissa förordningar**

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

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

**Avgifter**

**15 §** Myndigheten får ta ut avgifter för

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

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

3. utredning av miljökonsekvenser inom fiskets område.

Myndigheten får fastställa avgifternas storlek.

---

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

På regeringens vägnar

ESKIL ERLANDSSON

N.N.  
(Jordbruksdepartementet)

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

utfärdad den XX 200X

Regeringen föreskriver följande.

## Uppgifter

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

2 § Myndigheten ska

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

3 § Myndigheten ska ansvara för distriktsveterinärorganisationen.

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

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

5 § Myndigheten ska

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

## **SFS 200X:00**

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

**7 §** Myndigheten ska som utbetalningsställe för EG-stöd

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

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

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

### **Myndighetens ledning**

**8 §** Myndigheten leds av en myndighetschef.

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

### **Anställningar och uppdrag**

**10 §** Generaldirektören är myndighetschef.

**11 §** Vid myndigheten finns en överdirektör.

### **Särskilda organ**

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

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

Myndigheten beslutar vilka som ska ingå i rådet.

### **Personalansvarsnämnd**

14 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

### **Tillämpligheten av vissa förordningar**

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

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

### **Avgifter**

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

---

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

På regeringens vägnar

ESKIL ERLANDSSON

N.N.  
(Jordbruksdepartementet)

# Författningsändringar

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

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

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

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

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

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

Förordning (2007:1240) om tillsyn över hundar

Förordning (2007:1215) med instruktion för Smittskyddsinstitutet

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

Förordning (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Artskyddsförordning (2007:845)

Förordning (2007:630) om tävling med hästdjur

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

Förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder

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

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

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



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

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

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

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

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

Förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket

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

Förordning (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket

Förordning (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk

# 1 Om uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Utredningsuppdraget

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Direktiven återfinns i bilaga 1 till 3.

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

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

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

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

## 1.2 Utredningsarbetets uppläggning

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Utredningen har strävat efter ett öppet arbetssätt.

### 1.3 Betänkandets disposition

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

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

## 2 Nuvarande myndighetsstruktur

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

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

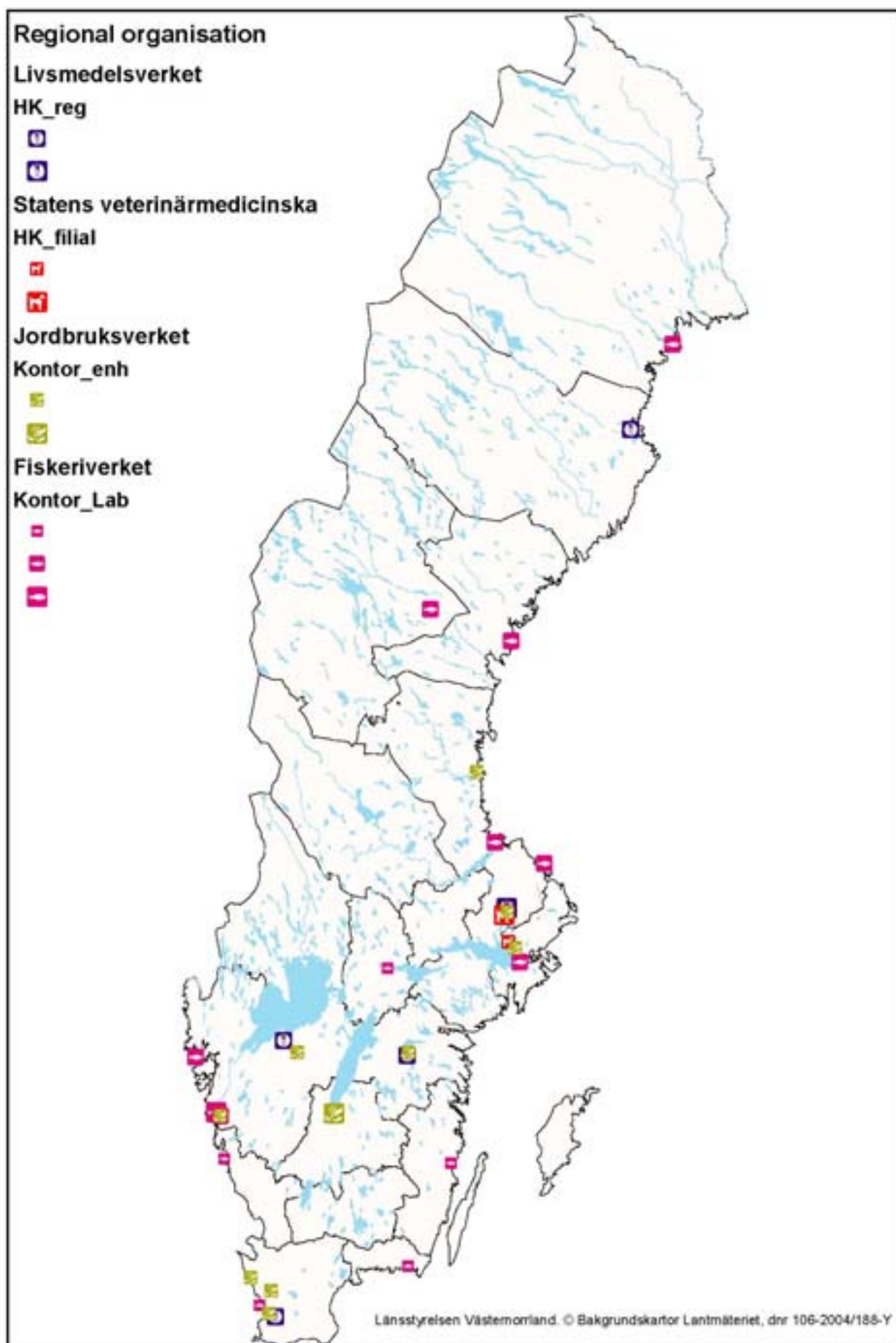
**Tabell 2.1** De fyra myndigheterna

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

*Källa:* Myndigheternas årsredovisningar 2007.

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

Figur 2.1 Myndighetsstrukturens geografi



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

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

## 2.1 Livsmedelsverket

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

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

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

---

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

Tabell 2.2 Personal vid avdelningar och regionala enheter

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

Källa: Livsmedelsverket.

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

## 2.2 Statens veterinärmedicinska anstalt

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

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

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

**Tabell 2.3** Personal vid enheter och filialer

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

Källa: SVA.

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

## 2.3 Jordbruksverket

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

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



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

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

**Tabell 2.4** Personal vid avdelningar och regionala enheter

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

*Källa:* Jordbruksverket.

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

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

## 2.4 Fiskeriverket

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

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

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

Tabell 2.5 Personal vid avdelningar och regionala enheter

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

*Källa:* Fiskeriverket.

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

## 2.5 Länsstyrelserna

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

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

## 2.6 Livsmedelskedjan och dess delar

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

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

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

---

<sup>2</sup> Se kapitel 5.

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

### 3 Tre nya myndigheter

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

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

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

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

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

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

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

### **3.1 Tydligare nationell ansvarsfördelning genom EU-anpassning**

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

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

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

### 3.1.1 Ny övergripande livsmedelslagstiftning inom EU

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

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

---

<sup>1</sup> Se kapitel 5.



tiken och Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske (DG Mare) för den gemensamma fiskeripolitiken.<sup>2</sup>

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

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

---

<sup>2</sup> Se kapitel 10 samt bilaga 4.

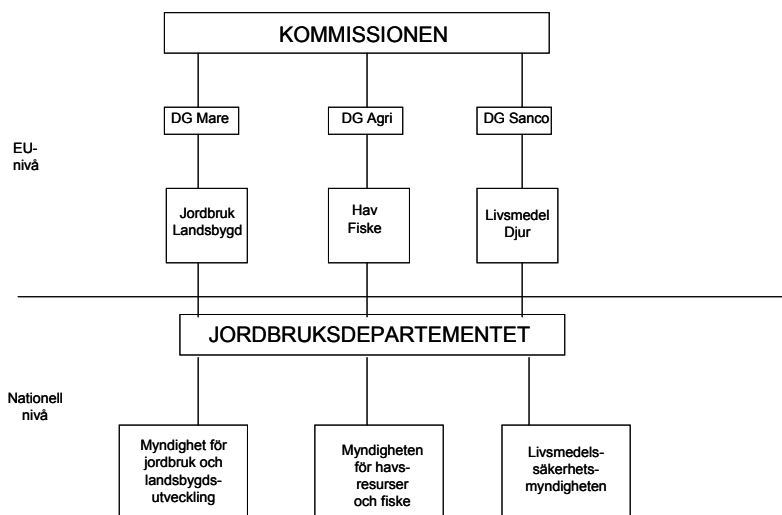
<sup>3</sup> Se kapitel 5 och 6.

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

<sup>5</sup> Se kapitel 10 och bilaga 4.

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

Figur 3.1 Ansvarsfördelning inom EU och på nationell nivå



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

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

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

## 3.2 Återspeglning av nya politiska perspektiv inom EU

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

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

### 3.2.1 Förstärkt landsbygdsutvecklingsperspektiv

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

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

---

<sup>6</sup> Se kapitel 15.

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

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

### 3.2.2 Nytt maritimt perspektiv

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

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

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

---

<sup>7</sup> Se kapitel 12.

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

### 3.3 Systematiserad riskhantering och riskvärdering

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

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

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

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

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

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

---

<sup>8</sup> Se kapitel 10.

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

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

### 3.4 Fokusering på statliga kärnuppgifter

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

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

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

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

<sup>9</sup> Se kapitel 13.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>13</sup> Se kapitel 5.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>15</sup> Se kapitel 6 samt 12 och 15.

<sup>16</sup> Se kapitel 16.



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

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

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

### 3.5 Minskat statligt intrång på fungerande marknader

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dighets övriga arbetsuppgifter eller att det råder en temporär överskottskapacitet i verksamheten.<sup>20</sup>

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

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

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

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

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

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Se kapitel 16.

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

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

### 3.6 Forskning med hög relevans och kvalitet

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

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

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

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

---

<sup>22</sup> Se kapitel 7.

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

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

### 3.7 Bättre styrning, samordning och kontroll

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

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

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

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

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

---

<sup>23</sup> Se kapitel 8 och 13.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>24</sup> Se kapitel 8 och 13.

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

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

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

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

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

---

<sup>25</sup> Se kapitel 16.

<sup>26</sup> Se kapitel 12, 15 och 16.



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

### 3.8 Färre och mer effektiva myndigheter

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 3.8.1 Regional indelning

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

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

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

<sup>29</sup> Ekonomistyrningsverket (2007) *Gemensamma lösningar för effektivare administration*, rapport 2007:33.

<sup>30</sup> Se kapitel 7.

<sup>31</sup> Se kapitel 12 och 15.

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

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

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

### **3.9 Anpassning till nya produktions- och konsumtionsmönster**

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

#### **3.9.1 Färre jordbrukare och fiskare, fler livsmedelsföretag**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.9.2 Ökad import av livsmedel

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

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

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

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

---

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

<sup>38</sup> Lantbrukarnas riksförbund (2008) Lantbrukskonjunkturen, 2008:1.

<sup>39</sup> SOU (2005:51) Bilen, biffen, bostaden.

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

### 3.10 Reformmotiven i sammanfattning

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

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

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

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

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

## 4 Livsmedelssäkerhetsmyndigheten

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Utredningen har gentemot den nuvarande ordningen prövat två huvudalternativ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5 Sammanhållet normeringsansvar

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

### 5.1 Ny livsmedelslagstiftning inom EU

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

---

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

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

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

### 5.1.1 Livsmedelskriserna på 1990-talet

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

### 5.1.2 Kommissionens vitbok

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

---

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



### 5.1.3 Allmänna livsmedelslagen

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002<sup>4</sup>, vilken ofta benämns den allmänna livsmedelslagen, anges de grundläggande principerna för den nya livsmedelslagstiftningen. Genom förordningen inrättades även den Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) som riskvärderingsorgan för att bistå kommissionen och medlemsstaterna med vetenskapliga underlag. Förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet reglerades, bland annat krav på spårbarhet. Därtill inrättades ett larmsystem för information och varning om farliga livsmedel för att snabbt nå alla medlemsstater (RAFFS).

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

### 5.1.4 Hygien- och kontrollpaketet

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

---

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

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

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

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

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

### 5.1.5 Konsekvenser på nationell nivå

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

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

---

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

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

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

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

## 5.2 Myndigheternas EU-arbete

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

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

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

### 5.2.1 Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa

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

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

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

---

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

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

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

### 5.2.2 Ständiga kommittén för fytosanitära frågor

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

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

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

### 5.3 Den nationella ansvarsfördelningen

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

**Tabell 5.1 Myndigheter med övergripande ansvar för lagstiftning inom livsmedelskedjan**

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

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

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



<i>Lagstiftningskategori</i>	<i>SV</i>	<i>SLV</i>	<i>Fiskeriverket</i>	<i>Övriga/anmärkning</i>
Primärproduktion	X		X	SVJ har ett övergripande ansvar för primärproduktionen avseende djurhållning, foder och växtodling. SLV ansvarar för livsmedelsaspekterna inom ramen för livsmedelsdefinitionen. FV ansvarar för fångst av vild fisk och fiskodling, betr. odling endast risk för spridning av sjukdom och olämpliga arter.
Projektstöd	X			Ex för främjande av samarbete mellan producenter inom de gröna näringarna, förädlingsledet och forskningen, för att utveckla nya produkter, tjänster och tekniker.
Provtagning på djur	X	X		SVJ har övergripande ansvar, SLV ansvarar för rests substanskontrollen enligt direktiv 962/23/EG.
Restsubstanser, biocider		X		
Restsubstanser, pesticider	X	X		SVJ har ansvar för rests substanser i foder.
Restsubstanser, veterinära läkemedel	X	X		
Salmonellagarantier	X	X		SVJ ansvarar för levande djur.
Saluföringsregler för utsäde (inkl. utsädespotatis och trädgårdsväxter)	X			Gäller regelverket för certifiering av utsäde (vilket är en förutsättning för att utsädet ska få saluföras) som inkluderar produktion, fält- och kvalitetskontroll, märkning av utsädet samt sortgodkännande av växtsorten.
Skydd för geografiska beteckningar, jordbruk och livsmedel		X		
Smittspårning	X	X		SLV ansvarar för den epidemiologiska utredningen vid livsmedelsutbrott (jfr SFS 2005:422). SVJ ansvarar för djur- och foderrelaterade utredningar. SVJ ansvarar även för smittspårning av allvarliga skadegörare på växter.

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

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

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

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

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

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

### 5.3.1 Föreskrifter

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

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

### 5.3.2 Allmänna råd, vägledningar m.m.

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

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

---

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

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

### 5.3.3 Nationella branschriktlinjer

Enligt artikel 7 och 8 i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien<sup>11</sup> ska medlemsstaterna uppmuntra utarbetande av nationella riktlinjer för god hygienpraxis och för tillämpning av HACCP-principerna (Hazard Analysis Critical Control Points). Det ska även utarbetas gemenskapsriktlinjer. Spridning och användning av både nationella riktlinjer och gemenskapsriktlinjer ska främjas. Det är dock frivilligt för livsmedelsföretagare att använda dessa riktlinjer. De nationella riktlinjerna för god praxis ska utarbetas och spridas av livsmedelsbranschen i samråd med företrädare för särskilt berörda parter såsom behöriga myndigheter och konsumentgrupper. Relevanta handlingsregler i bland annat FN:s standarder i Codex Alimentarius ska beaktas vid utarbetandet. Medlemsstaterna skall sedan bedöma de nationella riktlinjerna för att tillse att de utarbetats på rätt sätt och att innehållet i riktlinjerna är praktiskt genomförbart. Medlemsstaten ska skicka de nationella branschriktlinjerna till kommissionen som registerför dem och gör dem tillgängliga för samtliga medlemsstater.

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

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

---

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

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

ställande av krav för foderhygien<sup>13</sup>. De ska utarbetas av branschen för att säkerställa att företagen lever upp till lagstiftningskraven. Riktlinjer kan vara nationella eller gemensamma inom EU. Framtagandet av riktlinjer ska uppmuntras av nationella myndigheter och kommissionen, vilka även ska bedöma kvaliteten i innehållet samt medverka i informationsspridningen.

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

### 5.3.4 Näringsrekommendationer och kostråd

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

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

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

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

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

<sup>15</sup> Svensk mjölk, Branschriktlinjer för hygienisk mjölkproduktion.

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

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

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

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

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

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

### 5.3.5 Utvärderingar av normeringsarbetet

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

---

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

EU<sup>18</sup> visade att det under de första åren av svenskt medlemskap rådde en viss osäkerhet om hur samarbete mellan departement och myndighet skulle bedrivas. Statskontoret pekade på att departementets instruktioner i vissa fall var för informella och otydliga. Regeringskansliet hade också svårt att få en samlad bild av myndigheternas EU-arbete och underlag saknades ofta.

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

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

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

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

---

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

<sup>19</sup> Betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning, SOU 2004:23.



## 5.4 Överväganden och förslag

### 5.4.1 Ett sammanhållet normeringsansvar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lagstiftningsområden som avses är främst<sup>20</sup> livsmedelsförfattningarna (livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813), lag (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, delar av miljöbalken m.fl.), författningar inom området foder och animaliska biprodukter (lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, förordning (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter), området för djurhälsa (förordning (2006:815) om provtagning på djur, förordning (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska ämnen hos djur och i livsmedel, zoonoslagen (1999:658), zoonosförordningen (1999:660), epizootilagen (1999:657), epizootiförordningen (1999:659) lag (2006:807) om kontroll av husdjur, förordning (2006:816) om kontroll av husdjur

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

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

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

#### 5.4.2 Förstärkt EU-arbete

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

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

#### 5.4.3 Mer aktivt främjande av regelefterlevnad

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

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

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

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

#### 5.4.4 Ett regelråd inrättas

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

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

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

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

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

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

#### 5.4.5 Tydligare ansvar för nutritionsfrågor

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

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

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

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

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



## 6 Sammanhållet kontrollansvar

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

### 6.1 Den fleråriga nationella kontrollplanen

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

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

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

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

## 6.2 Det svenska kontrollsystemet

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 6.2.1 Livsmedel

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

producenter av livsmedel. Kommunerna ansvarar för operativ kontroll av merparten av livsmedelsanläggningarna.<sup>2</sup>

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## 6.2.2 Foder och animaliska biprodukter

### Foder

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

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

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

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

---

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

## Animaliska biprodukter

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

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

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

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

### 6.2.3 Djurhälsa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>4</sup> Det vill säga kontroll av rester av otillåtna läkemedel eller otillåtna mängder av läkemedel i livsmedel.

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

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

#### 6.2.4 Djurskydd

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

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

Jordbruksverket avsatte år 2007 totalt 0,4 årsarbetskrafter för samordningen av djurskyddskontrollen<sup>6</sup>. Den operativa kontrollen utförs främst av länsstyrelserna (tidigare kommunerna) och Livsmedelsverket.<sup>7</sup>

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

#### 6.2.5 Växtskydd och utsäde

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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### 6.2.6 Gränskontroll

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

---

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

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

### 6.3 Egenkontroll

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6.4 Enskilda kontrollorgan

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

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

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

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

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

**Tabell 6.2 Egenkontroll och enskilda kontrollorgan**

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

### 6.4.1 Livsmedel

Inom livsmedelsområdet har uppgifter delegerats till enskilda kontrollorgan när det gäller certifiering av ekologisk produktion enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel<sup>9</sup>. Lagstiftningsområdet är uppdelat mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket och myndigheterna delar på ansvaret för att utse enskilda kontrollorgan och kontrollera att de enskilda kontrollorganen sköter sina uppgifter.

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

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

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

### **Aranea Certifiering AB**

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

### **Svensk Matpotatiskontroll AB**

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

### **HS Certifiering AB**

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

### **Valiguard AB**

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

## **6.4.2 Foder**

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

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

### 6.4.3 Djurhälsa

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

#### Svenska Djurhälsovården AB

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

---

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

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

## Fiskhälsan AB

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

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

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

I dagsläget finns inte något motsvarande fiskhälsoprogram för vild fisk.

## Svensk Mjolk

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

---

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

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

frivilliga programmen för leukos och BVD<sup>14</sup> Svensk Mjölks frivilliga salmonellaprogram har pågått sedan 2001. Totalt är cirka 2 400 besättningar anslutna till det förebyggande programmet som ger möjlighet till högre ersättning från staten vid behov av sanering pga. salmonellautbrott.

#### 6.4.4 Djurskydd

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

#### 6.4.5 Växtskydd och utsäde

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

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

<sup>14</sup> För den offentliga kontrollen avseende övervakning av leukos och BVD ansvarar länsstyrelserna.

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



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

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

### **Frökontrollen Mellansverige AB**

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

## **6.5 Brister i kontrollen**

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

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

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

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

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

**Tabell 6.3 Måluppfyllelse inom kontrollen**

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

### 6.5.1 Livsmedel

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

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

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

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

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

I Livsmedelsverkets uppföljning av livsmedelskontrollen år 2007<sup>18</sup> framgår att det råder brist på utbildad inspektörspersonal inom den kommunala kontrollen. Brister i den kommunala kontrollen har uppmärksamats i Livsmedelsverkets årliga rapportering under ett antal år. Personalsituationen har dock förbättrats något som en följd av att kontrollen numera helt finansieras genom avgifter. Men utifrån kommunernas resursbehovsanalys saknas fortfarande totalt drygt 150 inspektörer. Kommunerna uppger att en anledning till personalbristen är att det är svårt att rekrytera inspektörer. Många kontrollmyndigheter har fortfarande för stor arbetsbelastning för att kunna utöva fullgod kontroll. I medeltal har varje heltidsarbetande inspektör kontrollansvar för 124 anläggningar (med variation mellan 6 och 328 anläggningar per inspektör). Antalet livsmedelsanläggningar har under 2007 ökat och uppgår till drygt 65 500 varav ca 500 anläggningar under Livsmedelsverkets kontroll och resterande under kommunal kontroll. Drygt 27 800 anläggningar fick minst ett besök under 2007.

---

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

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

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

### 6.5.2 Foder och animaliska biprodukter

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

FVO genomförde en inspektion på foderområdet år 2003<sup>20</sup> vid vilken det bland annat konstaterades att samarbetet och samordningen mellan Jordbruksverket och SVA behövde förbättras och formaliseras. En ny inspektion planeras under februari 2009

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

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

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

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

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

Någon kritik mot hur kontrollerna har genomförts har inte framförts.

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

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

### 6.5.3 Djurskydd och djurhälsa

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

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

<sup>22</sup> Jordbruksverket (2008): Årsredovisning för räkenskapsåret 2007.

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

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

Djurskyddskontrollens funktion behandlades även i proposition 2007/08:63.<sup>24</sup> Av propositionen framgår att djurskyddskontrollen varit behäftad med brister främst nä det gäller kvaliteten på kommunernas kontroll. Även om vissa kommuner har en väl fungerande djurskyddskontroll så har kontrollens omfattning och utformning varierat kraftigt mellan olika kommuner. De resurser som har avsatts har i flera fall varit otillräckliga och kontrollavgifterna har varierat betydligt mellan olika kommuner. Andra brister avser kontrollens utförande, personalens kompetens, kommunernas register samt samarbetet mellan kommuner och veterinärer. Kritik har även riktats mot den centrala kontrollmyndigheten (Djurskyddsmyndigheten), bland annat för brister i stöd till och uppföljning av andra kontrollmyndigheter samt samordningen av kontrollen. För att leva upp till de åtaganden som följer av EU-medlemskapet var slutsatsen att det nationella kontrollsystemet måste förändras och förbättras.<sup>25</sup>

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

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

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

---

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

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Jordbruksverket(2008): Årsredovisning för räkenskapsåret 2007.

#### 6.5.4 Växtskydd

FVO har vid några tillfällen under 2000-talet genomfört inspektioner bland annat har importkontrollen av växter och hanteringen av växtpass granskats. Av rapporten från inspektionen i september 2007<sup>27</sup> framgår att kontrollen av importerade växter från tredje land har brister. Det konstaterades att Sveriges system för importkontroll av växtskydd inte helt överensstämmer med EU:s lagstiftning på området. Vissa produkter som ska kontrolleras genomgår inte kontroll och vissa kontroller genomförs efter att varan tullklarats, vilket strider mot regelverket. Bristerna förklaras huvudsakligen av bristande personella resurser. Men även många andra aspekter av växtskyddskontrollen avviker från EU:s lagstiftning. FVO konstaterade att det endast fanns personal vid Arlanda kontrollstation en gång i veckan med följden att endast hälften av de inkommande sändningarna kontrollerades. Att växtprodukter från tredje land via Sverige okontrollerat släpps ut på den gemensamma marknaden är en allvarlig brist. Det konstaterades dock att inspektörerna var kompetenta och hade tillgång till adekvat utrustning och att Växtinspektionen vid Jordbruksverket visat stor villighet att komma till rätta med bristerna. FVO genomförde hösten 2008 en uppföljande inspektion med anledning av den allvarliga kritiken vid inspektionen året innan. Det konstaterade då att endast en 25 procent av sändningarna kontrollerades, detta trots att samtliga sändningar ska kontrolleras.

FVO har även framfört kritik mot hanteringen av växtpass vid en inspektion i januari 2004.<sup>28</sup> I detta sammanhang kan dock noteras att systemet med växtpass har uppvisat brister inom hela EU och att kommissionen har aviserat en utvärdering av växtskyddsregelverket.

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

---

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

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

### 6.5.5 Primärproduktion av livsmedel och foder

I proposition 2007/08:63<sup>29</sup> föreslog regeringen att ansvaret för kontrollen av primärproduktion av livsmedel och foder skulle överföras från kommunerna till länsstyrelserna den 1 januari 2009. De argument som framhölls för förändringen var bland annat vikten av att kontrollen av livsmedel och foder håller en hög och likvärdig kvalitet i hela landet samt att den är korrekt och effektiv. Regeringen ansåg att, även om det fanns fördelar med att de kommunala inspektörerna hade lokalkännedom, så skulle det vägas mot önskan att skapa en effektiv kontrollorganisation där varje kontrollmyndighet har ett tillräckligt stort antal kontrollobjekt för att kunna upprätthålla en god kompetens på livsmedels- och foderområdena. Med hänsyn till att kontrollen i primärproduktionen är mycket begränsad ansåg regeringen att det inte skulle vara ändamålsenligt med en organisation där den samlade kunskapen om kontrollområdet kopplas till ett begränsat antal kontrollobjekt. Fördelarna med att samla kontrollansvaret på ett mer begränsat antal kontrollmyndigheter övervägde och bedömdes leda till bättre styrning, samordning och uppföljning av kontrollen och därmed ökad förutsägbarhet och större rättssäkerhet för den enskilde.

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

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

---

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

<sup>30</sup> Jordbruksverket(2008): Jordbruksverkets foderkontroll 2007. Rapport 2008:6.



## 6.6 Överväganden och förslag

### 6.6.1 Ett sammanhållet nationellt kontrollansvar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 6.6.2 Fördjupad samverkan mellan central och regional nivå

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

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

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

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

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

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

### 6.6.3 Operativ kontroll på central nivå

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

#### 6.6.4 Ökad användning av enskilda kontrollorgan, m.m.

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

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

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

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

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

#### 6.6.5 Den kommunala livsmedelskontrollen

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

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

#### 6.6.6 Ny högskoleutbildning för att trygga myndigheternas långsiktiga kompetensförsörjning

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

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

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

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

## 7 Utvecklad laboratorieverksamhet

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

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

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

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

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

## 7.1 Livsmedelsverket

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Därutöver bedriver Livsmedelsverket avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet i form av kompetensprovningar<sup>2</sup>, produktion och

---

<sup>1</sup> En analysmetod kan omfatta ett stort antal analyser.

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

försäljning av viss laboratoriematerial<sup>3</sup> samt uppdragsanalyser<sup>4</sup> och toxikologiska exponeringsuppskattningar. År 2007 uppgick intäkterna till 5,8 mkr.

Tabell 7.1 Uppdragsverksamhet

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

## 7.2 Statens veterinärmedicinska anstalt

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

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

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

---

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

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

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

omfattande arbete inriktat på att tillämpa och utveckla nya analysmetoder.

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

---

<sup>7</sup> Statens veterinärmedicinska anstalt, Årsredovisning 2007, s.6.

Tabell 7.2 Uppdragsdiagnostik år 2007, tkr

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

Källa: SVA

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

Tabell 7.3 Försäljning laboratorieprodukter

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

Källa: SVA

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

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

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

### **7.3 Laboratorieresurser**

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

Tabell 7.4 Personal och verksamhet vid laborativa enheter

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

Antal årsarbetskrafter avser antalet årsarbetskrafter vid enheten

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

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

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

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

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

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

---

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

Tabell 7.5 lokaler vid laborativa enheter

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

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

Nettoyta speciallaboratorier avser laboratorier i säkerhetsklass 3 eller högre.

Nyttjandegrad avser den andel av lokalytan som utnyttjas i verksamheten.

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

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

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

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

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

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

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

### 7.3.1 Kapacitetsutnyttjande

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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



Tabell 7.6 Specialutrustning vid laborativa enheter

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

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

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

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

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

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

**Tabell 7.7 Serieanalys och större undersökningar per enhet/sektion**

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

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

### 7.3.2 Investeringsbehov lokaler och utrustning

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

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

## 7.4 Referenslaboratorier, mm

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

### 7.4.1 Nationella referenslaboratorier

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

#### **7.4.2 Gemenskapens referenslaboratorium för campylobakter**

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

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

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

#### **7.4.3 Referenslaboratorium för Världsgesundhetsorganisationen för djurhälsa**

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

---

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

ställningar rörande en namngiven sjukdom på världsorganisationens lista över sjukdomar. SVA har utsetts till referenslaboratorium för två sjukdomar: elakartad lungsjuka hos get och harpest.<sup>18</sup>

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

#### 7.4.4 Collaborating centre för Världsorganisationen för djurhälsa

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

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

---

<sup>18</sup> [www.oie.int](http://www.oie.int), under OIE Expertise, Reference Laboratories, List of Laboratories.

<sup>19</sup> [www.oie.int](http://www.oie.int), under OIE Expertise, Reference Laboratories, Mandate.

<sup>20</sup> [www.oie.int](http://www.oie.int), under OIE Expertise, Reference Laboratories, List of Centres.

<sup>21</sup> [www.oie.int](http://www.oie.int), under OIE Expertise, Collaborating Centres, Mandate.

## 7.5 Ackreditering

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

Ackreditering utfärdas i Sverige oftast av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) som också bedriver tillsyn av de ackrediterade verksamheterna. Swedac prövar fortlöpande att organisationen ifråga är kompetent att utföra de provningar, analyser, kalibreringar, certifieringar och kontroller som den är ackrediterad för. Laboratorier ackrediteras enligt standarden ISO/IEC 17025.<sup>22</sup>

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

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

## 7.6 Den svenska laboratoriemarknaden

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

---

<sup>22</sup> [www.swedac.se](http://www.swedac.se), Ackreditering.

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

<sup>24</sup> Ibid. Se även [www.lakemedelsverket.se](http://www.lakemedelsverket.se)



gäller för såväl laboriemarknaden för veterinärmedicinsk diagnostik som livsmedelsanalys.

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

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

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

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

---

<sup>25</sup> BioReach AB (2008) Veterinärmedicinsk diagnostik i Sverige.

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

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

## 7.7 Överväganden och förslag

### 7.7.1 Nationellt centrallaboratorium för livsmedelskedjan

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

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

Livsmedelsverket och SVA har i dag ansvaret för de nationella referenslaboratoriefunktionerna inom livsmedelskedjan. Förutom de områden som respektive myndighet ensamt ansvarar för är ansvaret delat mellan de två myndigheterna inom sex områden. Uppgiften som referenslaboratorium är reglerad genom ett antal regeringsbeslut samt i några fall genom förordningar. Samarbetet mellan Livsmedelsverket och SVA kring gemensamma referenslaboratorier regleras genom ett avtal och hanteras praktiskt genom ett antal olika arbetsgrupper.

Utveckling och validering av nya analysmetoder som kan användas inom kontrollen är en central uppgift för både Livsmedelsverket och SVA. Existerande metoder förfinas, metoder utvecklas till multimetoder för att reducera analyskostnader och nya analysmetoder utvecklas för att hantera nya frågeställningar. Denna verksamhet är nära knuten till funktionen som referenslaboratorium och är av relevans för den offentliga kontrollen.

Metodutveckling förefaller även vara av begränsat kommersiellt intresse och enligt uppgift saknas i dag i princip privata initiativ. Inte heller förefaller svenska universitet i någon större omfattning bedriva utveckling av metoder som är anpassade för kontrollen. Den metodutveckling som bedrivs vid universiteten tenderar att vara fokuserad på andra tekniker, men den utgör likväl ett viktigt komplement till den utveckling som bedrivs vid Livsmedelsverket och SVA. Det är förvisso möjligt att hämta analysmetoder från andra laboratorier i andra länder, men dessa metoder måste likväl valideras innan de används. Det är sålunda i huvudsak endast staten genom Livsmedelsverket och SVA som tar ansvar för utveckling och validering av analysmetoder för den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan.

SVA har ett ansvar för att upprätthålla diagnostisk beredskap för epizootier enligt epizootilagstiftningen. Livsmedelsverket har inget uttalat motsvarande ansvar för diagnostisk beredskap. Förordning (EG) nr 882/2004 ställer dock krav på att kontrollmyndigheten ska säkerställa tillgången på laboratoriekapacitet för den offentliga kontrollen. Detta kan ske i egen regi eller via marknaden. Vidare följer av den så kallade ansvarsprincipen (se kapitel 10) att den myndighet som normalt ansvarar för att utföra vissa uppgifter även ansvarar för att utföra dessa vid kris. I linje med detta har Livsmedelsverket under senare år betydligt stärkt beredskapskapaciteten. Utredningen bedömer att vissa delar av den nuvarande statliga laboratorieverksamheten är en förutsättning för att upprätthålla en god diagnostisk beredskap inom livsmedelskedjan.

Att uteslutande förlita sig på privata initiativ för att tillgodose det för kontrollen fundamentala behovet av att utveckla och validera analysmetoder samt beredskap är förknippat med risker i form av beroende av marknaden och bristande långsiktighet. Detta är skäl som motiverar att det statliga åtagandet ska omfatta viss laboratorieverksamhet. Utredningen anser att statens primära uppgift när det gäller laboratorieverksamhet inom livsmedelskedjan ska vara att ta utveckla och validera analysmetoder för den offentliga kontrollen och att utföra andra uppgifter förknippade med funktionen som nationellt referenslaboratorium samt för att säkerställa diagnostisk beredskap.

Personalen vid laboratorierna utgör en stor och värdefull resurs. De laborativa enheterna har totalt cirka 360 årsarbetskrafter, varav drygt 110 vid Livsmedelsverket och knappt 250 vid SVA. Det är angeläget att använda denna resurs effektivt. Det står klart att det

finns delvis parallell och kompletterande kompetens. Vid båda myndigheterna finns laboranter i betydande mängd. De har kunskaper om ett stort antal mikrobiologiska och kemiska analysmetoder och i flera fall omfattande erfarenhet. Det totala antalet uppgår till cirka 210, varav cirka 50 vid Livsmedelsverket och 160 vid SVA. Därtill finns många experter. Det totala antalet uppgår till drygt 180, varav knappt 60 vid Livsmedelsverket och drygt 120 vid SVA. Inom flera områden finns parallell kompetens, till exempel inom de områden där ansvaret för nationella referenslaboratorier är delat mellan de två myndigheterna. Inom dessa områden är normalt arbetsfördelningen att Livsmedelsverket har kompetens om livsmedel och SVA om foder. Konkreta exempel på parallell kompetens finns när det gäller zoonotiska smittämnen, till exempel salmonella och campylobakter. Vidare finns områden med kompletterande kompetens, till exempel genmodifierade organismer, dioxiner och PCB. Inom nämnda områden är Livsmedelsverket nationellt referenslaboratorium för både livsmedel och foder. Det finns även områden där beröringsytorna mellan de två myndigheterna är begränsade, till exempel sjukdomar hos djur som inte använd för produktion av livsmedel.

Utredningen anser att personalens kompetens kan användas mer effektivt och vidareutvecklas genom att laboratorieverksamheterna samordnas. Den samlade kompetensen blir bredare och den kritiska massan inom olika sakområden större. Därtill lägger en större personalstyrka grunden för en mer uthållig diagnostisk beredskap vid kris.

Laboratorieverksamhet ställer särskilda krav på lokaler och utrustning. De två myndigheternas laboratorielokalerna är väl tilltagna. På SVA finns ett överskott av lokaler i relation till den egna verksamheten. Det finns enheter med hög nyttjandegrad, men också laborietunga enheter med en nyttjandegrad på mellan 50 och 70 procent. Lokaler upplåts också för andra myndigheters verksamhet. Djurhuset nyttjas till exempel till 75 procent av Uppsala universitet och Karolinska sjukhuset. I lokalerna finns också gemensamma laboratorier för SVA och Sveriges lantbruksuniversitet (virologi) respektive för SVA och Livsmedelsverket (beredskapsdiagnostik). Möjligheten att förtäta verksamheten har uppmärksamats av SVA. Myndigheten planerar för närvarande en ombyggnad av laboratorielokalerna som kommer att förtäta verksamheten betydligt. På Livsmedelsverket finns vissa möjligheter att

förtäta verksamheten, främst vid de kemiska laboratorierna. En mer betydande förtätning förutsätter en ombyggnation av lokalerna.

Säkerhetslaboratorier är särskilt resurskrävande. I dag har både Livsmedelsverket och SVA säkerhetslaboratorier. Myndigheterna har bland annat bakteriologiska säkerhetslaboratorier med delvis överlappande funktion, till exempel när det gäller EHEC. Därtill har de två myndigheterna ett gemensamt säkerhetslaboratorium i SVA:s lokaler.

Utrustningen vid laboratorierna har en inte obetydlig outnyttjad kapacitet. Nyttjandegraden understiger 60 procent för mer än 50 procent av specialutrustningen. Det finns flera tänkbara förklaringar till den låga nyttjandegraden. En förklaring är att små flöden leder till överkapacitet. En annan är att kapacitetsmässiga begränsningar på viss utrustning kan skapa flaskhalsar som begränsar möjligheten att fullt ut använda annan utrustning. En tredje förklaring är att en viss överkapacitet kan vara motiverad av beredskapsskäl. Det finns även en inte obetydlig outnyttjad analyskapacitet.

I detta sammanhang bör noteras att bedömningarna av resursutnyttjandet utgår från förutsättningarna att personalstyrkan är lika stor och att verksamheten bedrivs på samma sätt som i dag. Det innebär till exempel att det finns en möjlighet att mer intensivt använda befintliga lokaler och utrustning genom att bedriva arbetet i skift. Enligt uppgift ska skiftgång vara vanligt förekommande vid privatägda laboratorier. Utredningen anser att resurserna i form personal, lokaler och utrustning kan användas mer effektivt genom att laborieverksamheterna samordnas.

Det är utredningens uppfattning att resurserna i form av personal, lokaler och utrustning både kan användas mer effektivt. Detta är även en uppfattning som ledningarna för Livsmedelsverket och SVA har framfört till utredningen.

Utredningen har övervägt två organisatoriska alternativ: ett fördjupat samarbete mellan befintliga myndigheter eller en fusion av verksamheterna i en myndighet. Genom att inom en myndighet samla verksamheterna skapas en tydlig beslutsordning för personal, lokaler och utrustning. På sikt möjliggör en fusion vinster genom att reducera parallell kompetens och kapacitet, att skapa större flöden och därmed underlag för högre kapacitetsutnyttjande av lokaler och utrustning samt att minska overheadkostnader för administration, tekniskt stöd, ackreditering, etc. Vidare reduceras behovet av vad som framstår som en resurskrävande samverkan mellan

myndigheterna, exempelvis kring referenslaboratorier. Samtidigt medför givetvis en fusion omedelbara kostnader i form av ombyggnad och tillbyggnad av lokaler, flyttkostnader och driftstörningar. Sammantaget bedömer utredningen att en fusion av laboratorieverksamheterna i en myndighet är det organisatoriska alternativ som skapar bäst förutsättningar för att realisera den potential till effektivisering som utredningen identifierat.

Sammanfattningsvis anser utredningen att utveckling och validering av nya analysmetoder och andra uppgifter förknippade med funktionen som nationellt referenslaboratorium bör vara statliga uppgifter. Vidare anser utredningen att en fusion av laboratorieverksamheterna vid Livsmedelsverket och SVA möjliggör betydande effektiviseringar. Personalens kompetens kan tas till vara bättre och lokalernas och utrustningens nyttjandegrad kan öka. Därtill följer med en större personalstyrka en större kritisk massa för nationella referenslaboratorier och större uthållighet vid beredskap.

Utredningen föreslår sålunda att laboratorieverksamheterna vid Livsmedelsverket och SVA överförs till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och att den nya myndigheten har som uppgift att vara centrallaboratorium och nationellt referenslaboratorium inom livsmedelskedjan i Sverige. Detta kräver ändringar av de regeringsbeslut och förordningar som ligger till grund för de uppdrag som Livsmedelsverket och SVA i dag har som nationellt referenslaboratorium. Därtill bör uppgiften som centrallaboratorium och nationellt referenslaboratorium inom livsmedelskedjan regleras som en uppgift i instruktionen för Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

### 7.7.2 Internationell samverkan kring referenslaboratorier

**Utredningens förslag:** Sverige bör aktivt söka samarbete med andra länder kring nationella referenslaboratorier.

**Skälen för utredningens förslag:** Enligt förordning (EG) nr 882/2004 kan en medlemsstat utse nationella referenslaboratorier i andra medlemsstater och ett enskilt laboratorium vara referenslaboratorium för mer än en medlemsstat.

Inom ramen för det nordiska samarbetet undersöks enligt uppgift för närvarande möjligheterna att samarbeta kring nationella

referenslaboratorier. I fokus står områden med liten verksamhet, där det är särskilt svårt och kostsamt för mindre länder att upprätthålla nödvändig kompetens och kapacitet.

Både Livsmedelsverket och SVA har till utredningen framfört uppfattningen att myndighetens uppgift att på många områden vara nationellt referenslaboratorium kräver stora resurser och att det, eftersom inga ytterligare anslag har tillförts för denna uppgift, är svårt att utföra den på ett tillfredställande sätt.

Utredningen anser att Sverige aktivt bör söka samarbete med andra länder, i ett första steg inom Norden, kring nationella referenslaboratorium. I linje med detta anser utredningen att regeringen bör ge Livsmedelssäkerhetsmyndigheten i särskilt uppdrag att närmare utreda inom vilka områden Sverige kan axla ett ansvar som referenslaboratorium även för andra länder respektive inom vilka områden det kan vara lämpligt att för Sverige utse referenslaboratorium i andra länder.

### 7.7.3 Rutindiagnostiken begränsas

**Utredningens förslag:** Den produktion av rutindiagnostik som i dag bedrivs i konkurrens på en fungerande privat marknad bör successivt begränsas till områden där särskilda skäl motiverar ett statligt åtagande.

**Skälen för utredningens förslag:** SVA bedriver i dag en omfattande produktion av rutindiagnostik i meningen valigt förekommande analyser i företrädesvis stora volymer. År 2007 uppgick SVA:s intäkter från diagnostik till knappt 90 mkr. Detta ska ställas i relation till att den svenska marknaden för veterinärmedicinsk diagnostik bedöms omsätta cirka 215 mkr. Försäljningen av rutindiagnostik sker i huvudsak i konkurrens på fungerande marknader. De privata laboratorierna erbjuder dock i första hand analystjänster inom områden med stora volymer. Analyser med små volymer förefaller inte vara kommersiellt intressanta och det saknas i princip privata initiativ.

Både Livsmedelsverket och SVA framhåller rutindiagnostikens betydelse för att upprätthålla nödvändig ackreditering. Vidare framhåller SVA att försäljning av analystjänster är ett för staten

ekonomiskt fördelaktigt sätt att upprätthålla nödvändig kapacitet för diagnostisk beredskap.

När det gäller det senare ska dock noteras att Jordbruksverket är den enskilt största köparen av diagnostiska tjänster. Därtill finansierar Jordbruksverket i vissa fall andra organisationers inköp. Även andra myndigheter är betydande köpare av diagnostiska tjänster från SVA. Betydande delar av SVA:s avgiftsintäkter härrör sålunda från anslag som tilldelats andra myndigheter, vilket för staten som helhet innebär att avgifter från privata köpare endast utgör en mindre del av finansieringen av den diagnostiska beredskapen.

Det är utredningens generella bedömning att den statliga produktionen av rutindiagnostik kan och bör minska i omfattning. Den definitiva avgränsningen av det statliga åtagandet med avseende på rutindiagnostik kräver dock en mer detaljerad analys som ligger bortom uppdraget för föreliggande utredning. Utredningens uppfattning är att den statliga produktionen av rutindiagnostik bör prövas restriktivt i de fall privata initiativ finns i syfte att i möjligaste mån undvika statligt intrång på fungerande marknader. Vid denna prövning bör hänsyn dock även tas till rutindiagnostikens betydelse för att upprätthålla nödvändig ackreditering och tillfredsställande diagnostisk beredskap på ett samhällsekonomiskt försvarbart sätt. Det kan innebära att det i vissa fall kan vara motiverat att i statlig regi bedriva rutinanalys i konkurrens med privata laboratorier.

Utredningen anser att regeringen bör ge ett särskilt uppdrag till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten att pröva möjligheten och lämpligheten att begränsa rutindiagnostik för att undvika statligt intrång på fungerande marknader. I denna prövning bör hänsyn tas till rutindiagnostikens betydelse för upprätthållande av nödvändig ackreditering och diagnostisk beredskap.

#### 7.7.4 Försäljningen av laboratorieprodukter upphör

<p><b>Utredningens förslag:</b> Den försäljning av laboratorieprodukter som i dag bedrivs vid SVA ska upphöra i statlig regi.</p>
---

**Skälen för utredningens förslag:** SVA och i mindre utsträckning Livsmedelsverket bedriver produktion och försäljning av vissa labo-



ratorieprodukter. År 2007 uppgick intäkterna från försäljningen till cirka 2 mkr vid Livsmedelsverket och 14 mkr vid SVA. Denna verksamhet bedrivs ofta i konkurrens med privata aktörer. Det argument som bland annat SVA använder för att motivera försäljningen av laboratorieprodukter är att det finns samproduktionsfördelar med annan verksamhet, vilket indikerar att det i första hand bör röra sig om försäljning av överskott. Av den produktion av blodprodukter från häst, nöt, får och höns som SVA i dag bedriver säljs cirka 90 procent till externa kunder. Verksamheten har under de senaste åren genererat inte obetydliga överskott. Av den övriga produktionen av laboratorieprodukter säljs cirka 50 procent till externa kunder. Utredningen anser att detta inte kan betraktas som försäljning av överskottsproduktion. Vidare bedömer utredningen att försäljningen sker i konkurrens på en fungerande privat marknad.

Utredningen anser mot denna bakgrund att den produktionen och försäljningen av laboratorieprodukter som i dag bedrivs vid SVA bör upphöra i statlig regi. Detta regleras lämpligen genom att i instruktionen för Livsmedelssäkerhetsmyndigheten i enlighet med detta begränsa de varor och tjänster för vilka myndigheten får ta ut avgift.

#### 7.7.5 Fortsatt kompetensprovning

**Utredningens förslag:** Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör bedriva kompetensprovning inom områdena livsmedel och dricksvatten.

**Skälen för utredningens förslag:** Livsmedelsverket är i dag den enda leverantören i Sverige av kompetensprovning inom områdena livsmedel och dricksvatten. Det finns dock flera utländska organisationer med liknande program. År 2007 uppgick intäkterna från denna verksamhet till cirka 4 mkr. Utredningen anser att kompetensprovning är en verksamhet som ligger i linje med ett uppdrag som referenslaboratorium och att den följaktligen är en uppgift som bör ingå i det statliga åtagandet. Det ska dock beaktas att kombinationen av att bedriva egen analysverksamhet och kompetensprovning av andra laboratorier rymmer ett potentiellt kon-

kurrensproblem, då den senare verksamheten ger insyn i verksamheten vid konkurrerande laboratorier.

Av livsmedelssäkerhetens instruktion bör sålunda framgå att myndigheten får ta ut avgifter för kompetensprovning.

### 7.7.6 Samarbete med Smittskyddsinstitutet

**Utredningens förslag:** Möjligheterna till samarbete mellan Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och Smittskyddsinstitutet kring laboratorieresurser bör undersökas.

**Skälen för utredningens förslag:** I dag förfogar både SVA och Smittskyddsinstitutet över betydande laboratorieresurser. Utifrån ett statligt helhetsperspektiv är det angeläget att statens olika laboratorieverksamheter samordnas för att resurserna ska användas optimalt. Utredningen bedömer att det finns möjligheter att effektivare utnyttja de statliga laboratorieresurserna genom ett närmare samarbete mellan Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och Smittskyddsinstitutet. I detta sammanhang bör noteras att det pågår ett samarbete mellan Livsmedelsverket och SVA samt Totalförsvarets forskningsinstitut och Smittskyddsinstitutet som syftar till att stärka den svenska nationella diagnostiska beredskapen genom att samordna och mer effektivt använda den kompetens och de resurser som finns vid myndigheterna. Utredningen anser att detta samarbete kan och bör utvecklas.

Utredningen förordar att regeringen ger ett särskilt uppdrag till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och Smittskyddsinstitutet att föreslå åtgärder för att optimera användningen av de två myndigheternas laboratorieresurser.

## 8 Forskning med hög relevans

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

I kapitlet behandlas i första hand den mer akademiskt orienterade forskningsverksamheten vid myndigheterna. Laboratorieverksamhet och riskvärdering hanteras i särskilda kapitel (se kapitel 7 och 10).

### 8.1 Forskningsverksamhetens inriktning

#### 8.1.1 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket ska enligt instruktionen bedriva undersökningar om livsmedel och matvanor samt utföra analyser, utveckla metoder och utföra riskvärderingar på livsmedelsområdet.

I linje med detta uppger Livsmedelsverket att forsknings- och utvecklingsverksamheten primärt är inriktad mot att identifiera nya risker med livsmedel, analys av kemiska och mikrobiologiska ämnen samt utveckling av nya analysmetoder, kostvaneundersökningar, nationella exponeringsanalyser och riskvärderingar samt utveckling av nya metoder för riskvärdering och exponeringsanalys.

Myndigheten anser sig ha vetenskaplig kompetens om livsmedelskvalitet och livsmedelsäkerhet inom följande områden: allergier, antibiotikaresistens, aromämnen, bakterier, drickvatten, ekologiska livsmedel, genmodifierade organismer, hälsopåståenden, livsmedelstillsatser, kost- och hälsotillskott, makro- och mikronäringsämnen, material i kontakt med livsmedel, exponering, mögel och mögelgifter, naturliga gifter, nya livsmedel, organiska och oorganiska

kontaminanter, pesticider, processinducerande ämnen, processhjälpmedel, radioaktivitet och bestrålning, riskvärderingsmetodik, veterinärmedicinska läkemedel, virus samt nutrition och kostvanor.

Enligt den bibliometriska undersökning som utredningen låtit göra återfinns Livsmedelsverkets vetenskapliga publikationer inom totalt 30 ämnesområden, men med relativt få publikationer i respektive område<sup>1</sup>. Det enda området med fler än tio publikationer under perioden 2003 till 2006 är Food Science and Technology.

Merparten av forsknings- och utvecklingsverksamheten utgörs av undersökningar och tillämpad forskning. Den förteckning över pågående forsknings- och utvecklingsprojekt som Livsmedelsverket ingivit till utredningen innehåller totalt 28 projekt varav myndigheten klassificerar 20 som tillämpad forskning och 8 som utvecklingsarbete. Grundforskning förekommer enligt myndigheten inte och den tillämpade forskningen sker alltid i samarbete med universitet och högskolor.

Livsmedelsverket har när det gäller myndighetens forsknings- och utvecklingsverksamhet i vid bemärkelse framfört att den gör det möjligt att ta fram kunskapsunderlag oberoende av företag och enskilda. Andra skäl som myndigheten framfört är att den krävs för att lösa flera av myndighetsuppgifterna, initiera forskning inom livsmedelsområdet, möjliggöra ett meningsfullt utbyte med forskningsorgan nationellt och internationellt, samt delta i det internationella arbetet, till exempel i riskvärderingsarbetet vid Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA).

Livsmedelsverket framhåller som en styrka att myndigheten nationellt har den bredaste kompetensen om livsmedelsrelaterade konsumentssäkerhetsfrågor. För att möta framtida behov utarbetar myndigheten för närvarande en kunskapsstrategi. Exempel på framtida prioriterade områden är säkerhetsproblem relaterade till värme-

---

<sup>1</sup> Se Vetenskapsrådet (2008) Bibliometrisk analys av vetenskapliga publikationer vid fem myndigheter med anknytning till livsmedelskedjan. Ämnesområdena är i fallande ordning: Food Science and Technology (10,2), Toxicology (6,8), Analytical Chemistry (5,1), Environmental Sciences (3,6), Biotechnology and Applied Microbiology (3,3), Applied Chemistry (2,7), Endocrinology and Metabolism (2,2), Biochemistry and Molecular Biology (2,1), Microbiology (1,8), Nutrition and Dietetics (1,8), Veterinary Sciences (1,5), Public, Environmental and Occupational Health (1,4), Research and Experimental Medicine (1,3), Biochemical Research Methods (1,2), Pharmacology and Pharmacy (1,0), Genetics and Heredity (0,9), Instruments and Instrumentation (0,8), Biophysics (0,7), Agriculture (0,7), Immunology (0,5), Physiology (0,5), Agronomy (0,5), Gastroenterology and Hepatology (0,3), Cell Biology (0,3), Allergy (0,3), Dentistry (0,2), Infectious Diseases (0,1), Computer Science (0,1), Mathematics (0,1) samt Statistics and Probability (0,1). Den tidskriftsdatabas som Vetenskapsrådet använder (Thomson Reuters) är indelad i totalt 255 ämnesområden.

inducerade ämnen, naturliga gifter, virus, dricksvatten samt klimatpåverkan.

Myndigheten ser ett behov av att förstärka kompetensen inom bland annat bioinformatik, metaanalyser, matematik, statistik och modellering samt och beteendevetenskap.

### 8.1.2 Statens veterinärmedicinska anstalt

Enligt instruktionen ska SVA bedriva forsknings- och utvecklingsarbete inom sitt verksamhetsområde. I första hand ska SVA utföra de undersökningar och utredningar som Jordbruksverket begär. Enligt regleringsbrevet är målet att forsknings- och utvecklingsarbetet ska vara målinriktat, av hög kvalitet och bidra till att uppfylla målen för myndighetens övriga uppgifter och verksamheter. Det innebär att det i första hand ska lägga grunden till en effektiv diagnostik och beredskap för bekämpning av smittsamma djursjukdomar.

För närvarande bedrivs enligt uppgift forskning och utveckling i första hand om diagnostikutveckling, epidemiologi och övervakning av sjukdomar, infektionsbiologi och patogenes, zoonotiska och epizootiska agens, antibiotikaresistens, smittor i kretsloppet, smittor och kontaminanter i foder- och livsmedelskedjan, miljö och vilda djur, djurhälsa, vaccinutveckling samt riskvärdering.

Myndigheterna anser sig ha vetenskaplig kompetens i huvudsak inom följande områden: traditionell mikrobiologi såsom parasitologi, virologi, bakteriologi inklusive antibiotikaresistens, molekylär mikrobiologi inklusive bioinformatik, patologi, immunologi och patogenes, smittskydd för specifika djurslag, epizootier och zoonoser, sjukdomar hos vilda djur, foderframställning och foderhygien, epizootologi (sanering och kontroll av smittsamma djursjukdomar) samt epidemiologi (sjukdomsövervakning).

Enligt den bibliometriska undersökning som utredningen låtit göra återfinns SVA:s vetenskapliga publikationer inom totalt 45 ämnesområden<sup>2</sup>. Veterinary science står för knappt hälften

---

<sup>2</sup> Se Vetenskapsrådet (2008) Bibliometrisk analys av vetenskapliga publikationer vid fem myndigheter med anknytning till livsmedelskedjan. Ämnesområdena är i fallande ordning: Veterinary Sciences (58,6), Parasitology (15,1), Microbiology (11,4), Immunology (3,8), Dairy and Animal Science Agriculture (3,8), Biotechnology and Applied Microbiology (3,3), Pharmacology and Pharmacy (3,1), Infectious diseases (2,7), Food Science and Technology (2,3), Virology (2,0), Biochemistry and Molecular Biology (2,0), Biochemical Research Methods (2,0), Analytical Chemistry (1,6), Genetics and Heredity (1,6), Zoology (1,3), Environmental Sciences (1,2), Water Resources (0,8), Agricultural Engineering (0,8),

(46 procent) av publikationerna. Inom Veterinary sciences och Parasitology står SVA för en relativt stor andel av den totala svenska vetenskapliga produktionen, 17 respektive 25 procent.

Forsknings- och utvecklingsverksamheten vid SVA är svår att klassificera. Den förteckning över pågående forsknings- och utvecklingsprojekt som SVA ingivit till utredningen myndigheten klassificerar innehåller totalt 97 projekt varav myndigheten klassificerar 2 som grundforskning, 75 som tillämpad forskning, 16 som utvecklingsarbete, 3 som försöksverksamhet och 1 som utbildning, information och rådgivning. Enligt de uppgifter som finns registrerade i SVA:s forskningsdatabas avser fler projekt grundforskning jämfört med ingivna förteckningen.

Myndigheten framför flera skäl för att bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet. Nya analysmetoder måste valideras för svenska djurpopulationer och lämpligheten av befintlig och ny metodik behöver utvärderas. Nya kunskaper behövs om risker för smittspridning och metoder för bekämpning.

De styrkor SVA framhåller är bred kompetens och tillgång till ändamålsenliga laboratorier, integrerad forskning och verksamhet med tillgång till unika undersökningsmaterial<sup>3</sup>, välutvecklad samverkan med universitet och expertmyndigheter kring specialistkompetens samt tydlig behovsorientering och flexibilitet att snabbt omprioritera verksamhet vid behov. Svagheter är brist på kompetens inom vissa ämnesområden såsom bioinformatik, matematik, statistik och modellering, otillräcklig kritisk massa inom vissa områden, brist på basresurser för forskningen samt otillräckligt tvärvetenskapligt perspektiv, till exempel när det gäller djurhälso- och livsmedelsrelevans för livsmedelssäkerhet eller djurskydd samt samhällsekonomiska konsekvenser.

I visionen och strategin för 2007–2010 framhåller SVA resistens mot antimikrobiella medel, molekylärbiologisk analys och diagnostik samt livsmedelsburna zoonoser som prioriterade forsk-

---

Environmental Engineering (0,8), Energy and Fuels (0,8), Research and Experimental Medicine (0,7), Public, Environmental and Occupational Health (0,7), Ecology (0,5), Tropical Medicine (0,5), Plant Science (0,5), Reproductive Biology (0,5), Spectroscopy (0,5), Soil Science (0,5), Marine and Fresh Water Biology (0,3), Fisheries (0,3), Agronomy (0,3), Toxicology (0,3), Cell Biology (0,3), Entomology (0,3), Pathology (0,3), Evolutionary Biology (0,3), Developmental Biology (0,3), Oncology (0,2), Biodiversity Conservation (0,2), Medical Laboratory Technology (0,2), Urology and Nephrology (0,2), Applied Chemistry (0,1), Respiratory System (0,1), Multidisciplinary Agriculture (0,1) och Multidisciplinary Chemistry (0,1). Den tidskriftsdatabas som Vetenskapsrådet använder (Thomson Reuters) är indelad i totalt 253 ämnesområden.

<sup>3</sup> Vid SVA finns bland annat ett antal biobanker.

ningsområden. Vidare framhålls i forskningsstrategin för myndigheten, mot bakgrund av globalisering och klimatförändringar, behovet av en ökad samverkan mellan human- och veterinärmedicin<sup>4</sup>.

### 8.1.3 Jordbruksverket

Instruktionen ger inte något stöd för Jordbruksverket att i egen regi bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet. Vid myndigheten bedrivs dock viss analysverksamhet, vilken bland annat omfattar statistik om och analyser av produktionen inom jordbruks- och trädgårdsnäringen samt landsbygds utveckling.

Däremot ska Jordbruksverket enligt instruktionen finansiera forsknings- och utvecklingsverksamhet inom vissa områden. Myndigheten ska lämna stöd till utveckling av djurskyddsfrämjande åtgärder samt stöd till alternativa metoder till djurförsök. Vidare förfogar myndigheten över medel för försöks- och utvecklingsverksamhet inom miljöområdet samt till uppföljning och utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling.

Tyngdpunkten på den forsknings- och utvecklingsverksamhet som Jordbruksverket idag finansierar ligger på utvecklingsarbete samt försöks- och rådgivningsverksamhet. Av totalt 202 redovisade projekt klassificerar myndigheten 4 som grundforskning 20 som tillämpad forskning, 27 som utvecklingsarbete, 43 som försöksverksamhet och 104 som information, utbildning och rådgivning. Projekten omsluter totalt 65 mkr varav cirka tre fjärdedelar avser försöksverksamhet och rådgivning. Forskningsprojekten följs av Jordbruksverket men bedrivs av forskare vid universitet och andra forskningsorgan. När det gäller andra typer av projekt bedriver Jordbruksverket dessa i vissa fall i egen regi.

Jordbruksverket har till utredningen framfört att myndigheten ser ett behov av mer tillämpad forskning samt utvecklings- och försöksverksamhet eftersom den anser att det råder en generell brist på praktisk kunskap. Enligt myndigheten behövs det ständigt ny kunskap om praktiskt genomförbara åtgärder, deras resultat och ekonomiska för- och nackdelar för att inspirera lantbrukare att genomföra förbättringsåtgärder, till exempel inom miljö- och djurskyddsområdet. För att möta de ökade kraven på utvärdering av politiken framhåller Jordbruksverket särskilt behovet av samhällseko-

<sup>4</sup> Statens veterinärmedicinska anstalt (2008) Forsknings- och utvecklingsstrategi 2009–2012.

nomiska analyser inklusive avancerade analys- och prognosmodeller.

## 8.2 Forskningssamverkan

Forsknings- och utvecklingsverksamhet sker ofta i samverkan med forskningsorgan i Sverige och andra länder. Livsmedelverket och SVA har ett regelbundet samarbete med nationella och internationella forskningsorgan.

Livsmedelsverket uppger sig ha ett löpande utbyte med olika universitet och högskolor. Myndighetens experter är opponenter eller medlemmar av betygsnämnder vid examination för doktorsgrad, föreläser inom olika kurser om livsmedelssäkerhet samt deltar i forskningsprojekt. Med de vetenskapliga publikationerna under perioden 2003–2006 som utgångspunkt samarbetar Livsmedelsverket med totalt 20 olika forskningsorgan i Sverige. Mest frekvent publikationsmässigt samarbete har Livsmedelsverket med Uppsala universitet (52 procent), Sveriges lantbruksuniversitet (32 procent), Karolinska institutet (17 procent) och Uppsala universitetssjukhus (17 procent).

Livsmedelsverket har även internationellt forskningssamarbete. Under senare år har arbetet med livsmedelssäkerhet blivit allt mer integrerat inom EU. Ett tiotal av myndighetens medarbetare deltar i arbetet i EFSA:s vetenskapliga paneler och arbetsgrupper. Andra internationella sammanhang där Livsmedelsverket deltar är bland annat Codex Alimentarius och det nordiska samarbetet. Av de vetenskapliga publikationerna är 31 procent publicerade tillsammans med forskare verksamma vid organisationer i andra länder. Motsvarande andel för publikationer i Sverige generellt är 49 procent. Mest frekvent är det publikationsmässiga samarbetet med Storbritannien (12 procent), Danmark (10 procent), Finland (7 procent) och Nederländerna (7 procent).

SVA samverkar regelbundet med andra forskningsorgan. Nationellt är Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap den enskilt viktigaste samarbetspartnern. Även samarbetet med Uppsala universitet uppges vara väl utvecklat, till exempel med Linneaus Center for Bioinformatics som drivs gemensamt av Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet. Samarbetet med universiteten sker enligt SVA inom såväl forskning och forskarutbildning som grundutbildning. Myn-



dighetens experter är medsökande i forskningsansökningar, handledare för forskarstuderande och deltar som opponenter och medlemmar i betygsnämnder vid examination för doktorsgrad samt föreläser inom grundutbildningen för läkare och veterinärer. SVA har även vissa gemensamma forskningslaboratorier med Sveriges lantbruksuniversitet samt en delad forskningstjänst inom bioinformatik med Uppsala universitetet. Andra viktiga nationella samarbetspartners som SVA framhåller är Smittskyddsinstitutet, Stockholms universitet och Kungliga tekniska högskolan samt branschorganisationer såsom Svenska Djurhälsovården och Svensk Mjölk. Därutöver sker samarbete med läkemedelsföretag och bioteknikföretag.

Med de gemensamt författade vetenskapliga publikationerna som utgångspunkt samarbetar SVA med totalt 19 olika forskningsorgan i Sverige. Mest frekvent är samarbetet med Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet med vilka 89 respektive 19 procent av de vetenskapliga artiklarna är samproducerade.

SVA har även internationellt forskningssamarbete. SVA deltar i flera nätverk, varav Club 5 där SVA ingår tillsammans med fyra andra veterinärintstitut, framhålls särskilt. SVA deltar också i internationella forskningsprojekt. År 2007 medverkade SVA i ett tiotal projekt som finansieras via EU. Av de vetenskapliga publikationerna är drygt 40 procent publicerade tillsammans med forskare verkssamma vid organisationer i andra länder, vilket är i nivå med genomsnittet för svensk forskning. De länder som SVA publikationsmässigt samarbetar mest frekvent med är Storbritannien (8 procent), Danmark (7 procent), Norge (5 procent) och USA (5 procent).

Utifrån den bibliometriska studie som utredningen låtit göra kan konstateras att de fyra studerade myndigheternas bidrag till den totala forskningen i Sverige inom respektive discipliner och ämnesområden, med några få undantag, är begränsat. De undantag som finns är i första hand områdena veterinärvetenskap och parasitologi inom vilka SVA står för cirka 20 procent av den totala nationella vetenskapliga produktionen samt området fiskeri inom vilket Fiskeriverket står för en motsvarande andel. Inom övriga områden är myndigheternas andel begränsad till någon eller några procentenheter.

Utredningen har genom en skrivelse till relevanta universitet och högskolor kartlagt den svenska forskning som bedrivs inom myndigheternas ansvarsområden. Utredningens analys visar på ett

antal områden inom vilka forskningen idag är begränsad. Det gäller bland annat livsmedelsforskning utifrån ett konsument säkerhetsperspektiv samt djurhälsa när det gäller fisk, särskilt vilt levande fisk och överföring av sjukdomar mellan odlad och vilt levande fisk.<sup>5</sup>

## 8.3 Organisation och resurser

### 8.3.1 Livsmedelsverket

Forsknings- och utvecklingsverksamheten är organiserad i en särskild avdelning. Forskningsavdelningen och utveckling består av en stab och fyra enheter och har cirka 130 medarbetare, varav en tredjedel har doktorsexamen. Avdelningen anser sin viktigaste uppgift vara att ta fram och bedöma kunskapsunderlag om mikrobiologiska och kemiska hälsorisker förknippade med livsmedel och dricksvatten. Viss forsknings- och utvecklingsverksamhet bedrivs också vid Nutritionsavdelningen. Den är inriktad mot undersökningar och sammanställningar av konsumtionsdata om livsmedel och näringsämnen samt kunskap i frågor om kost och hälsa. Livsmedelsverket har totalt 64 medarbetare med doktorsexamen varav 2 professor och 19 docenter. År 2007 avsatte Livsmedelsverket totalt 10 årsarbetskrafter för forskning och utveckling<sup>6</sup>.

Till stöd i vetenskapliga frågor får myndigheten enligt instruktionen utse externa experter som rådgivare, så kallade vetenskapliga råd. Därtill finns expertgrupper för kost- och hälsofrågor och för pediatrik nutrition samt en nationell amningskommitté med uppgift att ge vetenskapligt stöd som underlag för utformning av närings- och kostrekommendationer och vid utarbetande av vägledningar.

Forsknings- och utvecklingsverksamhetens grundbemanning finansieras via anslag. Flera av de tillämpade forskningsprojekten finansieras dock genom externa medel. År 2007 uppgick de totala kostnaderna för forskning och utveckling till totalt 5 mkr.<sup>7</sup> Under nämnda år erhöles forskningsbidrag om bland annat 0,7 mkr från forskningsrådet Formas, 0,5 mkr från Vinnova och 2,4 mkr från EU.

---

<sup>5</sup> Goine, H. (2008) Kartläggning av forsknings- och utvecklingsverksamheten vid Fiskeriverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt.

<sup>6</sup> Statistiska centralbyrån (2008) Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2007.

<sup>7</sup> Ibid.

### 8.3.2 Statens veterinärmedicinska anstalt

Vid SVA är forskning och utveckling en av fyra huvudprocesser medan den operativa verksamheten är integrerad i linjeorganisationen. Inom myndigheten finns 79 personer med doktorsexamen, vilket motsvarar en femtedel av myndighetens anställda. Av dem med doktorsexamen är 11 professorer och 30 docenter. År 2007 avsattes vid myndigheten totalt 44 årsarbetskrafter för forskning och utveckling.<sup>8</sup>

Utgifterna för forsknings- och utvecklingsverksamheten uppgick år 2007 totalt till 41 mkr varav 19 mkr finansierades genom anslag och 22 mkr genom externa forskningsbidrag. När forskningsfrågor uppkommer inom verksamheten är enligt uppgift strategin att utifrån pilotstudier och litteraturgenomgångar ansöka om externa forskningsanslag. Trenden under den senaste femårsperioden är att bidragen har ökat i omfattning.

Variationerna mellan olika år är dock betydande. Av bidragen härrör ungefär hälften från svenska statliga myndigheter och hälften från företag och organisationer nationellt och internationellt. Betydande bidragsgivare år 2007 var bland annat forskningsrådet Formas (4,7 mkr), Krisberedskapsmyndigheten (2,0 mkr), Stiftelsen Lantbruksforskning (2,4 mkr), Stiftelsen Svensk Hästforskning (1,3 mkr), EU (3,2 mkr) och The Welcome Trust (1,5 mkr). SVA ger i sin vision uttryck för målsättningen att de externa forskningsanslagen ska fördubblas till år 2010.

### 8.3.3 Jordbruksverket

Jordbruksverket bedriver ingen egen forskningsverksamhet, med reservation för viss analysverksamhet. Likväl har cirka 50 medarbetare doktorsexamen, varav merparten ska vara verksamma inom djur- och växtområdet. Enligt statistiken avsätter Jordbruksverket inte heller några resurser i form av årsarbetskrafter för forskning och utveckling.<sup>9</sup>

Myndigheten finansierar däremot forsknings- och utvecklingsverksamhet som utförs av olika forskningsorgan. År 2007 uppgick de totala utgifterna för forskning och utveckling till totalt 19 mkr.<sup>10</sup> Till detta kommer betydande medel för forskning och

<sup>8</sup> Statistiska centralbyrån (2008) Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2007.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

utveckling som myndigheten slussar vidare till andra organisationer. En genomgång av 2007 års regleringsbrev ger vid handen att Jordbruksverket totalt förfogar över medel motsvarande cirka 170 mkr för forskning och utveckling i vid bemärkelse.

De medel för forskning och utveckling som avser livsmedelskedjan är i första hand de som avsätts för djurskyddsbefrämjande åtgärder, alternativa metoder till djurförsök samt för att jordbruket lättare ska kunna uppfylla miljö kvalitetsmålen. År 2008 avsattes 5 mkr för respektive ändamål, det vill säga totalt 10 mkr.

Det finns ingen särskild avdelning eller enhet i organisationen med ansvar för att hantera forsknings- och utvecklingsfrågorna utan hanteringen är en integrerad del av verksamheten inom linjeorganisationen.

Avdelning för djurskydd och hälsa fördelar forskningsmedel till projekt inom områdena djurskyddsbefrämjande åtgärder och alternativa metoder till djurförsök. När det gäller alternativa metoder till djurförsök samarbetar Jordbruksverket med forskningsrådet Formas. Utlysningen av forskningsmedlen och beredningen av ansökningarna sker gemensamt. Ansökningarna granskas av Jordbruksverkets Försöksdjursråd varefter Jordbruksverket respektive Formas fattar beslut om vilka projekt som ska finansieras.<sup>11</sup> När det gäller djurskyddsbefrämjande åtgärder bereds ansökningar endera internt av forskningskompetenta handläggare eller av ledamöter i Djurskyddsrådet varefter Jordbruksverket självständigt fattar tilldelningsbeslut.<sup>12</sup>

Växtavdelningen fördelar medel för försöks- och utvecklingsprojekt inom ekologisk produktion inklusive djurhälsa. Efter en intern beredning av ansökningarna sker samråd med en referensgrupp.<sup>13</sup> Jordbruksverket fattar sedan beslut om tilldelning av medel.

---

<sup>11</sup> Försöksrådet ska bestå av representanter från bl.a. Vetenskapsrådet, Karolinska institutet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Läkemedelsindustriföreningen, Etniska nämnderna, Patientorganisationen HSO, Djurskyddet Sverige, Djurens rätt, Veterinärförbundet, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket.

<sup>12</sup> Djurskyddsrådet ska bland annat bestå av representanter för Sveriges lantbruksuniversitet, Djurens rätt, Djurskydden Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, länsstyrelserna, Sveriges veterinärförbund och Jordbruksverket.

<sup>13</sup> I referensgruppen ingår representanter för Hushållningssällskapens förbund, Ekologiska lantbrukarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantbruksuniversitetet, Länsstyrelserna och Gröna Näringens Riksorganisation diskuterar prioriteringar av ansökningar.

## 8.4 Forskningens produktivitet och kvalitet

För att mäta forskningens produktivitet och kvalitet används bibliometriska mått.<sup>14</sup> Enligt den bibliometriska studie som utredningen låtit göra publicerade forskarna vid Livsmedelsverket och SVA totalt 102 respektive 321 artiklar (hela publikationer) i internationella vetenskapliga tidskrifter under perioden 2003 till 2006. Det vägda antalet publikationer uppgår till 51,9 respektive 126,9.<sup>15</sup>

**Tabell 8.1 Resurser och produktivitet forskning och utveckling**

	<i>Livsmedelsverket</i>	<i>SVA</i>
Disputerade, antal 2008	64	79
Årsarbetskrafter, mkr 2007	10	44
Utgifter, mkr 2007		41
varav: Egen	5	41
<i>Utlagd</i>	0	0
Publikationer, antal hela 2003-2006 (fyra år)	102	321
Publikationer per disputerad och år	0,4	1,0
Publikationer per årsarbetskraft och år	2,6	1,0
Publikationer per mkr och år	5,1	2,0
Publikationer, antal vägda 2003-2006 (fyra år)	51,9	126,9
Publikationer per disputerad och år	0,2	0,4
Publikationer per årsarbetskraft och år	1,3	0,4
Publikationer per mkr och år	2,6	0,8

*Källa:* Statistiska centralbyrån och Vetenskapsrådet.

Livsmedelsverket har 64 medarbetare med doktorsexamen varav 2 professorer och 19 docenter. Produktiviteten uppgår till 0,4 hela publikationer per disputerad och år respektive 2,6 per årsarbetskraft och år. Per årsarbetskraft är produktiviteten högre än vid de övriga myndigheterna som omfattas av utredningsuppdraget och väl i nivå med vad som normalt betraktas som rimliga kvantitativa mål för produktivitet i forskning vid universitet och andra forskningsorgan.

SVA har 79 medarbetare med doktorsexamen varav 11 professorer och 30 docenter. Produktiviteten uppgår till en hel publikation per disputerad respektive årsarbetskraft och år. Det är i underkant av vad som normalt betraktas som rimliga kvantitativa

<sup>14</sup> Vetenskapsrådet (2008) Bibliometrisk analys av vetenskapliga publikationer vid fem myndigheter med anknytning till livsmedelskedjan.

<sup>15</sup> Vetenskapsrådet (2008) Bibliometrisk analys av vetenskapliga publikationer vid fem myndigheter med anknytning till livsmedelskedjan.

mål för produktivitet i forskning vid universitet och andra forskningsorgan.

Vetenskaplig kvalitet kan bedömas utifrån vilken utsträckning vetenskapliga publikationer citeras av andra forskare.<sup>16</sup> Nedan redovisas citeringsgraden för Livsmedelsverket och SVA samt för Sverige och EU.<sup>17</sup>

**Tabell 8.2**      **Forskningens kvalitet**

	<i>Antal vägda publikationer</i>	<i>Citeringsgrad</i>	<i>Topp 10 (Andel)</i>	<i>Topp 1 (Andel)</i>
Livsmedelsverket	51,9	2,24	19,5	7,3
SVA	126,9	1,39	8,4	0,4
Sverige	28 069	1,14	8,7	0,7
EU15	604 417	1,03	7,8	0,7
EU27	653 617	0,99	7,5	0,6

*Källa:* Vetenskapsrådet.

Citeringsgraden för Livsmedelsverket är dubbelt så hög och för SVA 25 till 35 procentenheter högre än genomsnittet i Sverige och EU. Livsmedelsverket har också en mycket hög andel publikationer med en mycket hög citeringsgrad. Detta indikerar att myndigheternas forskning är av högre kvalitet än genomsnittet i Sverige och EU. (Det globala genomsnittet är 1.)

I detta sammanhang bör det noteras att det råder olika publiceringstraditioner inom olika vetenskapliga discipliner, vilket gör att det ibland kan vara missvisande att jämföra den vetenskapliga produktionen inom en disciplin eller vid ett forskningsorgan med ett genomsnitt för forskningen generellt. För att minimera denna risk jämförs myndigheternas största ämnesområden med Sverige och EU.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Citeringsgrad korrelerar med kvalitet bedömd med kollegial granskning (peer review). Vetenskapsrådet (2008) Bibliometrisk analys av vetenskapliga publikationer vid fem myndigheter med anknytning till livsmedelskedjan.

<sup>17</sup> EU15 avser de stater som var medlemmar i unionen innan anslutningen av tio nya länder den 1 maj 2004. EU27 avser de stater som idag är medlemmar.

<sup>18</sup> Endast de områden inom vilka myndigheterna under perioden 2003–2006 har publicerat minst 10 vägda publikationer presenteras. Detta är den undre gräns som bedöms vara rimlig för att en jämförelse ska vara trovärdig.

Tabell 8.3 Forskningens kvalitet, specifika ämnesområden

	<i>Antal vägda publikationer</i>	<i>Citeringsgrad (Index)</i>	<i>Topp 10 (Andel)</i>	<i>Topp 1 (Andel)</i>
<i>Livsmedelsverket</i>				
<i>Technology</i>				
Food Science	10,2	3,10	21,4	11,84
<i>SVA</i>				
Veterinary Sciences	58,6	1,79	10,8	0,68
Parasitology	15,1	1,27	6,7	0
Microbiology	11,4	0,73	0	0

Källa: Vetenskapsrådet.

Av tabellen framgår att Livsmedelsverket inom området Food Sciences and Technology har en citeringsgrad som är tre gånger högre än genomsnittet inom EU. Andelen mycket frekvent citerade artiklar är mycket hög. Inom området Veterinary Sciences, vilket står för inte mindre än 46 procent av den totala vetenskapliga produktionen vid myndigheten, har SVA en klart högre citeringsgrad än genomsnittet i EU och Sverige. Inom Parasitology är citeringsgraden något högre och inom Microbiology något lägre än nämnda genomsnitt. Däremot är andelen publikationer med mycket hög citeringsgrad inom dess områden i flertalet fall lägre än i Sverige och EU.

## 8.5 Överväganden och förslag

### 8.5.1 Forskning med hög relevans

**Utredningens förslag:** Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet till stöd för myndighetsuppgifterna. Det inbegriper huvuddelen av den forsknings- och utvecklingsverksamhet som idag bedrivs vid Livsmedelsverket och SVA samt de medel för forskning om djurskyddsbefrämjande åtgärder och alternativa metoder till djurförsök som Jordbruksverket fördelar. Utifrån principen att grundforskning lämpligen bedrivs vid universitet bör Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ges i uppdrag att tydliggöra gränssnittet gentemot Sveriges lantbruksuniversitet.

**Skälen för utredningens förslag:** Forsknings- och utvecklingsverksamheten regleras i myndigheternas instruktioner. Av dessa framgår att SVA ska bedriva forskning och att Livsmedelsverket ska bedriva undersökningsverksamhet. Jordbruksverket ska inte bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet i egen regi, men ska förmedla medel för forskning och utveckling. Utredningen anser att forsknings- och utvecklingsverksamheterna idag är otydligt reglerade och att myndigheternas uppgifter inom detta område bör tydliggöras inom den nya myndighetsstrukturen.

Livsmedelsverket och SVA bedriver en förhållandevis omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet. Livsmedelsverket har 64 medarbetare med doktorsexamen och avsätter totalt 10 årsarbetskrafter för forskning. SVA har 79 medarbetare med doktorsexamen och avsätter 44 årsarbetskrafter för forskning. Jordbruksverket bedriver ingen egen forskning men förmedlar medel för forskning om djurskyddsbefrämjande åtgärder samt alternativa metoder till djurförsök. Likväl har Jordbruksverket cirka 50 medarbetare med doktorsexamen, varav flertalet återfinns inom djur- och växtområdet och verksamheter som anknyter till livsmedelskedjan.

Enligt direktiven ska utredningen pröva i vilken utsträckning myndigheterna bör bedriva forskningsverksamhet. Vid denna prövning bör forskningens relevans och kvalitet beaktas. Utredningens utgångspunkt är att forskning i första hand bör bedrivas vid universitet och högskolor samt att forskning bör bedrivas vid förvaltningsmyndigheter endast om särskilda skäl föreligger. Detta är också i linje med förslaget i Förvaltningskommitténs betänkande (SOU 2008:118) *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* om att regeringen bör pröva om argumenten för att olika förvaltningsmyndigheter utanför universitets- och högskolesektorn ska bedriva forskning fortfarande är aktuella eller om sådan verksamhet bör överföras till universitet och högskolor.

Skäl som talar för att förvaltningsmyndigheter ska bedriva forskning är att regeringen vill vara säker på att relevant forskning bedrivs, till exempel för att säkerställa myndigheters tillgång på nödvändiga beslutsunderlag eller för att uppfylla internationella åtaganden som Sverige som stat har ingått. Skäl som talar emot forskning vid förvaltningsmyndigheter är att kvalitet och effektivitet riskerar vara lägre när forskningsverksamheten inte omfattas av forskningssamhällets former för kritisk granskning och kvalitetssäkring. Vid en prövning av forskningsverksamhet handlar sålunda om att balansera kravet på relevans mot kravet på kvalitet och effektivitet.



Livsmedelsverket och SVA har som skäl för att bedriva forskning framfört bland annat att den är nödvändig för att utföra övriga myndighetsuppgifter, att den är en förutsättning för att delta i EU-arbetet och annat internationellt arbete samt att det inom vissa områden idag saknas alternativa producenter av forskning inom universitets- och högskolesektorn. Därtill kan läggas att möjlighet att bedriva forskning av allt att döma är en viktig förutsättning för att expertmyndigheter av detta slag ska kunna rekrytera och behålla personal med rätt kompetens.

Den kartläggning som utredningen låtit göra av myndigheternas forskningsverksamhet visar att Livsmedelsverket och SVA i huvudsak bedriver undersökningsverksamhet och tillämpad forskning. Vidare förefaller huvuddelen av forsknings- och utvecklingsverksamheten vara relevant i den mening att den utgör ett stöd för myndigheternas övriga uppgifter, till exempel i form av kunskapsunderlag för beslut eller utveckling av nya analysmetoder för användning inom den offentliga kontrollen. Det finns dock vissa inslag av grundforskning som per definition är mindre relevant för utförandet av myndigheternas övriga uppgifter. Inslagen av grundforskning framträder tydligast inom den forskning som SVA bedriver om bland annat djursjukdomar.

Den bibliometriska undersökning som undersökningen låtit göra av myndigheternas forskning visar att kvaliteten på forskningen vid Livsmedelsverket och SVA är mycket hög eller hög. Myndigheternas vetenskapliga publikationer citeras inom flertalet ämnesområden i påtagligt högre grad än genomsnittet i Sverige och EU. Produktiviteten mätt i termer av publikation per årsarbetskraft är väl i nivå med vad som vanligen betraktas som ett rimligt kvantitativt mål för produktivitet inom det etablerade forskarsamhället.

Analysen visar sålunda på att den forskning som bedrivs vid Livsmedelsverket och SVA uppfyller såväl kraven på relevans som kvalitet och produktivitet. Relevans, kvalitet och produktivitet utgör sålunda inte skäl som motiverar en överföring av forskningen från myndigheter till universitet och högskolor. Utredningen anser mot denna bakgrund, i kombination med att forskningen är en viktig förutsättning för övriga myndighetsuppgifter, att huvuddelen av den forskning som idag bedrivs vid Livsmedelsverket och SVA bör överföras till den nya Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Därigenom skapas också en större kritisk massa och en sammanhållen kompetens genom hela livsmedelskedjan.

Mot bakgrund av att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten är tänkt att ha övergripande ansvar för frågor om djurskydd och försöksdjur anser utredningen att det ansvar Jordbruksverket idag har för att fördela medel för forskning om djurskyddsbefrämjande åtgärder samt alternativa metoder till djurförsök bör överföras till den nya myndigheten.

Förutom att beakta forskningens relevans och kvalitet ska utredningen enligt direktiven vid prövningen av myndigheternas forskningsverksamhet analysera i vilken utsträckning den överlappar med verksamhet som bedrivs vid universitet och högskolor och andra myndigheter. Utredningens analys visar att forskningen vid Livsmedelsverket och SVA bedrivs i nära samverkan med universitet, högskolor och andra forskningsorgan nationellt och internationellt. Livsmedelsverket har ett omfattande samarbete bland annat med Uppsala universitet och Sveriges lantbruksuniversitet med vilka 52 respektive 32 procent av de vetenskapliga artiklarna är sampublicerade. SVA har ett mycket omfattande samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet med vilket hela 89 procent av de vetenskapliga artiklarna är samproducerade. Utredningen anser mot bakgrund av det nära samarbetet, i kombination med inslagen av grundforskning, att gränssnittet mellan Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och Sveriges lantbruksuniversitet bör tydliggöras utifrån principen att grundforskning bör bedrivas vid universitet.

Forsknings- och utvecklingsverksamhetens inriktning vid den nya Livsmedelssäkerhetsmyndigheten mot tillämpad forskning och undersökningsverksamhet med hög relevans för myndighetsuppgifterna bör regleras i myndighetens instruktion.

### 8.5.2 Förstärkt forskning om fiskhälsa

**Utredningens förslag:** Forskningen om fiskhälsa, särskilt om vilt levande fisk och överföring av sjukdomar mellan odlad och vilt levande fisk, bör förstärkas genom inrättande av en särskild professur i ämnet vid Sveriges lantbruksuniversitet.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen har kartlagt den forskning som idag bedrivs vid svenska universitet och högskolor inom myndigheternas ansvarsområden. Kartläggningen visar på ett antal områden inom vilka forskningen idag är begränsad. Utred-

ningen vill särskilt uppmärksamma behovet av svensk forskning om fiskhälsa generellt och om överföring av sjukdomar mellan odlad och vilt levande fisk specifikt. Forskningen förstärks lämpligen genom inrättande av en särskild professur med denna inriktning vid ett svenskt universitet. Utredningen anser att denna forskning passar väl in med befintlig forskning om odlad fisk, djursjukdomar, animalisk livsmedelsproduktion, etc. vid Sveriges lantbruksuniversitet.

Detta bör kunna finansieras genom en omDispositionering av de anslag för forskning som Fiskeriverket och Jordbruksverket i dag förfogar över.

## 9 Effektivare krisberedskap och smittskydd

Samhällets krishanteringssystem bygger på tre grundläggande principer.<sup>1</sup> Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en viss verksamhet under normala, fredstida förhållanden också har motsvarande ansvar för verksamheten under en krissituation. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt möjligt ska vara densamma såväl under normala förhållanden som under en krissituation. Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.<sup>2</sup>

Systemet bygger på ett sektorsansvar och ett geografiskt områdesansvar. Sektorsansvaret innebär att en myndighet har samma ansvar vid en kris som normalt i enlighet med instruktion och regleringsbrev. Det geografiska områdesansvaret är den grundläggande principen för tvärsektoriell samordning. Områdesansvarigt organ ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Ansvaret på lokal nivå vilar på kommunen, på regional nivå på länsstyrelsen och på central nivå på regeringen. De centrala myndigheternas ansvar för krisberedskap regleras i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

De centrala myndigheternas ansvar, organisation för krisberedskap och samverkan står i fokus för föreliggande utredning, men även deras samverkan med regionala och lokala myndigheter och organisationer.

---

<sup>1</sup> Se proposition 2001/02:158 samt proposition 2007/08:92, s. 7.

<sup>2</sup> Kris avser en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Krishantering avser förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationen.

## 9.1 De centrala myndigheternas ansvar

Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap anger att varje myndighet som berörs av en krissituation har ett ansvar att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hantera denna. En myndighet har samma ansvar vid en kris som normalt anges i instruktion och regleringsbrev. Enligt 9 och 10 §§ krisberedskapsförordningen ska myndigheterna dels årligen göra en risk- och sårbarhetsanalys som ska lämnas till regeringen, dels ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter i en krissituation.

Därutöver har ett antal myndigheter ett mer långtgående ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Dessa myndigheter ingår i så kallade samverkansområden.

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA är samtliga myndigheter med särskilt ansvar och ingår följaktligen i samverkansområden. Samtliga tre myndigheter ingår i samverkansområdet Farliga ämnen.<sup>3</sup> Livsmedelsverket ingår därtill i samverkansområdet Teknisk infrastruktur.<sup>4</sup>

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA har också jourberedskap i form av tjänsteman i beredskap (TIB).

## 9.2 Nuvarande ansvarsfördelning

EU-kommissionen ska i nära samarbete med medlemsstaterna utarbeta en allmän plan för krishantering inom livsmedels- och foderområdet. Planen ska innehålla uppgifter om de situationer som medför direkta eller indirekta risker för människors hälsa samt praktiska förfaranden för att hantera dessa krissituationer. Om en situation innebär en allvarlig risk ska kommissionen inrätta en krisenhet bestående av krissamordnare och andra företrädare för kommissionen, Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) och direkt berörda medlemsstater. Inrättande av nationella

---

<sup>3</sup> I Samverkansområdet Farliga ämnen ingår, förutom Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Tullverket.

<sup>4</sup> I Samverkansområdet Teknisk infrastruktur ingår, förutom Livsmedelsverket, Svenska kraftnät, Energimyndigheten, Elsäkerhetsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen.

krissamordnare är en del av planen. Regeringen har utsett en nationell krissamordnare från Livsmedelsverket och en biträdande från Jordbruksverket.<sup>5</sup>

Den fleråriga nationella kontrollplanen ska innehålla information om beredskapsplaner för krissituationer i samband med djur- och livsmedelsburna sjukdomar, incidenter med förorening av foder och livsmedel och andra risker för människors hälsa.

I linje med ansvarsprincipen har Jordbruksverket krishanteringsansvar för områdena foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd medan Livsmedelsverket har krishanteringsansvar för livsmedel inklusive dricksvatten.<sup>6</sup> För en summering av ansvarsfördelningen för krisberedskap inom livsmedelskedjan, se tabell 9.1.

**Tabell 9.1**      **Ansvar för krisberedskap**

Område	Ansvar
Livsmedel	<p><i>Livsmedelsverket</i> ska samordna livsmedelskontrollen samt kontrollera vissa anläggningar och vid dessa övervaka att det inte produceras livsmedel som inte är säkra. Vidare ska myndigheten medverka till att livsmedel som inte uppfyller kraven på säkerhet spåras och återtas från marknaden samt att orsaken till spridningen utreds. Myndigheten ska även säkerställa att det finns diagnostisk beredskap för mikrobiologisk och kemisk analys. Den diagnostiska beredskapen innebär dock inte att det diagnostiska arbetet behöver utföras i egen regi.</p> <p><i>Länsstyrelserna</i> ansvarar för kontroll av primärproduktion av livsmedel sedan den 1 januari 2009. Därtill ska länsstyrelserna stödja kommunerna i kontrollen av de objekt för vilka kommunerna ansvarar samt medverka i utredningen av livsmedelsburen smitta.</p> <p><i>Kommunerna</i> ska genom kontroll av anläggningar och verksamheter övervaka att de livsmedel som produceras är säkra samt medverka till att livsmedel som inte uppfyller kraven på säkerhet spåras, återtas från marknaden och oskadliggörs samt att orsaken till spridningen utreds.</p>

<sup>5</sup> Se kommissionens beslut 2004/478/EG av den 29 april 2004 om antagandet av en allmän plan för krishantering på området för livsmedel och foder.

<sup>6</sup> Se Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan, s. 106-109.

<i>Foder</i>	<p><i>Jordbruksverket</i> ska genom kontroll säkerställa att skadligt foder inte produceras samt, i det fall skadligt foder spridits, att detta spåras, återtogs från marknaden och oskadliggörs samt att orsaken till det skadliga fodret utreds.</p> <p><i>SVA</i> ska bistå med diagnostiska undersökningar och epidemiologiska utredningar av foder samt medverka vid sanering.</p> <p><i>Länsstyrelserna</i> ansvarar för kontrollen av primärproduktion av foder från den 1 januari 2009.</p>
<i>Djurhälsa</i>	<p><i>Jordbruksverket</i> ansvarar för att övervaka, förebygga och bekämpa allvarliga smittsamma djursjukdomar. Förutom att leda och samordna smittskyddsarbetet utför myndigheten genom distriktsveterinärorganisationen mycket av det operativa arbetet med bekämpning och sanering.</p> <p><i>Livsmedelsverket</i> bistår <i>Jordbruksverket</i> vid utbrott av epizooti och zoonos i frågor som rör slakt och smittspårning av livsmedel samt ansvarar, genom de officiella veterinärerna för att genomföra de åtgärder <i>Jordbruksverket</i> beslutar, till exempel anslå varningsmeddelanden, uppföra avspärrningar, utföra provtagning vid slakt och avlivning, planera och övervaka sanering samt svara för smittspårning. Myndigheten bidrar till djurhälsoövervakningen genom besiktning av levande djur vid slakterierna.</p> <p><i>SVA</i> ska utföra diagnostiska och epidemiologiska undersökningar, bistå med expertis samt medverka i saneringsarbetet vid utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar. Därutöver ska <i>SVA</i> upprätthålla vaccinerberedskap.</p> <p><i>Länsstyrelserna</i> ansvarar för den fortlöpande tillsynen av epizootilagstiftningen samt deltar i bekämpningen av smittsamma djursjukdomar.</p>
<i>Djurskydd</i>	<p><i>Jordbruksverket</i> samordnar djurskyddskontrollen och ansvarar för att begränsa de djurskyddsmässiga konsekvenserna vid kriser som drabbar levande djur.</p> <p><i>Livsmedelsverket</i> deltar i djurskyddskontrollen genom de officiella veterinärernas besiktning av levande djur vid slakterierna.</p> <p><i>Länsstyrelserna</i> ansvarar för den offentliga djurskyddskontrollen sedan den 1 januari 2009 samt prövar tillstånd och utreder ärenden enligt djurskyddslagstiftningen.</p>
<i>Växtskydd</i>	<p><i>Jordbruksverket</i> ansvarar för kontroll samt för att förebygga och bekämpa skadegörare som omfattas av växtskyddslagstiftningen.</p>

I enlighet med närhetsprincipen bör den operativa krishanteringen i första hand utföras av berörda regionala och lokala organ medan den centrala nivån lämnar expert- och resurstöd till de regionala och lokala organen. I vissa fall ligger dock ansvaret för operativa uppgifter på central myndighetsnivå. Inom livsmedelskedjan har till exempel *Jordbruksverket* ett operativt ansvar för bekämpning av allvarliga smittsamma djursjukdomar och växtskadegörare samt hantering av foderkriser och Statens veterinärmedicinska anstalt ett operativt ansvar för att upprätthålla vaccinerberedskap och diagnostisk beredskap.

Myndigheterna ska ha planer för krisledning i den egna organisationen. Dessa planer bygger vidare på de instruktioner som finns för myndigheternas verksamhet och tydliggör krisorganisationen vid respektive myndighet. Utöver myndigheternas planer för den egna krisledningsorganisationen finns för vissa typer av kriser särskilda beredskapsplaner:

- Beredskapsplan för foderkriser (Jordbruksverket)
- Epizootihandboken (Jordbruksverket)
- Epizootiberedskapsplan (Livsmedelsverket, länsstyrelserna)
- Epizootiberedskapsplan (SVA)
- Vaccinberedskap (SVA)
- Kärnenergiberedskap (Jordbruksverket, Livsmedelsverket)

Det finns även ett antal särskilda epizootiberedskapsplaner för olika enskilda allvarliga smittsamma djursjukdomar.<sup>7</sup>

Därutöver finns också särskilda beredskapsplaner för samverkan mellan myndigheter, till exempel Strategi för myndighetssamverkan vid utbrott av zoonotisk sjukdom, Handlingsplan för myndighetssamarbete vid zoonosutbrott samt Nationell plan för myndighetssamverkan vid Aviär influensa. Dessa planer för myndighetssamverkan vid utbrott av zoonotisk sjukdom samordnas av Socialstyrelsen.

Nedan beskrivs de områden för vilka det finns särskilda beredskapsplaner: foderberedskap epizootiberedskap, kärnenergi-beredskap och zoonosamverkan.

### 9.3 Foderberedskap

Enligt artikel 13 och 41 i förordning (EG) nr 882/2004 ska samtliga medlemsstater upprätta beredskapsplaner för foderkriser. Planerna ska klargöra myndigheters ansvarsområden och befogenheter samt former för samverkan och informationsutbyte.

Jordbruksverket har sektorsansvar för fodersäkerhet och ska leda och samordna arbetet vid foderkriser. Om misstanke om skadligt foder (patogen eller annan kontamination) uppkommer

---

<sup>7</sup> Beredskapsplan för afrikansk hästpest, Beredskapsplan för bluetongue, Beredskapsplan för infektiös laxanemi, Beredskapsplan för klassisk svinpest, Beredskapsplan för mul- och klövsjuka, Beredskapsplan för newcastlesjuka, Beredskapsplan för aviär influensa, Beredskapsplan för rinderpest, peste des petits ruminants, epizootic haemorrhagic disease of deer, får- och getkoppor, vesikulär stomatit, lumpy skin disease och rift valley fever samt Beredskapsplan för swine vesicular disease.



ska Jordbruksverket bland annat utreda misstanke och spåra kontaminerade partier, besluta om restriktioner, vidta åtgärder för att destruera skadligt fodret samt kontrollera lokaler och utrustning innan en anläggning friförklaras från smitta.

Organisatoriskt hanteras foderkriser initialt inom Jordbruksverket av Enheten för foder och djurprodukter, Avdelningen för djurskydd och hälsa. Om foderkrisen utgör en del i utbrottet av en allvarlig smittsam djursjukdom hanteras foderkrisen inom ramen för smittskyddsorganisationen för epizootier.

Vid en kris ska Jordbruksverket samverka med andra myndigheter och organisationer för att inhämta den expertkompetens som finns eller hantera de praktiska uppgifter som lämpligen utförs av andra myndigheter och organisationer. Beredskapsplanen för foderkriser listar ett betydande antal myndigheter och organisationer, men SVA och Livsmedelsverket framhålls som särskilt viktiga samverkansparter.<sup>8</sup>

SVA bistår Jordbruksverket bland annat med expertkunskap om smittspårning i och sanering av foderanläggningar samt analys av foderprover.

Livsmedelsverket bistår Jordbruksverket bland annat med expertkunskap rörande hur skadligt foder påverkar livsmedelssäkerheten. Vidare kan Livsmedelsverket om kontaminerat fodret bedöms innebära en risk för livsmedelssäkerheten besluta om att stoppa produktion och leveranser av livsmedel.

## 9.4 Epizootiberedskap

Grundläggande regler för hantering av epizootiutbrott, det vill säga utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar, finns bland annat i epizootilagen, epizootiförordningen samt i Jordbruksverkets olika föreskrifter utfärdade med stöd av dessa. Det finns ett omfattande EG-regelverk som har betydelse för smittskyddsorganisationen. Dessa regler avser i huvudsak kontroller och andra åtgärder som

---

<sup>8</sup> De övriga myndigheter och organisationer som listas i beredskapsplanen för foderkriser är: Fiskeriverket, fodertillverkare, frivilliga organisationer såsom Blå stjärnan, Försvarsmakten (Hemvärnet), Karolinska institutet (Institutet för miljömedicin), Kemikalieinspektioner, kommuner, Krisberedskapsmyndigheten (numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) Kustbevakningen, Läkemedelsverket, länsstyrelser, Naturvårdsverket, Polisen, Smittskyddsinstitutet, Sveriges lantbruksuniversitet, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket och Umeå universitet (Institutionen för miljökemi).

ska vidtas på nationell nivå och på gemenskapsnivå vid utbrott av specifika sjukdomar.<sup>9</sup>

Epizootilagen gäller sjukdomar för vilka EG har utfärdat tvingande bekämpningslagstiftning. Sverige har valt att i epizootilagen reglera ytterligare några sjukdomar. Zoonoslagen gäller för närvarande endast salmonella. För bekämpning av övriga smittsamma djursjukdomar, oavsett om de är anmälningspliktiga eller inte, har staten inte någon lagstadgat ansvar. Bekämpningen av dessa sjukdomar är sålunda i första hand en angelägenhet för näringen. Staten kan dock, vilket också förekommer, välja att bidra ekonomiskt.<sup>10</sup>

I den epizootihandbok som Jordbruksverket utarbetat i samverkan med Livsmedelsverket och SVA beskrivs gällande bestämmelser samt olika myndigheters ansvar och uppgifter när det gäller förebyggande och bekämpande av epizootier.<sup>11</sup>

#### 9.4.1 Jordbruksverket

Jordbruksverket har enligt epizootiförordningen ansvaret för att leda och samordna det förebyggande arbetet och bekämpningen av smittsamma djursjukdomar. Det reguljära smittskyddsarbetet hanteras integrerat med andra frågor vid de olika enheterna vid Avdelningen för djurskydd och hälsa. Enligt uppgifter från Jordbruksverket avsätts totalt 52 årsarbetskrafter för smittskyddsarbetet.

Basorganisationen i fält utgörs av Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation. Samtliga veterinärer är dock enligt epizootilagen skyldiga att anmäla misstänkta fall av epizootisk sjukdom och vidta de första skyddsåtgärderna på plats.

Flera olika myndigheter med en expertroll, eller med samverkande och samrådande uppgifter, är knutna till Jordbruksverkets smittskyddsorganisation, bland annat SVA, Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Företrädarna för de samverkande organisationerna representerar den egna organisationen och är inte anställda av Jordbruksverket. Smittskyddsorganisationens storlek och geografiska utformning anpassas utifrån sjukdomsläget.

---

<sup>9</sup> Ibid., s. 175.

<sup>10</sup> SOU (2007:24) Veterinär fältverksamhet i nya former, s. 167-168.

<sup>11</sup> Jordbruksverket, Epizootihandbok 2006.

## Den centrala ledningsfunktionen

Vid misstanke om sjukdom alternativt om några få fall av sjukdom konstaterats hanteras ärendet i detta första skede i regel inom Jordbruksverkets avdelning för djurskydd och hälsa. Avdelningen ansvarar för ledning och samordning. Andra viktiga uppgifter är att pröva enskild veterinärs beslut om spärrförklaring, etc. Samverkan och samråd sker i den utsträckning det behövs med andra myndigheter och organisationer.

Om utbrottet ökar i omfattning eller när en allvarlig epizootisk sjukdom konstaterats inrättas en nationell ledningscentral (NLC). Den leds av en särskild ledningsgrupp som i sin tur leds av Jordbruksverkets ledning genom chefsveterinären tillika Sveriges officiella veterinärchef (CVO). I uppgiften att leda och samordna arbetet ingår att besluta om strategier och riktlinjer för bekämpning, samråda och samverka med myndigheter och organisationer, hantera informations-, ekonomi-, och personalfrågor, fortlöpande utvärdera åtgärder och sammanställa information till EU och andra internationella organ.

Till ledningsgruppens förfogande står så kallade kontaktgrupper för löpande samordning av olika delar av smittskyddsarbetet, bland annat för övervakning och smittspårning respektive för restriktioner och bekämpningsåtgärder. Flera av kontaktgruppernas uppgifter avser samordning av arbetet i fältgrupper som är knutna till de regionala operativa ledningscentralerna. Vidare ingår i den nationella ledningscentralen flera administrativa stödfunktioner, bland för dokumentation och nationell rapportering, information, ekonomi, personal och IT.

Om det rör sig om ett större epizootiutbrott inrättas även regionala operativa ledningscentraler (OLC) för bekämpningsåtgärder i fält. Antalet operativa ledningscentraler som upprättas beror på utbrottets omfattning och geografiska utbredning. De operativa ledningscentralernas ansvar är att leda och samordna verksamheten regionalt och lokalt, att tillse att centrala beslut och riktlinjer efterlevs samt att besluta i vissa enskilda frågor, till exempel om besöks- eller transportförbud. De operativa ledningscentralerna består av en ledningsgrupp och en stab samt fältgrupper som utför praktiska uppgifter, såsom provtagning, smittspårning och sanering. Till ledningsgruppen knyts representanter för samverkande myndigheter och organisationer, bland annat Livsmedelsverket,

SVA och länsstyrelser. SVA:s kompetens inom epizootologi och epidemiologi framhålls som särskilt viktig.

Stabschefen och cheferna för fältgrupperna utgörs normalt av distriktsveterinärer från Jordbruksverket. I fältgrupperna kan det ingå flera olika personalkategorier, bland annat husdjurstekniker, veterinärassistenter samt medlemmar i Blå stjärnan och Hemvärnet. Denna personal arvoderas av Jordbruksverket.

Fältarbetet utförs i samtliga sjukdomssituationer i första hand av Jordbruksverket genom distriktsveterinärerna.

I Veterinärutredningens betänkande (SOU 2007:24) *Veterinär fältverksamhet i nya former* beräknades smittskyddsorganisationens personalbehov. Det bedömdes att det vid en operativ ledningscentral behövs totalt 200 till 300 personer varav 35 till 60 veterinärer. Vid epizootiutbrott av mindre omfattning behövs normalt en eller två operativa ledningscentraler, det vill säga 35 till 120 veterinärer, och vid större utbrott tre till fyra operativa ledningscentraler, det vill säga 100 till 240 veterinärer. Av landets drygt 300 distriktsveterinärer bedömer Jordbruksverket att drygt hälften samtidigt kan tas i anspråk för bekämpning av epizootiutbrott.

#### 9.4.2 Statens veterinärmedicinska anstalt

SVA:s ansvar och uppgifter när det gäller hanteringen av epizootiska sjukdomar framgår av myndighetsinstruktionen och epizootiförordningen (1999:659). Ansvaret och uppgifterna förtydligas i den beredskapsplan som SVA i enlighet med 3 § epizootiförordningen ska upprätta i samråd med Jordbruksverket.

I SVA:s beredskapsplan redovisas vilka åtgärder myndigheten ska vidta för att bekämpa epizootiutbrott. Jordbruksverket och SVA har gemensamt utarbetat riktlinjer för vad beredskapsplanen ska omfatta. Den ska vara överskådlig och praktiskt användbar i en krissituation, omfatta uppgifter om ansvarsfördelning och beslutsvägar inom SVA, samt innehålla en förteckning med kontaktuppgifter till relevanta myndigheter, organisationer och enskilda befattningshavare. Planen ska formellt fastställas av SVA och en kopia på den fastställda planen ska skickas till Jordbruksverket. Den ska uppdateras vid behov, dock minst en gång per år.<sup>12</sup>

Av beredskapsplanen framgår att SVA ska ha en god beredskap för epizootiska och andra allvarliga smittsamma djursjukdomar och

<sup>12</sup> Se Jordbruksverkets Epizootihandbok 2006, kapitel 4.

att myndigheten konkret ska ha förmåga att: snabbt och effektivt initiera diagnostiskt arbete samt ställa och förmedla korrekt diagnos; bistå Jordbruksverket, andra myndigheter och veterinärer med korrekt rådgivning vid misstanke om eller konstaterande av sjukdom och sjukdomens vidare bekämpande; upprätthålla en effektiv vaccinberedskap och leverera tillgängliga vacciner; lämna adekvat information till särskilda målgrupper och till allmänheten, genom tjänsteman i beredskap initiera och samordna det inledande arbetet vid en allvarlig kris samt omgående upprätta en krisledningsfunktion. Planen tydliggör beslutsordningen inom SVA samt innehåller kontaktuppgifter till relevanta befattningshavare.<sup>13</sup>

SVA har sålunda ett huvudansvar för diagnostik av epizootisjukdomar. Det diagnostiska arbetet ska kunna påbörjas senast inom sex timmar. Centralt i beredskapen är även ständig veterinärberedskap. Under kontorstid finns en jour för omedelbar rådgivning och bedömning. Utanför kontorstid är tjänsteman i beredskap ansvarig för rådgivning och bedömning, att vid behov kalla in diagnostisk personal samt informera Jordbruksverket och eventuellt andra myndigheter. Förutom att bedriva veterinärjourverksamhet omfattar beredskapen att utse veterinärer som kan bistå Jordbruksverket med epizootisk och epidemiologisk kompetens, att utse befattningshavare för tjänstgöring vid krisledningscentral, att tillhandahålla personal för undersökning, provtagning och smittrening i fält samt lokaler för obduktioner, diagnostiska undersökningar, smittrening, lagerhållning, packning och distribution av material, registrering och annat kansliarbete.

Vid utbrott av epizootisjukdom leder och samordnar statsepizootologen i egenskap av krisledningschef bekämpningsarbetet inom SVA. Processägaren för sjukdomsövervakning och beredskap är involverad i detta arbete. Enheten för sjukdomskontroll och smittskydd ansvarar för epizootiologisk och epidemiologisk kompetens och rådgivning. För den operativa diagnostiska beredskapen ansvarar de olika laborativa enheterna.

## Vaccinberedskap

Enligt regleringsbrevet ska SVA upprätthålla en effektiv vaccinberedskap och ha möjlighet att leverera tillgängliga vacciner mot i landet förekommande sjukdomar hos djur. Detta ansvar gäller alla

---

<sup>13</sup> Statens veterinärmedicinska anstalt, Beredskapsplan 2008.

krissituationer. För den operativa vaccinberedskapen ansvarar Enheten för vacciner och laboratorieprodukter.

Enligt bestämmelserna i epizootilagen (1999:657) är det i Sverige normalt inte tillåtet att vaccinera djur mot de smittsamma sjukdomar som omfattas av epizootilagens bestämmelser. Jordbruksverket kan dock besluta om att vaccinering ska ske om en sjukdom har konstaterats och bedömts få stor utbredning. När Jordbruksverket har fattat beslut om vaccinering ska SVA införskaffa, lagra och distribuera vaccin. I vaccinberedskapen ingår också att upphandla vaccin, i förekommande fall att ansöka om licens samt delta i utformningen av vaccinationsplaner.

Sedan början av 2000-talet har SVA inte bedrivit någon egen produktion av vaccin, utan endast försäljning av importerade vacciner.

SVA har tillstånd för partihandel med veterinära vacciner och serum enligt 5 § lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. och Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:3) om tillstånd för partihandel med läkemedel. SVA tillhandahåller samtliga i Sverige godkända vacciner.

SVA har enligt Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2008:1) om tillstånd att idka försäljning av icke godkänt läkemedel tilldelats ett ansvar för beredskapsvacciner. En beredskapslicens är enligt 1 kap. 2 § licensföreskrifterna en licens som tillgodoser hela Sveriges behov av ett licensläkemedel.<sup>14</sup> Av 2 kap. 4 § framgår att en ansökan om beredskapslicens som avser ett veterinärmedicinskt läkemedel ska åtföljas av en motivering från en föreskivare verksam vid SVA. Licens för vacciner söks endast när djurskyddsskäl eller produktionstekniska skäl för vaccin användning föreligger. Ansökan om licens för icke godkända vacciner inlämnas till Läkemedelsverket.

Vaccinerna förordnas av en veterinär och distribueras till veterinärer och djursjukhus, samt när det gäller lantbruksdjur i vissa fall direkt till djurägare.

Av tabellen nedan framgår SVA:s marknadsandel av försäljningen av godkända vacciner i Sverige. För den övriga försäljningen står Apoteket AB. SVA är den enda myndighet som har rätt att ansöka om licensvacciner.

---

<sup>14</sup> Med licens avses ett tillstånd att lämna ut ett läkemedel som inte är godkänt i Sverige men som är godkänt i ett annat land. Bestämmelser om licensföreskrivning finns i Läkemedelsverkets författningssamling LVFS 1995:7. Se även [www.lakemedelsverket.se](http://www.lakemedelsverket.se), Allmänhet, Så godkänns ett läkemedel.

Tabell 9.2 Vaccinförsäljning 2007

<i>Vaccin</i>	<i>Kategori</i>	<i>SVA:s försäljning, tkr</i>	<i>SVA:s marknadsandel</i>
Hästvaccin	Godkända	8 718,0	39%
Hästvaccin	Licens	756,7	
Hund- och kattvac- cin	Godkända	11 684,7	29%
Hund- och kattvac- cin	Licens	1 096,1	
Kanin- och illervac- cin	Licens	167,7	
Minkvaccin	Licens	3 587,4	
Svinvaccin	Godkända	861,0	5%
Svinvaccin	Licens	84,3	
Nöt- och fårvaccin	Licens	399,8	
Fjäderfävaccin	Godkända	8 320,6	100%
Fjäderfävaccin	Licens	3 672,9	
Brevduvevaccin	Licens	421,7	
Fiskvaccin	Licens	890,1	

*Källa:* Statens veterinärmedicinska anstalt

Godkända vacciner prissätts enligt Apoteket AB:s regler för beräkning av utförsäljningspris på receptföreskrivna läkemedel.<sup>15</sup> Prissättning görs separat per produkt och hänsyn tas bland annat till nedlagt arbete i samband med licensansökan och inköp, samt kassationsrisk.

#### 9.4.3 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket ska enligt epizootiförordningen utarbeta en beredskapsplan i samråd med Jordbruksverket.<sup>16</sup> De officiella veterinärerna (besiktningsveterinärerna) vid Livsmedelsverket har särskilda uppgifter enligt planen. De ansvarar för att vid slakterianläggningar utföra de åtgärder som Jordbruksverket beslutar, bland annat att anslå varningsmeddelande, upprätta avspärningar, utföra provtagning vid slakt och avlivning samt planera och övervaka sanering.

<sup>15</sup> För mer information om Apoteket AB:s prissättning, se [www.apoteket.se](http://www.apoteket.se), Vad vi gör, Prissättning.

<sup>16</sup> För Livsmedelsverkets epizootiplan gäller i princip motsvarande krav som för SVA:s beredskapsplan.

Vidare ska Livsmedelsverket på begäran av Jordbruksverkets utföra smittspårning om det finns risk för att produkter från en anläggning som står under Livsmedelsverkets kontroll sprider smitta.

#### 9.4.4 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har enligt 4 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ett särskilt regionalt ansvar för att leda och samordna åtgärder mot djursjukdomar. När det gäller epizootier ska länsstyrelserna, i likhet med SVA och Livsmedelsverket, upprätta särskilda beredskapsplaner i samråd med Jordbruksverket. Länsstyrelserna får enligt delegation från Jordbruksverket fatta beslut om vissa åtgärder.

Länsstyrelserna ska vid behov upprätta en epizootiorganisation bestående av en epizootigrupp och ett epizootikansli. Epizootigruppen har ett övergripande ansvar för kansliets verksamhet. Den samverkar med berörda myndigheter på regional och lokal nivå, ser till att centrala beslut och riktlinjer genomförs och informerar fortlöpande Jordbruksverket om utvecklingen i länet. I epizootigruppen ingår länsveterinär, företrädare för länsledningen, jurist samt företrädare för informations- och beredskapsfunktioner. Länsstyrelsen ska även upprätthålla förteckningar över myndigheter, företag, djuranläggningar och enskilda personer som kan beröras av smittskyddsarbetet.

### 9.5 Kärnenergiberedskap

Strålsäkerhetsmyndigheten har till uppgift att samordna de beredskapsåtgärder som krävs för att förebygga, identifiera och upptäcka nukleära eller radiologiska händelser som kan leda till skador på människor och miljö. Denna uppgift omfattar att ge råd och rekommendationer till de myndigheter som ansvarar för räddningstjänst och sanering av radioaktiva ämnen samt övriga berörda aktörer, främst i frågor om beredskapsplanering, strålningsmätning samt strålskydd och sanering.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har ett övergripande ansvar för lantbrukssektorn och livsmedelssektorn som gäller både under normala förhållanden och vid en krissituation. De ska med-



verka som expertmyndigheter. Jordbruksverket ska bland annat ge råd om skötsel och sanering av jordbruksmark. Livsmedelsverket ska bland annat verka för att minimera individdosen vid intag av föda.

## 9.6 Zoonoser och myndighetssamverkan

Zoonoser är sjukdomar eller smittämnen som på ett naturligt sätt kan spridas mellan djur och människor. Smittspridning av zoonoser kan antingen ske vid direktkontakt mellan djur och människor eller indirekt, till exempel genom kontaminerade livsmedel. Smittämnen kan också spridas med vektorer, till exempel fästingar och myggor.

Enligt förordning (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos levande djur och i livsmedel är Jordbruksverket, Livsmedelsverket, SVA och kommunerna behöriga myndigheter. Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA har ett ansvar för att de zoonoser som anges i zoonosdirektivet övervakas. Jordbruksverket har ett övergripande ansvar för utredning, förebyggande kontroll och åtgärder enligt epizooti- och zoonoslagstiftningen. Livsmedelsverket har ett övergripande ansvar för utredning vid livsmedelsburna utbrott, men Jordbruksverket ansvarar för utredningar i primärproduktionen. SVA utför diagnostiska undersökningar, ansvarar för att sammanställa den årliga zoonosrapporten samt följer och analyserar det epidemiologiska läget nationellt och internationellt.

Bestämmelser om åtgärder för att förebygga spridning mellan djur och människor, livsmedel och andra objekt finns även bland annat i smittskyddslagen (2004:168) och livsmedelslagen (2006:804). Socialstyrelsen ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Smittskyddsinstitutet ska i egenkap av expertmyndighet följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt och föreslå åtgärder för att landets smittskydd ska fungera effektivt.

### 9.6.1 Zoonoscenter

Zoonoscenter finns vid SVA. Det inrättades 1997 med anledning av Sveriges inträde i EU och införandet av EU:s zoonosdirektiv och

har som övergripande syfte att verka för att förebygga spridning av zoonotiska agens genom att beakta foder-, husdjurs-, livsmedels- och konsumentaspekter. En central uppgift är att sammanställa den årliga zoonosrapporten till EU-kommissionen.<sup>17</sup> Andra uppgifter är att initiera eller medverka i epidemiologiska och andra vetenskapliga studier med målet att öka kunskapen om zoonoser, följa antibiotikaresistensläget, informera om zoonoser samt initiera eller medverka till kontroll och bekämpning av zoonoser.<sup>18</sup> Zoonoscenter ansvarar för att samordna det interna arbetet vid SVA om zoonoser. Till stöd för detta arbete finns en zoonoskommitté med representanter för de olika enheterna vid SVA. Det sker även en betydande internationell samverkan, dels med andra zoonoscentra i Norden, dels med olika EU-organ, bland annat Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA).

### 9.6.2 Zoonosrådet

I samband med inrättandet av Zoonoscenter etablerades ett Zoonosråd som ett rådgivande organ till Zoonoscenter. Enligt rådets instruktion ska det, förutom att vara ett rådgivande organ, vara ett forum för diskussioner med syfte att nå en ömsesidig förståelse och gemensam bas för myndighetsutövning. Zoonosrådet ska verka för att aktuella frågeställningar rörande zoonoser uppmärksammas, att samordningen av olika myndigheters och organisationers insatser underlättas samt att relevant information sprids. Det ska även identifiera viktiga forskningsområden när det gäller zoonoser.

Zoonosrådet samlar representanter för Arbetsmiljöverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Smittskyddsläkarföreningen, Länsveterinärföreningen, Yrkesföreningen för miljö och hälsa och SVA. Ordförandeskapet för rådet roterar mellan de i rådet representerade myndigheterna medan sekretariatet ständigt är vid SVA. Zoonosrådet sammanträder fyra gånger per år. Om behov föreligger kan rådet sammankallas oftare eller samråda per telefon.

---

<sup>17</sup> Se Sweden - Trends and Sources of Zoonoses and Zoonotic agents in foodstuffs, animals and feedingstuffs – including information on foodborne outbreaks and antimicrobial resistance in zoonotic agents.

<sup>18</sup> Se [www.sva.se](http://www.sva.se), zoonosrådet

### 9.6.3 Zoonossamverkansgruppen

Flera myndigheters ansvar kan beröras vid utbrott av en zoonotisk sjukdom. Socialstyrelsen har mot denna bakgrund utarbetat en strategi för myndighetssamverkan kring zoonoser. Enligt smittskyddslagen (2004:168) är Socialstyrelsen nationellt samordnade myndighet när det gäller smittskyddsarbete inom folkhälsan. Jordbruksverket har enligt epizooti- och zoonoslagstiftningen en liknande roll när det gäller djurhälsan. Därutöver finns ett antal myndigheter vars ansvarsområden kan beröras vid zoonosutbrott, däribland SVA och Livsmedelsverket.

I strategin beskrivs deltagande myndigheters ansvarsområden, samverkansgruppens uppdrag samt kriterier för hur och när gruppen ska sammankallas. I samverkansgruppen ingår Arbetsmiljöverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Statens veterinärmedicinska anstalt.

Samverkansgruppens huvuduppgifter är att samordna information till andra myndigheter, media och allmänhet, att i samband med utbrott av en zoonotisk sjukdom analysera och bedöma tillgänglig information, informera om vidtagna och planerade åtgärder och att föreslå ytterligare åtgärder och strategier när behov föreligger, samt att utbyta erfarenheter och information.

Zoonossamverkansgruppens uppgifter skiljer sig sålunda från Zoonosrådets i det avseende att det senare till skillnad från det förra inte är en operativ grupp vid utbrott utan ägnar sig åt långsiktigt arbete inom zoonosområdet.

Kriterierna för att upprätta kontakt mellan myndigheterna är att en sjukdom riskerar att leda till konsekvenser för mer än en myndighet i beredskapsgruppen och att det bedöms finnas ett behov av konkreta åtgärder och samordnad information från myndigheterna eller ett behov av att samråda med eller informera sig om läget inom andra myndigheters ansvarsområden. Beroende på angelägenhetsgrad kan samverkansgruppen sammankallas omedelbart oberoende av veckodag, sammankallas nästkommande vardag eller endast information spridas till deltagarna.

I andra dokument kopplade till strategin finns detaljerade planer för myndigheternas arbete när det gäller vissa sjukdomar med stort behov av planering. Till exempel finns en nationell plan för myndighetssamverkan vid utbrott av fågelinfluensa.

## 9.7 Register, informationssystem, m.m.

### 9.7.1 Nationella register

Registren utgör en viktig resurs i smittskyddsarbetet, bland annat för smittspårning och för att förhindra smittspridning. Jordbruksverket utvecklar och administrerar ett antal nationella djurregister. Registeruppgifterna används av Jordbruksverket i smittskyddsarbetet, men även av andra myndigheter, främst SVA. Därtill använder Jordbruksverket vissa registeruppgifter inom administrationen av jordbruksstöd.

Det finns en central databas (CDB) för registrering av lantbrukarnas djurinnehav. Registret innehåller samtliga nötkreatur inom lantbruket. För varje enskilt djur finns uppgifter om födelsedatum, kön, ras och moderdjur. Djurhållaren ska registrera förändringar i djurinnehav, till exempel födslar och förflyttningar av djur. En enskild händelse ska rapporteras inom sju dagar.

Det finns ett centralt register över produktionsplatser (Regina) där det hålls nötkreatur, får, getter och grisar, större värphönsanläggningar samt slakteriernas slaktkroppsrapportering. Uppgifterna om produktionsplatserna varierar något beroende på vilka djurslag som hålls, men omfattar i samtliga fall produktionsplatsens adress och uppgifter om djurhållare. Produktionsplatser för får, getter, grisar och värphöns är även koordinatsatta. Förflyttningar av grisar rapporteras till registret. Det är djurhållaren på den plats som tar emot djuret som ansvarar för att inom sju dagar rapportera djurens ankomst.<sup>19</sup>

SVA har till utredningen framfört att myndigheten i dag inte har tillgång till registeruppgifter i den utsträckning som är önskvärd för smittskyddsarbetet, främst det epidemiologiska arbetet, och att det är angeläget att olika myndigheters behov av tillgång till registeruppgifter säkerställs.

---

<sup>19</sup> Därutöver administrerar Jordbruksverket register över transportörer av djur, foderanläggningar samt hovslagare. Livsmedelsverket för register över de livsmedelsanläggningar som myndigheten har kontroll över. Kommunerna ska föra register över de anläggningar de ansvarar för. Det innebär att det i dag saknas ett nationellt register över livsmedelsanläggningar.

### 9.7.2 Informations- och varningssystem inom EU

Inom EU finns ett antal system för information, övervakning och varning kring allvarliga händelser som kan ha konsekvenser även för andra medlemsstater. Nedan beskrivs ett antal system inom livsmedelskedjan med avseende på systemens syfte samt ansvarigt organ i EU och Sverige.<sup>20</sup> Inom EU är ansvaret för registren samlat vid Generaldirektoratet för hälsa och konsument säkerhet (DG Sanco) medan ansvaret nationellt är delat mellan olika myndigheter.

**Tabell 9.3 Informations- och varningssystem inom EU**

<i>System</i>	<i>Ansvarig</i>	<i>Nationell kontaktpunkt</i>
RASFF	DG Sanco	Livsmedelsverket (Jordbruksverket)
ADNS	DG Sanco	Jordbruksverket (SVA)
EUROPYTH	DG Sanco	Jordbruksverket
TRACES	DG Sanco	Jordbruksverket Livsmedelsverket

#### Rapid Alert System for Feed and Food (RASFF)

RASSF är ett informations- och varningssystem mellan EU:s medlemsstater, Norge, Island, Liechtenstein, kommissionen och EFSA. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 anger att aktörer knutna till RASSF är skyldiga att omedelbart rapportera till kommissionen om foder- eller livsmedelsprodukter som kan medföra allvarliga hälsorisker har upptäckts på den nationella marknaden. Eftersom RASFF grundas i en förordning är bestämmelserna bindande och rapporteringsskyldighet råder.

Ansvaret för RASFF vid kommissionen vilar på DG Sanco, enheten för Hygien och kontrollåtgärder.

<sup>20</sup> Krisberedskapsmyndigheten (2007) Redovisning av EU:s varningssystem.

Livsmedelsverket är officiell svensk kontaktpunkt för RASFF. I praktiken är ansvaret delat mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket genom att Livsmedelsverket ansvarar för rapportering om livsmedel och Jordbruksverket om foder. Kommissionens utskick innehåller uppgifter både om foder och livsmedel, vilket innebär att Livsmedelsverket och Jordbruksverket har åtkomst till det som berör den andra myndigheten. Merparten av meddelandena i RASFF rör endast livsmedel.

### **Animal Disease Notification System (ADNS)**

ADNS är ett gemensamt övervakningssystem för anmälan av epizootisjukdomar som EU har listat. Inom kommissionen ansvarar DG Sanco genom enheten Djurhälsa och ständiga kommittéer för systemet.

Jordbruksverket är svensk kontaktpunkt för ADNS. Den huvudansvarige för systemet finns vid Avdelningen för djurskydd och hälsa, Enheten för internationella frågor och beredskap. Även SVA har tillgång till systemet.

### **European Network for Plant Health Information Systems (EUROPHYT)**

EUROPYTH är ett system för rapportering av sjukdomar och skadedjur inom jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk som omfattas av växtskyddslagstiftningen Den rättsliga grunden för systemet är rådets direktiv (2000/29/EG). Inom kommissionen ansvarar DG Sanco genom direktoraten Säkerhet i livsmedelskedjan samt Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor.

Jordbruksverket är svensk kontaktpunkt för EUROPHYT. Ansvarig handläggare tillhör Växtinspektionen vid Växtavdelningen.

### **Trade Control and Expert System (TRACES)**

TRACES är EU:s gemensamma datasystem (register och kontrollsystem) för veterinärkontroller och spårbarhet. I systemet registreras förflyttningar av levande djur och vissa djurprodukter mellan

medlemsstaterna samt import av djur, livsmedel och andra djurprodukter utanför EU.

Inom kommissionen ansvarar DG Sanco, enheten för Djurhälsa och ständiga kommittéer för utveckling drift och visst underhåll av systemet. Medlemsstaterna ansvarar för inhemsk support, utbildning och administration.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket är svenska kontaktpunkter för systemet. Även länsstyrelserna har behörighet att gå in i systemet. Distriktsveterinärerna har behörighet att se information rörande deras egna områden. Gränskontrollstationernas har behörighet avgränsad till den egna stationen. Enskilda företag kan endast se sina egna intyg samt söka adresser till anläggningar.

## 9.8 Resurser och finansiering

Det saknas säkra uppgifter om de resurser som avsätts för krisberedskap. Orsaken till detta är bland annat att det ofta är svårt att dra en skarp gräns mellan krisberedskap och ordinarie verksamhet. Det står dock klart att det vid varje myndighet avsätts några årsarbetskrafter för beredskapsplanering, till exempel för att utforma den interna krisledningsorganisationen, genomföra risk- och sårbarhetsanalyser samt planera åtgärder för att stärka beredskapen. Därutöver tillkommer i en krissituation de personalresurser och övriga resurser som en myndighet avsätter för krisledning, samverkan med andra aktörer, bistånd med expertis samt i förekommande fall operativa insatser.

I linje med att myndigheter har samma ansvar enligt instruktion och regleringsbrev i en krissituation som under normala förhållanden finansieras krisberedskap normalt genom myndigheternas ordinarie förvaltningsanslag.

För bekämpningen av allvarliga smittsamma djursjukdomar gäller dock särskilda finansiella förutsättningar. Jordbruksverket uppger att myndigheten avsätter totalt 52 årsarbetskrafter för det reguljära smittskyddsarbetet. För statens utgifter för att bekämpa smittsamma djursjukdomar finns ett särskilt anslag. År 2007 uppgick anslaget 42.4 Bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar till totalt 174 mkr. Anslaget har fyra poster: Bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar, Bidrag till att bekämpande av djursjukdomar, Bidrag till obduktionsverksamhet och Bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller.

Därutöver finns vissa särskilda medel för att utveckla myndigheters krisberedskap. Myndigheten för samhällskydd och beredskap (tidigare Krisberedskapsmyndigheten) fördelar medel från anslag 7:5 Krisberedskap till myndigheter med särskilt beredskapsansvar.<sup>21</sup> För 2009 har föreslagits att Livsmedelsverket tilldelas 27,5 mkr, Jordbruksverket 6 mkr och SVA 15 mkr. Flera av de aktiviteter som genomförs under 2009 är samverkansprojekt mellan de tre myndigheterna.<sup>22</sup>

## 9.9 Funktionalitet och effektivitet

De granskningar som gjorts av krisberedskapen inom livsmedelskedjan begränsar sig i första hand till myndigheternas obligatoriska risk- och sårbarhetsanalyser. Externa utvärderingar är sällsynta och bedömningar av krisberedskapens kostnadseffektivitet förefaller saknas. Det senare är särskilt relevant för smittskyddet mot allvarliga smittsamma djursjukdomar som omsätter betydande resurser.

Livsmedelsverkets risk- och sårbarhetsanalys beskriver och bedömer beredskapen för att hantera kriser inom livsmedelsområdet. Hot och risker som särskilt uppmärksammas är elavbrott, haverier i infrastruktur, olyckor, livsmedelsburna smittsamma sjukdomar, antagonistisk verksamhet samt brister i analyskedjan. Myndighetens förmåga att hantera extraordinära händelser bedöms vara i huvudsak god med vissa brister. De brister som identifieras är bland annat att krisorganisationen är sårbar eftersom det saknas ersättare för vissa centrala funktioner samt att informationssystem för sjukdomsutbrott eller förgiftningar relaterade till livsmedel saknas vilket försvårar tidig upptäckt och effektiv hantering av kriser.<sup>23</sup>

Inom livsmedelsområdet har dricksvattenberedskapen nyligen granskats av Riksrevisionen.<sup>24</sup> I granskningen konstaterar Riksre-

<sup>21</sup> Anslaget omfattar ett antal anslagsposter varav Myndigheten för samhällskydd och beredskap disponerar posterna Svåra påfrestningar på samhället i fred och Civilt försvar. Merparten av medlen avsätts till åtgärder för att stärka krisledningsförmågan medan mindre delar används till åtgärder för att stärka den operativa förmågan respektive förmågan i samhällsviktig verksamhet.

<sup>22</sup> Krisberedskapsmyndigheten (2008) Samhällets krisberedskap. Planerad verksamhet 2009-2011 samt (2008) Hemställan om underlag till överenskommelse 2009.

<sup>23</sup> Livsmedelsverket (2008) Risk- och sårbarhetsanalys 2008.

<sup>24</sup> När det gäller dricksvattenfrågor har Socialstyrelsen ansvaret för hälsoskydd och små vattentäcker och Livsmedelsverket för kvaliteten på vatten som livsmedel för större anläggningar. Det saknas en formellt ansvarig instans på central nivå för



visionen att Livsmedelsverkets insatser är en starkt bidragande orsak till att krishantering och krismedvetandet inom detta område har utvecklats positivt på lokal nivå. Vidare rekommenderas att Livsmedelsverket bör tillse att lämpliga beredskapsaspekter aktualiseras i ordinarie kontroll av dricksvatten, normerande kontroller och föreskrifter samt att myndigheten bör ta initiativ till att upprätta en nationell databas för incidentuppföljning.<sup>25</sup>

Jordbruksverkets risk- och sårbarhetsanalys beskriver och bedömer krisberedskapen för epizootier, zoonoser, allvarliga växtskadegörare, förorenat och smittat foder, spridning av radioaktiva ämnen, bioterrorism samt beroende av el, tele och IT. Krisberedskapen bedöms vara i huvudsak god med vissa brister.<sup>26</sup>

För hantering av allvarliga smittsamma djursjukdomar finns sedan 2005 en formaliserad krisledningsgrupp och förmågan att hantera kriser bedöms i huvudsak vara god. Enligt en utvärdering av en samverkansövning rörande fågelinfluensa som genomfördes år 2007 bedöms Jordbruksverket ha en god förmåga att hantera utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar, men det identifieras även brister. Krisledningsorganisationen är otillräckligt förankrad inom myndigheten och rutinerna för att sprida information internt och externt är otydliga.<sup>27</sup> När det gäller den operativa krishanteringsförmågan dokumenterade distrikts-veterinärorganisationen i samband med hanteringen av ett misstänkt utbrott av PRRS år 2007 ett antal brister. De brister som dokumenterats är bland annat att arbetsbeskrivningar som tydliggör personalens befogenheter och skyldigheter och beslutsgången saknas, att det administrativa stödet är otillräckligt och att utredande veterinärer behöver utbildas.<sup>28</sup> För hantering av allvarliga foderkriser har Jordbruksverket nyligen kompletterat krisorganisationen med en gren. Förmågan att hantera foderkriser bedöms vara i huvudsak god, men med vissa brister. Det bedöms finnas ett behov av att se över ledningsfunktioner och beredskapsplaner för foderkriser. För hantering utbrott av allvarliga växtskadegörare saknas beredskapsplaner. I dag hanteras sådana utbrott inom linjeorganisationen. Målsättningen är att komplettera krisledningsorganisationen med en gren ansvarig för växtskydd samt upprätta särskilda beredskapsplaner

---

dricksvattenförsörjning, men Livsmedelsverket har i praktiken tagit på sig uppgiften i fråga om krisberedskap.

<sup>25</sup> Riksrevisionen (2008), Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser, RiR 2008:8.

<sup>26</sup> Jordbruksverket (2008) Risk- och sårbarhetsanalys 2008.

<sup>27</sup> Crismart (2007) Utvärdering av samverkansövning Övning Fågel vid Jordbruksverket.

<sup>28</sup> Jordbruksverket (2008) Risk- och sårbarhetsanalys 2008, s. 42.

för ett antal allvarliga skadegörare.<sup>29</sup> Enligt en utvärdering av en fodersäkerhetsövning som genomfördes 2007 behöver en tydlig stabsmetodik utvecklas på Jordbruksverket, beredskapsplanen utvecklas och förankras, en krisledningscentral med erforderlig teknisk utrustning inrättas, ansvarförhållanden mellan involverade myndigheter och näringen tydliggörs samt uthålligheten för krisberedskapen ses över och beroendet av enskilda personer reduceras.<sup>30</sup> I Jordbruksverkets krisorganisation finns en särskild gren för kärnenergiberedskap. Jordbruksverket har ingen operativ roll varför denna hanteringsförmåga inte har bedömts.<sup>31</sup>

SVA:s risk- och sårbarhetsanalys beskriver och bedömer beredskapen för epizootier och zoonoser, fodersäkerhet, antibiotikaresistens, klimathot, informationsäkerhet, driftsäkerhet och skalskydd, biosäkerhet samt antagonistiska hot.<sup>32</sup> Krisberedskapen bedöms vara i huvudsak god, med undantag för driftssäkerhet och skalskydd där beredskapen under flera år uppvisat brister. Därtill finns vissa delområden med bristfällig beredskap när det gäller fodersäkerhet och biosäkerhet.<sup>33</sup>

SVA har också nyligen låtit göra en utvärdering av den övergripande strukturen och organisationen för krisberedskap. Av denna framgår att det saknas en samordnande funktion vid SVA med ansvar för hela det krisförberedande arbetet. I jämförelse med andra myndigheter anses SVA ha en otydlig beredskapsorganisation.<sup>34</sup> Det ska noteras att kritiken avser den allmänna beredskapen, inte den epidemiologiska och diagnostiska beredskapen. SVA har i linje med utredningens förslag beslutat om att inrätta en ny beredskapsorganisation för andra kriser än epizootiutbrott.

Samverkan inom epizootiberedskapen har nyligen utvärderats. Resultaten indikerar att beredskapen är funktionell men att den är resurskrävande. I utvärderingen framhålls behovet av att tydliggöra ansvarsfördelningen och förbättra utbytet av information mellan berörda myndigheter och organisationer samt att effektivisera resursanvändningen bland annat genom att undvika dubbelarbete.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> Ibid., s. 49-52.

<sup>30</sup> Crismart (2007) Utvärdering av fodersäkerheten vid Jordbruksverket.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Statens veterinärmedicinska anstalt, Risk- och sårbarhetsanalys 2007/08.

<sup>33</sup> Ibid., s.40-43.

<sup>34</sup> Statens veterinärmedicinska anstalt (2008) Övergripande struktur och organisation – kris och beredskap.

<sup>35</sup> Krisberedskapsmyndigheten (2008) Samverkan och samordning vid epizootier.

## 9.10 Överväganden och förslag

### 9.10.1 Ett sammanhållet krisledningsansvar

**Utredningens förslag:** Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ha det centrala ansvaret för att leda bekämpningen av allvarliga smittsamma djursjukdomar samt för att hantera andra kriser inom livsmedelskedjan.

Myndigheten bör även ansvara för de beredskapsplaner som medlemsstaterna ska utarbeta enligt artikel 13 i förordning (EG) 882/2004.

**Skälen för utredningens förslag:** Enligt krisberedskapsförordningen har samtliga statliga myndigheter ett allmänt ansvar för att upprätthålla beredskap för krishantering och vidta de åtgärder som krävs för att hantera en kris inom myndighetens ansvarsområde. Av utredningens förslag att inrätta en Livsmedelssäkerhetsmyndighet med ett sammanhållet ansvar för normering och kontroll inom livsmedelskedjan följer således indirekt att det centrala ansvaret för att leda hanteringen av olika kriser inom livsmedelskedjan samlas vid denna myndighet.

Utredningen ser flera fördelar med ett sammanhållet centralt krisledningsansvar inom livsmedelskedjan. I dag förefaller planeringen av åtgärder för att stärka beredskapen i första hand ske utifrån myndighetsspecifika prioriteringar. Ett sammanhållet krisledningsansvar lägger grunden för en mer samordnad beredskapsplanering som utgår från behoven i hela livsmedelskedjan och en prioritering av de åtgärder som bäst möter behoven som helhet.

Epizootiberedskapen och smittskyddet bygger i dag på en komplicerad samverkan horisontellt mellan olika myndigheter på central nivå och vertikalt mellan olika myndigheter och organisationer på central, regional och lokal nivå. Ett sammanhållet centralt krisledningsansvar reducerar behovet av samverkan mellan de centrala myndigheterna inom livsmedelskedjan. Det bör skapa snabbare beslutsvägar och leda till minskade kostnader. Exempelvis minskar behovet av myndighetssamverkan och myndighetsspecifika epizootiberedskapsplaner. När det gäller smittskyddet kan också noteras att både Jordbruksverket och SVA har framhållit vikten av ett centralt statligt ledningsansvar. Utredningens förslag innebär inte bara att det centrala statliga ledningsansvaret bibehålls, utan även att det förstärks genom att utökas till att omfatta hela livs-

medelskedjan. Därutöver innebär förslaget att de epidemiologiska resurser i form av expertis, djurregister, etc. som i dag är uppdelade främst mellan Jordbruksverket och SVA sammanförs i Livsmedels-säkerhetsmyndigheten varigenom grunden läggs för ett nationellt epidemiologiskt centrum.

Beredskapen mot och hantering av zoonoser bygger i dag på samverkan mellan flera olika myndigheter inom folkhälsoområdet samt djur- och livsmedelsområdet. Genom att samla det centrala krisledningsansvaret inom djur- och livsmedelsområdet inom Livsmedelssäkerhetsmyndigheten skapas en tydlig samverkanspart som underlättar myndighetssamverkan kring zoonoser.

Medan det nationella krisledningsansvaret inom livsmedelskedjan i dag är delat mellan flera olika myndigheter är motsvarande ansvar inom EU samlat vid DG Sanco. Detta förhållande illustreras bland annat av att det nationella ansvaret för olika gemensamma informations- och varningssystem, formellt eller informellt, är delat mellan flera olika myndigheter. Genom ett sammanhållet krisledningsansvar skapas sålunda även ett tydligt svenskt myndighetsgränssnitt gentemot EU. Därigenom underlättas det svenska EU-arbetet och deltagandet i hanteringen av gränsöverskridande kriser inom livsmedelskedjan.

Utredningen anser sålunda att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ha det centrala krisledningsansvaret inom livsmedelskedjan. Detta ansvar följer i huvudsak av ansvarsprincipen i krisberedskapsförordningen. För att tydliggöra myndighetens centrala krisledningsansvar inom specifika områden kan det även krävas följändringar i vissa regelverk, till exempel inom epizootiområdet. Vidare anser utredningen att Livsmedelssäkerhetsmyndighetens ansvar för att leda bekämpningen av allvarliga smittsamma djursjukdomar samt hanteringen av andra kriser i livsmedelskedjan bör tydliggöras i myndighetens instruktion.

I denna egenskap bör Livsmedelssäkerhetsmyndigheten även ansvara för de beredskapsplaner som medlemsstaterna ska utarbeta enligt artikel 13 i förordning (EG) 882/2004. Denna uppgift bör regleras i myndighetens instruktion.

### 9.10.2 Fortsatt statlig epizootibekämpning

**Utredningens förslag:** Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör i egenskap av chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen ha ett ansvar för den operativa bekämpningen av allvarliga smittsamma djursjukdomar.

**Skälen för utredningens förslag:** Stora delar av lagstiftningen som rör djurhälsa är harmoniserad på gemenskapsnivå. Inom EU finns bland annat ett antal rättsakter om nödåtgärder som ska vidtas vid utbrott av olika epizootier. Bestämmelserna i rättsakterna syftar till att utrota smittämnet ifråga. Staten har ett tydligt ansvar för bekämpning av sjukdomar som omfattas av bestämmelserna i epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658). För bekämpning av övriga djursjukdomar, oavsett om de är anmälningspliktiga eller inte, har staten inte något lagstadgat ansvar. Bekämpningen av dessa sjukdomar är i första hand ett ansvar för näringen. Staten kan dock, vilket förekommer, välja att bidra ekonomiskt.

Djursmittsutredningen (dir. 2007:175) har i uppdrag att närmare utreda det statliga åtagandet när det gäller bekämpning av allvarliga smittsamma djursjukdomar och lämna förslag på kriterier för i vilka fall samhället ska vidta åtgärder för att bekämpa djursjukdomar och zoonoser samt lämna förslag på sjukdomar som bör omfattas av sådana åtgärder. I Djursmittsutredningens uppdrag ingår att utreda om det är möjligt att helt eller delvis ersätta dagens skattefinansiering av åtgärder inom djurhälsoområdet med en annan form av kostnadsdelning mellan stat och privat sektor.

Den operativa bekämpningen av smittsamma djursjukdomar genom distriktsveterinärerna har nyligen utretts av Veterinärutredningen. Om förslaget att privatisera den statliga veterinära fältorganisationen skulle genomföras innebär det att basen för en statlig operativ beredskap inom epizootiområdet raderas.

Enligt tilläggsdirektiven ska den föreliggande utredningen föreslå hur de veterinära förvaltningsfrågorna och den statliga veterinära fältorganisationen ska inplaceras i myndighetsstrukturen. Utredningen avstår mot denna bakgrund att ta ställning till om det är lämpligt eller olämpligt att privatisera den statliga veterinära fältorganisationen och vidhängande förändringar av den operativa beredskapen.

När det gäller inplaceringen i myndighetsstrukturen har utredningen föreslagit att Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör ansvara för distriktsveterinärorganisationen. I linje med detta anser utredningen att myndigheten, i egenskap av chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen, bör ha det huvudsakliga ansvaret för den operativa bekämpningen av smittsamma djursjukdomar.

### 9.10.3 Den diagnostiska beredskapen renodlas

**Utredningens förslag:** Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ha ett övergripande, men inte nödvändigtvis operativt, ansvar för diagnostisk beredskap.

**Skälen för utredningens förslag:** I förordning (EG) nr 178/2002 föreskrivs att behöriga myndigheter ska säkerställa tillgången på laboratorieanalyser för den offentliga kontrollen. Detta kan ske endera genom att bedriva laboratorieverksamhet i egen regi eller genom att förlita sig på marknaden. SVA upprätthåller i dag diagnostisk beredskap genom egen kapacitet för analys av prover vid utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar och foderkriser. Livsmedelsverket uppfyller ansvaret för diagnostisk beredskap i första hand genom att komplettera marknaden. Utredningen har när det gäller laboratorieverksamhet föreslagit att statens åtagande successivt ska begränsas när det gäller rutindiagnostik (se avsnitt 7.7.3). Därmed begränsas även möjligheten att upprätthålla operativ diagnostisk beredskap i egen regi.

Det är utredningens utgångspunkt att staten, som grundregel, inte ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet på fungerande marknader genom sina myndigheter. Av detta följer att den diagnostiska beredskapen som eventuellt bedrivs i egen regi bör inriktas på områden där det saknas kapacitet på laboratoriemarknaden.

Utredningen anser att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör närmare analysera laboratoriemarknaden i syfte att identifiera de eventuella områden inom vilka staten bör upprätthålla beredskap i egen regi. Detta bör regleras i ett särskilt uppdrag till myndigheten.

#### 9.10.4 Vaccinberedskapen upphör

**Utredningens förslag:** Vaccinberedskapen upphör i sin nuvarande form. Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ges i uppgift att bedöma behovet av vacciner och upphandla tjänsten på apoteksmarknaden.

**Skälen för utredningens förslag:** I dag ska SVA upprätthålla vaccinberedskap genom att upphandla, lagra och distribuera vaccin för bekämpning av allvarliga smittsamma djursjukdomar. Samtidigt har Apoteket AB, enligt verksamhetsavtalet med staten, ett ansvar för vaccinförsörjningen. År 2007 inbringade SVA:s vaccinförsäljningen totalt cirka 35 mkr. Intäkterna från vacciner som säljs i direkt konkurrens med Apoteket uppgick till knappt 20 mkr. Intäkterna från licensvacciner för vilka SVA har monopol uppgick till drygt 15 mkr. Vaccinförsäljningen bedrivs sålunda i betydande utsträckning i konkurrens med andra aktörer.

I detta sammanhang bör också noteras att den svenska apoteksmarknaden håller på att avregleras. Apoteksmarknadsutredningen (dir. 2006:08) hade bland annat i uppdrag att lämna förslag om hur vaccinförsörjningen på en omreglerad apoteksmarknad lämpligen kan ordnas. I betänkandet *Omreglering av apoteksmarknaden* (SOU 2008:4) föreslog utredningen när det gäller vacciner för användning inom humanmedicin att Socialstyrelsen i framtiden ska bestämma omfattningen på tjänsten och upphandla den.

Utredningen anser att vaccinförsäljningen är en konkurrensut-satt verksamhet som inte bör bedrivas i myndighetsform om inte särskilda skäl föreligger. Det finns redan i dag en alternativ leverantör i form av Apoteket. Vidare kommer sannolikt den stundande omregleringen av apoteksmarknaden att innebära att fler aktörer etablerar sig på den svenska marknaden.

Utredningen har inte heller funnit skäl som motiverar att staten bör ha ett mer omfattande ansvar för vacciner mot djursjukdomar än mot sjukdomar som drabbar människor. Det är utredningens uppfattning att vaccinberedskapen inom det veterinärmedicinska området framgent lämpligen hanteras i en motsvarande ordning som den som föreslagit ska gälla inom humanmedicinens område.

Utredningen föreslår att SVA:s vaccinberedskap upphör i sin nuvarande form och att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten istället bör ges i uppgift att bedöma behovet av vacciner och upphandla tjänsten på marknaden. Denna uppgift omfattar inte lagring och distribution.

#### 9.10.5 Djurregistren tillgängliggörs

**Utredningens förslag:** Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ansvara för utveckling och administration av djurregistren. Myndigheten ska tillhandahålla registeruppgifter för Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling samt länsstyrelserna.

**Skälen för utredningens förslag:** De djurregister som jordbruksverket i dag förvaltar är formellt en del av smittskyddet och används bland annat för smittspårning. Utredningen anser att det är naturligt att den myndighet som ansvarar för smittskyddet även ansvarar för djurregistren. Registren bör således vara ett ansvar för Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

Vidare innebär den nuvarande ordningen att olika funktioner inom smittskyddet är uppdelade mellan olika myndigheter. Jordbruksverket samordnar smittskyddet och utför den operativa bekämpningen samt administrerar djurregistren. SVA ansvarar för epidemiologisk expertkompetens samt diagnostisk beredskap och vaccinberedskap. SVA har till utredningen framfört uppfattningen att myndigheten inte anser sig ha tillräcklig access till de register som Jordbruksverket i dag förvaltar för att på bästa sätt kunna utföra de epidemiologiska uppgifterna. Genom utredningens förslag samlas de olika funktionerna inom smittskyddet vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Därigenom underlättas en samordning av de olika resurserna inom smittskyddet generellt och användningen av djurregistren specifikt.

I detta sammanhang ska det dock noteras att djurregistren även används inom administrationen av jordbruksstöden. Det är sålunda angeläget att säkerställa att registeruppgifterna även tillgängliggörs för de myndigheter som administrerar jordbruksstöden.

Utredningen föreslår sålunda att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ansvara för utveckling och administration av djurregist-



ren. Vidare föreslås att myndigheten ska ha en skyldighet att tillhandahålla registeruppgifter för Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling samt länsstyrelserna. Livsmedelssäkerhetsmyndighetens uppgifter när det gäller djurregister bör regleras i instruktionen.

#### 9.10.6 Zoonosamverkan förstärks

**Utredningens förslag:** Det bör vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten inrättas ett särskilt organ för myndighetssamverkan kring zoonoser.

**Skälen för utredningens förslag:** Zoonoser är smittämnen som naturligt kan överföras mellan djur och människor till exempel via livsmedel. Bekämpning av zoonotisk sjukdom kräver samverkan mellan djurhälso- och folkhälsoområdet.

I dag finns vid SVA ett Zoonoscenter som samordnar det interna arbetet och till detta knutet ett Zoonosråd för myndighetssamverkan. Enligt vad utredningen förstår är inte detta formellt reglerat. Vidare uhar Socialstyrelsen utarbetat beredskapsplaner för myndighetssamverkan för specifika krissituationer.

Utredningen anser att det finns ett behov av att stärka samverkan mellan djurhälso- och folkhälsoområdet generellt och zoonosamverkan specifikt. Inrättandet av en sammanhållen myndighet för livsmedelskedjan underlättar samarbetet genom att skapa en tydligt ansvarig myndighet inom djurhälsoområdet. För att ytterligare förstärka samverkan anser utredningen att det vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten formellt genom instruktionen bör inrättas ett särskilt organ för zoonosamverkan. Organet bör bland annat ha till uppgift att samordna den årliga zoonosrapporteringen till EU-kommissionen samt fungera som sekretariat för samverkan mellan myndigheter inom djurhälso- och folkhälsoområdet.

## 10 Vetenskapligt råd för riskvärdering

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

Med riskhantering avses normering (inklusive vägledning och rådgivning) och kontroll. Med riskvärdering avses bedömning av kunskapsläget. Forskning, laboratorieundersökningar och annan kunskapsgenererande verksamhet utgör underlag till dessa bedömningar och ingår sålunda inte i riskvärderingsbegreppet i snäv bemärkelse.

### 10.1 Krav på riskanalys

En av de grundläggande principerna i den gemensamma livsmedelslagstiftningen som läggs fast i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 är att politik och förvaltning ska vila på vetenskaplig grund. I anslutning till detta lyfts riskanalysen fram som en systematisk metod för att utarbeta vetenskapliga underlag och bestämma effektiva åtgärder för att begränsa, undvika eller undanröja hälsorisker.<sup>1</sup>

Riskanalys är också en central komponent i arbetet med att utveckla internationella regler för handel inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO). Avtalet om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS), vilket trädde i kraft 1995, innehåller regler om hur skyddsnormer bör utformas för att undvika handelshinder och samtidigt skydda människors, djurs och växters

---

<sup>1</sup> Definitionen av riskanalys i EU:s allmänna livsmedelslag bygger på definitionen i Codex Alimentarius för livsmedelsområdet. Inom andra områden, till exempel djurhälsa och växtskydd, används delvis andra definitioner.

liv och hälsa. Åtgärder ska inte vara mer handelsstörande än vad som är nödvändigt för att uppnå avsedda syften och ska så långt det är möjligt vara baserade på internationella standarder. Beslut om skyddsåtgärder ska fattas på vetenskaplig grund. Alla åtgärder som en stat vidtar och som går längre än någon av de internationella standarder som finns måste bygga på riskvärderingar. Det enda undantaget från kravet på riskvärdering gäller situationer när det inte finns tillräckligt vetenskapligt underlag. I en sådan situation kan en stat i enlighet med försiktighetsprincipen tillfälligt vidta åtgärder.

## 10.2 Riskanalysbegreppet

Risikanalys kan generiskt definieras som ett förfarande bestående av tre sammanhängande komponenter: riskvärdering, riskhantering och riskkommunikation. Riskvärdering avser att genom ett vetenskapligt förfarande bedöma hur farlig en företeelse är. Riskhantering innebär att med riskvärderingen och andra relevanta faktorer som grund, och i samråd med berörda parter, väga olika åtgärdsalternativ och besluta om åtgärder för att hantera en risk. Riskkommunikation avser ett interaktivt utbyte under hela riskanalysprocessen av information och synpunkter om faror och risker mellan riskvärderare, riskhanterare, allmänhet och andra berörda parter.

Tre standardiseringsorgan har en särställning enligt SPS-avtalet: Codex Alimentarius<sup>2</sup>, Världsoorganisationen för djurhälsa (OIE)<sup>3</sup> och Internationella växtskyddskonventionen (IPPC)<sup>4</sup>. De tre standardiseringsorganen har samtliga utarbetat riktlinjer för hur risk-

<sup>2</sup> Codex Alimentarius är en samling livsmedelsstandarder som hanteras av Codex Alimentarius Commission. Det övergripande syftet är att skydda konsumenters hälsa och verka för redlighet i handeln och samtidigt underlätta handel. Dessutom är ett syfte att verka för samordning av allt standardiseringsarbete som avser livsmedel. Codex Alimentarius inrättades 1963 gemensamt av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och FN:s världshälsoorganisation (WHO).

<sup>3</sup> Världsoorganisationen för djurhälsa (OIE) inrättades 1924. Organisationen har bland annat till syfte att tillse att länder öppet redovisar djursjukdomar, att bistå med teknisk kompetens, att sprida vetenskapliga rön samt att publicera standarder för att underlätta handel. Den samlar standarder och rekommendationer i två koder för landlevande respektive vattenlevande djur. Den publicerar också manualer för diagnostiska tester för de två djurkategorierna.

<sup>4</sup> Internationella växtskyddskonventionen (IPPC) syftar till att hindra spridningen av växtskadegörare och sjukdomar. Den hanteras av Kommissionen för fytosanitära frågor (CPM) inom ramen för FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). Konventionen trädde ikraft 1952 och ett mer omfattande standardiseringsarbete har bedrivits sedan 1990-talet.

analysens principer ska tillämpas inom respektive område. De olika riktlinjerna varierar något med avseende på hur riskanalys definieras, vilka steg i riskanalysprocessen som urskiljs samt hur relationen mellan de olika stegen beskrivs. Se tabell 10.1.

**Tabell 10.1 Riskanalysdefinitioner**

	<i>Codex</i>	<i>OIE</i>	<i>IPPC</i>
<i>Identifiering</i>		Faroidentifiering	Faroidentifiering
<i>Riskvärdering</i>	Faroidentifiering Farokarakterisering Exponeringsanalys Riskkarakterisering	Introduktionsanalys Exponeringsanalys Konsekvensanalys Riskestimering	Kartläggning förekomst Spridningsriskanalys Konsekvensanalys
<i>Riskhantering</i>	Identifiering alternativ Implementering Beslut Uppföljning	Utvärdering risk Utvärdering alternativ Implementering Beslut Uppföljning	Identifiering alternativ Utvärdering alternativ
<i>Riskkommunikation</i>	Information Samråd	Information Samråd	Dokumentation

Inom livsmedelsområdet definieras riskanalys som en process bestående av tre huvudsakliga komponenter: riskvärdering, riskhantering och riskkommunikation.<sup>5</sup> Riskvärdering omfattar fyra delar. Faroidentifiering avser identifiering av biologiska, kemiska och fysiska ämnen med potentiellt skadliga hälsoeffekter. Farokarakterisering avser utvärdering av potentiellt skadliga hälsoeffekter. Exponeringsanalys avser beräkning av det sannolika intaget av biologiska, kemiska och fysiska ämnen genom livsmedel (och foder). Riskkarakterisering avser en estimering av risken för potentiellt skadliga hälsoeffekter för en given population baserat på faroidentifiering, farokarakterisering och exponeringsanalys. Riskhantering omfattar de tre stegen identifiering och val av alternativ, beslut om och implementering av åtgärder, samt uppföljning av åtgärderna. Riskkommunikation omfattar information och samråd med berörda parter.<sup>6</sup>

Inom djurområdet definieras riskanalys som en process bestående av fyra steg: faroidentifiering, riskvärdering, riskhantering och riskkommunikation. Det inledande steget omfattar identifiering av

<sup>5</sup> Livsmedels- och foderområdet hanteras gemensamt i lagstiftningen.

<sup>6</sup> FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, (2007) Food safety risk analysis: A guide for national food safety authorities. Se också Codex Alimentarius Commission, Working Principles for Risk Analysis and Risk Analysis Principles Applied by the Codex Committee on Food Additives and Contaminants, Procedural Manual, Sixteenth edition.

faror i form av patogena ämnen som har potentiellt skadliga effekter. Riskvärderingssteget omfattar fyra delar. Introduktionsanalys avser kartläggning av ett smittämnes biologiska spridningsvägar i en specifik miljö samt bedömning av risken för att smittspridning ska ske. Exponeringsanalys avser beskrivning av spridningsvägar för att människor och djur ska exponeras för smitta samt bedömning av risken för att smittspridning ska ske. Konsekvensanalys avser beskrivning av de hälsomässiga, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av en exponering. Riskestimering avser sammanvägning av resultaten från identifierings-, exponerings- och konsekvensanalysen till en riskbedömning. Riskhanteringssteget består av fyra delar. Riskutvärdering innebär att jämföra estimerad risk med lämplig skyddsnivå. Utvärdering av alternativ avser identifiering av tänkbara åtgärder samt utvärdering av åtgärdernas effektivitet och genomförbarhet. Implementering avser säkerställande av att åtgärderna genomförs. Uppföljning avser kontroll av åtgärders effektivitet. I riskkommunikationssteget framhålls vikten av ett löpande utbyte av information mellan riskhanterare och riskvärderare likväl som allmänhet och andra berörda parter.<sup>7</sup>

Inom växtområdet definieras riskanalys som en process för att utvärdera biologiska eller andra vetenskapliga samt ekonomiska konsekvenser i syfte att avgöra om en smitta eller skadegörare ska regleras samt omfattningen av eventuella fytosanitära åtgärder. Riskanalysprocessen består av fyra steg. Faroidentifieringssteget omfattar identifiering av organismer samt spridningsvägar som kan komma ifråga för riskvärdering. Riskvärderingssteget inbegriper bland annat kategorisering av skadegörare, utredning av förekomst och utbredning av skadegörare, bedömning av risken (sannolikheten) för spridning av skadegörare samt utvärdering av ekonomiska, miljömässiga, politiska, sociala och andra konsekvenser vid en eventuell spridning. Riskhanteringssteget omfattar identifiering av åtgärdsalternativ för hantering av skadegörare samt utvärdering av alternativens effektivitet, genomförbarhet och konsekvenser. Riskkommunikationssteget fokuserar dokumentation och transparens.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Världsgesundhetsorganisationen för djur (2008), International Animal Health Code, Risk analysis.

<sup>8</sup> FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (2007), Guidelines for pest risk analysis respektive Pest risk analysis for quarantine pests including analysis of environmental risks and living modified organisms. International standards for phytosanitary measures, No. 2 och 11.

### 10.3 Modeller för riskanalysens organisering

En gemensam princip i de olika internationellt erkända riktlinjerna för riskanalys är att det ska råda en funktionell separation mellan riskvärdering och riskhantering.<sup>9</sup> Principen syftar till att säkerställa att riskvärderingen baseras på vetenskaplig information och sker oberoende varigenom en kunskapsmässig grund läggs till en rationell och därmed trovärdig politik och förvaltning.<sup>10</sup>

Funktionell separation kan organiseras på olika sätt. Principiellt kan det ske genom en fördelning av ansvaret för riskvärdering och riskhantering mellan två (eller fler) separata myndigheter och organisationer eller genom att organisatoriskt fördela ansvaret för de två funktionerna internt inom en myndighet. Hur den funktionella separationen lämpligen organiseras måste avgöras i det enskilda fallet.<sup>11</sup>

Oberoende av hur den funktionella separationen mellan riskhantering och riskvärdering organiseras, kan den vetenskapliga expertis som krävs för riskvärdering organiseras på olika sätt. Den kan organiseras internt i form av experter anställda vid det formellt ansvariga riskvärderingsorganet eller externt i form av experter verksamma vid olika vetenskapliga organ som anlitas av det ansvariga riskhanterings- eller riskvärderingsorganet för specifika uppdrag.

Utifrån de alternativa sätten att organisera funktionell separation respektive vetenskaplig expertis kan fyra modeller för riskanalysens organisering identifieras (se figur).

---

<sup>9</sup> Gränsdragningen mellan riskvärdering och riskhantering varierar dock något mellan olika standarder beroende på hur riskvärdering respektive riskhantering definieras. Exempelvis ingår analys av ekonomiska, politiska och andra konsekvenser som en del av riskvärderingen i standarderna för riksanalys inom djur- och växtområdet medan motsvarande konsekvensanalys ingår som en del av riskhanteringen i den internationella standarden för riskanalys inom livsmedelsområdet.

<sup>10</sup> FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (2007), Food safety risk analysis: A guide for national food safety authorities, s.49.

<sup>11</sup> Ibid.

Figur 10.1 Modeller för riskanalysens organisering

		Funktionell separation	
		Organisatorisk	Institutionell
Vetenskaplig expertis	Extern	Vetenskapligt råd (Irland)	Vetenskapliga kommittén (Norge)
	Intern	Riskvärderingsenheten (Finland)	Riskvärderingsinstitut (Frankrike)

Med ett vetenskapligt råd avses en grupp experter, normalt verksamma vid olika självständiga forskningsorgan, men knutna till en myndighet med formellt ansvar för riskhantering för att bistå med riskvärdering. Med en vetenskaplig kommitté avses en grupp externa experter knutna till ett självständigt organ med formellt ansvar för riskvärdering. Med en riskvärderingsenhet avses en särskild enhet inom en myndighet som har ansvar för både riskhantering och riskvärdering. Med ett riskvärderingsinstitut avses ett självständigt organ med egen expertis och formellt ansvar för riskvärdering.

#### 10.4 Nuvarande ansvarsfördelning i Sverige

Den svenska ansvarsfördelningen med avseende på riskanalysens olika delar varierar mellan olika delar av livsmedelskedjan. Inom livsmedelsområdet har Livsmedelsverket det formella ansvaret för både riskvärdering och riskhantering samt för riskkommunikation.<sup>12</sup> Inom områdena foder och djurhälsa har Jordbruksverket ansvaret för riskhantering medan Statens veterinärmedicinska

<sup>12</sup> Riskvärdering om utsättande av GMO i miljön utförs av Livsmedelsverket efter remiss från Jordbruksverket.

anstalt har ansvaret för riskvärdering.<sup>13</sup> Riskkommunikationsansvaret är delat mellan de två myndigheterna. Inom områdena djurskydd och växtskydd (fyto-sanitära aspekter) har Jordbruksverket ansvar för riskhantering och riskkommunikation medan det inte finns någon formellt ansvarig för riskvärdering.<sup>14</sup>

Tabell 10.2 Nuvarande ansvarsfördelning

Område	Riskvärdering	Riskhantering	Riskkommunikation
Livsmedel	Livsmedelsverket	Livsmedelsverket	Livsmedelsverket
Foder	SVA	Jordbruksverket	Jordbruksverket, SVA
Djurhälsa	SVA	Jordbruksverket	Jordbruksverket, SVA
Djurskydd	Ingen utsedd	Jordbruksverket	Jordbruksverket
Växtskydd	Ingen utsedd	Jordbruksverket	Jordbruksverket

#### 10.4.1 Livsmedel

Inom livsmedelsområdet är ambitionen att upprätthålla en funktionell separation inom en myndighet genom en uppdelning av ansvar mellan olika avdelningar vid Livsmedelsverket. Regelavdelningen och Tillsynsavdelningen ansvarar för riskhantering medan Forsknings- och utvecklingsavdelningen ansvarar för riskvärdering. Avdelningschefen för Forsknings- och utvecklingsavdelningen ska självständigt kunna fatta beslut om att genomföra riskvärderingar och kommunicera resultat. Alla avdelningschefer är dock givetvis underställda myndighetsledningen och beroende av denna, till exempel när det gäller beslut om resurser och befordran. Livsmedelsverket ansvarar även för riskkommunikation.

Livsmedelsverket har tagit fram en instruktion för hur riskanalysens principer ska tillämpas vid myndigheten.<sup>15</sup> När ett problem identifierats ska en kortfattad beskrivning av problemet utformas och med denna som grund ska beslut fattas om den fortsatta hanteringen, enligt något av följande alternativ:

- a. Problemet är så allvarligt att det måste hanteras enligt instruktionen för krisledning.

<sup>13</sup> Inom foderområdet är bilden mer komplicerad. SVA utför normalt riskvärderingar av smittämnen och mykotoxiner. När det gäller andra kontaminanter hanterar Jordbruksverket riskvärderingar, ofta utifrån EFSA:s rekommendationer.

<sup>14</sup> Se till exempel Generaldirektoratet för hälsa och konsument säkerhet, Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO), Country Profile Sweden.

<sup>15</sup> Livsmedelsverket, instruktion av den 1 maj 2008 avseende tillämpning av riskanalysens principer vid Livsmedelsverket. (Ersätter instruktion av den 15 augusti 2005.)



- b. Problemet är så allvarigt och akut och att det kräver omedelbar åtgärd. Beslut fattas om omedelbar, tillfällig riskhanteringsåtgärd utifrån försiktighetsprincipen. Samtidigt ges mandat för utformning av en riskprofil. Den omedelbara åtgärden följs upp och effekten utvärderas.
- c. Regelverk finns som ger underlag för den fortsatta hanteringen.
- d. Ingen omedelbar åtgärd vidtas, men uppdrag ges att utforma en riskprofil.
- e. Problemet anses inte vara allvarligt och ingen åtgärd vidtas.

En riskprofil är en beskrivning av ett säkerhetsproblem kopplat till ett livsmedel. I en riskprofil dokumenteras tillgänglig kunskap och identifieras ytterligare kunskap som kan krävas för att antingen åtgärda problemet eller för att kunna precisera frågeställningar i en eventuell riskvärdering. Riskprofiler utarbetas i samverkan mellan riskvärderare och riskhanterare. När en riskprofil har utarbetats ligger den till grund för beslut om fortsatta åtgärder enligt något av följande alternativ:

- a. Riskprofilen ger ett tillräckligt bra underlag för riskhantering utan att en riskvärdering behöver göras.
- b. Riskprofilen visar att tillräcklig kunskap finns för att göra en riskvärdering innan beslut om åtgärder fattas. Uppdrag om riskvärdering utformas.
- c. Riskprofilen identifierar kunskapsluckor som motiverar en vetenskaplig bearbetning av problemområdet innan en riskvärdering kan göras och beslut om eventuella åtgärder kan fattas. Uppdrag om vetenskaplig bearbetning utformas.

Riskvärdering definieras i enlighet med Codex Alimentarius. I vissa fall kan beslut om åtgärder fattas utan att en fullständig riskvärdering genomförts. När det gäller riskvärderingens bestämning och beskrivning av faror är Livsmedelsverkets ambition att i första hand använda resultat från relevanta arbetsgrupper i EFSA och andra

internationella riskvärderingsorgan. Bedömning av exponering bör emellertid baseras på svenska förhållanden.

Riskhantering är ett förfarande skilt från riskvärdering där alla strategiska initiativ värderas i samråd med berörda parter med beaktande av riskvärdering och andra relevanta faktorer. Vid val av riskhanteringsåtgärd ska hänsyn tas till nyttoaspekten, det vill säga risken och nyttan ska vägas samman. Åtgärden ska stå i proportion till den risk som ska hanteras.

Riskkommunikation är ett interaktivt utbyte av information och synpunkter om faror och risker, riskrelaterade faktorer och riskuppfattningar mellan riskvärderare och riskhanterare, konsumenter, foder- och livsmedelsföretag, universitet och andra berörda parter, inbegripet en redogörelse av resultatet av riskvärderingen och grundvalen för riskhanteringsbeslutet.

I beslut om åtgärder ska även anges hur dessa ska följas upp. Uppföljningar bör omfatta huruvida beslutade åtgärder har genomförts och om önskade effekter har uppnåtts. Resultaten ska ligga till grund för framtida beslut om åtgärder.

Alla vetenskapliga underlag, andra beslutsunderlag och beslut i riskanalysens alla led ska dokumenteras och när arbetet avslutats arkiveras.

Livsmedelsverket har till utredningen framfört uppfattningen att en funktionell separation mellan riskvärdering och riskhantering lämpligen ordnas inom en myndighet i enlighet med instruktionen för tillämpningen av riskanalysens principer. De fördelar som Livsmedelsverket ser med denna lösning är att samarbetet mellan riskvärderare och riskhanterare underlättas samt att grunden läggs till en snabb och effektiv riskanalysprocess och en samordnad riskkommunikation. Dessutom kan riskvärderings- och riskhanteringsaktiviteter planeras integrerat.

#### **10.4.2 Foder och djurhälsa**

Inom områdena djurhälsa och foder råder en formell funktionell och institutionell separation av ansvar mellan två myndigheter. Jordbruksverket ansvarar för riskhantering. SVA ansvarar för riskvärdering. De två myndigheterna ansvarar gemensamt för risk-

kommunikation. Den närmare rollfördelningen finns beskriven i ett särskilt dokument.<sup>16</sup>

SVA ansvarar för riskvärdering och är rådgivare åt Jordbruksverket, främst i frågor som rör smittskydd, utifrån expertkunskap om veterinärmedicinsk diagnostik, epidemiologi samt epizootier och zoonoser. Jordbruksverket ansvarar för riskhantering och fattar beslut om åtgärder för att förebygga och bekämpa utbrott av allvarliga smittsamma sjukdomar. Till grund för besluten om åtgärder ligger riskvärderingar, men också andra kunskapsunderlag.<sup>17</sup>

SVA riskbedömer endast ur smittskyddssynpunkt och för kvalitetssäkringen ges ofta skriftliga utlåtanden, men innan så sker ska underhandskontakter alltid tas med berörd handläggare på Jordbruksverket. Jordbruksverket kan av olika skäl välja en annan hantering än den SVA har föreslagit.

SVA har identifierat tre typer av riskvärderande verksamhet i sin expertroll: expertutlåtanden, riskprofiler och riskvärderingar. Expertutlåtanden är direkta svar på konkreta frågor. De bygger på den befintliga kompetens som finns vid SVA och levereras normalt av enskilda experter per telefon eller e-post. Riskprofiler är kunskapsöversikter inom specifika områden. SVA sammanställer den kunskap som finns internt och externt. De levereras normalt i form av en promemoria inom en till två veckor. Riskvärderingar är vetenskapliga produkter som kan omfatta såväl sammanställning av aktuell forskning som genomförande av nya studier. De tas fram enligt en standardiserad arbetsgång. De kräver normalt flera veckors eller månaders arbete och levereras som formella rapporter.

Formella riskvärderingsuppdrag ska alltid vara preciserade av uppdragsgivaren. I det fall Jordbruksverket är uppdragsgivare ska de alltid hanteras av berörda avdelningschefer vid de två myndigheterna. Innan uppdrag formuleras ska berörda chefer först ha diskuterat lämpliga uppdragsformuleringar, tidsaspekter, finansiella villkor, etc. Innan svar meddelas offentligt ska underhandskontakt ske. SVA ska som självständig myndighet kunna diarieföra sina yttranden. En gång per månad har berörda chefer telefonmöte för att stämma av aktuella riskanalysfrågor.

Jordbruksverket och SVA har till utredningen framfört uppfattningen att en funktionell separation mellan riskbedömning och

<sup>16</sup> Statens veterinärmedicinska anstalt, dnr. 2008/286, Samarbetet mellan Statens veterinära anstalt, Avdelningen för sjukdomskontroll och Jordbruksverket, Avdelningen för djurskydd och hälsa.

<sup>17</sup> Ibid.

riskhantering lämpligen organiseras genom att ansvaret delas mellan två myndigheter. Oberoende riskvärdering anses bidra till en hög trovärdighet och kvalitet.

### 10.4.3 Djurskydd

Inom djurskyddsområdet råder en informell funktionell och institutionell separation av ansvar mellan riskhantering och riskvärdering. Jordbruksverket ansvarar för riskhantering. Det finns inte något organ som har formellt ansvar för riskvärdering. I praktiken tillgodoses behovet av riskvärdering genom att Jordbruksverket genom Avdelningen för djurskydd och hälsa i olika ärenden beställer riskvärdering från Sveriges lantbruksuniversitet. Det kan till exempel gälla vetenskapliga underlag vid framtagande av regler inom djurskyddsområdet. Det finns inte vid Jordbruksverket något dokument som tydliggör hur riskanalysens principer ska tillämpas inom djurskyddsområdet motsvarande de dokument som finns inom livsmedels- respektive foder- och djurhälsoområdena.

### 10.4.4 Fytosanitärt växtskydd

Inom det fytosanitära området råder ingen funktionell separation. Jordbruksverket ansvarar för riskhantering.<sup>18</sup> För riskvärdering finns inget formellt ansvarigt organ. Riskvärdering utförs i princip inte i Sverige, åtminstone inte i en form som uppfyller internationella krav. I den mån riskvärdering förekommer utförs den internt vid Växtavdelningen på Jordbruksverket som också hanterar åtgärder för att förebygga och bekämpa växtskadegörare. Underlag hämtas från forskare i Sverige och andra länder samt riskvärderingsarbetet i den Europeiska växtskyddsorganisationen (EPPO).

Jordbruksverket har till utredningen framfört uppfattningen att en alltför strikt uppdelning mellan riskhantering och riskvärdering riskerar att försvåra en effektiv hantering. Myndigheten anser dock att det skulle finnas fördelar med att ett organ i Sverige tilldelas ett formellt ansvar för riskvärdering. Detta förutsätter emellertid en satsning på fytosanitär forskning i Sverige eftersom sådan forskning i princip saknas i dag. I detta sammanhang kan även noteras att Sverige inte medverkar i det europiska nätverket för fytosanitär

<sup>18</sup> Det gäller för såväl det fåtal växter som utgör livsmedel som det betydligt större antal växter och växtskadegörare som till skogbruk, samt miljö- och prydnadsväxtsektorn.

forskning (Euphresco). Även med en förstärkt forskningskapacitet är det, mot bakgrund av att det rör om ett mycket stort antal arter för reglering, viktigt med internationellt samarbete och en väl avvägd arbetsfördelning mellan riskvärdering i enskilda länder och internationella organ. Förväntade konsekvenser av klimatförändringar ökar ytterligare behovet av riskvärdering.

#### 10.4.5 Resurser och kompetens

De resurser som avsätts för riskvärdering varierar mellan livsmedelskedjans olika segment. I avsaknad av uppgifter om hur stora resurser myndigheterna avsätter för riskvärdering, återges nedan antalet riskvärderingar som ett indirekt mått på resurser (se tabell).<sup>19</sup> Det finns olika typer av riskvärderingar.<sup>20</sup> Utöver formella riskvärderingar och riskprofiler levererar Livsmedelsverket och SVA ett stort antal expertutlåtanden i form av vetenskaplig rådgivning i konkreta frågor rörande livsmedel, foder och djurhälsa.

---

<sup>19</sup> Myndigheterna har av utredningen ombetts specificera hur mycket resurser de i personalmässiga och monetära termer avsätter för riskvärdering. Dessa uppgifter har inte varit möjliga att leverera. En förklaring till detta är att definitionerna av riskvärdering varierar mellan olika myndigheter. En annan förklaring är att riskvärderingar inte alltid diarieförs eller registreras på annat sätt.

<sup>20</sup> Enkelt uttryckt kan det sägas finnas två typer av riskvärderingar: de som endast bygger på sammanställning av befintlig forskning samt de som kräver ny forskning och nya undersökningar. Terminologin varierar mellan de olika myndigheterna när det gäller benämningen av olika typer av riskvärderingar. Här avses med formella riskvärderingar omfattande vetenskapliga produkter som kan omfatta såväl sammanställningar av aktuell forskning som genomförande av vetenskapliga studier respektive med riskprofiler mer begränsade kunskapsöversikter inom specifika områden.

Tabell 10.3 Riskvärderingar år 2007

	<i>Riskvärderingar</i>	<i>Riskprofiler</i>
<i>Livsmedel (inkl. nutrition)</i>	5	191
<i>Foder</i>	2	29
<i>Djurhälsa</i>	3	133
<i>Djurskydd</i>	Oklart	Oklart
<i>Växtskydd</i>	0	Oklart

Inom livsmedelsområdet utförde Livsmedelsverket 2007 totalt knappt 200 riskvärderingar. Av dessa var fem stycken större riskvärderingsuppdrag som även omfattade kartläggande undersökningar. Inom foderområdet utförde SVA 2007 drygt 30 riskvärderingar, varav två av större omfattning. Riskvärderingar utförs ofta i samarbeten där foder utgör en del av en större helhet. Inom djurområdet utförde SVA 2007 knappt 140 riskvärderingar varav tre formella riskvärderingar av större omfattning.<sup>21</sup> Antalet riskvärderingar inom områdena livsmedel, foder och djurhälsa har inte nämnvärt förändrats under den senaste treårsperioden.

Inom djurskyddsområdet saknas uppgifter om antalet riskvärderingar. Jordbruksverket uppger att riskvärderingar beställs från Sveriges lantbruksuniversitet i olika ärenden, till exempel vid framtagande av regelverk i form av föreskrifter och allmänna råd. Dessa uppdrag vare sig diarieförs eller registreras på annat sätt varför det för Jordbruksverket inte har varit möjligt att redovisa antalet. Under hösten 2008 pågick enligt uppgift sex riskvärderingar. Antalet riskvärderingar ska enligt uppgift varit påtagligt större under översynen av djurskyddslagstiftningen.

Inom växtskyddsområdet saknas enligt Jordbruksverket i dag resurser för riskvärdering av växtskadegörare. Jordbruksverket (eller Sverige) har inte genomfört någon riskvärdering i enlighet med den internationella standarden (IPPC) för riskvärdering. I praktiken innebär det att svenska fytosanitära ställningstaganden baseras på viss tidigare forskning samt egen kunskap och erfarenhet.

Kompetens om riskvärdering som procedur är nödvändig för att uppfylla de krav som riskvärderingar ska uppfylla för att ligga till grund för internationella standarder och regler i övrigt. Utredningen har ombett myndigheterna att redovisa hur många medar-

<sup>21</sup> Inom området primärproduktion av livsmedel och foder har Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA under 2007 gjort en gemensam riskvärdering.

betare som finns vid myndigheterna som har kompetens att leda formella riskvärderingar i enlighet med gällande internationella riktlinjer.

Livsmedelsverket uppger att de har cirka 20 medarbetare med kompetens att leda formella riskvärderingsprocesser. SVA uppger att de har cirka fem medarbetare med sådan kompetens. Jordbruksverket saknar i princip kompetens inom detta område.

Inom livsmedels-, foder- och djurhälsoområdet är den vetenskapliga expertisen i första hand organiserad internt i form av personal vid Livsmedelsverket respektive SVA. Knutet till Livsmedelsverket finns även två rådgivande expertgrupper samt ett antal enskilda externa experter, så kallade vetenskapliga råd.<sup>22</sup> Därutöver anlitas enskilda experter vid universitet och andra myndigheter. Inom djurskyddsområdet anlitar Jordbruksverket normalt experter vid Sveriges lantbruksuniversitet för enskilda riskvärderingar. Inom växtskyddsområdet saknas i princip vetenskaplig expertis med undantag för växtskadegörare på skog. I den mån riskvärdering överhuvudtaget förekommer utförs de av medarbetare vid Jordbruksverket och ibland i samråd med externa experter.

## 10.5 Riskanalys i EU och nationella system

Under det senaste decenniet, i efterdyningarna av livsmedelskriserna på 1990-talet och införandet av den nya livsmedelslagstiftningen, har riskanalysens organisering reformerats inom EU och i många nationella system. I en rapport från Europaparlamentets utredningstjänst år 2000 konstateras att det inte i någon medlemsstat råder institutionell stabilitet inom de nationella livsmedelsförvaltningarna.<sup>23</sup> Myndighetsstrukturreformer med bäring på riskanalysens organisering har bland annat genomförts i Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, Norge, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Österrike.<sup>24</sup>

Den allmänna trenden är att skapa en tydligare funktionell separation av riskhantering och riskvärdering. I många länder var tidigare de två funktionerna integrerade inom de ansvariga myndighe-

<sup>22</sup> De två expertgrupperna är: Expertgruppen för pediatrik nutrition och Expertgruppen för kost och hälsofrågor.

<sup>23</sup> Trichopoulou et (2000) European Policy on Food Safety. rapport till Europaparlamentet.

<sup>24</sup> För en beskrivning av EU-systemet och ett urval av nationella system, se bilaga 3.

terna och de länder som i dag har integrerade lösningar är normalt länder som av olika skäl inte har genomfört någon strukturreform.<sup>25</sup>

### 10.5.1 Riskanalys i EU

Inom EU råder i dag en strikt funktionell och institutionell separation. För riskhantering ansvarar kommissionen genom Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd (DG Sanco). För riskvärdering ansvarar Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA). Riskkommunikationsansvaret är delat. DG Sanco kommunicerar åtgärder och EFSA vetenskapliga bedömningar.

DG Sanco bildades år 1999 varigenom ansvaret för riskhantering inom hela livsmedelskedjan samlades i ett generaldirektorat. Till DG Sanco överfördes konsumentfrågor, Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) och de vetenskapliga kommittéerna från tidigare generaldirektorat XXIV samt ärenden om livsmedelshygien för animaliska livsmedel, veterinärmedicin, foder, växthälsa, växtskyddsmedel och förökningsmaterial i fråga om växtproduktion från generaldirektorat VI. Från generaldirektorat V överfördes folkhälsofrågor och utvecklingsuppgifter inom livsmedelslagstiftningen från generaldirektoratet för näringsliv.

EFSA inrättades år 2002 genom förordning (EG) nr 178/2002 och är en självständig myndighet under kommissionen med ansvar för att tillhandahålla vetenskaplig rådgivning och vetenskapligt och tekniskt stöd för gemenskapens lagstiftning och politik inom alla områden som har direkt eller indirekt relevans för livsmedels- och fodersäkerheten. Myndigheten ska samla in och analysera uppgifter för att göra det möjligt att karaktärisera och övervaka risker som har direkta eller indirekta effekter på livsmedels- och fodersäkerheten inklusive djurhälsa, djurskydd och växtskydd. Myndighetens uppgifter ska även inbegripa vetenskaplig rådgivning och tekniskt stöd i fråga om nutrition samt andra produkter än livsmedel och foder som rör genetiskt modifierade organismer. EFSA har följaktligen det huvudsakliga ansvaret för riskvärdering inom EU.

EFSA:s organisation består av en styrelse, en verkställande direktör med ett sekretariat, en rådgivande grupp (Advisory Forum) samt en vetenskaplig kommitté och vetenskapliga paneler med vidhängande arbetsgrupper. Riskvärderingen utförs i myndighetens vetenskapliga kommitté och paneler som består av drygt 500

<sup>25</sup> Vos, E. och Wendler, F. (2006.) Food Safety Regulation in Europe, Oxford: Intersentia.



oberoende experter från hela världen.<sup>26</sup> EFSA tillhandahåller sekretariat för den vetenskapliga kommittén och panelerna. Myndigheten har i dag cirka 320 anställda.

I den vetenskapliga kommittén och de vetenskapliga panelerna finns för närvarande totalt 9 svenska experter. De är verksamma vid Livsmedelsverket (3), Naturvårdsverket (1), SVA (2) Sveriges lantbruksuniversitet (2) och Universitetssjukhuset i Lund (1). Personerna deltar som enskilda experter, inte som representanter för de myndigheter och organisationer vid vilka de normalt är verksamma.

EFSA har initierat ett system med nationella kontaktpunkter (Focal Points) i medlemsstaterna som en länk mellan EFSA och de nationella livsmedelssäkerhetsmyndigheterna. Det primära uppdraget för kontaktpunkterna är att vara ett stöd för medlemsstaternas representanter i EFSA:s Advisory Forum. Det omfattar bland annat att utbyta information om viktiga riskvärderingar i EFSA och medlemsstaten, resultat av relevanta forskningsprojekt, pågående riskvärderingar och vetenskapliga yttranden samt upprätthålla en databas över experter inom livsmedelssäkerhetsområdet i medlemsstaten. Livsmedelsverket är EFSA:s kontaktpunkt i Sverige.<sup>27</sup>

Kommissionen har genom DG Sanco det fulla ansvaret för att meddela riskhanteringsåtgärder. Riskhanteringsbesluten grundas på de vetenskapliga riskvärderingarna men också på andra relevanta faktorer. Beslut fattas i konsultation med Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa (SKLD). Kommittén är indelad i åtta sektioner med ansvar för olika områden.<sup>28</sup> Kommissionen är ordförande för kommittén som består av representanter för medlemsstaterna.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> För närvarande finns en vetenskaplig kommitté och 10 vetenskapliga paneler: Panel on animal health and welfare, Panel on food additives and nutrient sources added to food, Panel on biological hazards, Panel on food contact materials, enzymes, flavourings and processing aids, Panel on contaminants in the food chain, Panel on additives and products or substances used in animal feed, Panel on genetically modified organisms, Panel on dietetic products, nutrition and allergies, Panel on plant protection products and their residues och Panel on plant health.

<sup>27</sup> När det gäller riskvärdering av växtskadegörare har även arbetet inom EPPO stor betydelse. Inom EU, under rådsarbetsgruppen för växtskyddschefer pågår ett arbete med att kartlägga de olika organ som arbetar med riskanalys samt definiera riskanalysens olika steg.

<sup>28</sup> Denna kommitté inrättades genom den allmänna livsmedelslagen och ersatte ett antal tidigare vetenskapliga kommittéer. De åtta sektionerna är: General food law, Biological safety of the food chain, Toxicological safety of the food chain, Controls and import conditions, Animal nutrition, Genetically modified food and feed and environmental risk, Animal health and animal welfare, and Phytopharmaceuticals.

<sup>29</sup> Beslut om riskhanteringsåtgärder för växter och växtskadegörare fattas i ständiga kommittén för fytosanitära frågor (SCPH).

Både Kommissionen och EFSA har ett ansvar för riskkommunikation, det vill säga för att kommunicerar sina slutsatser, åtgärder och andra erfarenheter sinsemellan och till allmänheten.

### 10.5.2 Riskanalys i nationella system

Myndighetsstrukturreformerna på nationell nivå har, i likhet med reformerna inom EU, primärt syftat till att skapa en funktionell separation mellan riskhantering och riskvärdering och därigenom ett ökat förtroende för livsmedelspolitiken och förvaltningen av densamma. Sverige tillhör i dag en minoritet av medlemsstaterna i EU (och andra länder i närområdet) som inte har genomfört någon reform av myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan generellt och av riskanalysens organisering specifikt.<sup>30</sup>

Det faktum att reformerna har haft ett gemensamt syfte innebär dock inte att de nationella systemen i dag är identiskt uppbyggda. Olika länder har valt olika modeller för riskanalysens organisering: friliggande riksvärderingsinstitut bland annat i Danmark, Frankrike, Tyskland och Österrike, vetenskapligt råd bland annat i Irland och Storbritannien, riskvärderingsenhet i bland annat Finland samt vetenskaplig kommitté bland annat i Norge.<sup>31</sup> Nedan illustreras med exempel från de nationella systemen de olika modellerna för riskanalysens organisering.

#### Vetenskapligt råd, Irland

Food Safety Authority of Ireland (FSAI) är en självständig myndighet under Department of Agriculture, Fisheries and Food. FSAI. Den bildades år 1998 och ska enligt lag bedriva sin verksamhet på vetenskaplig grund och utveckla livsmedelsstandarder på grundval av den bästa vetenskapliga rådgivningen. Myndigheten har både ett ansvar för riskhantering (samordna kontroll) och ett riskvärderingsansvar. Vid FSAI finns sedan år 2000 ett vetenskapligt råd med uppdrag att bistå myndigheten med vetenskapligt baserad rådgivning och riskvärdering, bland annat rörande säkerhet och

<sup>30</sup> Det ska dock framhållas att Livsmedelsverket gjort vissa interna organisatoriska förändringar som delvis kan ses som en anpassning till principen om att upprätthålla en funktionell separation mellan riskvärdering och riskhantering. Livsmedelsverket införde år 2000 en ny avdelningsstruktur där bland annat riskhantering (normering och kontroll) och riskvärdering hanteras inom separata avdelningar, men alljämnt inom samma myndighet.

<sup>31</sup> Se Generaldirektoratet för hälsa och konsument säkerhet, Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor, landprofiler.

hygien och nutrition. Det vetenskapliga rådet består av 15 externa experter från olika discipliner. Till rådet finns också knutna ett antal tematiska undergrupper, vilka för närvarande är fem till antalet. För att belysa specifika frågeställningar som kräver särskild expertis tillsätter rådet också temporära arbetsgrupper. FSAI är EFSA:s kontaktpunkt på Irland.

### Vetenskaplig kommitté, Norge

Vitenskapskomiteen for mattrygghet i Norge är en självständig myndighet under Helse- och omsorgsdepartementet. Den bildades år 2004 som en del i en genomgripande omstrukturering av livsmedelsförvaltningen i Norge. Kommitténs huvuduppgift är att för den riskhanterande myndigheten Mattilsynet utföra riskvärderingar om förhållanden som har direkt eller indirekt betydelse för hälsosäsig säker mat inom hela livsmedelskedjan. För att säkerställa riskvärderingens oberoende är dels kommittén en självständig myndighet och dels ansvaret för kommittén som riskvärderare och Mattilsynet som riskhanterare fördelat mellan två olika departement. Vetenskapskommittén består av en huvudkommitté med 15 medlemmar samt nio permanenta undergrupper för specifika områden med vardera cirka 10 medlemmar.<sup>32</sup> Medlemmarna i huvudkommittén och dess undergrupper är externa experter normalt verksamma vid universitet och expertmyndigheter. Experterna förväntas i första hand utföra riskvärderingsuppdragen inom ramen för sina ordinarie uppdrag, det vill säga utan särskild ersättning från kommittén. Sekretariatet vid kommittén består av 12 medarbetare och bistår huvudkommittén och undergrupperna med tekniskt och administrativt stöd. Vetenskapskommittén är EFSA:s kontaktpunkt i Norge.

### Riskvärderingsenhet, Finland

Livsmedelssäkerhetsverket i Finland (Evira) bildades år 2006 och är en självständig myndighet under Jord- och skogsbruksministeriet. Myndigheten ansvarar både för riskhantering (samordna och till

---

<sup>32</sup> De nio panelerna är: Hygien och smittämnen, Växtskyddsmedel, Genmodifierade organismer, Tillsatser, aromer, förpackningar och kosmetika, Föreningar, naturliga gifter och medicinrester, Foder till terrestiska och akvatiska djur, Näringsämnen, dietiska produkter, nya livsmedel och allergi, Djurhälsa och djurskydd samt Växtskydd.

viss del utföra operativ kontroll) och riskvärdering. Därtill bedriver myndigheten laboratorieverksamhet och viss tillämpad forskning. Vid myndigheten finns en särskild enhet för riskvärdering med 25 medarbetare, varav 18 finansieras via anslag och 7 genom externa tidsbegränsade medel. Enheten utför dels riskvärderingar på uppdrag av Jord- och skogsbruksministeriet, dels de riskvärderingar som myndigheten själv initierar. För att skapa en funktionell separation av riskvärdering och riskhantering inom Evira är riskvärderingsenheten organisatoriskt underställd överdirektören medan verksamhet i övrigt (exklusive köttkontrollen) är underställd generaldirektören. Det finns inga särskilt anslagna medel för riskvärdering, utan verksamheten finansieras inom ramen för det totala anslaget för Evira, vilket generaldirektören ytterst beslutar om. I riskanalysen sker fortlöpande kontakter mellan riskvärderare och riskhanterare inom myndigheten. Evira är EFSA:s kontaktpunkt i Finland.

### Riskvärderingsinstitut, Frankrike

Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) bildades 1998 och är en självständig myndighet under Jordbruksministeriet, Finansministeriet och Hälsoministeriet. AFSSA ansvarar för riskvärdering inom hela livsmedelskedjan. Därtill bedriver myndigheten laboratorieverksamhet och tillämpad forskning. Riskvärderingen sker i första hand på uppdrag av de tre ministerierna som gemensamt ansvarar för AFSSA, men myndigheten kan också på eget initiativ göra riskvärderingar. AFSSA har cirka 1 100 medarbetare och därtill omkring 600 externa experter knutna till myndigheten i olika rådgivande grupper. AFSSA är EFSA:s kontaktpunkt i Frankrike.

## 10.6 Överväganden och förslag

### 10.6.1 Vetenskapligt råd för riskvärdering

**Utredningens förslag:** För riskvärdering bör det inrättas ett vetenskapligt råd för riskvärdering inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd och fytosanitärt växtskydd samt nutrition. Det vetenskapliga rådet bör vara ett särskilt organ knutet till Livsmedelsäkerhetsmyn-

digheten och i första hand utföra de riskvärderingar som myndigheten begär, men rådet bör även ha initiativrätt till riskvärderingar.

Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör i egenskap av myndighet för det vetenskapliga rådet vara EFSA:s nationella kontaktpunkt i Sverige.

Till stöd för det vetenskapliga rådet bör det vid myndigheten finnas ett sekretariat som bistår i beredningen av ärendena.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen har tidigare föreslagit att ansvaret för riskhantering i form av regelarbete och kontroll inom livsmedelskedjan ska samlas vid den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten varför fokus här ligger på riskvärdering och relationen mellan riskhantering och riskvärdering.

Den gemensamma livsmedelslagstiftningen och andra internationella regelverk ställer krav på att regler och andra beslut om åtgärder ska vila på vetenskaplig grund. I anslutning till detta lyfts riskanalys fram som en systematisk metod för framtagande och hantering av vetenskapliga underlag. Kraven på riskanalys innebär att riskvärderingskapacitet i någon form är nödvändig. Vidare innebär de procedurkrav som gäller vid framtagande av internationella regler att riskvärderingskapacitet är en förutsättning för att kunna ta initiativ till reglering och fatta beslut om åtgärder. Utredningen anser att det är en uppgift för staten som riskhanterare att säkerställa att reglering och andra åtgärder vilar på vetenskaplig grund. Det innebär dock inte att staten nödvändigtvis måste utföra alla riskvärderingsmoment i egen regi eller genom statliga myndigheter.

Riskvärdering avser en formaliserad vetenskaplig process för att utarbeta vetenskapliga bedömningar av risker mot människors, djurs och växters hälsa kopplade till livsmedel, foder, djursjukdomar och växtskadegörare. Processens specifika utformning varierar något mellan olika sakområden. Till grund för de vetenskapliga bedömningarna ligger i normalfallet befintlig forskning. Grundforskning är i första hand en uppgift för universitet och högskolor. Tillämpad forskning och undersökningar utförs inte sällan vid expert- och förvaltningsmyndigheter. De nationella lösningarna varierar med avseende på i vad mån riskvärderingsorganen utför egen forsknings- och undersökningsverksamhet. Utredningen anser att den primära uppgiften för ett riskvärderingsorgan är att bedöma det befintliga kunskapsläget, inte att bedriva forsknings-

och undersökningsverksamhet. EFSA är ett exempel på ett specialiserat riskvärderingsorgan som inte bedriver egen forsknings- och undersökningsverksamhet.

Risikanalyansvaret är inte tydliggjort genom hela den svenska livsmedelskedjan. Det formella ansvaret för riskhantering och riskvärdering är tydliggjort när det gäller livsmedel, foder och djurhälsa, men när det gäller djurskydd och växtskydd saknas formellt ansvariga för riskvärdering. Vidare kan konstateras att det i dag finns två (eller tre) parallella modeller för riskanalysens organisering. Inom livsmedelsområdet har en myndighet (Livsmedelsverket) ansvar för både riskvärdering och riskhantering. Inom områdena foder och djurhälsa har en myndighet (SVA) ansvar för riskvärdering och en annan myndighet (Jordbruksverket) ansvar för riskhantering. Det senare gäller i praktiken också inom djurskyddsområdet genom att Jordbruksverket i egenskap av riskhantare normalt anlitar Sveriges lantbruksuniversitet för att utföra riskvärderingar. Inom växtskyddsområdet är Jordbruksverket riskhantare medan det formellt saknas riskvärderare. I den mån riskvärdering överhuvudtaget förekommer utförs denna av Jordbruksverket. Riskvärderingens oberoende varierar sålunda mellan olika områden. Inom foder- och djurområdet råder funktionell separation mellan myndigheter och inom livsmedelsområdet funktionell separation inom en myndighet medan det inom växtområdet inte råder någon funktionell separation.

Med antalet riskvärderingar som utgångspunkt avsätts mest resurser för riskvärderingar av livsmedel och djurhälsa. Inom foder- och djurskyddsområdet är resurserna mindre medan de inom växtskyddsområdet är i princip obefintliga. Myndigheterna har framfört uppfattningen att behovet av riskvärderingar överstiger resurserna.

Att inga riskvärderingar som uppfyller internationella riktlinjer utförs, som till exempel är fallet inom växtskyddsområdet, är problematiskt eftersom sanitära och fytosanitära åtgärder enligt det internationella regelverket måste grundas på riskvärderingar. Det innebär att Sverige när det gäller ny reglering är helt beroende av de riskvärderingar som tas fram av internationella organ eller av enskilda medlemsstater. För att dessa riskvärderingar ska vara användbara krävs att de är tillämpbara även på de förhållanden som råder i Sverige. Utan egen riskvärderingskapacitet är det inte heller möjligt att ta initiativ till reglering.

Kompetensen att bedriva riskvärderingsprocesser i enlighet med de internationella riktlinjer som gäller för olika områden uppgår till

totalt 25 till 30 personer, varav merparten finns vid Livsmedelsverket och SVA. Inom djurskyddsområdet saknar myndigheterna i princip egen kompetens medan det inom växtskyddsområdet förefaller saknas nationell kompetens. Myndigheterna har framfört uppfattningen att det finns ett behov av att bygga upp och stärka denna kompetens.

Utredningen anser att nuvarande ordning med delat och delvis otydligt ansvar samt olika parallella modeller för riskanalysens organisering bör ersättas med en för livsmedelskedjan heltäckande och enhetlig modell som samlar resurserna och kompetensen för riskvärdering. Med heltäckande avses att den nya modellen bör omfatta hela livsmedelskedjan, det vill säga riskvärdering inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd och fytosanitärt växtskydd samt nutrition. Med enhetlig avses att riskvärderingsorganets ansvar bör avspegla den föreslagna Livsmedelssäkerhetsmyndighetens ansvar för riskhantering.

Till följd av den gemensamma livsmedelslagstiftningen inom EU och internationella regler om handel och skyddsåtgärder kan inte det svenska systemet för riskanalys betraktas isolerat från det internationella systemet.

Inom EU och i många länder som berörs av den gemensamma livsmedelslagstiftningen har det under senare år genomförts reformer av livsmedelsförvaltningen generellt och riskanalysens organisering specifikt. Reformerna har genomgående syftat till att skapa en funktionell separation mellan riskvärdering och riskhantering och därigenom ett ökat förtroende för livsmedelspolitiken och förvaltningen av densamma. Sverige tillhör i dag en minoritet av medlemsstaterna i EU (och andra länder i närområdet) som inte har genomfört någon reform av myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan

Riskvärdering utförs i dag i stor utsträckning i internationella fora och ligger till grund för internationella regler. Globalt är arbetet i Codex Alimentarius, Världspannsorganisationen för djurhälsa och Internationella växtskyddskonventionen med tillhörande riskvärderingsorgan viktigt. Regionalt inom EU är de riskvärderingar som EFSA gör viktiga för utvecklingen av gemenskapens regelverk.

EFSA har initierat ett system med nationella kontaktpunkter (Focal Points) i medlemsstaterna. Kontaktpunkterna ska bland annat förmedla information om viktiga riskvärderingar i EFSA och medlemsstaten och relevanta forskningsprojekt. Utredningen anser att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten i egenskap av värd för det

vetenskapliga rådet för riskvärdering bör vara nationell kontaktpunkt för EFSA.

Utredningen har i detta sammanhang övervägt flera olika alternativ: ett fristående riskvärderingsinstitut med laboratorie- och forskningsverksamhet, en fristående vetenskaplig kommitté bestående av externa experter, ett vetenskapligt råd bestående av externa experter men kopplat till den riskhanterande myndigheten samt en riskvärderingsenhet inom den riskhanterande myndigheten.

De olika modellerna har både för- och nackdelar. Samverkan mellan riskvärderare och riskhanterare underlättas om en myndighet har ansvaret för både riskvärdering och riskhantering. Öberoendet är större om ansvaret för riskvärdering och riskhantering är uppdelat mellan myndigheter. Flexibiliteten är större med extern expertis. Kontinuiteten är större med intern expertis. Kostnaderna bör vara lägre med extern expertis jämfört med intern expertis.



Figur 10.2 Olika riskanalysmodellens för och nackdelar

<i>Vetenskapligt råd</i>	<i>Vetenskaplig kommitté</i>
+Samarbete riskvärderare och riskhanterare.	+Oberoende/trovärdighet
+Flexibilitet	+Flexibilitet
+Kostnad	+Kostnad
- Oberoende/trovärdighet	- Samarbete riskvärderare och riskhanterare
- Kontinuitet	- Kontinuitet
<i>Riskvärderingsenhet</i>	<i>Riskvärderingsinstitut</i>
+Samarbete riskvärderare och riskhanterare.	+Oberoende/trovärdighet
+Kontinuitet	+Kontinuitet
- Kostnad	- Kostnad
- Oberoende/trovärdighet	- Samarbete riskvärderare och riskhanterare
- Kontinuitet	- Flexibilitet

Utredningen anser att det primära är att säkerställa tillgång på riskvärderingar som möter riskhanterings behov. Det talar för organisatoriska modeller som underlättar samarbete mellan riskvärderare och riskhanterare, det vill säga vetenskapligt råd respektive riskvärderingsenhet. För att möta riskhanterings behov bör riskvärderingsorganets primära uppgift vara att utföra de riskvärderingar som den riskhanterande myndigheten begär. Detta utesluter dock inte att riskvärderingsorganet även har initiativrätt till riskvärderingar.

Samtidigt är det givetvis viktigt säkerställa riskvärderingens oberoende och därigenom lägga grunden för ett förtroende för politik och förvaltning. Utredningen bedömer att det i Sverige i dag finns ett grundläggande förtroende för politiken och förvaltningen inklusive de vetenskapliga underlagen. Detta gäller generellt för de olika delarna av livsmedelskedjan, möjligen med undantag för nutritionsområdet inom vilket rådgivningens vetenskaplig grund har ifrågasatts. Samtliga modeller för funktionell separation mellan riskvärdering och riskhantering förfaller sålunda kunna skapa förtroende.

Riskvärdering kräver ofta specifik vetenskaplig expertis. Att inom en myndighet upprätthålla kompetens inom hela livsmedelskedjan är mycket svårt och resurskrävande och sannolikt särskilt svårt i befolkningsmässigt små länder, såsom Sverige, med ett jämförelsevis litet antal experter. Det bör vara mindre kostsamt att anlita externa experter för riskvärderingsuppdrag, vilka utförs som

en deluppgift inom ramen för tjänster vid universitet, expertmyndigheter och andra forskningsorgan. Det internationella mönstret är att storskaliga riskvärderingsinstitut främst återfinns i befolkningmässigt stora länder medan olika typer av nätverkslösningar främst återfinns i mindre länder. Mindre länder förefaller också i högre grad förlita sig på det internationella samarbetet kring riskvärderingar. I detta sammanhang kan också noteras att nätverkslösningar även tillämpas inom internationella riskvärderingsorgan, såsom EFSA. Utredningen anser att det faktum att Sverige är ett litet land befolkningmässigt talar för nätverksbaserade lösningar som använder extern expertis i kombination med ett aktivt deltagande i det internationella samarbetet.

Samtidigt är det givetvis viktigt att upprätthålla kontinuitet med avseende på kompetens, bland annat för att snabbt kunna göra riskvärderingar i akuta situationer. Detta behov ska dock inte överskattas. Merparten av riskvärderingarna bör utgöra underlag för regelarbete som bedrivs mer långsiktigt. Möjligen varierar logiken något mellan olika segment, exempelvis kan det vara så att utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar ställer särskilda krav på snabb hantering. Utredningen anser att behovet av kontinuitet lämpligen tillgodoses genom att ett särskilt riskvärderingssekretariat inrättas vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Sekretariatet bör ha till uppgift att bistå det vetenskapliga rådet som föreslås med beredning av riksvärderingsärenden.

Utredningen anser sålunda att det vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör inrättas ett vetenskapligt råd i kombination med ett sekretariat för riskvärdering.

Det vetenskapliga rådet bör inrättas som ett särskilt organ vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och regleras genom myndighetens instruktion. Rådet bör ledas av en vetenskapligt meriterad ordförande, som är oberoende i förhållande till myndigheten, och i övrigt bestå av en majoritet av externa experter. Regeringen bör utse rådets medlemmar för att markera rådets oberoende. De granskningar som rådet ska göra kan antingen ske på initiativ av Livsmedelssäkerhetsmyndigheten eller regeringen eller på eget initiativ.

För att främja ett effektivt deltagande i det internationella arbetet anser utredningen att de vägledande principerna för det nationella arbetet inom det vetenskapliga rådet bör vara att identifiera problemställningar som EFSA bör hantera, följa och göra inspel, särskilt gällande specifikt svenska förhållanden, till pågående processer i EFSA samt endast undantagsvis efterpröva av EFSA:s

riskvärderingar. Av detta följer vidare att särskilt viktiga uppgifter för det vetenskapliga rådet bör vara att analysera specifikt svenska förhållanden som inte hanteras inom EFSA samt förhållanden som inte är harmoniserade inom EU.

I egenskap av värmyndighet för det vetenskapliga rådet bör Livsmedelssäkerhetsmyndigheten vara EFSA:s kontaktpunkt i Sverige. Detta bör regleras som en uppgift i myndighetens instruktion.

Sekretariatet för riskvärdering består av personal anställd vid Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Det bör utgöra en särskild organisatorisk enhet som är självständig i förhållande till myndighetens riskhanteringsfunktioner.

## 11 Myndigheten för havsresurser och fiske

**Utredningens förslag:** Fiskeriverket bör utvecklas till en myndighet för havsresurser och fiske genom att ges ett övergripande nationellt samordningsansvar för förvaltningen av havet och dess resurser. Den ombildade myndigheten bör benämnas Myndigheten för havsresurser och fiske.

Myndigheten ska främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket.

Myndighetens huvudsakliga uppgifter bör vara; att ha övergripande nationellt samordningsansvar för statliga insatser rörande havet och dess resurser; att verka för ett rikt och varierat fiskbestånd samt ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske och vattenbruk; att ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen; att ha övergripande nationellt samordningsansvar för frågor som rör vattenbruket; att stärka fisketurismen samt öka allmänhetens fiskemöjligheter; att bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet för myndighetens övriga arbetsuppgifter, samt; att medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt.

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

När det gäller myndigheternas uppgifter inom livsmedelskedjan har utredningen föreslagit att det bör inrättas en livsmedelssäkerhetsmyndighet med ett sammanhållet ansvar för såväl normering och offentlig kontroll som laboratorie- och forskningsverksamhet inom hela livsmedelskedjan. Detta förslag har inte några påtagliga,

direkta konsekvenser för den verksamhet som idag bedrivs vid Fiskeriverket.

För att göra detta har utredningen när det gäller myndigheternas uppgifter utanför livsmedelskedjan, det vill säga merparten av verksamheten vid Jordbruksverket och Fiskeriverket, gentemot nuvarande ordning prövat två huvudalternativ. Det ena alternativet avser en utveckling utifrån nya politiska perspektiv inom EU av Jordbruksverket i riktning mot en landsbygdsutvecklingsmyndighet och av Fiskeriverket i riktning mot en havsresursmyndighet. Det andra alternativet avser en sammanhållen jordbruks- och fiskerimyndighet med ansvar för både jordbruks- och fiskeripolitikens förvaltning.

Båda dessa organisatoriska alternativ innebär en renodling av verksamheten utifrån grundläggande förvaltningspolitiska principer samt en omprövning av skälen för konkurrensutsatt verksamhet respektive forskningsverksamhet.

Utredningens analys visar på väsentliga brister i den nuvarande förvaltningen av fiskeripolitiken för vilken Fiskeriverket i huvudsak ansvarar på nationell nivå. Det nationella handlingsutrymmet för bevarandeåtgärder (nationell reglering) används inte tillräckligt aktivt för en hållbar förvaltning av fiskresurserna. Administrationen av strukturstöden till fisket brister i kvalitet och effektivitet, vilket riskerar leda till att kommissionen riktar återbetalningskrav mot Sverige. Fiskerikontrollen uppfyller inte den gemensamma fiskeripolitikens krav enligt lagstiftningen. Vidare anser utredningen att Fiskeriverket inte tillräckligt har prioriterat uppgifterna att verka för ett hållbart vattenbruk samt att medverka till att stärka fisketurismen och öka allmänhetens fiskemöjligheter. Forsknings- och utvecklingsverksamheten uppvisar genomsnittlig kvalitet och låg produktivitet.

Därutöver lider fiskeripolitiken och dess förvaltning av förtroendeproblem, vilka till stor del är en följd av att politiken och förvaltningen inte har följt den vetenskapliga rådgivningen och därigenom inte har lagt grunden för en hållbar förvaltning av fiskresurserna.

En ombildning av Fiskeriverket till en myndighet för havsresurser och fiske skulle återspegla det faktum att det inom EU har utvecklats ett nytt integrerat maritimt perspektiv i syfte att främja en hållbar förvaltning av havet och dess resurser. Med anledning av detta ombildades under 2008 det tidigare Generaldirektoratet för fiskeri (DG Fish) till Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske

(DG Mare). På svensk nationell nivå finns idag inte någon myndighet som har ett övergripande samordningsansvar för havet och dess resurser, utan ansvaret är delat mellan flera olika myndigheter. För vissa frågor förefaller det saknas ett tydligt nationellt myndighetsansvar. Det delade och otydliga ansvaret för förvaltningen av havet och dess resurser är en brist och samtidigt ett hinder för en effektiv förvaltning. Utredningen anser mot denna bakgrund att det är angeläget att den nationella förvaltningen av havet och dess resurser förstärks. Detta sker lämpligen i ett första steg genom att en central myndighet tilldelas ett övergripande nationellt samordningsansvar för havet och dess resurser.

En av utredningens grundläggande vägledande principer vid utformningen av den nya myndighetsstrukturen är att den nationella ansvarsfördelningen mellan myndigheter bör anpassas till den ansvarsfördelning som råder inom EU och till EU-kommissionens organisation av generaldirektoraten. Det skapar en tydlig nationell ansvarsfördelning som underlättar såväl den nationella tillämpningen av gemensamma regelverk som det svenska EU-arbetet. Givet att DG Mare ansvarar för förvaltningen av både den gemensamma fiskeripolitiken och det integrerade maritima perspektivet bör enligt denna logik den nationella myndighet som ansvarar för förvaltningen av fiskeripolitiken även ges ett ansvar för förvaltningen av havet och dess resurser.

Utredningen har även övervägt möjligheten att inrätta en gemensam jordbruks- och fiskemyndighet. Denna lösning skulle som utredningen ser det medföra flera fördelar. Den skulle möjliggöra en mer samlad förvaltning av två av de traditionella primärnäringsarna och främja en hållbar produktion. Inom både jordbruks- och fiskeripolitiken finns en tydlig miljödimension. Det idag uppdelade myndighetsansvaret för jordbruk och fiske försvårar en integrerad hantering av miljöproblem på land och i vatten. Det för Sverige prioriterade Östersjöarbetet illustrerar vikten av en integrerad hantering genom att övergödning orsakad bland annat av jordbruksverksamhet är ett av de största miljöproblemen i havet. Den miljömässiga kopplingen mellan fiske och jordbruk är dock kanske allra tydligast när det gäller insjöar och vattendrag. Det förekommer också att vattenbruk och jordbruk bedrivs i anslutning till varandra. En gemensam jordbruks- och fiskemyndighet skulle skapa ett mer sammanhållet ansvar för vilt levande fisk och odlad fisk generellt samt för vattenbruk specifikt. Vidare finns inom både jordbrukspolitiken och fiskeripolitiken åtgärder i form av stöd som

syftar till att främja landsbygdsutveckling. En gemensam jordbruks- och fiskemyndighet skulle underlätta ett mer sammanhållet perspektiv på primärnäringarna och hur dessa kan bidra till en hållbar utveckling på landsbygden.

Inrättandet av en jordbruks- och fiskemyndighet skulle även möjliggöra effektiviseringar genom att samla kompetensen inom regelarbetet och EU-arbetet i vidare bemärkelse samt möjliggöra utveckling och användning av gemensamma IT-system och administrativa rutiner inom stödadministrationen. Den senare vinsten gäller främst administrationen av fiskestöden, vilka i jämförelse med jordbruksstöden är av mycket liten omfattning. En integrerad administration av fiske- och jordbruksstöd på nationell nivå skulle även skapa förutsättningar för effektivare samarbete mellan central och regional nivå genom att antalet centrala myndigheter som länsstyrelserna ska samordna sin verksamhet med skulle minska. Vidare skulle det inom stödadministrationen skapa förutsättningar för en jämnare arbetsbelastning över året och därigenom en effektivare resursanvändning.

Sammantaget anser utredningen att Fiskeriverket bör ombildas till en myndighet för havsresurser och fiske. Utredningen bedömer att den långsiktiga ansvarsmässiga anpassning till det nya maritima perspektivet inom EU, som den föreslagna lösningen innebär, överväger de i huvudsak kortsiktiga administrativa effektiviseringsvinster som skulle möjliggöras med en gemensam jordbruks- och fiskemyndighet.

Utredningen vill dock samtidigt understryka vikten av att de konstaterade bristerna i den verksamhet som idag bedrivs vid Fiskeriverket åtgärdas. Detta bör enligt utredningens bedömning i flertalet fall vara möjligt genom interna förändringar. Bevarandeåtgärderna kan användas mer aktivt genom att en större del av det nationella handlingsutrymmet för normering används av regeringen och den myndighet som ansvarar för fiskeripolitikens förvaltning. Administrationen av stöd till fisket kan effektiviseras bland annat genom förbättrade rutiner och ett utvecklat samarbete med länsstyrelserna. Fiskerikontrollen kan stärkas bland annat genom utvecklade riskanalyser, omprioritering mellan olika kontrollåtgärder utifrån analyser av vilka åtgärder som är mest kostnadseffektiva samt genom en förbättrad samordning med Kustbevakningen som ansvarar för sjökontrollen. Inom vissa områden har även interna förändringsprocesser initierats.

När det gäller forsknings- och utvecklingsverksamheten bedömer utredningen dock att bristerna i kvalitet och produktivitet samt framförallt i förtroende för den vetenskapliga rådgivningen inte helt kan hanteras genom interna förändringar. Merparten av forskningen bör drivas vidare för att tillgodose behovet av vetenskaplig rådgivning, men verksamheten bör delvis omstruktureras i syfte att uppnå en fullgod kvalitet och produktivitet samt återskapa förtroende för fiskeripolitiken och dess förvaltning.

Utredningens förslag att utveckla Fiskeriverket till en myndighet för havsresurser och fiske innebär att huvuddelen av de uppgifter som Fiskeriverket idag utför även ska utföras av den ombildade myndigheten. I de två följande kapitlen redovisas därför endast förslag och bedömningar som innebär att den ombildade myndigheten tillförs nya eller fräntas befintliga uppgifter samt förslag och bedömningar som syftar till att vidareutveckla uppgifter som Fiskeriverket i dag utför.



## 12 Från fiskeri till havsresurser

Fiskeripolitiken är en fullt utvecklad gemensam politik inom EU.<sup>1</sup> Utöver de internationella fiskeavtalen kan politiken indelas i tre insatsområden. Bevarandeåtgärder syftar till att förhindra att fiskresursen överutnyttjas. Strukturåtgärder och andra stöd till fisket syftar till att omstrukturera och utveckla fiskerinäringen. Kontrollåtgärder syftar till att säkerställa att fiskeripolitikens regelverk efterlevs.

Fiskeripolitikens inriktning har över tid förskjutits från näringsfrämjande i riktning mot en hållbar förvaltning av fiskresurserna.<sup>2</sup>

### 12.1 Nytt maritimt perspektiv

Inom EU har det på senare tid utvecklats ett integrerat maritimt perspektiv – en havspolitik. Avsikten är att utveckla ett holistiskt synsätt för havens förvaltning och bryta den rådande fragmenteringen i form av separata strategier för fiske, sjötransport, industri, kustregioner, havsenergi, havsmiljö och andra relevanta områden. Det maritima perspektivet är ett verktyg för tvärsektorieell samordning. Det finns i dag inte några planer på att samla det formella ansvaret för de olika sektorerna inom ett generaldirektorat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Grunden för den gemensamma fiskepolitiken följer av rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

<sup>2</sup> År 1983 tillkom den gemensamma fiskeripolitiken i EU som en gemensam lagstiftning direkt tillämplig i medlemsstaterna. År 2002 genomfördes en omfattande reform i syfte att göra fisket mer miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart. Reformen skulle bland annat förbättra underlaget för beslutsfattandet genom en öppen vetenskaplig rådgivning och ett ökat deltagande från övriga intressenter, öka samstämmigheten med andra åtgärder exempelvis på miljö- och utvecklingsområdet och tydliggöra ansvarsfördelningen, tillämpa försiktighetsprincipen samt införa ett ekosystemperspektiv med förvaltnings- och återhämtningsplaner.

<sup>3</sup> Se Kommissionen (2006) EU:s framtida havspolitik: En europeisk vision för haven och oceanerna.

Bakgrunden till utvecklingen av det integrerade maritima perspektivet (havspolitik) är att haven utnyttjas för en stor mängd aktiviteter varav många ökar i omfattning. Det finns ett behov av att utveckla ett holistiskt perspektiv på havet som resurs samt utveckla en förvaltning som balanserar nyttjandet och bevarandet av havets resurser.

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

Flera medlemsstater tillämpar redan eller går i en riktning mot en integrerad strategi för maritima frågor, bland annat Frankrike, Tyskland, Portugal och Nederländerna. Vissa medlemsstater har samlat ansvaret för maritima frågor vid ett ministerium, såsom Grekland och Spanien, eller har börjat tillämpa ett holistiskt perspektiv som kommer till uttryck i tematiska strategier för bland annat hållbarhet och miljöskydd, såsom Storbritannien och Sverige.<sup>4</sup>

## 12.2 Ansvarsfördelningen inom EU och nationellt

Inom kommissionen ansvarar Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske (DG Mare) dels för förvaltningen av den gemensamma fiskeripolitiken, dels för förvaltningen av det nya maritima perspektivet. Generaldirektoratet för miljö (DG Environment) har det generella ansvaret för miljöfrågor, både på land och till havs.

Uppgiften är att främja hållbar utveckling av de maritima aktiviteterna och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom och utom gemenskapens vatten. Inom ramen för den integrerade maritima policyn ska EU försöka förverkliga den ekonomiska potentialen i haven i harmoni med den marina miljön och kustbefolkningens behov.<sup>5</sup> DG Mare består av tre avdelningar indelade efter geogra-

<sup>4</sup> Kommissionen (2008) Riktlinjer för en integrerad strategi för havspolitik: mot en bästa praxis för integrerade styrelseformer för havet och samråd med intressenter.

<sup>5</sup> Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken ska DG Mare ansvara för bevarande och skötsel av fiskeresurserna i unionens och internationella vatten, inklusive hållbart utnyttjande samt för organisationen av den gemensamma marknaden för fiske och akvakulturprodukter genom marknadsanpassade åtgärder som gynnar hållbart och konkurrensmässigt fiske. DG

fiska områden samt en horisontell avdelning som ska samordna politiken mellan de olika geografiska områdena. Östersjön ingår i samma område som Ishavet och EU:s landinbundna vattenområden.

I samband med bland annat beslut om de årliga tillåtna fångsterna och fiskekvoterna konsulterar EU-kommissionen den Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF). I kommittén är Sverige representerat genom Fiskeriverket. Till kommittén finns knutna ett drygt 20 arbetsgrupper. Deltagarna i arbetsgrupperna utses på grundval av sin kompetens och ska inte representera medlemsstaterna.

På nationell nivå är Fiskeriverket den myndighet som har det övergripande ansvaret för att förvalta fiskeripolitiken samt huvudansvaret för politikens tre insatsområden. För vissa, företrädesvis mindre delar ansvarar dock andra myndigheter. Kustbevakningen ansvarar för fiskerikontrollen till sjöss. Livsmedelsverket ansvarar för kontroll av hygien vid hantering av fisk ombord på fartyg, vid landning, import och transport av fisk samt för att tillse att regler om konsumentinformation efterlevs. Tullverket ansvarar, utöver sedvanliga uppgifter vid import av fisk och fiskprodukter, för kontroll av transportdokument vid import av fisk. Länsstyrelserna utför flera uppgifter inom det fiskeripolitiska området, bland annat administration av stöd som finansieras via Europeiska fiskerifonden.

Det finns i dag ingen nationell myndighet som har ett övergripande ansvar för förvaltningen av havet och dess resurser. Utöver Fiskeriverkets ansvar för att förvalta fiskresurserna är ansvaret delat mellan flera olika myndigheter. Energimyndigheten ansvarar för energiproduktion, energidistribution samt vind- och vågkraft. Försvarmakten ansvarar för vissa konstruktioner, farleder och övervakningsområden i havet. Kammarkollegiet företräder statens rådighet över allmänt vatten. Kustbevakningen genomför maritim miljöövervakning och miljöskyddande insatser till havs samt ansvarar för gränskontroller. Naturvårdverket övervakar den nationella miljöpolitiken och lagstiftningen, utvärderar miljömål samt ansvarar för övervakning och rapportering av miljö-

---

Mare ska främja en hållbar balans mellan tillgängliga fiskresurser och deras utnyttjande, stärka konkurrenskraften i strukturer och hos företag, förbättra marknaden för och bidra till att revitalisera de områden som är beroende av fiske och akvakultur samt att se till att det rättsliga ramverket inom den gemensamma fiskeripolitiken följs och det genomförs effektiva kontroller inom EU. Att främja bättre styrning av den gemensamma fiskepolitiken.

tillståndet i havet. Riksantikvarieämbetet ansvarar för marin arkeologi och marint kulturarv. Sjöfartsverket bedriver hydrografi, sjösäkerhetsinspektion, underhåller viss infrastruktur, kontrollerar att farvägar för skepp är säkra. Statens geologiska undersökning ansvarar för maringeologisk kartläggning och andra undersökningar rörande den marina geologin och mineralutvinning samt för tillståndsgivning för utvinning av sand, grus och sten. Statens geotekniska institut ansvarar för geotekniska frågor. Statens meteorologiska och hydrologiska institut ansvarar för meteorologi och oceanografi, tillämpad forskning, planering och datainsamling om klimat, väder och vatten. För vissa frågor finns ingen tydligt utpekad myndighet.

Den särskilda utredarens tidigare erfarenhet som ordförande för en av landets fem vattenmyndighet och som landshövding i ett län med landets längsta kuststräckor bekräftar bilden av det splittrade nationella ansvaret för havet och dess resurser.

### 12.3 Bevarandeåtgärder

Fiskeripolitiken är ett harmoniserat politikområde. Den gemensamma fiskeripolitiken är huvudsakligen reglerad i EG-förordningar som bygger på artiklarna 32 till 38 i EG-fördraget och lagstiftningen ingår som en del av den gemensamma jordbrukspolitiken. Liksom för den gemensamma jordbrukspolitiken delar EU och medlemsstaterna på behörigheten. Det innebär att regelarbetet till stor del sker på EU-nivå.

De fiskefrågor som ska tas upp inom ministerrådet för jordbruks- och fiskefrågor förbereds i de permanenta representanternas kommitté, Coreper I.<sup>6</sup> Fiskeriverket bidrar med expertis i de frågor som ambassadörerna diskuterar i detta forum. Inom kommittéologin finns det tre kommittéer inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken: kommittén för fiskets och vattenbrukets struktur,

---

<sup>6</sup> Det är en kommitté som består av medlemsstaternas EU-ambassadörer. Corepers uppgift är att bistå rådet genom att förbereda dess möten. Ordförande är den ambassadör vars land är ordförandeland i rådet. Coreper har en central ställning i EU:s beslutsprocess eftersom den samtidigt är ett forum för dialog, samt en instans för politisk kontroll, eftersom den fastställer riktlinjer för och bevakar arbetet i expertgrupperna. Coreper har till uppgift att bereda de ärenden som står på rådets dagordning (förslag till rättsakter från kommissionen). Coreper försöker nå enighet om varje ärende, men om det inte går kan man också lämna underlag till rådet. Dessutom sätts rådets dagordning efter hur arbetet i Coreper fortskrider. Dagordningen består av A-punkter som godkänns utan debatt eftersom man redan enats i Coreper och av B-punkter som ska debatteras.

kommittén för fiske och vattenbruk samt kommittén för fiskeriprodukter.

Den svenska fiskeripolitiken är en del av den gemensamma fiskeripolitiken. En stor del av de fiskeripolitiska insatserna i Sverige görs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, men det finns även delar som är nationellt reglerade. Den gemensamma fiskeripolitiken är inriktad på att sätta ramar för uttag av de kvoterade fiskarterna i haven medan kust- och inlandsfisket, fritidsfisket och fiskevården i huvudsak regleras nationellt. I linje med detta ankommer det på medlemsstaterna att utfärda de resursreglerande föreskrifter som behövs i sötvattenområdena och avseende fritidsverksamhet.

I den svenska fiskelagstiftningen finns föreskrifter dels för komplettering och verkställighet av den gemensamma fiskepolitiken, dels föreskrifter av helt nationell karaktär. I Sverige regleras det nationella fisket främst genom fiskelagen (1993:787). Fiskelagen reglerar rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. Enligt fiskelagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utfärda föreskrifter dels för fiskevården vilka innebär förbud och begränsningar av fiske i vissa avseenden, dels om vilken hänsyn fisket ska ta till naturvårdens intressen. Regeringen har i huvudsak lämnat föreskrifträtten vidare till Fiskeriverket. Merparten av de nationella detaljföreskrifterna finns därför samlade i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS).

Även miljöbalken ger i vissa fall möjlighet att reglera fisket. Huvuddelen av fisket längs kusterna samt allt fiske inom sötvattenområdena regleras inte genom kvoter utan beståndsvården sker istället genom nationella föreskrifter om begränsningar av fiskets omfattning. För fritidsfisket finns också generella begränsningar av redskapsanvändningen. Fiskeriverket har för närvarande ett 20-tal olika föreskrifter.

Det regelarbete som Fiskeriverket bedriver, såväl utvecklingen av gemensamma regler inom EU som av nationella regler, hanteras vid Avdelningen för resursförvaltning, främst av EU-enheten och Tillträdesenheten.

Till Avdelningen för resursförvaltning hör även Fiskeriverkets utredningskontor. De bistår landets fem miljödomstolar med utredningar rörande byggande i vatten och miljöfarlig verksamhet i sjöar, vattendrag och hav. I utredningskontorens verksamhet ingår en omfattande fältverksamhet och kontoren har utrustning för

provfiske och andra fiskundersökningar i strömvatten, sjöar och kustvatten. Som en del av den externa uppdragsverksamheten bedriver utredningskontoren fiskundersökningar (recipientkontroller) i syfte att kontrollera effekterna på fisk av utsläpp från industrier. Dessa undersökningar sker normalt på uppdrag av företag och i enlighet med ålägganden i vattendomar. Ibland sker undersökningarna inom ramen för olika kontrollprogram och ofta i samarbete med universitet eller konsultföretag. Vidare utför utredningskontoren årliga referensprovfisken inom ramen för den miljöövervakning som finansieras av Naturvårdsverket.

### 12.3.1 Kritik och brister

Det saknas specifika granskningar av det svenska regelarbetet inom fiskeriområdet inom EU. I de utvärderingar som gjorts av det svenska EU-arbetet generellt har det konstaterats att den svenska förvaltningsmodellen i stort sett är ändamålsenlig. De brister som konstaterats är att departementens instruktioner till myndigheterna ibland är otydliga, att myndigheterna inte alltid håller departementet informerat om arbetet och att det i vissa fall är svårt för departementet att få en samlad bild av myndigheternas EU-arbete.

I en nylig granskning som Riksrevisionen utfört av fiskeripolitiken riktas kritik mot att regeringen och Fiskeriverket, utifrån målen och intentionerna med lagstiftningen, inte genomfört någon övergripande rättslig analys av kraven från EU eller vilka möjligheter det finns för regeringen och Fiskeriverket att använda olika styrmedel. Avsaknaden av rättslig analys medför att det saknas överblick över vad som är möjligt för regeringen eller Fiskeriverket att styra på svensk nationell nivå och vad som endast kan påverkas via förhandlingar i EU. Den medför också en brist på transparens för yrkesfiskarna i fråga om vilka regler som följer av EU:s regelverk respektive vilka regler som riksdagen, regeringen och Fiskeriverket har beslutat. Enligt Riksrevisionens bedömning finns det ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken som regeringen och Fiskeriverket inte har använt på ett effektivt sätt för att nå målen. Sverige har möjlighet att införa egna, mer långtgående regler för svenska yrkesfiskare, vilket dock sällan har gjorts. Ett exempel på styrmedel som hade kunnat användas mer effektivt för att nå målen om en miljömässigt hållbar utveckling är minimimått på fisk och maskstorlekar i nät. De flesta

av de svenska reglerna på detta område överensstämmer exakt med EU:s. Fiskeriverket har vidare möjlighet att mer aktivt och i större utsträckning utnyttja sin föreskriftsrätt och sin tillståndsgivning.<sup>7</sup>

## 12.4 Strukturstöd inom fiskeripolitiken

Europeiska fiskerifonden (EFF) är gemenskapens finansiella instrument för att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Stöd som beviljas genom fonden bör sålunda stimulera utvecklingen av en ekonomiskt lönsam fiskesektor som respekterar miljön och bidrar till välbefinnande för den befolkning som har sin försörjning inom fiskesektorn. Projekt som finansieras ska bidra till att upprätta en jämvikt mellan fiskresurser och fiskekapacitet, skydda och uppvärdera miljön och vattens naturresurser, stärka konkurrenskraften och lönsamheten inom sektorn, förbättra livskvaliteten inom fiskeområdena samt främja jämställdhet inom sektorn. Genom fonden kan projekt finansieras som bedrivs av företag, offentliga myndigheter eller representativa organ inom fiskesektorns alla ekonomiska verksamheter, till exempel fångst, odling, hamnverksamhet, beredning, handel, omställning av näringen, förvaltning av fiskresurserna och lokal utveckling.<sup>8</sup>

Det är medlemsstaterna som väljer vilka projekt som ska medfinansieras. Inom ramen för den nationella budgeten fastställer varje medlemsstat prioriteringar. I den nationella strategiska planen för programperioden gör medlemsstaten en lägesbeskrivning av sektorn och beskriver nationella mål och prioriteringar. Den strategiska planen ligger till grund för det operativa programmet i vilket medlemsstaten konkret beskriver vilka åtgärder som ska medfinansieras.

### 12.4.1 Nationell strategisk plan 2007-2013

Medlemsstaterna ska ta fram en nationell strategisk plan för fiskerinäringen för åren 2007-2013. Planen ska återspegla medlemsstaternas övergripande ambitioner och prioriteringar.

---

<sup>7</sup> Riksrevisionen (2008) Statens insatser för ett hållbart fiske, rapport 2008:23.

<sup>8</sup> Europeiska fiskerifonden (EFF) har ersatt Fonden för fiskets utveckling (FFU), vilken omfattade perioden 2000-2006. Under några år har EFF och FFU löpt parallellt. Utbetalningar från FFU kan göras fram till slutet av 2008.

Den svenska nationella strategiska planen anger målen för den svenska fiskerinäringens utveckling och därmed också målsättningarna för de åtgärder som kommer att genomföras i Sverige under perioden inom ramen för Europeiska fiskerifonden. Det övergripande målet är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar fiskerinäring som speglar konsumenternas efterfrågan. Fiskeresursen ska brukas, utan att förbrukas, för att bidra till landets utveckling. Målen och riktlinjerna i den strategiska planen ska vara vägledande för det operativa programmet.<sup>9</sup>

#### 12.4.2 Operativt program 2007-2013

Medlemsstaterna ska utarbeta ett nationellt operativt program för fiskerinäringen. Syftet med det operativa programmet är att genomföra de åtgärder som prioriterats och som kan medfinansieras av Europeiska fiskerifonden.

Strukturfondsprogrammet för fiskerinäringen finansieras dels med EU-medel, dels med nationella medel. Sverige har för hela programperioden 2007-2013 möjlighet att utbetala totalt cirka 490 mkr eller 70 mkr årligen finansierat av EU. Den nationella finansieringen skiftar mellan åren. År 2008 uppgår den till 98 mkr.

De faktiska utbetalningarna har historiskt dock understigit anslagna medel. Under den föregående programperioden uppgick de utbetalade strukturstöden till totalt cirka 150 mkr per år. År 2007 utbetalades totalt 96 mkr av de 199 mkr som anslagits.<sup>10</sup>

Det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007-2013 har fem övergripande program mål:

- Kapaciteten i den svenska fiskeflottan ska minska så att fiskeansträngningen anpassas till en långsiktig hållbar beståndssituation.
- Lönsamheten i fiskerinäringen ska öka.
- Sysselsättningen på landsbygden i anslutning till fiskerinäringen ska främjas.
- De negativa miljöeffekterna orsakade av svensk fiskerinäring ska minska.
- Hållbar miljö och naturliga fiskbestånd.

---

<sup>9</sup> Nationell strategisk plan för Sverige 2007-2013. Kravet på en strategisk plan fanns inte under föregående programperiod.

<sup>10</sup> Riksrevisionen (2008) Statens insatser för ett hållbart fiske, rapport 2008:23.



Programmet är uppbyggt kring fem prioriterade områden inom vilka de olika åtgärder som är stödberättigade preciseras.

*Område 1:* Anpassning av gemenskapens fiskeflotta innehåller åtgärder som syftar till att trygga fiskbeståndens fortlevnad och möjliggöra ett långsiktigt resursutnyttjande genom anpassningar av fiskeflottan. Stöd kan beviljas för: definitivt upphörande av fiskeriverksamhet, tillfälligt upphörande av fiskeriverksamhet (fiskestopp), investeringar ombord på fartyg bland annat för att förbättra säkerheten, arbetsvillkoren, hygien- och, produktkvaliteten, energieffektiviteten och selektiviteten utan att öka fartygens fångstkapacitet, småskaligt kustfiske, socioekonomisk kompensation bland annat i form av utbildning och omskolning samt unga fiskares förvärv av fartyg.

*Område 2:* Vattenbruk, insjöfiske, beredning och saluförande innehåller åtgärder som ska bidra till en miljövänlig utveckling av fiskerinäringen. Stöd kan utgå till: produktiva investeringar i vattenbruk för ökad lönsamhet och sysselsättning, miljövårdande åtgärder inom vattenbruket, folkhälso- och djurhälsoåtgärder, inlandsfiske samt beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

*Område 3:* Gemensamt intresse innehåller åtgärder som inte endast berör ett enskilt företag och som bidrar till att den gemensamma fiskeripolitikens mål uppnås. Stöd kan utgå till: gemensamma insatser såsom att utarbeta lokala förvaltningsplaner och förbättra spårbarhet och produktmärkning, skydd och utveckling av den akvatiska faunan till exempel genom att skapa vandringsvägar för fisk, förbättringar av fiskehamnar, landningsplatser och skyddshamnar, utveckling av nya marknader, reklamkampanjer, nyskapande åtgärder samt omställning av fiskefartyg.

*Område 4:* Hållbar utveckling av fiskeregioner innehåller åtgärder som ska främja en hållbar utveckling och förbättrad livskvalitet i fiskeområden. Med fiskeområden avses geografiskt, ekonomiskt och socialt enhetliga områden av begränsad storlek. Det ska i första hand vara glesbefolkade områden med en sektor på tillbakagång eller med små fiskesamhällen. De lokala aktörerna ska i samförstånd med den förvaltande myndigheten utarbeta en lokal utvecklingsstrategi. Stöd kan utgå bland annat till att skapa eller återuppta ekonomisk verksamhet, utveckla centrum för ekoturism samt uppvärdera natur- och kulturarv på ett sätt som lockar besökare samt finansiera yrkesutbildning.

*Område 5:* Tekniskt stöd ska möjliggöra finansiering av verksamheten vid offentliga myndigheter som förvaltar medel från Europeiska fiskerifonden.

### 12.4.3 Administration av stöden

Medlemsstaterna ansvarar för utformningen av de nationella förvaltnings- och kontrollsystemen för strukturstöden. Den nationella förvaltande myndigheten ansvarar för genomförande av strukturstödsprogrammen. Den utbetalande myndigheten ansvarar för ansökningar om utbetalningar från strukturfundsprogrammen skickas in till kommissionen och är mottagare av utbetalningarna från kommissionen.

Fiskeriverket är enligt förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen både förvaltande myndighet och attesterande myndighet för Europeiska fiskerifonden. Båda uppgifterna har tidigare utförts vid Resursavdelningen.

Förvaltningsmyndigheten har dock under 2008 reviderat förvaltnings- och kontrollsystem och uppdaterat gällande handläggningsrutiner. Det som föranlett ändringarna är främst ökade krav på uppföljning och kontroll, men har även haft som syfte att anpassa förvaltningen för ett bra nyttjande av programmet. Den attesterande myndigheten har fått en ny organisatorisk hemvist vid Kontrollavdelningen.

Ansökningar om stöd prövas av Fiskeriverket och länsstyrelserna. Ansvaret för de olika specifika stöden är uppdelat mellan myndigheterna (se tabell 12.1). Oavsett vilken myndighet som är ansvarig ska ansökan normalt skickas till länsstyrelsen i det län som projektet ifråga avses genomföras.<sup>11</sup> I de fall länsstyrelsen ansvarar för att pröva ansökan skickas ansökan för kännedom till Fiskeriverket. I de fall Fiskeriverket ansvarar för att pröva ansökan skickar länsstyrelsen ansökan tillsammans med yttrande över densamma till Fiskeriverket.

---

<sup>11</sup> I de fall ansökan gäller ett länsövergripande projekt ska ansökan skickas till Fiskeriverket för vidare befordran till berörda länsstyrelser.

Tabell 12.1 Ansvarsfördelning mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna

<i>Fiskeriverket</i>	<i>Länsstyrelserna</i>
Fondkoordinator, utbetalning	Småskaligt kustfiske (exklusive investeringar ombord)
Offentligt stöd för definitivt upphörande	Åtgärder för produktiva investeringar i vattenbruket
Stöd för tillfälligt upphörande av fiskeriverksamheten	Miljövårdande åtgärder inom vattenbruket
Investeringar ombord på fiskefartyg och selektivitet inom småskaligt kustfiske	Insjöfiske
Socioekonomisk kompensation för förvaltning av flottan	
Åtgärder för folkhälsa	Investeringar i beredning och saluföring
Åtgärder för djurhälsa	Åtgärder avsedda att skydda och utveckla den akvatiska faunan och floran
Gemensamma insatser	Fiskehamnar
Utveckling av nya avsättningsmöjligheter och reklamkampanjer	Hållbar utveckling i fiskeområden (utsedda grupper inom fiskeområdena förbereder beslutsförslag)
Pilotprojekt	
Ändring för omställning av fiskefartyg	
Tekniskt stöd	

*Källa:* Fiskeriverket

Under föregående stödperiod hanterades totalt 8 424 strukturstödsärenden, varav 2 688 ärenden handlades av Fiskeriverket (2 653 beviljades) medan de övriga handlades av länsstyrelserna. Totalt handlades årligen cirka 1 200 ärenden av Fiskeriverket och länsstyrelserna under föregående stödperiod.

Fiskeriverket avsätter cirka 8 årsarbetskrafter och länsstyrelserna cirka 10 årsarbetskrafter för administration av strukturstöden.

Sveriges Fiskares Arbetslöshetskassa administrerar utbetalningar av ekonomiskt stöd i form av fartygsbidrag på uppdrag av Fiskeriverket. Ersättningen avser de kostnader som kvarstår när fartyget ligger i hamn under perioder av fiskestopp.

#### 12.4.4 Kontroll av stöden

Medlemsstaterna ansvarar även för den finansiella kontrollen av utbetalade stöd, bland annat för att kontrollera att förvaltnings- och kontrollsystemen är effektiva. I Sverige är det Ekonomistyr-

ningsverket som ansvarar för den finansiella kontrollen under programperioden 2007-2013.<sup>12</sup> För den finansiella kontrollen åtgår 1,6 årsarbetskrafter, vilka finansieras till hälften via tekniskt stöd och till hälften via anslag. Ekonomistyrningsverket ansvarar även för internrevisionen.

För den administrativa kontrollen av strukturstöden ansvarar Fiskeriverket genom Ekonomi- och personalenheten. För den administrativa kontrollen åtgår cirka 2,5 årsarbetskrafter varav 2 finansieras med tekniskt stöd och resterande 0,5 via anslag.

Den fysiska kontrollen av stöden utförs i första hand av länsstyrelserna. Kontroll utförs normalt vid stödbelopp över 200 tkr, men ibland även vid lägre stödbelopp. Personalkostnaderna för kontrollen finansieras genom länsstyrelsernas förvaltningsanslag medan reskostnader finansieras genom tekniskt stöd. Även Fiskeriverket utför viss fysisk kontroll genom Ekonomi- och personalenheten.

För Europeiska fiskerifonden finns även en särskild övervakningskommitté, vilken utses av regeringen.<sup>13</sup>

#### 12.4.5 Övriga strukturåtgärder

Utöver strukturåtgärder inom ramen för Europiska Fiskerifonden finns vissa övriga åtgärder, bland annat befrielse från energi- och koldioxidskatt och särskilda regler för arbetslöshetskassa.

Medlemsstaterna har möjlighet att befria yrkesfiske i hav och insjöar från energi- och koldioxidskatt.<sup>14</sup> I Sverige gäller sådan befrielse. Statens kostnad för skattebefrielsen uppgår till cirka 200 mkr per år. Detta kan ställas i relation till att nettovinsten inom fiskerinäringen 2006 uppgick till totalt 68 mkr.<sup>15</sup>

Utöver de generella reglerna för arbetslöshetskassa kan fiskare erhålla ytterligare ersättning när de inte kan fiska på grund av oväder eller om myndigheterna beslutat om fiskestopp.<sup>16</sup> Sveriges Fiskares Arbetslöshetskassa administrerar arbetslöshetskassan till yrkesfiskare. År 2007 utbetalades 17,4 mkr till 836 försäkringsta-

<sup>12</sup> Internrevisionen vid Länsstyrelsen i Gävleborgs län har tidigare ansvarat för EU-revisionen.

<sup>13</sup> Övervakningskommittén utses av medlemsstaten (regeringen) och ska säkerställa kvaliteten på genomförandet av programmet. Ordförande är Jordbruksdepartementets representant. Fiskeriverket står för sekretariatet. Såväl företrädare för länsstyrelser, Nutek, kommissionen och branschföreträdare ingår i kommittén.

<sup>14</sup> Detta är inte en åtgärd inom Europeiska fiskerifonden.

<sup>15</sup> Riksrevisionen (2008) Statens insatser för ett hållbart fiske, rapport 2008:23.

<sup>16</sup> Detta är inte en åtgärd inom Europeiska fiskerifonden.

gare. Den enskilt största orsaken till arbetslöshet var beslut om fiskestopp.

#### 12.4.6 Kritik och brister

EU-kommissionen gjorde under 2006 en revision av hur förvaltnings- och kontrollsystemen fungerade i Sverige. Den kritik som framförts har främst gällt en svag övervakning av genomförandet av strukturprogrammen, svårigheter i de administrativa rutinerna och i ekonomistyrningen samt en alltför hög arbetsbelastning och begränsade personella resurser för att kunna säkerställa en korrekt och ändamålsenlig finansiell övervakning, rapportering och styrning av programmet. Andelen felaktiga utbetalningar i Sverige är betydligt högre än de två procent som kommissionen accepterar, vilket kan innebära att kommissionen beslutar om återkrav. De medel som beviljats på svensk nationell nivå, men som ännu inte ersatts av kommissionen, uppgick i mitten av juni 2008 till totalt cirka 48 mkr. Kommissionen kommer vid en senare tidpunkt att avgöra storleken på slutbetalningen från förgående programperiod. Riksrevisionen granskade år 2008 de statliga insatserna inom fiskeriområdet inklusive strukturstöd och andra stöd till fisket. I granskningen konstateras att det finns allvarliga brister när det gäller Fiskeriverkets förvaltning av strukturstöden. Andelen felaktiga utbetalningar är betydligt högre än vad kommissionen accepterar. Vidare konstaterar Riksrevisionen att de svenska ansökningarna om strukturstöd inte har nått upp till den anslagna ramen varför stöden inte använts fullt ut. I princip alla som har sökt stöd och uppfyllt de formella kraven har fått stöd vilket innebär att fördelningen av stöden snarare har varit efterfrågestyrd än styrd av de mål de syftar till att uppnå. När det gäller den innevarande programperioden konstaterar Riksrevisionen att Sverige i programmet inte tydligt prioriterat, utan valt att sprida stöden på en stor mängd insatsområden och åtgärder. Därtill anser revisionen att vissa strukturåtgärder motverkar uppfyllelse av målen för fiskeripolitiken, till exempel att skrotningsbidraget inte används tillräckligt aktivt. Utöver de åtgärder som finansieras genom Europeiska fiskerifonden motverkar befrielsen från energi- och koldioxidskatt målen om att minska fiskeansträngningen och att främja det kustnära fisket. I detta sammanhang kan noteras att fiskerinäringen har relativt sett mycket höga koldioxidutsläpp, vilket utifrån ett miljö-

perspektiv borde tala för beskattning som ett ekonomiskt incitament för minskad miljöbelastning. Fiskeriverket rekommenderas att åtgärda bristerna i administrationen och kontrollen av strukturstöd.

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat sig för en mer effektiv styrning och uppföljning av stöden. Skrotningsbidragen bör kunna göras mer träffsäkra för anpassningen av fiskeflottan genom att inriktas på de delar som har överkapacitet.<sup>17</sup> Enligt miljö- och jordbruksutskottet bör kraven på in- och utförsel av fartyg i fiskeflottan användas mer aktivt som ett förvaltningsinstrument.<sup>18</sup>

Internrevisionen för EU:s strukturfonder, har vid flera tillfällen riktat stark kritik mot hanteringen av strukturstöden. I en revision år 2006 anmärks på att rutinerna för genomgång och uppföljning av resultaten av de finansiella kontrollerna har påtagliga brister samt att kontrollen av att beslutade åtgärder faktiskt blir vidtagna inte har fungerat tillfredsställande. Vidare rekommenderas Fiskeriverket att göra en översyn av de nationella föreskrifterna eftersom internrevisionens och kontrollenhetens rapportering indikerar att Fiskeriverket inte anser att de nationella föreskrifterna behöver följas. I revisionsrapporten för 2007 konstateras att den finansiella kontrollen för programperioden genomgående har identifierat en för hög felprocent. Mot bakgrund av att flera av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer återkommit under flera år konstateras i ett svar till kommissionen att Fiskeriverket i egenskap av förvaltningsmyndighet inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att åtgärda bristerna i förvaltnings- och kontrollsystemen.

Fiskeriverket uppdrog våren 2007 åt ett konsultföretag att göra en översyn samt föreslå förenklingar och förbättringar av hanteringen av EU-stöd. Bakgrunden var att det fanns önskemål om att förkorta handläggningstiden samt att kritik hade riktats mot den låga utnyttjandegraden av strukturstöden. I processöversynen identifierades drygt hundra problem och åtgärder. Den utmynnade i ett fyrapunktsprogram som ska genomföras under innevarande programperiod: (i) förbättra informationen till länsstyrelserna och sökanden, (ii) förenkla förfarandet, (iii) tydliggöra rutinerna för handläggning samt (iv) utveckla systemen för kvalitetssäkring.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Bet. 2006/07:MJU 2, s.35, rskr. 2006/07:67-68, 2007/08:MJU, s.39, rskr. 2007/08:93.

<sup>18</sup> Bet. 2003/04:MJU 13, s.21, rskr. 2003/04:186.

<sup>19</sup> Professional Management AB (2007) Översyn av hanteringen av EU-stöd.

## 12.5 Fiskerikontroll

Medlemsstaterna i EU är skyldiga att ha en effektiv fiskerikontroll för att säkerställa den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskerikontrollen utgör ett viktigt led i en ansvarsfull hushållning med fiskresurserna. Den ska motverka överfiske, att övriga fångstbegränsningar respekteras samt att bestämmelserna om minimimått, fiskemetoder och fiskeredskap följs. Den ska även medverka till att den gemensamma marknadsorganisationen och strukturåtgärderna på fiskeriområdet respekteras.

Kommissionen presenterade i november ett förslag (KOM (2008) 721) till ny kontrollförordning. Förslaget innebär i korthet: harmoniserade inspektionsförfaranden och högre standarder, bättre efterlevnadskultur genom åtgärder i hela kedjan, effektiv tillämpning genom övergång från makro- till mikroförvaltning och mer handelskontroll. Den nya kontrollförordningen innebär enligt förslaget inte någon utökad livsmedelskontroll. Den svenska regeringen ställer sig positiv till en harmoniserad fiskerikontroll. Fiskeriverket har till utredningen uppgivit att myndighetens preliminära bedömning är att förslaget inte kommer att innebära den administrativa förenkling som utlovats, utan att det i själva verket riskerar att bli mer kostsamt än dagens system.

### 12.5.1 Den svenska fiskerikontrollen

Fiskeriverket har i samråd med Kustbevakningen, på uppdrag av regeringen, utarbetat en nationell handlingsplan för fiskerikontrollen för perioden 2008 till 2011. Handlingsplanen behandlar aktuella förändringar i kontrollverksamheten, innehåller kontrollprioriteringar, lyfter fram skyldigheter och åtaganden om samverkan samt redovisar Fiskeriverkets och Kustbevakningens samlade verksamhet inom fiskerikontrollen. Vidare ingår i handlingsplanen åtgärder föranledda av den formella underrättelse om fördragsbrott som meddelats Sverige för brister i genomförande av fiskerikontrollen under 2000-2006 och som inte åtgärdats i tillräcklig utsträckning. Därtill behandlar handlingsplanen relevanta delar i i betänkandet (SOU 2005:27) *Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering* och regeringens skrivelse 2006/07:85. I den nationella handlingsplanen betonas arbetet med att skapa en effektorienterad kontroll med fokus på hela kedjan från hav till konsument. Vidare

konstateras att fiskerikontrollen i framtiden ska vara grundad på ett riskbaserat kontrollurval där riskerna främst är värderade utifrån ett biologiskt perspektiv. Fiskeriverket har under 2007 initierat ett projekt för införande av ett riskbaserat kontrollurval. I detta projekt deltar även Kustbevakningen.

Övervakning av fisket bedrivs i dag på flera olika sätt och kan delas in i tre huvudgrupper; kontroller på land, kontroller till sjöss samt administrativa kontroller. Inom såväl landkontrollen som sjökontrollen finns ett utbrett internationellt samarbete under EU vilket i Sverige koordineras genom Fiskekompetenscentrum.<sup>20</sup>

Den fiskerikontroll som Fiskeriverket utför (vid sidan av finansiell kontroll) har tre huvudsyften: att dokumentera fisket samt sammanställa och rapportera fiskestatistik, att följa upp fisket inom givna ramar för kvoter och fiskeansträngningsbegränsningar m.m. för optimalt resursnyttjande samt att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiskets bedrivande och efterföljande led samt beivra överträdelser.

Fiskerikontrollen är en stegvis process (se figur 12.1). Flödet av information börjar med registrering av uppgifter om fisket. Dessa kvalitetssäkras och korskontrolleras. Kontrollernas resultat registreras och följs upp. Uppföljningen bygger på näringens rapportering via loggboksblad, kustfiskejournaler, avräkningsnotor, landningsdeklarationer och omlastningsdeklarationer. Det är dessa uppgifter som Fiskeriverket använder vid beslut om eventuella fiskestopp.

---

<sup>20</sup> Fiskekompetenscentrum är en gemensam resurs för Fiskeriverket och Kustbevakningen med huvudsaklig uppgift att följa, granska och kontrollera pågående och förväntade fiskeansträngningar, landningar och transporter av fisk.



Figur 12.1 Fiskerikontrollens huvudprocesser



Källa: Fiskeriverket, Nationell handlingsplan för fiskerikontroll 2008-2011

Landningskontrollen syftar till att säkerställa att rätt kvantiteter inrapporteras till Fiskeriverket samt att inga otillåtna arter eller undermålig fångst landas. Kontroller sker även av redskap och tillstånd. Fiskeriverket övertog ansvaret för den fysiska kontrollen av landningar från Kustbevakningen den 1 januari 2007. Kustbevakningen kan dock fortfarande vid behov genomföra landningskontroller.

Transportkontrollen sker i dag huvudsakligen vid lastning av fordon eller av fordon i nära anslutning till hamnområden. Kontroller av transporter av fisk är i dag inte särskilt omfattande. I den nationella handlingsplanen anges att transportkontroll på allmän väg bör genomföras, vilket inte sker i dag.

Handelskontroll är ett sätt att minska möjligheterna att få avsättning för det olagliga, oreglerade och orapporterade fisket. Kontrollen är en metod att säkerställa att uppgifter om fångstmängd och art i landning vid det första försäljningsstället även stämmer med uppgifter i senare led. Handelskontrollen är även till för att säkerställa spårbarhet samt är den metod som möjliggör att

upptäcka samverkan mellan fiskare och fiskhandel i syfte att undanhålla fångster.

Kontroll sker även av gemenskapens handelsstandard för vissa arter och för beredningar av dessa.<sup>21</sup> Standarden baseras på storleksklasser och färskhetsklasser. Vid bedömningen av färskhet granskas fiskens utseende, lukt och textur genom s.k. organoleptisk kontroll (syn, lukt, känsel). Kontrollen sker endast i samband med landning av fisk och vid försäljning vid auktion. Detta är enbart en kontroll av en handelsstandard vilken har införts för att underlätta handel mellan länderna inom gemenskapen. Denna kontrollåtgärd är det närmaste livsmedelskontroll som fiskerikontrollen kommer. Inga kontroller görs för att undersöka om fisken är kontaminerad med okända, farliga ämnen som kan vara hälsovådliga vid humankonsumtion. I Sverige förekommer det, enligt Fiskeriverkets uppgifter till utredningen, mycket sällan problem med kvaliteten i samband med förstaförsäljning vilket främst bedöms bero på att fisket bedrivs kustnära och att landningar oftast sker dagligen samt på en god beredning och förvaring ombord.

Sjökontroll bedrivs av Kustbevakningen med fartyg och flygplan både inom svenskt territorium och den svenska ekonomiska zonen. Kustbevakningens sjökontroll består av dels övervakning och dels inspektion, det vill säga bordningar av fartyg för att kontrollera att bestämmelser om fångst, loggbok, redskap, etc. efterlevs. Fiskeriverket tillhandahåller diverse databaser samt VMS-system i detta arbete.

Gränskontroll sker vid import av fisk från tredje land. Det centrala ansvaret för importkontroll har Livsmedelsverket, men den operativa kontrollen utförs av Tullverket.

## 12.5.2 Organisation och kostnader

Avdelningen för fiskerikontroll har huvudansvaret för Fiskeriverkets arbete med fiskerikontroll och är, med sina cirka 65 anställda motsvarande 58 årsarbetskrafter, den minsta av Fiskeriverkets tre avdelningar. Avdelningen är uppdelad på tre enheter: Dokumentationsenheten med 16,5 årsarbetskrafter, Övervakningsenheten med 29,6 årsarbetskrafter, Uppföljnings- och statistikheten med 7,9

---

<sup>21</sup> Rådets förordning (EG) Nr 2406/9 av den 26 november 1996 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeriprodukter.

årsarbetskrafter samt en gemensam funktion med 4 årsarbetskrafter.

Av de totala kostnaderna för den svenska fiskerikontrollen om totalt 143 mkr avsåg 101 mkr sjökontroll, 23 mkr administrativ kontroll och 19 mkr landningskontroll (se tabell 12.2).

**Tabell 12.2 Kostnaderna för den svenska fiskerikontrollen, fördelning**

<i>Verksamhet</i>	<i>Mkr</i>	<i>Andel av total kostnad (%)</i>
Administrativ kontroll	23	16
Sjö- och flygövervakning	101	72
Kontroll på land	19	12
<i>Total</i>	<i>143</i>	<i>100</i>

*Källa:* Fiskeriverket, Årsredovisning 2007

I samband med att Fiskeriverket den 1 januari 2007 övertog ansvaret för den fysiska kontrollen av landningar från Kustbevakningen övertog verket även tio av Kustbevakningens inspektörer. Därefter har ytterligare inspektörer rekryterats och för närvarande finns det totalt 26 inspektörer varav 10 på västkusten och 16 på syd- och ostkusten. För fiskerikontrollen på Gotland så har Fiskeriverket tecknat avtal med länsstyrelsen för genomförande av landningskontroll.

I syfte att främja en ökad samverkan mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen samt skapa en ökad samsyn kring fiskerikontrollens genomförande bildades en särskild samverkansgrupp 2007. Fiskeriverket och Kustbevakningen driver även Fiskerikompetenscenter i Göteborg tillsammans.

För att effektivisera och stärka fisketillsynen i Vänern, Vättern och på västkusten bildade Fiskeriverket, Kustbevakningen och länsstyrelsen i Västra Götaland, Värmlands respektive Jönköpings län en samarbetsgrupp under 2007. Under 2008 har ett liknande samarbetet initierats med länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge respektive Skåne län och Kustbevakningens södra region.

### 12.5.3 Kritik och brister

Gemenskapens fiskerikontroll har under senare år kritiserats från flera håll, bland annat från revisionsrätten och kommissionen. Kritiken riktas mot såväl kontrollens utformning som dess genom-

förande i medlemsstaterna. Kontrollen inom EU lever inte upp till den kvalitet som krävs för att säkerställa ett uthålligt nyttjande av fiskresursen.

En rapport beställd av den europeiska revisionsrätten och baserad på en revision av fiskerikontrollen i sex medlemsstater visar på ett tydligt behov av en förändrad prioritering mellan olika kontrollresurser. Ett område som särskilt uppmärksammas av revisionsrätten är den goda effekten av kontroll i handelsledet, särskilt om den görs i samverkan med skattemyndigheter.<sup>22</sup> Kommissionen har gjort beräkningar som styrker att kontroll i handelsledet är den mest kostnadseffektiva typen av kontroll. Detta stöds också av den strategiska riskanalys som Fiskeriverket och Kustbevakningen genomfört under 2007, vilken även drar den tydliga slutsatsen att underrapportering av fångster är det största hotet mot den biologiska resursen.

Även den svenska fiskerikontrollen har vid flera tillfällen under perioden 1996–2007 kritiserats av kommissionen för att, i flera viktiga avseenden, inte leva upp till EU:s regler.<sup>23</sup> Detta ledde under hösten 2007 fram till en överenskommelse mellan Sverige och kommissionen om genomförande av en rad förbättringar inom den svenska fiskerikontrollen.

För att effektivisera fiskerikontrollen tillkallade regeringen 2004 en särskild utredare (dir. 2004:45) med uppdrag att analysera den svenska fiskerikontrollen samt överväga förslag till eventuella förändringar och ge förslag till förbättringar. Utredningen om fiskerikontrollen föreslog i betänkandet *Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering* att den dåvarande kontrollorganisationen i huvudsak skulle bibehållas med Fiskeriverket som övergripande ansvarig myndighet för fiskerikontrollen och med Kustbevakningen som ansvarig myndighet för kontrollen till sjöss och vid landning. Utredningen föreslog dock att kvalitetskontrollen helt skulle överföras till Fiskeriverket. Denna kontroll skulle enligt utredningen bli effektivare om den bedrevs av Fiskeriverket. Utredningen innehöll även ett förslag till nytt egenkontrollsystem. Införandet av detta skulle, enligt utredningen underlättas om kvalitetskontrollen överfördes till Fiskeriverket genom att samarbetet med näringen skulle underlättas. Regeringen valde, till skillnad från

---

<sup>22</sup> Se särskild rapport nr. 7/2007 om kontroll-, inspektions-, och sanktionssystemen när det gäller bestämmelserna för bevarande av gemenskapens fiskresurser samt kommissionens svar.

<sup>23</sup> Fiskeriverket (2008) Nationell handlingsplan för fiskerikontroll 2008-2011.

utredningens förslag, att överföra ansvaret för landningskontrollen från Kustbevakningen till Fiskeriverket, vilket skedde från och med den 1 januari 2007. Skälet för detta var bland annat att förbättra möjligheten att följa fisken i samtliga led från att den landas till att den säljs till konsument. Regeringen ansåg det även mest ändamålsenligt samt effektivt att en och samma organisation svarar för all landbaserad fiskerikontroll.

Utredningen om Kustbevakningens befogenheter ifrågasatte emellertid i betänkandet (SOU 2008:55) *Kustbevakningens rättsliga befogenheter* om landningskontrollen bör vara ett ansvar för Fiskeriverket. Utredningen konstaterade att det är en klar brist att Fiskeriverket inte är en brottsbekämpande myndighet och att myndighetens tjänstemän därmed inte har möjlighet att ingripa straffrättsligt om det vid landningskontrollen uppstår misstanke om brott. Under alla omständigheter, menar utredningen, krävs att tjänstemän vid den myndighet som ansvarar för landningskontrollen har en uttrycklig rätt att ta egendom i beslag. Utredaren förordade dock att frågan om ansvar för landningskontroller bör övervägas först på viss sikt när den nya regleringen på fiskeområdet kan överblickas.

Effektiviteten i den svenska fiskerikontrollen har även ifrågasatts av Riksrevisionen som i sin granskning pekar på ett antal brister i genomförandet av fiskerikontrollen. Det är till exempel möjligt att i efterhand upprätta dokumentation om en fiskare märker att en bordnings- eller landningskontroll är på väg att genomföras. Riksrevisionen noterar även att de kontrollmetoder som bedömts vara de mest effektiva, exempelvis handels- och transportkontroll, sällan genomförs av Fiskeriverket. I granskningsrapporten noteras även brister i samordningen mellan Kustbevakningen och Fiskeriverket. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att åtgärda brister i kedjan av kontroller, utredningar och sanktioner för att överträdelser ska upptäckas, utredas och beivras. Regeringen bör även följa upp och säkerställa att administrativa och straffrättsliga sanktioner utgör önskvärda ekonomiska incitament och har tillräckligt avskräckande effekter. För detta bör regeringen föreslå riksdagen de lagändringar som krävs. Riksrevisionen rekommenderar även regeringen att se till att Fiskeriverket och Kustbevakningen samordnar sina rutiner och IT-system så att kontrollen blir effektiv samt att utreda om det finns rättsliga hinder för samarbetet mellan myndigheterna. Riksrevisionen rekommenderar Fiskeriverket fortsätta att utveckla och genomföra de projekt

som är inriktade på att åtgärda brister i kontrollsystemet så att det effektivt avskräcker från och upptäcker överträdelser.<sup>24</sup>

## 12.6 Överväganden och förslag

Utredningens förslag att Fiskeriverket ombildas till en myndighet för havsresurser och fiske innebär att den nya myndigheten övertar huvuddelen av de uppgifter som Fiskeriverket har i dag. Vidare innebär utredningens förslag att den ombildade myndigheten tilldelas vissa nya uppgifter samt att den ges i uppdrag att utveckla vissa av dess nuvarande uppgifter. Nedan redovisas utredningens förslag rörande nya uppgifter samt vissa förslag rörande utveckling av befintliga uppgifter.

### 12.6.1 Nationellt samordningsansvar för havsresurser

**Utredningens förslag:** Myndigheten för havsresurser och fiske bör i egenskap av ansvarig myndighet för fiskeripolitikens förvaltning ha ett övergripande nationellt ansvar för förvaltningen av havet och dess resurser. I ett första steg bör myndigheten ges ett övergripande nationellt samordningsansvar. I ett andra steg bör det i särskild ordning prövas om det till den samordnande myndigheten bör överföras vissa uppgifter som andra myndigheter i dag utför och om det bör utvecklas ett sammanhållet nationellt planeringssystem inom havsområdet.

**Skälen för utredningens förslag:** Inom EU har det utvecklats en ny havspolitik. Bakgrunden är att haven utnyttjas för en stor mängd aktiviteter varav många ökar i omfattning. Det finns ett behov av att utveckla ett holistiskt perspektiv havet som resurs och utveckla en förvaltning som balanserar nyttjandet och bevarandet av havets resurser.

I samband med utvecklingen av det nya perspektivet beslutade kommissionen under 2008 att omorganisera det tidigare Generaldirektoratet för fiskeri (DG Fish) till Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske (DG Mare). Den huvudsakliga förändringen är att generaldirektoratet organiseras i tre geografiska direktorat som

---

<sup>24</sup> Riksrevisionen (2008) Statens insatser för ett hållbart fiske, rapport 2008:23.

ansvarar för både den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade maritima strategin.

På nationell nivå finns i dag ingen myndighet med ett övergripande nationellt ansvar för förvaltningen av havet och dess resurser, utan ansvaret är delat mellan flera olika myndigheter, bland annat Fiskeriverket, Energimyndigheten, Försvarsmakten, Kammarkollegiet, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Statens geologiska undersökning, Statens geotekniska institut samt Statens meteorologiska och hydrologiska institut.

Det delade ansvaret för förvaltningen av havet och dess resurser ställer stora krav på samordning av statens insatser. För att möta dessa krav anser utredningen att det nationella förvaltningsansvaret bör tydliggöras.

I detta sammanhang ska det noteras att Havsmiljöutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2008:48) *En utvecklad havsmiljöförvaltning* behandlade frågan om det nationella ansvaret för förvaltningen av havet. Detta skedde dock utifrån det maritima direktivet som är ett initiativ inom miljöområdet. Utredningen övervägde olika alternativ: att utse en befintlig myndighet som ansvarig, att utse flera befintliga myndigheter som gemensamt ansvariga eller att inrätta en helt ny havsmyndighet för uppgiften. Havsmiljöutredningen föreslog att en specifik myndighet borde utses. De skäl som utredningen anförde för denna lösning är att det är viktigt att arbetet ska kunna bedrivas kraftfullt, tydligt och transparent, att verksamheten kan samordnas med vattenmyndigheterna samt att det ska vara tydligt vilken myndighet som är ansvarig när det gäller internationellt samarbete. Utredningen delar Havsmiljöutredningens slutsats att det bör utses en specifik, befintlig myndighet med ansvar för förvaltningen av havet och dess resurser.

Havsmiljöutredningen identifierade tre tänkbara befintliga myndigheter: Naturvårdsverket, Statens meteorologiska och hydrologiska institut och Fiskeriverket. Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) bedömdes vara olämpligt på grund av att myndigheten inte har ett miljöpolitiskt huvuduppdrag. Fiskeriverket bedömdes vara ett olämpligt alternativ på grund av att myndigheten inte hade någon erfarenhet av att tidigare hysa funktioner för förvaltning av havet vid sidan av fiskresurserna. Vidare bedömdes en omorganisation av Fiskeriverket för att skapa förutsättningar för denna uppgift vara en allt för omfattande uppgift. Naturvårdsverket bedömdes dock av Havsmiljöutredningen vara

lämpligt för uppgiften eftersom uppdraget skulle ligga väl i linje med myndighetens ordinarie verksamhet. Naturvårdsverket bedömdes vidare ha den struktur, organisation och position som skulle krävas för att kunna axla ansvaret som havsmyndighet. Av remissvaren framgår att det finns olika uppfattningar om lämpligheten i detta och regeringen har inte tagit ställning till förslaget.

Utredningen delar inte på denna punkt Havsmiljöutredningens slutsats. Utgångspunkten för Havsmiljöutredningens analys är det maritima direktivet som är ett initiativ inom miljöområdet. Det integrerade maritima perspektivet har ett betydligt bredare anslag, inom vilket miljöperspektivet endast utgår en delmängd. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är det integrerade maritima perspektivet (havspolitik) som helhet som bör utgöra utgångspunkten för en prövning av vilken myndighet som bör ha ett övergripande nationellt ansvar för att förvalta havet och dess resurser.

Det är vidare utredningens utgångspunkt att den nationella ansvarsfördelningen för genomförandet av gemensam politik och gemensamma regelverk bör utgå från den ansvarsfördelning som råder inom EU och kommissionens organisation av generaldirektoraten. Det underlättar den nationella tillämpningen av gemensamma regelverk och det svenska EU-arbetet. Inom EU-kommissionen ansvarar Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske (DG Mare) för det integrerade maritima perspektivet. Under 2008 ombildades generaldirektoratet för att kunna axla detta ansvar. Förvaltningen på EU-nivå är geografiskt indelad och avsikten är att möjliggöra en integrerad förvaltning av den gemensamma fiskeripolitiken och det nya maritima perspektivet och därigenom åstadkomma en hållbar förvaltning av havet och dess resurser – en förvaltning som balanserar nyttjande och bevarande. Utredningen anser att detta bör vara vägledande vid utformningen av den nationella myndighetsorganisationen.

Utredningen anser sålunda att den nationella myndigheten som ansvarar för fiskeripolitikens förvaltning även bör ha ett övergripande samordningsansvar för havet och dess resurser. I detta samordningsansvar bör ingå bland annat att bistå regeringen i havs-politiska frågor och uppmärksamma regeringen på frågor inom havsområdet för vilka det nationella myndighetsansvaret är otydligt, att vidareutveckla de nationella samverkansstrukturerna för förvaltningen av havet och dess resurser, att samordna datainsam-



lingen inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken samt samordna nationell och internationell marin miljöövervakning.

Det nya övergripande nationella samordningsansvaret för förvaltningen av havet och dess resurser bör regleras som en uppgift i instruktionen för den ombildade myndigheten för havsresurser och fiske. Vidare bör i instruktionerna för andra myndigheter med ansvar inom havsområdet regleras att de ska bistå den samordnande myndigheten.

Utredningens förslag innebär att det ansvar som olika myndigheter i dag har inom havsområdet kommer att vara i princip oförändrat. Förändringen består främst i att myndigheternas verksamheter samordnas bättre under ledning av myndigheten med nationellt övergripande samordningsansvar.

### 12.6.2 Nationellt samordningsansvar för vattenbruk

**Utredningens förslag:** Myndigheten för havsresurser och fiske bör i egenskap av ansvarig myndighet för fiskeripolitikens förvaltning ha ett nationellt samordningsansvar för frågor som rör vattenbruket.

**Skälen för utredningens förslag:** Det finns en politisk ambition att utveckla vattenbruket i Sverige. Den anses finnas en outnyttjad potential för att bedriva ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk i Sverige.

Vattenbruket regleras genom flera olika lagstiftningar, bland annat miljö- och livsmedelslagstiftningen. De olika lagstiftningarna hanteras av flera olika centrala myndigheter och länsstyrelserna. Fiskeriverket ska enligt instruktionen verka för ett rikt och varierat fiskbestånd, en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna samt ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat vattenbruk. Därtill är Fiskeriverket förvaltande och utbetalande myndighet för Europeiska fiskerifonden, vilken bland annat innehåller åtgärder som syftar till att främja vattenbruk. Jordbruksverket ansvarar bland annat för fiskhälsofrågor och djurskydd rörande odlad fisk samt transport av odlad och import av levande fisk. Länsstyrelserna prövar bland annat ansökningar om tillstånd till fiskodling samt ansökningar om stöd inom ramen för Europeiska fiskerifonden.

Det faktum att regelverket för vattenbruket är en fråga för många parter utgör ett hinder för vattenbrukets utveckling.

Utredningen anser att samordningen av de frågor som rör vattenbruket bör stärkas. Dagens delade ansvar innebär risker i form av att det saknas ett helhetsperspektiv på vattenbrukets utveckling och att de olika ansvariga myndigheterna inte samordnar de olika frågor som rör vattenbruket. Utredningens förslag att inrätta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten innebär att ansvaret för fiskhälsa och djurskydd överförs från Jordbruksverket till den nya myndigheten. Det innebär att ansvaret även framgent kommer att vara splittrat. Utredningen anser att det inte heller vore lämpligt att en och samma myndighet skulle ansvara för djurhälsa och djurskydd samt stöd till vattenbruket. Det skulle stå i konflikt med den grundläggande förvaltningsteoretiska principen om att en myndighet inte bör ansvara för både tillsyn och främjande. Ett sammanhållet ansvar för vattenbrukets frågor inom en myndighet är sålunda vare sig praktiskt möjligt (utifrån utredningens förslag) eller lämpligt av principiella skäl.

I praktiken innebär det att det enda alternativ som återstår är att stärka samordningen av de frågor som rör vattenbruket, dels mellan olika myndigheter och dels mellan myndigheter och näring. Det bör ske genom att en myndighet tilldelas ett nationellt samordningsansvar. På EU-nivå är vattenbruket en del av den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen föreslår i linje med detta att den nationella myndighet som ansvarar för fiskeripolitikens förvaltning även bör ansvara för samordningen av vattenbruksfrågorna.

I egenskap av nationell myndighet med ansvar för den gemensamma fiskeripolitiken ska Fiskeriverket enligt instruktionen bland annat verka för ett hållbart och miljöanpassat vattenbruk. Vidare hanterar Fiskeriverket i egenskap av utbetalande myndighet för Europeiska fiskerifonden finansiella medel som kan användas för att främja vattenbrukets utveckling. I utredningens förslag till nytt nationellt samordningsansvar för vattenbruk bör ingå bland annat att verka för ett helhetsperspektiv på vattenbruket, till exempel genom att vattenbrukets intressen beaktas vid olika myndigheters utformning av regelverk och andra åtgärder, samt att förmedla kunskap om vattenbruk. Vid den samordnande myndigheten bör det även inrättas ett särskilt vattenbruksråd för samverkan mellan berörda myndigheter och näringen. Det bör vara upp till myndigheten själv att besluta om rådets utformning.

Utredningen har vid utformningen av detta förslag samrått med Vattenbruksutredningen (dir. 2007:170).

Det nya nationella samordningsansvaret för vattenbruk bör regleras som en uppgift i instruktionen för den ombildade myndigheten för havsresurser och fiske.

### 12.6.3 Effektivare administration av EG-stöd till fisket

**Utredningens förslag:** Möjligheterna till att rationalisera administrationen av stöd till fisket genom att samordna den med administrationen av andra EG-stöd, främst administrationen av jordbruksstöd, bör närmare undersökas av ansvariga myndigheter.

**Skälen för utredningens förslag:** Fiskeriverket är i dag förvaltande och utbetalande myndighet för EG-stöd till fisket. Detta är reglerat genom myndighetens instruktion. Administrationen av stöden regleras genom EG-förordningar inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Ansvaret för de olika specifika stöden är uppdelat mellan myndigheterna Fiskeriverket och länsstyrelserna. Ansvarsuppdelningen mellan myndigheterna emellan och informationsflödet, även gentemot stödmottagarna, har kritiserats för att vara otydligt samtidigt som handläggningstiderna har varit alltför långa. Fördelningen av stöden har kritiserats för att vara ineffektiv och har resulterat i en låg utnyttjandegrad av strukturstöden. Kommissionen har i sin kritik bland annat pekat på alltför hög arbetsbelastning. Kritik har även riktats mot den finansiella kontrollen av stöden. Internrevisionen har funnit att felprocenten i utbetalningen är betydligt högre än vad kommissionen tillåter. Fiskeriverket har inte heller i tillräcklig omfattning åtgärdat de brister som påpekats av internrevisionen. Myndigheten har inlett genomförandet av ett åtgärdsprogram för att komma tillrätta med de allvarliga brister som har konstaterats i stödadministrationen.

Det är utredningens uppfattning att det inte är rationellt att ha en särskild stödadministration för fiskeristöden mot bakgrund av fiskeristödens jämförelsevis begränsade finansiella omfattning. Det har konstaterats att den långa handläggningstiden för fiskeristöden bland annat beror på bristande personella resurser. En samordning

med annan verksamhet skulle kunna frigöra de resurser som erfordras. Utredningen bedömer att betydande rationaliseringsvinster kan göras genom att samla hanteringen av olika EG-stöd vid en myndighet alternativt genom att olika myndigheter använder gemensamma system för IT, administration, revision, etc. Det skulle också underlätta för länsstyrelserna om ansvaret för de stöd som länsstyrelserna handlägger samlas vid en central myndighet. Vidare bör en närmare samordning av till exempel jordbruksstöd och fiskeristöd underlätta för länsstyrelserna genom att skapa en jämnare arbetsbelastning över året. Administrationen av jordbruksstöden har en påtaglig tyngdpunkt under odlingssäsongen. Utifrån ett landsbygdsutvecklingsperspektiv finns det också skäl att söka en ökad samordning av fiske- och jordbruksstöd och andra EG-stöd då det inom flera nationella program finns åtgärder som syftar till landsbygdsutveckling.

Utredningen anser att en särskild arbetsgrupp med företrädare för dagens Fiskeriverk, Jordbruksverk och länsstyrelser bör ges i uppdrag att inför ombildandet av myndigheterna undersöka och föreslå om och i så fall hur administrationen av fiske- och jordbruksstöd kan effektiviseras genom att samordnas. Detta regleras lämpligen genom ett särskilt regeringsuppdrag.

#### 12.6.4 Effektivare kontroll av fisket

**Utredningens förslag:** Regeringen bör aktivt följa upp hur kvaliteten och effektiviteten utvecklas i den svenska fiskerikontrollen.

**Skälen för utredningens förslag:** Fiskerikontrollen är en central del i förvaltningen av fiskeripolitiken. Kontrollen har under lång tid uppvisat allvarliga brister, vilka delvis kvarstår. Utredningen anser att det inte är acceptabelt att bristerna kvarstår och att kraftfulla åtgärder krävs.

Under senare år har ansvaret för kontrollen förändrats och ytterligare resurser tillförts. Fiskeriverket har övertagit ansvaret för landningskontrollen från Kustbevakningen. Det har skapat en mer sammanhållen kontrollkedja vilket är en viktig förutsättning för en effektiv fiskerikontroll. Lämpligheten i att överföra ansvaret för landningskontrollen till Fiskeriverket har dock ifrågasatts både av

Utredningen om fiskerikontrollen i betänkandet (SOU 2005:27) *Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering* och av Utredningen om kustbevakningens befogenheter i betänkandet (SOU 2008:55) *Kustbevakningens rättsliga befogenheter*. Gemenskapens fiskerikontroll är för närvarande föremål för ett omfattande förändringsarbete inom EU. Regeringen har i budgetpropositionen tillfört ytterligare medel i syfte att stärka fiskerikontrollen.

Utredningen är av den uppfattningen att frågan om eventuella ansvarsförändringar för fiskekontrollen bör övervägas först när den nya regleringen på fiskeområdet kan överblickas. Samtidigt har Fiskeriverket inlett ett utvecklingsarbete och en handlingsplan har tagits fram för att förbättra kontrollen. Det är således angeläget att förutsättningar skapas för att det påbörjade utvecklingsarbetet kan genomföras med framgång. Mot denna bakgrund bör mer genomgripande organisatoriska och ansvarsmässiga förändringar av kontrollorganisationen undvikas.

Utredningen anser att regeringen aktivt bör följa upp hur kvaliteten och effektiviteten i den svenska fiskerikontrollen utvecklas som ett led i att stärka verksamheten. Detta sker lämpligen genom ett särskilt uppdrag till Myndigheten för havsresurser och fiske om att vid bestämda tidpunkter avrapportera förbättringsåtgärder och effekterna av dessa.

## 13 Kunskapsstöd för hållbar fiskeförvaltning

Målsättningen för både Sveriges nationella och EU:s gemensamma fiskeripolitik är att fiskresursen ska förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt samt att förvaltningen ska vila på vetenskapliga bedömningar av resursens storlek och utveckling. Den gemensamma fiskeripolitiken reglerar och förvaltar fiske och vattenbruk utanför medlemsstaternas kustzoner. Den vetenskapliga biologiska rådgivningen utarbetas genom samarbete inom det Internationella havsforskningsrådet (ICES). Medlemsstaterna ansvarar för att reglera och förvalta huvuddelen av fisket längs kusten och i sötvatten. Den vetenskapliga rådgivningen är en nationell angelägenhet för den enskilda medlemsstaten.

### 13.1 Verksamhetens inriktning

Inriktningen på Fiskeriverkets kunskapsuppbyggande verksamhet styrs av myndighetens instruktion och regleringsbrev. Enligt instruktionen ska Fiskeriverket följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om fiskresursens tillstånd samt bedriva forskning och utvecklingsverksamhet inom fiskets område. Enligt regleringsbrevet är målet för den kunskapsuppbyggande verksamheten att med utgångspunkt i ekosystemansatsen öka och sprida kunskap till gagn för ett långsiktigt hållbart yrkesfiske, fritidsfiske, fisketurism och vattenbruk.

Förvaltningen av fiskresursen ska vila på ekosystemansatsen, vilken utgör en central del i Konventionen om biologisk mångfald. Ekosystemansatsen syftar till ett hållbart nyttjande av enskilda naturresurser samtidigt som ekosystemens struktur och funktion bevaras. För förvaltningen av fiskresursen innebär det att förvaltningen inte kan begränsas till fiskets inverkan på ett enskilt fiskbestånd, utan

att den även måste ta hänsyn till fiskets inverkan på systemet, till exempel inverkan på andra arter och bestånd, fisksamhällens struktur och genetiska mångfald samt miljön.

Fiskeriverkets forsknings- och utvecklingsverksamhet är primärt inriktad mot att förbättra kunskapen om fiskbestånd, fiskeriteknik och fiskets miljöeffekter.

Merparten av verksamheten består av tillämpade undersökningar inom ramen för det kontinuerliga nationella och internationella arbetet med datainsamling om fiskbestånd samt miljöövervakning.<sup>1</sup> Därtill bedrivs visst utvecklingsarbete, bland annat utveckling av selektiva fiskeriredskap och fiskavel för vattenbruk.<sup>2</sup> Forskning i mindre tillämpad och mer akademisk mening utgör en mindre del. Ett aktuellt exempel på det senare är det så kallade skarpsillsprojektet, vilket syftar till att ge grundläggande kunskaper om hur olika fiskbestånd samspelar i ett marint ekosystem.

Fiskeriverket uppger att myndigheten har vetenskaplig kompetens främst inom följande områden: marinbiologi, akvatisk ekologi, zoökologi, evolutionsbiologi, beteendekologi, fiskbiologi, populationsgenetik och ekonomi.

Den bibliometriska undersökning som utredningen låtit göra visar att Fiskeriverkets vetenskapliga publikationer finns inom totalt 19 olika ämnesområden varav de tre största står för två tredjedelar (68 procent) av det totala antalet publikationer: Fisheries (37 procent), Fresh Water Biology (17 procent) och Ecology (13 procent).<sup>3</sup>

### 13.1.1 Vetenskaplig rådgivning

Tillförlitlig vetenskaplig rådgivning om fiskbeståndens storlek och utveckling är en av förutsättningarna för att uppnå en hållbar förvaltning av fiskresursen. Fiskeriverket har valt att särskilt inrikta den vetenskapliga rådgivningen mot följande sex vatten- och sak-

---

<sup>1</sup> Fiskeriverket (2008) Miljömålen och fisket.

<sup>2</sup> Exempel på selektiva redskap är den så kallade BACOMA-trålen för torskfiske i Östersjön, risten för kräftfiske i Västerhavet och sälsäkra fiskeredskap för ostkustfiske.

<sup>3</sup> Se Vetenskapsrådet (2008) Bibliometrisk analys av vetenskapliga publikationer vid fem myndigheter med anknytning till livsmedelskedjan. Ämnesområdena är i fallande ordning: Fisheries (15,2), Marine and Fresh Water Biology (7,1), Ecology (5,4), Oceanography (3,2), Environmental Science (2,1), Zoology, Environmental Engineering (1,2), Biology (1,1), Entomology (0,8), Evolutionary Biology (0,5), Limnology (0,4), Biodiversity Conservation (0,4), Behavioural Science (0,4), Genetics and Heredity (0,3), Ornithology (0,3), Water Resources (0,2), Veterinary Sciences (0,1) samt Acoustics (0,1). Den tidskriftsdatbas som Vetenskapsrådet använder (Thomson Reuters) är indelad i totalt 253 ämnesområden.

områden: Västerhavet, Östersjön, Stora sjöarna, Diadroma arter, Redskapsutveckling samt Fiskevård, utsättning och vattenbruk.

Den vetenskapliga rådgivning som ligger till grund för den gemensamma fiskeripolitiken (förvaltningen av de kommersiellt intressanta bestånden i havet) utarbetas inom ramen för Internationella havsforskningsrådet (ICES).<sup>4</sup>

Den vetenskapliga rådgivningen som ICES tillhandahåller baseras i huvudsak på de data som samlas in enligt rådets förordning (EG) nr 1543/2000 om upprättande av en gemenskapsram för insamling och förvaltning av uppgifter av grundläggande betydelse för den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt förordningen ska nationella myndigheter upprätta program för att samla in relevanta data av biologisk och ekonomisk natur, beskriva förfaranden samt göra data tillgängliga för vetenskaplig analys. I Sverige ansvarar Fiskeriverket för datainsamlingen enligt förordningen. Insamlingen består dels av fiskeriberoende data insamlade genom prov på landad fisk i hamnar samt provtagning ombord på fartyg (utkast), dels i form av fiskeriberoende data insamlade genom trålningsundersökning (provfiske) med forskningsfartyg.

Flera arter som är viktiga för det yrkesmässiga kust- och insjöfisket hanteras inte av ICES och för dessa arter saknas det följaktligen internationell vetenskaplig rådgivning.<sup>5</sup> Istället är det Fiskeriverket som ansvarar för den vetenskapliga rådgivningen, bland annat baserat på den datainsamling som sker inom ramen för det svenska miljömålsarbetet.

### 13.1.2 Samverkan nationellt och internationellt

Forsknings- och utvecklingsverksamheten sker ofta i samverkan med forskningsorgan i Sverige och andra länder. Fiskeriverket har etablerad samverkan med flera svenska universitet, till exempel i form av gemensamma forskningsprojekt samt att myndighetens forskare är verksamma som adjungerade professorer vid Göteborgs universitet och Stockholms universitet.

---

<sup>4</sup> ICES är en mellanstatlig organisation med uppdrag att koordinera marin forskning i norra Atlanten, Nordsjön och Östersjön. Beståndsuppskattningarna utförs inom olika arbetsgrupper bestående av nationella experter. Dessa uppskattningar ligger sedan till grund för de vetenskapliga råd om biologiskt hållbara uttag ur bestånden som den rådgivande kommittén (ACOM) för ICES årligen meddelar. Se [www.ices.dk](http://www.ices.dk)

<sup>5</sup> För svenskt vidkommande gäller det till exempel abborre, gädda, gös, hummer, krabba, sik, siklöja, ål och öring.



Vetenskaplig publicering sker ofta i samarbete mellan olika organisationer, ofta från flera olika länder. Detta gäller också i betydande utsträckning Fiskeriverkets forskning. Med de vetenskapliga publikationerna under perioden 2003–2006 som utgångspunkt samarbetar Fiskeriverket med totalt 27 olika forskningsorgan i Sverige.

**Tabell 13.1 Mest frekventa svenska samarbetsorganisationer**

	<i>Andel</i>
Uppsala universitet	29
Stockholms universitet	24
Göteborgs universitet	16
Umeå universitet	14
Sveriges lantbruksuniversitet	9
Naturhistoriska riksmuseet	4
Mistra	3
Naturvårdsverket	3

*Källa:* Vetenskapsrådet.

Mest frekvent samarbete har Fiskeriverket med Uppsala universitet och Stockholms universitet med vilka 29 respektive 24 procent av de vetenskapliga publikationerna är gemensamt författade. Andra betydande samarbetspartners är främst Göteborg universitet och Umeå universitet. Vid universiteten i Göteborg, Stockholm och Umeå finns för övrigt så kallade marina forskningscentra. De tre universiteten ingår också tillsammans med Höghskolan i Kalmar som noder i det Havsforskningsinstitut som genom regeringsbeslut nyligen har inrättats och vilket koordineras av Göteborgs universitet.

Fiskeriverket samarbetar också internationellt. Myndighetens experter deltar i ett 50-tal av arbetsgrupperna inom Internationella havsforskningsrådet (ICES). Vidare deltar Fiskeriverket i det arbete som bedrivs i anslutning till Konventionen om skydd av östersjöområdets marina miljö (HELCOM) och myndigheten leder arbetet inom delområdet HELCOM Fish. Därutöver deltar Fiskeriverket i ett antal internationella forskningsprojekt som finansieras av EU genom ramprogrammet för forskning eller av Nordiska Ministerrådet.

Av de vetenskapliga publikationerna är 56 procent författade tillsammans med forskare verksamma vid organisationer i andra länder. Motsvarande andel för vetenskapliga publikationer i Sverige generellt är 49 procent. I jämförelse med de övriga myndigheter

som omfattas av utredningens uppdrag har Fiskeriverket ett mer frekvent internationellt samarbete. De länder som Fiskeriverket samarbetar mest med är Finland (20 procent), Norge (10 procent), USA (10 procent) och Danmark (7 procent).

## 13.2 Resurser och finansiering

Den kunskapsuppbyggande verksamheten vid Fiskeriverket bedrivs vid Avdelningen för forskning och utveckling. Vid avdelningen uppgår bemanningen till totalt 176 årsarbetskrafter. De resurser som avsätts för forskning och utveckling i snäv bemärkelse uppgår till totalt knappt 40 årsarbetskrafter. I monetära termer uppgår resurserna till totalt 41 mkr, varav 39 mkr för egen forskning och 2 mkr för utlagd forskning. I jämförelse med andra civila förvaltningsmyndigheter förfogar Fiskeriverket över betydande resurser för forskning och utveckling.<sup>6</sup>

Forsknings- och utvecklingsverksamhetens budget för år 2008 uppgår till totalt 161 mkr. Finansieringen bygger på en kombination av statliga anslag, medel från EU, avgifter från andra myndigheter och företag samt medel från vattendomar<sup>7</sup> och villkorsmedel<sup>8</sup>. Olika enheter har olika kombinationer av finansieringskällor.

---

<sup>6</sup> Statistiska centralbyrån (2007), *Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2007*.

<sup>7</sup> Miljödomstolarna kan döma ut fiskeavgift som kompensation för skada på fisket. Av bestämmelserna i 11 kap 8 § miljöbalken följer att den som vill få tillstånd att bedriva någon form av vattenverksamhet som kan komma att skada fisket i princip är skyldig att utan ersättning se till att möjligheterna till fiske finns kvar trots olägenheterna från vattenverksamheten. Skyldigheten kan fullgöras genom exempelvis utsättning av fisk, byggande av rännor eller trappor samt iordningställande av lekplatser för fisk. Enligt 6 kap 5 § lagen (1998:812) om vattenverksamhet får miljödomstolen, länsstyrelsen eller tillsynsmyndighet, om det är lämpligare meddela villkor om fiskeavgift i stället för villkor eller förelägganden enligt 11 kap 8 § miljöbalken. Det betyder att tillståndshavaren åläggs att betala en särskild avgift för främjandet av fisket i det vatten som berörs av vattenverksamheten. I 6 kap 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet anges att om vattenverksamhet kan antas skada fisket eller kommer att orsaka en inte obetydlig ändring i det naturliga vattenförhållandena, ska den som har tillstånd till verksamhet betala en årlig allmän fiskeavgift för främjande av fisket inom landet.

<sup>8</sup> Enligt 17 kap 1 § miljöbalken ska regeringen pröva tillåtligheten av ett antal olika slags anläggningar, tidigare däribland större vattenkraftverk. I 17 kap 7 § anges att regeringen, om den meddelar tillstånd, får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Vid flera beslut om vattenverksamhet har regeringen under åren föreskrivit medel för att främja fisket.

### 13.3 Organisation

Forsknings- och utvecklingsverksamheten bedrivs i en matrisorganisation. Rådgivningsprogrammen utgör horisontella teman i en operativ linjeorganisation med tre laboratorier, två fiskeriförsöksstationer samt en fartygsenhet med två forskningsfartyg. De operativa enheterna ansvarar för olika delar i de olika programmen.

#### 13.3.1 Havsfiskelaboratoriet

Havsfiskelaboratoriet är beläget i Lysekil. År 1929 inleddes verksamheten då Statens havsfiskelaboratorium invigdes under den Hydrografisk-Biologiska kommissionen. Arbetsuppgifterna omfattade redan från början fiskeribiologiska och fiskeritekniska undersökningar. Laboratoriet införlivades 1948 i den nyinrättade Fiskeristyrelsen. År 1991 tillkom en lokal enhet i Karlskrona. Enheten utför främst provtagning och undersökning i Östersjön. Vid Havsfiskelaboratoriet arbetar totalt 53 personer motsvarande 42 årsarbetskrafter.

Laboratoriet samordnar rådgivningsprogrammen Västerhavet och Redskapsutveckling samt medverkar i Östersjöprogrammet. En central del av verksamheten är datainsamling om samt uppskattningar av fisk- och skaldjursbestånden i havet. Detta arbete sker inom ramen för datainsamlingsförordningen (EG) 1543/2000 och ligger till grund för den vetenskapliga rådgivningen i ICES. En annan central del av verksamheten är att övervaka fiskets effekter på den omgivande miljön samt miljöns inverkan på fiskresursen. Detta arbete anknyter till de nationella miljökvalitetsmålen. Därutöver bedrivs utveckling av redskap och fiskemetoder för att minska mängden oönskad bifångst.

Intäktsbudgeten för 2008 uppgår till totalt 44 mkr, varav 24,1 mkr förvaltningsanslag, 5,0 mkr strukturstöd till fisket, 1,0 mkr ersättningar från vattendomar, 12,7 mkr EU-finansiering, 0,7 mkr ersättningar för interna uppdrag samt 0,3 mkr medel från andra statliga myndigheter.

#### 13.3.2 Kustlaboratoriet

Kustlaboratoriet är beläget i Öregrund. Verksamheten har sitt ursprung i de av industrin finansierade kustundersökningarna som

inleddes på 1960-talet och som sedan utökades i samband med kärnkraftens utbyggnad. År 1974 införlivades kustundersökningarna i Naturvårdsverket. År 1991 överfördes laboratoriet från Naturvårdsverket till Fiskeriverket. Laboratoriet har lokalkontor i Simpevarp och Ringhals samt en fältstation i Barsebäck. Vid Kustlaboratoriet arbetar totalt 40 personer motsvarande 32 årsarbetskrafter.

Laboratoriet samordnar rådgivningsprogrammet Östersjön samt medverkar i programmen Västerhavet, Redskapsutveckling och Diadroma arter. I laboratoriets uppgifter ingår att genomföra datainsamling om och beståndsuppskattningar av fiskbestånd i kustzonen. Detta arbete sker delvis inom ramen för datainsamlingsförordningen (EG) nr 1543/200 och den så kallade Helsingforskommissionen (Helcom). Andra uppgifter är att utveckla modeller för lokal och regional förvaltning av fisk, att bedriva miljöövervakning inklusive recipientkontroll utanför vissa industrianläggningar (kärnkraftverken samt två skogsindustrier) samt att utveckla redskap och metoder för selektivt fiske, speciellt med avseende på fiskets interaktion med säl.

Intäktsbudgeten för 2008 uppgår till totalt 34 mkr, varav 12,0 mkr förvaltningsanslag, 8,8 mkr medel från andra statliga myndigheter, 5,9 mkr avgifter, 2,7 mkr medel från vattendomar, 2,4 mkr EU-finansiering, 1,2 mkr strukturstöd, 1,0 mkr anslag för fiskevård samt 0,5 mkr ersättningar för interna uppdrag.

### 13.3.3 Sötvattenslaboratoriet

Sötvattenslaboratoriet är beläget i Drottningholm. Laboratoriet etablerades 1932 som en nationell undersöknings- och försöksanläggning för sötvattensfisk. När fiskerifrågorna år 1948 överfördes från Lantbruksstyrelsen till den nybildade Fiskeristyrelsen ingick Sötvattenslaboratoriet. Laboratoriet har lokalkontor i Örebro och Älvkarleby. I Drottningholm finns experimentanläggningar i form av akvarier och utomhusdammar samt i Älvkarleby finns en strömvattnekologisk anläggning. Vid Sötvattenslaboratoriet arbetar totalt 40 personer motsvarande 32 årsarbetskrafter.

Laboratoriet samordnar rådgivningsprogrammen Stora sjöarna, Diadroma arter samt Fiskevård, utsättning och vattenbruk. Verksamheten är inriktad mot datainsamling, analys och vetenskaplig rådgivning rörande sötvattensfisk och vandringsfisk. En betydande

del av verksamheten rör de nationella miljökvalitetsmålen för sötvatten samt miljöövervakning i samarbete med Naturvårdsverket.

Intäktsbudgeten för 2008 uppgår till totalt 37 mkr, varav 10,3 mkr medel från vattendomar, 8,7 mkr medel från andra statliga myndigheter, 5,0 mkr anslag för fiskevård, 4,7 mkr förvaltningsanslag, 3,4 strukturstöd, 2 mkr avgifter, 1,4 mkr EU-medel, 0,8 mkr villkorsmedel och 0,4 mkr ersättningar för interna uppdrag.

### 13.3.4 Fiskeriförsöksstationerna

Fiskeriverket har två försöksstationer för uppfödning av fisk samt viss forsknings- och utvecklingsverksamhet. Den fisk som föds upp används i huvudsak för utsättning i sjöar och vattendrag som kompensation för miljöstörningar (vattenkraftsutbyggnad) eller för fiskodling. Vid fiskeriförsöksstationerna arbetar totalt 15 personer motsvarande 11 årsarbetskrafter. De två stationerna är i princip jämnstora i personalmässiga termer. Intäktsbudgeten för 2008 uppgår till totalt 15,9 mkr.

#### Älvkarleby

Fiskeriförsöksstationen har sitt ursprung i en kläckerianläggning för fisk som år 1871 anlades i anslutning till kronans laxfiske i Älvkarleby. I samband med utbyggnaden av Älvkarlebyfallen 1911–1915 anlades en ny och större fiskodlingsanläggning. Denna anläggning har sedan utvecklats till en försöksstation med anläggningar samt utrustning för ekologisk och etologisk fiskforskning.

Försöksstationens huvudsakliga uppgift är att producera lax och öring för utsättning enligt vattendom i Dalälven. I anslutning till uppfödningen bedrivs viss forsknings- och utvecklingsverksamhet. Försöksstationen övervakar också vandrande fisk (lax, öring och ål) genom särskilda fångstanordningar.

Intäktsbudgeten för 2008 uppgår till totalt 8,1 mkr, varav 5,3 mkr villkorsmedel, 1,7 mkr medel från vattendomar, 0,8 mkr avgifter, 0,2 mkr anslag för fiskevård samt 0,1 mkr ersättningar för interna uppdrag.

## Kälarne

Fiskeriförsöksstationen i Kälarne etablerades år 1909 av Jämtlands Fiskodlings AB med en verksamhet inriktad mot kläckning samt uppfödning av öring, bäckröding, regnbåge och röding. År 1931 övertog staten verksamheten som sedan successivt utvecklades till en forsknings- och undersökningsanläggning. I överföringen av fiskerifrågorna år 1948 från Lantbruksstyrelsen till den nybildade Fiskeristyrelsen ingick fiskeriförsöksstationen i Kälarne.

Försöksstationens huvudsakliga uppgift är att bedriva avelsarbete med främst röding i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet samt producera fisk för utsättning och odling i naturvatten. I anslutning till detta bedrivs viss forsknings- och utvecklingsverksamhet om fiskodling samt fiskevård och bevarande av fiskarter och fiskstammar.

Intäktsbudgeten för 2008 uppgår till totalt 7,8 mkr, varav 6,2 mkr medel från vattendomar, 1,1 mkr avgifter, 0,5 mkr förvaltningsanslag och 0,1 mkr ersättningar för interna uppdrag.

### 13.3.5 Fartygsenheten

För att kunna bedriva forsknings- och undersökningsverksamhet i kust och utsjöområden krävs specialutrustade fartyg som kan operera i dessa vatten. Fiskeriverket förfogar idag över två forskningsfartyg U/F Argos och U/F Ancylus. Fartygsenheten har 18 anställda motsvarande 18 årsarbetskrafter.

Fiskeriverket bedriver uthyrning av forskningsfartygen till en taxa som är fastställd i samråd med Ekonomistyrningsverket. Hyresintäkterna täcker inte fullt ut kostnaderna för investeringar, drift, underhåll och personal.

Intäktsbudgeten för 2008 uppgår till totalt 22 mkr, varav 6,1 mkr förvaltningsanslag, 5,7 mkr ersättningar från andra statliga myndigheter samt 9,8 mkr ersättningar från interna uppdrag.

#### U/F Argos

Fartyget byggdes 1974. Det är 61 meter långt, har 30 kojplatser och en besättning på 15 personer. Det har utrustning för trålning samt

vatten- och sedimentprovtagningar, kranar och vinschar för tunga lyft samt laboratorer.<sup>9</sup>

Fartyget är i dåligt skick. I en utredning som gjordes år 2006 av fartygets status konstaterades att det råder stor risk för haverier eller driftstörningar på centrala fartygssystem inom ett till fem år. Skrovet har allvarliga korrosionsskador som kräver omfattande och kostsam reparation. Fartygets dåliga skick gör att det försäkrings- och klassningsföretag som Fiskeriverket anlitar endast accepterar certifiering för ett år i taget. Certifiering gäller normalt för fem år. Fartyget används idag främst av Fiskeriverket och Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI).

### U/F Ancylus

Fartyget byggdes 1971. Det är 24 meter långt, har 10 kojplatser och en besättning på 3 personer. Det har utrustning bland annat för trålning och vattenprovtagning samt laboratorier.<sup>10</sup>

Fartyget är omodernt. Huvudmaskineriet och elsystemet behöver bytas ut. Fartyget har korrosionsskador och uppfyller inte dagens arbetsmiljökrav. Det dåliga skicket gör att fartyget under långa perioder inte är tillgängligt på grund av reparationer. Fartyget används endast av Fiskeriverket. Fiskeriverket har ingått avtal om köp av ett ersättningfartyg.

### 13.3.6 Marknaden för forskningsfartyg

Behovet och tillhandahållandet av fartyg för forskning och undersökningar för marin miljöövervakning, kartläggning och forskning i Sverige, inklusive fiskeriområdet, har nyligen utretts av Havsmiljöutredningen i betänkandet *En utvecklad havsmiljöförvaltning* (SOU 2008:48).

Det finns några större fartygsaktörer i Sverige. Sjöfartsverket har knappt 30 fartyg och mindre båtar för farledsunderhåll och sjömätning, fem isbrytare samt cirka 80 lotsbåtar. Kustbevakningen har ett 40-tal fartyg med inmönstrad besättning och ett 30-tal mindre båtar. Försvarmakten har ett stort antal fartyg och båtar som är

<sup>9</sup> För en teknisk beskrivning av Argos, se [www.fiskeriverket.se](http://www.fiskeriverket.se), Organisation, Avdelningen för forskning och utveckling, Forskningsfartyg.

<sup>10</sup> För en teknisk beskrivning av Ancylus, se [www.fiskeriverket.se](http://www.fiskeriverket.se), Organisation, Avdelningen för forskning och utveckling, Forskningsfartyg.

anpassade för försvarets verksamhet. Den privata marknaden för forsknings- och undersökningsfartyg är begränsad.

Det finns 18 forskningsfartyg i de närmaste grannländerna (ryska forskningsfartyg undantagna) med uppgift att stödja marin forskning och undersökning i Östersjön samt Nordsjön. Därutöver finns ett antal forskningsfartyg som främst används i expeditioner på oceanerna och i polarområden. De senare fartygen är dock dimensionerade samt utrustade för att även kunna operera i Östersjön och Nordsjön. Fartygen i grannländerna är betydligt modernare än de svenska. Genomgående gäller för de moderna fartygen att de genom en mindre besättning samt nya tekniska lösningar har mindre personal- och underhållskostnader än äldre fartyg.

Havsmiljöutredningen föreslog att staten fortsatt ska tillhandahålla fartyg för forskning och undersökningar, men att fartygen ska samlas inom en organisation. Av de två tänkbara värmyndigheterna som utredningen identifierade, Kustbevakningen och Sjöfartsverket, förordade utredningen Kustbevakningen.

I remissbehandlingen av betänkandet har samtliga instanser som kommenterat förslaget tillstyrkt att de statliga forsknings- och undersökningsfartygen samlas i en organisation. Merparten av instanserna är positiva till Kustbevakningen som ansvarig myndighet. Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen framhåller dock att det redan finns en fungerande rederifunktion i staten i form av Sjöfartsverkets rederi och att det vore irrationellt att tillskapa en parallell statlig rederifunktion. Sveriges fiskares riksförbund anser att det för undersöknings- och forskningsverksamhet inom fiskeriområdet vore mer rationellt att genom avtal med näringen tillskapa referensflottor av privata fiskefartyg. Nutek anser att förslaget inskränker näringslivets exploaterings- och utvecklingsmöjligheter samt att det bör kompletteras för att möjliggöra en ökad konkurrensutsättning av fartygstjänster för undersökning och forskning.

#### **13.4 Forskningens produktivitet och kvalitet**

För att mäta forskningens produktivitet och kvalitet används bibliometriska mått. Under perioden 2003–2006 publicerade Fiskeriverket totalt 94 artiklar (hela publikationer) i internationella



vetenskapliga tidskrifter. Det vägda antalet publikationer uppgår till 40,8.<sup>11</sup>

**Tabell 13.2 Resurser och produktivitet, forskning och utveckling**

Medarbetare, antal 2007	176
Disputerade, antal 2007	47
Årsarbetskrafter, antal 2005	40
Utgifter, mkr 2005	41
varav: Egen, mkr 2005	39
Utlagd, mkr 2005	2
Publikationer, antal hela 2003-2006 (fyra år)	94
Publikationer per disputerad och år	0,50
Publikationer per årsarbetskraft och år	0,59
Publikation per mkr och år	0,57
Publikationer, antal vägda 2003-2006 (fyra år)	40,8
Publikationer per disputerad och år	0,22
Publikationer per årsarbetskraft och år	0,26
Publikationer per mkr och år	0,25

*Källa:* Fiskeriverket, Statistiska centralbyrån och Vetenskapsrådet.

Vid Fiskeriverket finns totalt 47 personer med doktorsexamen varav 37 vid Avdelningen för forskning och utveckling. Av dem med doktorsexamen är 10 personer docenter eller adjungerade professorer.

Produktiviteten i forskningen uppgår till 0,5 hela publikationer per disputerad och år respektive 0,6 per årsarbetskraft och år. Om hänsyn tas till Fiskeriverkets andel av de enskilda publikationerna (vägda publikationer) är produktiviteten per disputerad och årsarbetskraft ungefär hälften så hög. Med reservation för svårigheten att jämföra forskning inom olika områden kan noteras att produktiviteten är lägre än vid de andra myndigheter som omfattas av utredningens uppdrag. Den är även lägre än vad som normalt betraktas som rimliga kvantitativa mål för produktivitet i forskning vid universitet och andra forskningsorgan.

Vetenskaplig kvalitet kan bedömas utifrån hur mycket vetenskapliga publikationer citeras av andra forskare.<sup>12</sup> Nedan redovisas

<sup>11</sup> Med hela publikationer avses antalet publikationer som medarbetare vid Fiskeriverket ensamma eller tillsammans med andra forskare författat. Med vägda publikationer avses endast den andel av artikeln som medarbetare vid Fiskeriverket författat. Det vill säga om det är två författare varav en är verksam vid en annan organisation räknas det som en halv publikation.

<sup>12</sup> Citeringsgrad korrelerar med kvalitet bedömd med kollegial granskning (peer review). Se Vetenskapsrådet 2008.

citeringsgraden för Fiskeriverkets vetenskapliga publikationer samt genomsnittet för Sverige, EU15 och EU27.<sup>13</sup>

**Tabell 13.3** Forskningens kvalitet

	<i>Vägt antal publikationer</i>	<i>Medelcitering</i>	<i>Andel topp 10</i>	<i>Andel topp 1</i>
Fiskeriverket	40,8	1,17	5,4	0,2
Sverige	28 069	1,14	8,7	0,7
EU15	604 417	1,03	7,8	0,7
EU27	653 617	0,99	7,5	0,6

*Källa:* Vetenskapsrådet.

Medelciteringsgraden för Fiskeriverkets vetenskapliga publikationer är i nivå med den genomsnittliga citeringsgraden för Sverige. Den är något högre än genomsnittet för EU15 respektive EU27. Det indikerar att forskningen vid Fiskeriverket är av motsvarande kvalitet som genomsnittet i Sverige men av något högre kvalitet än genomsnittet i EU15 och EU27. (Det globala genomsnittet är 1.) Fiskeriverket har dock en lägre andel vetenskapliga publikationer med en mycket hög citeringsgrad.

I detta sammanhang bör det noteras att olika publiceringstraditioner råder inom olika vetenskapliga discipliner, vilket gör att det ibland kan vara missvisande att jämföra den vetenskapliga produktionen inom en disciplin eller vid ett forskningsorgan med ett genomsnitt för forskningen generellt.

För att minimera denna risk jämförs citeringsgraden inom Fiskeriverkets enskilt största ämnesområde, Fisheries, med Sverige, EU15 och EU27. Området står för 37 procent av Fiskeriverkets totala antal vetenskapliga publikationer.<sup>14</sup>

**Tabell 13.4** Kvalitet ämnesområdet Fisheries

	<i>Vägt antal publikationer</i>	<i>Medelcitering</i>	<i>Andel topp 10</i>	<i>Andel topp 1</i>
Fiskeriverket	15,2	1,29	7,7	0,7
Sverige	71,2	1,24	7,6	0,6
EU15	2 167	1,18	8,2	1,0
EU27	2 347	1,14	7,8	0,9

*Källa:* Vetenskapsrådet.

<sup>13</sup> EU15 avser de stater som var medlemmar i unionen före anslutningen av tio nya länder den 1 maj 2004. EU27 avser de stater som idag är medlemmar.

<sup>14</sup> Det är endast inom detta område som Fiskeriverket under perioden 2003–2006 har publicerat minst 10 vägda publikationer. Detta är den undre gräns som bedöms vara rimlig för att en jämförelse ska vara trovärdig.

Av tabellen framgår att Fiskeriverket har en medelciteringsgrad som är i nivå med genomsnittet för Sverige och något högre än genomsnittet för EU15 och EU27. Andelen mycket frekvent citerade artiklar är dock lägre i Sverige än den är inom EU15 och EU27.

### 13.5 Förtroende för politik och förvaltning

Kritik har återkommande riktats mot den gemensamma fiskeripolitiken. I den halvtidsutvärdering som kommissionen nyligen gjort av den gemensamma fiskeripolitiken konstateras att merparten av fiskbestånden idag är överutnyttjade medan lönsamheten i yrkesfisket är otillfredsställande och miljöpåverkan oacceptabelt stor. Det konstateras också att förvaltningsbesluten inte har följt den biologiska vetenskapliga rådgivningen, utan att det regelmässigt har beslutats om högre kvoter än vad som ansetts vara biologiskt hållbart.<sup>15</sup> Det pågår också en jämförelsevis livlig offentlig debatt om fiskeripolitiken och dess tillkortakommanden. Detta reser frågor om förtroendet för fiskeripolitiken och dess förvaltning.

Förtroendet för olika kunskapskällor, upplevelsen av hot mot havsmiljön, etc. har varit föremål en nyligen genomförd opinionsundersökning vid Institutet för samhälle, opinion och massmedia, Göteborgs universitet.<sup>16</sup>

I tabellen nedan redovisas hur allmänheten upplever olika hot mot havsmiljön. De hot som flest upplever som mycket allvarliga är industriella giftutsläpp samt utfiskning. Algblomning, giftiga båtbottnfärger samt spridning av främmande växter och djur är de hot som minst andel av allmänheten upplever som mycket allvarliga. I linje med detta mönster är de hot som störst andel upplever som mycket farliga också de hot som minst andel upplever som inte alls farliga.

---

<sup>15</sup> Europeiska kommissionen (2008) Commission Working Document, Reflections on Further Reform on the Common Fisheries Policy.

<sup>16</sup> Berlin, D. (2008) Forskare och fiskare i skilda världar i Holmberg, S. och Weibull, L. Skilda världar, SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Tabell 13.5 Allmänhetens upplevelse av hot mot havsmiljön

	<i>Mycket allvarligt</i>	<i>Inte alls allvarligt</i>	<i>Ingen uppfattning</i>
Industriella giffutsläpp	44	1	7
Utfiskning	40	1	8
Övergödning	34	1	9
Läkemedelrester i avlopp	34	2	10
Algblomning	23	2	10
Giftiga båtbottnfärger	21	4	14
Spridning av främmande växter och djur	20	3	17

*Källa:* Jagers och Martinsson 2008.

Allmänhet och yrkesfiskare ser olika på olika hot mot havsmiljön. Industriella utsläpp och utfiskning är de hot som störst andel av allmänheten ser som mycket allvarliga hot. Utfiskning är det hot som mest direkt berör fiskeripolitiken och dess förvaltning. Andelen som ser utfiskning som ett mycket allvarligt hot uppgår till 40 procent bland allmänheten. Den motsvarande andelen bland yrkesfiskare uppgår till 18 procent.

Tabell 13.6 Allmänhetens och yrkesfiskarnas upplevelse av hot mot havsmiljön

	<i>Mycket allvarligt hot</i>	
	<i>Allmänhet</i>	<i>Yrkesfiskare</i>
Övergödning	24	70
Industriella giffutsläpp	44	68
Utfiskning	40	18
Läkemedelsrester i avlopp	34	46
Algblomning	23	35
Giftiga båtbottnfärger	21	13

*Källa:* Jagers och Martinsson 2008.

Förtroendet för olika aktörers information om havsmiljön varierar generellt. Vidare värderas olika enskilda källor olika av allmänheten respektive yrkesfiskarna. Andelen som har mycket högt förtroende för EU-kommissionen och regeringen är mycket liten. Detta gäller både allmänheten och yrkesfiskarna. Andelen som har mycket högt förtroende för Fiskeriverket är 12 procent bland allmänheten och 3 procent bland yrkesfiskarna. Andelen som har mycket högt förtroende för forskare, journalister och miljöorganisationer är mellan

17 och 19 procent bland allmänheten medan den är 2 procent eller mindre bland yrkesfiskarna.

**Tabell 13.7** Förtroende för information om havsmiljön

	Mycket högt förtroende	
	Allmänhet	Yrkesfiskare
EU-kommissionen	4	1
Regeringen	2	1
Fiskeriverket	12	3
Forskare	19	2
Journalister	17	0
Miljöorganisationer	19	2
Sveriges Fiskares Riksförbund	8	17

*Källa:* Jagers och Martinsson 2008.

## 13.6 Överväganden och förslag

### 13.6.1 Forskningsverksamheten renodlas

**Utredningens förslag:** Forskningen vid Myndigheten för havsresurser och fiske bör vara inriktad på datainsamling om och uppskattningar av fisk- och skaldjursbestånd, utveckling av modeller för resursförvaltning och fiskevård samt viss tillämpad forskning till direkt stöd för resursförvaltningen. Den verksamhet som idag bedrivs vid Havsfiskelaboratoriet och Kustlaboratoriet bör i huvudsak överföras till den nya myndigheten medan den verksamhet som bedrivs vid Sötvattenslaboratoriet bör överföras till universitet.

**Skälen för utredningens förslag:** Fiskeriverket bedriver en jämförelsevis omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet och är idag en av de civila myndigheter som avsätter mest resurser för detta ändamål. Vid forsknings- och utvecklingsavdelningen arbetar cirka 200 personer motsvarande 170 årsarbetskrafter. Av dessa arbetar cirka 40 årsarbetskrafter med forskning i mer akademisk mening. De resterande arbetar bland annat med praktiska undersökningar och utvecklingsverksamhet. Avdelningen för forskning och utveckling ansvarar även för driften av myndighetens forskningsfartyg. Forskningsverksamheten är inriktad mot att öka kunskapen om fiskbestånd, fiskeriteknik och fiskets miljöeffekter. Myndigheten samlar in data om fiskbestånd och miljö, beräknar

fiskbeståndens storlek och hur de påverkas av fiske, samt bedriver utvecklingsarbete inom vattenbruk, fiskevård och fiskeriteknik.

Utredningens utgångspunkt är att forskning i första hand ska bedrivas vid universitet och högskolor. Ett skäl som talar för att forskning ska bedrivas vid myndigheter är att regeringen vill vara säker på att relevant forskning bedrivs, till exempel om Sverige som stat genom internationella åtagandet förbundet sig att utarbeta vissa kunskapsunderlag.

Fiskeriverket utför datainsamling och övervakning av fisk- och skaldjursbestånd i haven och andra vatten. Enligt den så kallade datainsamlingsförordningen (EG) nr 1543/2000 har Sverige förbundet sig att samla in och tillgängliggöra information om bestånd i haven och om fiskerinäringen. Fiskeriverkets kostnader förenade med datainsamlingsförordningen uppgick 2007 till totalt 37 mkr varav 23 mkr belastade myndighetens anslag och 13 mkr utgjorde bidrag från EU. Vidare följer av FAO:s uppförandekod för ansvarsfullt fiske generellt för samtliga bestånd att resursförvaltningen ska vila på vetenskaplig grund. Datainsamling och bestandsövervakning följer sålunda till stor del direkt av internationella åtaganden vilka Sverige som stat har ingått.

Utredningen anser mot denna bakgrund att den myndighet som har i uppdrag att förvalta fiskeripolitiken även ska ha som uppgift att samordna datainsamling och bestandsuppskattning. Det innebär dock inte nödvändigtvis att denna myndighet ska utföra denna uppgift i egen regi eller att den behöver utföras av en statlig myndighet.

I anslutning till datainsamling och bestandsövervakning bedriver Fiskeriverket även viss forskning i mer akademisk mening. Huvuddelen av denna förefaller vara av tillämplig natur och utgöra ett stöd för myndighetsuppgifterna. Den forskningsverksamhet som bedrivs bedömer utredningen sålunda i huvudsak vara relevant för myndighetens förvaltningsuppgifter. Men det finns även inslag av grundforskningsliknande verksamhet, till exempel det så kallade skarp-sillsprojektet som syftar till att generera grundläggande kunskaper om hur olika fiskbestånd samspelar i ett marint ekosystem. Fiskeriverket har anfört att det för myndigheten är viktigt att bedriva viss tillämplig forskning, dels för att kunna utveckla förvaltningsuppgifterna och dels för att ha det anseende som krävs för att effektivt kunna delta i det internationella arbetet. Utredningen delar denna uppfattning.

Den bibliometriska studie som utredningen låtit göra visar att produktiviteten inom forskningen idag är lägre vid Fiskeriverket än

vad som normalt brukar anses vara en rimlig produktivitet vid universitet och högskolor. Detta kan givetvis bero på att forskare vid en förvaltningsmyndighet förutom forskning har andra uppgifter att utföra eller att resultaten publiceras i andra former än artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Det kan dock även konstateras att forskningsproduktiviteten är lägre än vid de andra myndigheter som utredningen analyserat. Vidare kan konstateras att forskningen vid Fiskeriverket, mätt i termer av citeringsgrad, har en kvalitet som är i nivå med genomsnittet i Sverige. Andel vetenskapliga publikationer av mycket hög kvalitet är lägre än genomsnittet i EU respektive världen.

Undersökningar visar att förtroendet för EU:s fiskeripolitik är lågt. Allmänhetens förtroende för informationen från EU-kommissionen, regeringen och Fiskeriverket är lågt. Yrkesfiskarnas förtroende är mycket lågt. En viktig förklaring till detta förtroendeproblem är att politiken och förvaltningen inte har följt den vetenskapliga rådgivningen, med överfiske som följd. Samtidigt framstår procedurerna för framtagande av vetenskaplig rådgivning inom fiskeområdet som systematiserade jämfört med angränsande områden, såsom jord- och skogsbruket. Detta gäller dock i första hand den internationella rådgivning som tas fram inom Internationella havsforskningsrådet (ICES). När det gäller den vetenskapliga rådgivningen för den nationella fiskeripolitiken saknas idag i Sverige ett system för framtagande av oberoende vetenskapliga underlag. Fiskeriverket ansvarar både för att förvalta bestånden och för att utarbeta de vetenskapliga råden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att huvuddelen av den forskningsverksamhet i vid bemärkelse som Fiskeriverket idag bedriver framstår som relevant, att kvaliteten när det gäller den mer akademiskt orienterade forskningen är genomsnittlig, att produktiviteten framstår som låg samt att fiskeripolitiken lider av ett förtroendeproblem som är ett resultat av att den vetenskapliga rådgivningen inte har följts.

Utredningen bedömer att bristerna i produktivitet bör kunna åtgärdas genom en förbättrad intern styrning av verksamheten mot de framtida huvuduppgifterna inom forskningsområdet. För att åtgärda de konstaterade kvalitets- och förtroendeproblemen kan det vara nödvändigt att verksamheten omorganiseras, till exempel att den vetenskapliga rådgivningens tydligare separeras från resursförvaltningen.

Utredningen har i detta sammanhang övervägt dels alternativet att överföra forskningsverksamheten till ett oberoende organ i form av ett befintligt universitet eller till ett nybildat fiskeriforskningsinstitut, dels alternativet att behålla en integrerad lösning med förvaltning och forskning inom en och samma myndighet men med en tydligare åtskillnad mellan vetenskaplig rådgivning och förvaltning. Båda alternativen har både för- och nackdelar. Genom att överföra forskningen till universitet eller institut ökar dess oberoende vilket bör bidra till ett ökat förtroende, men samtidigt finns det en risk för att relevansen minskar. Omvänt gäller att en integrerad lösning tydligare utgår från myndighetens behov vilket bör bidra till en hög relevans, men samtidigt innebär det en risk för förtroendeproblem.

Utredningen har kommit till slutsatsen att en kombination av de två alternativen är att föredra. I första hand när det gäller Havsfiskelaboratoriet men också när det gäller Kustlaboratoriet anser utredningen att den vetenskapliga rådgivningens oberoende kan tillgodoses genom de internationella procedurerna för framtagande av vetenskapliga råd rörande de kommersiellt intressanta bestånden i haven. När det gäller den nationella vetenskapliga rådgivningen som i första hand är ett ansvar för Sötvattenslaboratoriet saknas motsvarande procedurer. För att lägga grunden för en vetenskaplig rådgivning med högt förtroende anser utredningen att den verksamhet som idag bedrivs vid Sötvattenslaboratoriet bör överföras till universitet. Utredningen har i detta sammanhang även övervägt alternativet att inrätta ett vetenskapligt råd vid myndigheten med uppgift att granska den vetenskapliga rådgivningen. Utredningen bedömer dock att detta inte är tillräckligt för att stärka förtroendet för fiskeripolitiken och dess förvaltning.

Den verksamhet som idag bedrivs vid Sötvattenslaboratoriet överförs lämpligen till det universitet som laboratoriet idag har mest samröre med, det vill säga Uppsala universitet eller Stockholms universitet. I detta sammanhang bör noteras att nämnda universitet står för väsentliga delar av den svenska forskningen inom området samt att Stockholms universitet är ett nationellt marint centrum och ingår som en nod i det Havsforskningsinstitut som regeringen nyligen låtit inrätta vid Göteborgs universitet.

I instruktionen för Myndigheten för havsresurser och fiske bör det regleras att myndigheten ska bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet till stöd för myndighetens övriga uppgifter. Vidare bör regeringen uppdra åt myndigheten att inleda samtal



med berörda universitet om en överföring av verksamheten vid Sötvattenslaboratoriet.

Vidare föreslår utredningen att det vid Myndigheten för havsresurser och fiske för att skapa en tydligare åtskillnad mellan resursförvaltning och vetenskaplig rådgivning inrättas en särskild funktion med ansvar för att beställa vetenskaplig rådgivning dels från myndighetens egen forskningsverksamhet, dels från externa kunskapsproducenter. Beställarfunktionen bör också ha ett övergripande ansvar att samordna myndighetens datainsamling och beståndsövervakning.

### 13.6.2 Miljöövervakningen begränsas

**Utredningens förslag:** De kontrollprogram vid industrier och andra anläggningar som bland annat utförs av Kustlaboratoriet bör upphöra i statlig regi för att istället utföras av privata initiativ. I samband med detta bör verksamheterna i Forsmark, Simpevarp och Barsebäck avvecklas.

**Skälen för utredningens förslag:** Fiskeriverket utför miljöövervakning dels i form av miljöprogram med provfiske på uppdrag av Naturvårdsverket, dels i form av kontrollprogram med provfiske på uppdrag av företag och vissa andra uppdragsgivare.

Miljöövervakningen anknyter till förvaltningsuppgifterna inom det fiskeripolitiska området genom att resursförvaltningen ska utgå från ekosystemansatsen, vilken innebär att förvaltningen inklusive den vetenskapliga rådgivningen inte kan begränsas till fiskets inverkan på ett enskilt fiskbestånd. Den måste även ta hänsyn till fiskets inverkan på andra arter och bestånd samt miljön i vidare mening. Vidare anknyter miljöövervakningen till Fiskeriverkets sektorsansvar för miljön. En anledning till att Fiskeriverket utför miljöövervakning på uppdrag av Naturvårdsverket är att det finns samproduktionsfördelar med annan datainsamling om fiskbestånd, bland annat ställer provfisken särskilda krav på tillgång till fiskefartyg med tillhörande utrustning.

Utredningen anser att miljöövervakning inte är ett primärt ansvar för en central förvaltningsmyndighet inom det fiskeripolitiska området. Det kan dock finnas praktiska skäl som motiverar

att viss miljöövervakning kombinerar med datainsamling om fiskbestånd i övrigt.

År 2007 uppgick intäkterna från de kontrollprogram som bedriver på uppdrag av företag och andra till totalt 5,8 mkr. Exempel på sådan miljöövervakning är recipientkontroll vid kärnkraftverken och vissa andra industrier. Kontrollprogrammen anknyter inte direkt till förvaltningsuppgifterna inom det fiskeripolitiska området. Fiskeriverket har i linje med detta till utredningen uppgett att myndigheten inte åtar sig ytterligare uppdrag av detta slag. Samtidigt framhåller Fiskeriverket att det finns vissa samproduktions fördelar mellan kontrollprogrammen och den reguljära beståndsövervakningen. Genom kontrollstationerna vid till exempel kärnkraftverken underlättas datainsamling och beståndsövervakning främst längs den svenska ostkusten

Utredningen anser att den miljöövervakning som Fiskeriverket i form av kontrollprogram utför på uppdrag av företag och vissa andra externa uppdragsgivare verksamhet bör upphöra i statlig regi och överlåtas till andra utförare.

### 13.6.3 Fiskeriförsöksstationerna avecklas

**Utredningens förslag:** Den uppfödning och avel av fisk för utsättning som Fiskeriverket bedriver vid fiskeriförsöksstationerna bör upphöra i statlig regi.

**Skälen för utredningens förslag:** Fiskeriverket bedriver vid fiskeriförsöksstationerna i Kålarne och Älvkarleby uppfödning och avel av fisk för utsättning. Vid de två stationerna arbetar idag totalt 16 personer motsvarande 14 årsarbetskrafter. Intäktsbudgeten för de verksamheterna uppgick för 2008 till knappt 16 mkr. Finansieringen utgörs främst av medel från vattendomar och så kallade villkorsmedel.

Utredningen anser att verksamheten har en svag koppling till myndighetsuppgifterna inom det fiskeripolitiska området. Vidare kan konstateras att dylik verksamhet inom andra, närliggande sektorer, till exempel jordbrukssektorn och skogssektorn, vanligtvis utförs av enskilda företag eller branschorganisationer. Det illustrerar att det vare sig är nödvändigt eller särskilt vanligt förekommande att verksamhet av detta slag utförs av en statlig myndighet. I

detta sammanhang kan noteras att Fiskeriverket har inlett förhandlingar med regionala aktörer om att överlåta fiskeriförsöksstationen i Kålarne.

Utredningen föreslår sålunda att fiskeriförsöksstationerna avvecklas. Regeringen bör uppdra åt Myndigheten för havsresurser och fiske att snarast avveckla verksamheterna ifråga. I första hand bör verksamheterna överlåtas till annan huvudman. Vidare bör i instruktionen för Myndigheten för havsresurser och fiske de uppdrag för vilka myndigheten får ta ut avgifter begränsas i enlighet med utredningens förslag.

#### 13.6.4 Redskapsutvecklingen prioriteras upp

**Utredningens förslag:** Mer resurser bör avsättas för utveckling av selektiva redskap.

**Skälen för utredningens förslag:** Utveckling och användning av selektiva redskap är ett viktigt medel för att främja en hållbar resursförvaltning. Den redskapsutveckling som Fiskeriverket idag bedriver är av blygsam omfattning. År 2007 avsattes vid Havsfiskelaboratoriet totalt drygt 300 tkr varav cirka två tredjedelar finansierades via EU-medel. Sedan 2005 har trenden varit att de resurser som avsatts för redskapsutveckling har minskat i omfattning. För näringen är incitamenten, åtminstone på kort sikt, begränsade när det gäller utveckling av selektiva redskap, varför utredningen anser det vara rimligt att staten tar ett ansvar inom detta område. Detta bör ske genom att staten förmedlar finansiella medel till andra utförare.

Utredningen anser sålunda utveckling av selektiva redskap bör ges en högre prioritet inom forskningsverksamheten vid Myndigheten för havsresurser och fiske som ett led i arbetet att främja en hållbar förvaltning av fiskresursen.

#### 13.6.5 Forskningsfartygen överförs till Kustbevakningen

**Utredningens förslag:** De forsknings- och undersökningsfartyg som Fiskeriverket idag förfogar över bör även fortsatt drivas i statlig regi, men snarast överföras till en statlig rederimyndighet, lämpligen Kustbevakningen.

**Skälen för utredningens förslag:** Fiskeriverket förfogar över två forsknings- och undersökningsfartyg. Vid fartygsenheten på Fiskeriverket arbetar totalt 21 personer motsvarande 21 årsarbetskrafter. Den totala intäktsbudgeten för fartygen uppgick 2008 till totalt 22 mkr, varav 5,7 mkr är avgifter för uthyrning av fartyg.

Frågan om hur behovet av forsknings- och undersökningsfartyg för marin miljöövervakning, kartläggning och forskning lämpligen tillgodoses har nyligen analyserats inom ramen för Havsmiljöutredningen. I betänkandet (SOU 2008:48) En utvecklad havsmiljöförvaltning konstaterade utredningen att det i Sverige totalt sett finns en överkapacitet när det gäller forsknings- och undersökningsfartyg samt att flera av fartygen inte används fullt ut, däribland Fiskeriverkets fartyg, Argos. Vidare konstaterade utredningen att de privata initiativen är få och konkurrensen är begränsad varför det är svårt att tillgodose behovet av forsknings- och undersökningsfartyg via marknaden.

I linje med denna analys ansåg Havsmiljöutredningen att staten bör ta ett fortsatt ansvar för att tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg, men att fartygen bör samlas i en statlig rederimyndighet. Havsmiljöutredningen identifierade två tänkbara värdmyndigheter: Sjöfartsverket och Kustbevakningen, varav utredningen förordade den sistnämnda myndigheten med hänvisning till att miljöövervakning, kartläggning och forskning ligger närmare Kustbevakningens övriga verksamhet.

I sitt remissyttrande över Havsmiljöutredningens betänkande tillstyrkte Fiskeriverket förslaget att forsknings- och undersökningsfartygen bör samlas i en statlig rederimyndighet. Fiskeriverket tog dock inte ställning till vilken myndighet som bör vara värdmyndighet.

Utredningen delar Havsmiljöutredningens bedömning att det finns betydande fördelar med att samla statens forsknings- och undersökningsfartygen i en rederimyndighet. När det gäller frågan om lämplig värdmyndighet har utredningen noterat att det rests vissa invändningar mot Kustbevakningen som värdmyndighet. Från forskarhåll har det uttryckts oro för att Kustbevakningens polisiära framtoning ska utgöra ett hinder. Från andra myndigheter har det påtalats att det vid Sjöfartsverket redan idag finns en statlig rederifunktion, vilket skulle tala emot att etablera ytterligare en sådan funktion. Utredningen finner dock ingen anledning att ifrågasätta Havsmiljöutredningens slutsats rörande lämplig värdmyndighet.

Utredningen föreslår sålunda att Fiskeriverkets forskningsfartyg snarast överförs till Kustbevakningen. I instruktionen för Myndigheten för havsresurser och fiske bör de uppdrag för vilka myndigheten får ta ut avgifter begränsas i enlighet med utredningens förslag.

## 14 Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling

**Utredningens förslag:** Jordbruksverket bör utvecklas till en myndighet för jordbruk och landsbygdsutveckling genom att ges ett övergripande nationellt samordningsansvar för landsbygdsutveckling. Den ombildade myndigheten bör benämnas Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling.

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

Myndighetens huvudsakliga uppgifter bör vara: att ha det övergripande ansvaret för genomförandet av jordbrukspolitiken; att ha ett övergripande nationellt samordningsansvar för landsbygdsutveckling; att förvalta EG-stöden inom jordbrukspolitiken; att leda och samordna kontrollen av tvärvillkoren; att främja en helhetssyn hos jordbruks- och landsbygdsföretagen för att upprätthålla en god produktionskvalitet som värnar djurens hälsa och välfärd, miljön och kulturlandskapet; att stödja och informera jordbruksföretagen i regelfrågor, samt; att ansvara för distriktsveterinärorganisationen.

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

När det gäller myndigheternas uppgifter inom livsmedelskedjan har utredningen föreslagit att det inrättas en livsmedelssäkerhetsmyndighet med ansvar för såväl normering och kontroll som laboratorie- och forskningsverksamhet inom hela livsmedelskedjan. Detta förslag påverkar direkt den verksamhet som i dag bedrivs vid Jordbruksverket. Enligt förslaget överförs uppgifter inom områ-

dena foder och animaliska biprodukter, djurhälsa och djurskydd, inklusive smittskydd, fytosanitärt växtskydd samt veterinära förvaltningsfrågor från dagens Jordbruksverk till den nya livsmedels-säkerhetsmyndigheten.

När det gäller myndigheternas uppgifter utanför livsmedelskedjan, det vill säga merparten av verksamheten vid Jordbruksverket och Fiskeriverket, har utredningen gentemot nuvarande ordning prövat två huvudalternativ. Det ena alternativet avser en utveckling av Jordbruksverket i riktning mot en landsbygdsutvecklingsmyndighet och av Fiskeriverket i riktning mot en havsresursmyndighet. Det andra alternativet avser en sammanhållen myndighet för jordbruk och fiske med ansvar för både jordbruks- och fiskeripolitikens förvaltning.

Båda dessa organisatoriska alternativ innebär en renodling av verksamheten utifrån grundläggande förvaltningspolitiska principer samt en prövning av skälen för konkurrensutsatt verksamhet och forskningsverksamhet.

Utredningen har anfört flera skäl för att överföra Jordbruksverkets uppgifter inom livsmedelskedjan till den föreslagna livsmedels-säkerhetsmyndigheten. Ett huvudskäl är att anpassa den svenska nationella myndighetsstrukturen till den livsmedelslagstiftning som utvecklats inom EU under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet samt till EU-kommissionens organisation av generaldirektoraten. Därigenom underlättas en enhetlig nationell tillämpning av gemensamma regelverk och grunden läggs för ett effektivt svenskt EU-arbete. Ett annat huvudskäl är att det enligt etablerade förvaltningspolitiska principer är olämpligt att en myndighet både utför främjande och begränsade uppgifter, till exempel att Jordbruksverket både ska främja jordbrukets konkurrenskraft och utforma regler om djurhälsa och djurskydd och kontrollera att dessa efterlevs inom produktionen. Av samma anledning är det principiellt olämpligt att Jordbruksverket både konkurrerar på veterinärmarknaden genom distriktsveterinärorganisationen och utför veterinära förvaltningsuppgifter. Den senare problematiken hanterar utredningen genom att överföra ansvaret för de veterinära förvaltningsuppgifterna till den tänkta livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Därutöver bedömer utredningen att ett samlat ansvaret för uppgifterna inom livsmedelskedjan vid en myndighet medför betydande effektiviseringsvinster.

När det gäller distriktsveterinärorganisationen anser dock utredningen att den bör vara ett ansvar för Myndigheten för jord-

bruk och landsbygdsutveckling. Utredningen anser att de uppgifter som innebär direktkontakt med jordbrukare bör samlas vid Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling samt vid länsstyrelserna. Distriktsveterinärorganisationen och en rikstäckande djurhälsovård kan vidare betraktas som ett viktigt instrument för en levande landsbygd med livskraftiga jordbruksföretag i hela landet. Därutöver innebär denna lösning att de organisatoriska förändringarna inom den veterinära verksamheten minimeras samtidigt som målsättningen om att tydligt åtskilja den statliga veterinära fältorganisationen och de veterinära förvaltningsuppgifterna uppnås.

En ombildning av Jordbruksverket till en myndighet för jordbruk och landsbygdsutveckling skulle återspegla den successiva förstärkning av landsbygdsutvecklingsperspektivet som skett inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt kommissionens indelning i generaldirektorat. Inom kommissionen ansvarar Generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG Agri) för den gemensamma jordbrukspolitiken inklusive landsbygdsutveckling. Även Generaldirektoratet för regionalpolitik (DG Regio) har en central roll i främjandet av en hållbar landsbygdsutveckling genom ansvaret för politiken för regional utveckling. På svensk nationell nivå är ansvaret för den nationella landsbygdspolitiken delat mellan olika departement och olika myndigheter samt i vissa delar otydligt. Det delade och delvis otydliga ansvaret utgör ett hinder för ett effektivt främjande av en hållbar landsbygdsutveckling i Sverige. Utredningen anser mot denna bakgrund att den nationella samordningen av statens landsbygdsutvecklingsinsatser bör förstärkas.

En utgångspunkt för utredningen är att den nationella ansvarsfördelningen bör anpassas till den som råder inom EU och kommissionens indelning i generaldirektorat. Enligt denna logik bör den nationella myndighet som ansvarar för jordbrukspolitikens förvaltning även ha ett övergripande nationellt ansvar för landsbygdsutveckling.

Utredningens analys visar även på vissa brister inom den verksamhet som Jordbruksverket i dag bedriver utanför livsmedelskedjan, det vill säga främst administration av jordbruksstöd samt kompetensutveckling för jordbruksföretag bland annat inom områdena miljö och djurens välfärd. Tvärvillkorskontrollen har vid granskningar uppvisat allvarliga brister, vilka bland annat orsakats av att Jordbruksverket brustit i samordningen av regionala och lokala kontrollmyndigheter. Allvarliga kvalitetsbrister har upp-



märksammats i administrationen av jordbruksstöden, vilka föranlett kommissionen att rikta återbetalningskrav mot Sverige. Det är vidare utredningens bedömning att administrationen av jordbruksstöd kan effektiviseras, dels genom att utveckla ansvarsfördelningen och samarbetet mellan den centrala förvaltande myndigheten och länsstyrelserna och dels genom att koncentrera administrationen till färre länsstyrelser.

Utredningen har även övervägt möjligheten att inrätta en gemensam jordbruks- och fiskemyndighet. Denna lösning skulle, som utredningen redogjort för i motiven till att inrätta en myndighet för havsresurser och fiske, innebära flera fördelar. Den skulle möjliggöra en samlad förvaltning av två av de traditionella primärnäringarna och främja en hållbar produktion. Inom både jordbruks- och fiskeripolitiken finns en tydlig miljödimension. Det i dag uppdelade myndighetsansvaret för jordbruk och fiske försvårar en integrerad hantering av miljöproblem på land och i vatten. Det för Sverige prioriterade Östersjöarbetet illustrerar vikten av en integrerad hantering genom att övergödning orsakad bland annat av jordbruksverksamhet är ett av de största miljöproblemen i havet. Den miljömässiga kopplingen mellan fiske och jordbruk är dock kanske allra tydligast när det gäller insjöar och vattendrag. Det förekommer också att vattenbruk och jordbruk bedrivs i anslutning till varandra. En gemensam myndighet för jordbruk och fiske skulle skapa ett mer sammanhållet ansvar för vilt levande och odlad fisk generellt och för vattenbruk specifikt. Vidare finns inom både jordbrukspolitiken och fiskeripolitiken åtgärder som syftar till att främja landsbygdsutveckling. En gemensam myndighet för jordbruk och fiske skulle främja ett mer sammanhållet perspektiv på primärnäringarna och hur dessa kan bidra till en hållbar utveckling på landsbygden.

Inrättandet av en jordbruks- och fiskemyndighet skulle även möjliggöra effektiviseringar genom att samla kompetensen inom regelarbetet och EU-arbetet i vidare mening samt underlätta utveckling och användning av gemensamma IT-system och administrativa rutiner inom administrationen av stöd. Den senare vinsten gäller främst administrationen av stöden till fisket, vilka i jämförelse med jordbruksstöden är av liten omfattning. En integrerad stödadministration på nationell nivå skulle även skapa förutsättningar för effektivare samarbete mellan central och regional nivå genom att antalet centrala myndigheter som länsstyrelserna ska samordna verksamheten med skulle minska. Vidare skulle det

inom hanteringen av stöden skapa förutsättningar för en jämnare arbetsbelastning över året och därigenom en effektivare resursanvändning.

Sammantaget anser utredningen att Jordbruksverket bör utvecklas till en myndighet för jordbruk och landsbygdsutveckling. Utredningen bedömer att den långsiktiga ansvarsmässiga anpassning till det förstärkta landsbygdsutvecklingsperspektivet inom EU och till kommissionens indelning i generaldirektorat som denna lösning innebär överväger de effektiviseringsvinster som på kort sikt skulle möjliggöras genom inrättandet av en gemensam myndighet för jordbruk och fiske.

Utredningen vill dock betona vikten av att de konstaterade bristerna i den verksamhet som Jordbruksverket bedriver i dag åtgärdas. Det är utredningens bedömning att bristerna kan åtgärdas genom förbättrad styrning av verksamheten och interna förändringar. I detta sammanhang vill utredningen framhålla att den föreslagna myndighetsstrukturen innebär en betydande renodling av den verksamhet som i dag bedrivs vid Jordbruksverket vilket vid den tänkta myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör underlätta en fokusering på statliga kärnuppgifter och reducera risken för interna målkonflikter och vidhängande interna prioriteringsproblem.

Utredningens förslag att ombilda Jordbruksverket till en myndighet för jordbruk och landsbygdsutveckling innebär med något undantag att de uppgifter som inte överförs till den föreslagna Livsmedelssäkerhetsmyndigheten kommer att utföras av den tänkta Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling. I de två efterföljande kapitlen redovisar utredningen därför endast förslag och bedömningar som innebär att den ombildade myndigheten tillförs nya eller fråntas uppgifter samt förslag och bedömningar som syftar till att vidareutveckla myndighetens verksamhet.

## 15 Från jordbruk till landsbygdsutveckling

Jordbrukspolitiken är ett harmoniserat politikområde. Enligt artikel 33 i EG-fördraget är politikens syfte att ge konsumenterna rimliga priser och jordbrukarna skäliga inkomster, framför allt genom en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna som innebär enhetliga priser, ekonomisk solidaritet och gemenskapspreferens. Jordbrukspolitiken står för cirka 45 procent av EU:s budget.

Den senaste reformen inom jordbruksområdet skedde 2003 och innebar en genomgripande förändring av jordbrukspolitiken.<sup>1</sup> I dag består jordbrukspolitiken av två pelare. Den första pelaren innehåller marknadsåtgärder och direktstöd, till exempel gårdsstödet. Den andra pelaren innehåller miljö- och landsbygdsåtgärder.

### 15.1 Förstärkt landsbygdsutvecklingsperspektiv

Inom den gemensamma jordbrukspolitiken har landsbygdsutvecklingsperspektivet successivt förstärkts. Från och med 2007 utgör landsbygdsutveckling ett eget politikområde. I landsbygdsprogrammen för perioden 2007–2013 har politiken breddats i jämförelse med tidigare programperioder. Inte bara jordbruket utan även landsbygdsutveckling i allmänhet och till viss del skogsbruket framhålls. Politiken ska skydda miljön och kulturlandskapet och samtidigt bidra till ekonomisk tillväxt, arbetstillfällen och

---

<sup>1</sup> Enligt reformen skulle det ske en enda utbetalning per jordbruksföretag i EU, oberoende av produktionen (s.k. frikoppling av stödet). För att få stöd måste man uppfylla krav på miljö, livsmedelssäkerhet, djurskydd och växtskydd (tvärvillkorskontrollen). Landsbygdsutvecklingen får ökad betydelse genom att de direkta utbetalningarna till storgjordbruk minskas för att finansiera den nya politiken för landsbygdsutveckling. Strängare budgetdisciplin med ett utgiftstak för marknadsstöd och direktstöd 2007-2013 ska gälla.

innovation på landsbygden. Den ska samspela med den gemensamma fiskeripolitiken och sammanhållningspolitiken samt främja en hållbar utveckling på landsbygden.<sup>2</sup>

EU-kommissionen har 2008 i samband med den så kallade hälsokontrollen av jordbrukspolitiken framhållit att landsbygdspolitiken bör stärkas ytterligare inom ramen för jordbrukspolitiken och föreslagit att ytterligare medel bör överföras från direktstöd till jordbruket till åtgärder för landsbygdsutveckling.<sup>3</sup> Medlemsstaterna har nyligen också nått en politisk överenskommelse om en ytterligare överföring. Även om denna överföring måste betraktas som förhållandevis marginell, visar den på den successiva förstärkningen av landsbygdsutvecklingsperspektivet inom jordbrukspolitiken.

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

## 15.2 Ansvarsfördelning inom EU och på nationell nivå

Inom kommissionen är det Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG Agri) som ansvarar för jordbrukspolitiken. Generaldirektoratets ansvarsområde innefattar i huvudsak att förvalta och utveckla den gemensamma jordbrukspolitiken, stärka landsbygdsutvecklingen inom ramen för jordbrukspolitiken, värna om den europeiska jordbruksmodellen samt ansvara för utvidgningsprocessen. (Tidigare ingick även bland annat ansvar för djurhälsa och djurskydd som numera är ett ansvar för DG Sanco.)

På nationell nivå är ansvaret för den svenska landsbygdspolitiken inom regeringskansliet delat mellan Jordbruksdepartementet som bland annat ansvarar för jordbruks- och fiskeripolitiken samt Näringsdepartementet som ansvarar för den regionala tillväxtpolitiken och näringspolitiken.

Jordbruksverket är den förvaltningsmyndighet som har det övergripande ansvaret för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige. Enligt instruktionen ska Jordbruksverket bland annat medverka i Sveriges strävan att uppnå en från

---

<sup>2</sup> Se till exempel Landsbygdskommitténs slutbetänkande SOU (2006:101) Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier.

<sup>3</sup> Kommissionens förslag (KOM 2008 306/4).

samhällsekonomisk synpunkt mer effektiv och miljöanpassad jordbrukspolitik inom EU samt ha det övergripande ansvaret för genomförandet av landsbygdspolitiken (inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken). Vidare ska Jordbruksverket i egenskap av utbetalningsställe för EG-stöd ansvara för utbetalningar från Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutvecklingen genom de centrala IT-system som myndigheten ansvarar för, bedriva internrevision av EG-stöden inom berörda myndigheter, verka för enhetlighet och likabehandling samt samordna länsstyrelsernas, Sametingets och Skogsstyrelsens handläggning av EG-stöden till jordbruket, företag på landsbygden, rennäringen och skogsbruket.

Den svenska landsbygdspolitiken är tvärssektoriell till sin natur. Flera nationella myndigheter, utöver Jordbruksverket, ansvarar för uppgifter som är av betydelse för landsbygdens utveckling, till exempel har Fiskeriverket ett ansvar för att förvalta Europeiska fiskerifonden som innehåller åtgärder för landsbygdsutveckling, Vägverket ett ansvar för att utveckla vägtransportsystemet, Banverket ett sektorsansvar för järnvägssektorn samt Tillväxtverket, som övertar uppgifter från Nutek, Glesbygdsverket och Konsumentverket, ett ansvar för till exempel regionala företagsstöd, genomförandet av EG:s strukturfonder i Sverige samt utveckling av kommersiell och offentlig service på landsbygden. I dag saknas en myndighet med nationellt samordningsansvar för landsbygdsutveckling.

### 15.3 EU-arbetet

Jordbrukspolitiken är ett harmoniserat politikområde. Den är huvudsakligen reglerad genom EG-förordningar som bygger på artiklarna 32–38 i EG-fördraget vilka är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Det innebär att regelarbetet i huvudsak sker inom EU.

Inom jordbruksområdet fattas besluten med kvalificerad majoritet i rådet sedan Europaparlamentet lämnat ett yttrande. Den särskilda jordbrukskommittén inom Europeiska unionens råd förbereder frågor om den gemensamma jordbrukspolitiken för rådet för jordbruk och fiske. I den särskilda kommittén deltar representanter för medlemsstaterna och kommissionen.<sup>4</sup> Jordbruksverket deltar

---

<sup>4</sup> Den särskilda jordbrukskommittén har en särställning bland rådets olika kommittéer då den förbereder rådsmöten och därmed motsvarar Coreper i sin behandlingsnivå. Ofta har

aktivt i EU-arbetet genom experter inom kommissionens arbetsgrupper samt inom rådsarbetsgrupper och förvaltningskommittéer. Det finns i princip en förvaltningskommitté för varje större jordbruksprodukt eller produktgrupp.<sup>5</sup>

Jordbruksverket deltar även i grupper som hanterar EU:s internationella frågor inom detta område, FN:s jordbruks- och livsmedelsorgan (FAO), Världsoorganisationen för djurhälsa (OIE), Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), med flera.

### 15.3.1 Kritik och brister

Det saknas specifika granskningar av det svenska EU-arbetet inom jordbruksområdet. Den nationella tillämpningen av reglerna har dock ansetts vara onödigt komplicerad. Som en del av regeringens regelförenklingsuppdrag har Jordbruksdepartementet försökt identifiera områden inom EG-rätten där tolkningen eller tillämpningen av EG-regler skiljer sig åt inom unionen och där de skilda tolkningarna kan skapa större bördor och kostnader för företag i Sverige jämfört med företag i andra länder. Jordbruksverket har givits i uppdrag att gå igenom befintliga regelverk för att därigenom identifiera möjliga regelförenklingar.<sup>6</sup> Myndigheten har nyligen till regeringen redovisat förenklingsförslag som skulle minska kostnaderna för lantbruket med 90 mkr vilket motsvarar mellan 20 och 25 procent av företagens administrativa börda.<sup>7</sup>

## 15.4 Stödadministration

Olika typer av stöd är ett centralt instrument för att uppnå målen för den gemensamma jordbrukspolitik

---

frågorna först diskuterats på lägre nivå i en arbetsgrupp. Syftet med kommittébehandlingen är att lösa omtvistade frågor så att endast de politiskt viktiga frågorna går vidare till rådet som B-punkter. De frågor som kommittén beslutar är så kallade A-punkter som inte kräver någon överläggning i rådet.

<sup>5</sup> Dessa kommittéer bistår EU-kommissionen i dess arbete med att utarbeta detaljerade bestämmelser för produktområdet och att förvalta den marknad som omger det.

<sup>6</sup> Totalt har 12 departement och 52 myndigheter haft regeringens uppdrag att ta fram underlag för regeringens handlingsplan för regelförenklingsarbetet.

<sup>7</sup> Jordbruksverket (2008) Jordbruksverkets regelförenklingsarbete 2008.

### 15.4.1 Gårdsstöd och andra direktstöd

I samband med 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken infördes nya direktstöd. Det viktigaste av dessa direktstöd är det så kallade gårdsstödet. Kännetecknande för gårdsstödet är att det till skillnad från de tidigare stöden är frikopplat<sup>8</sup> från produktionen. Även tidigare direktstöd har tagits bort och kompenseras via gårdsstödet.<sup>9</sup>

Utöver gårdsstödet finns vissa särskilda direktstöd kopplade till odlade arealer eller djurproduktion. Det är de enskilda medlemsstaterna som avgör om sådana stöd ska behållas eller inte inom ramen för den nationella tilldelningen. Dessa stöd har jämförelsevis begränsade effekter på jordbruksutgifterna.

För att erhålla direktstöd krävs numera att jordbrukaren, förutom att hålla marken i gott jordbruks- och miljöskick, uppfyller vissa verksamhetskrav avseende folkhälsa, djurskydd, växtskydd och miljö, så kallade tvärvillkor. Om verksamhetskraven inte uppfylls kan stöden reduceras eller helt utebli under året ifråga.

Direktstöden omfattar förutom gårdsstöd bland annat handjursbidrag, stöd för odling av grödor för industri- och energändamål, proteingrödor, kontrakterad stärkelsepotatis, produktionsstöd för torkat foder, stöd för kvalitetscertifiering samt stöd till mervärden i jordbruket.

### 15.4.2 Marknadsstöd, mm

Inom den gemensamma jordbrukspolitiken finns åtgärder som syftar till att påverka utbud och efterfrågan på animalie- och vegetabilieprodukter samt frukt och grönt, bland annat exportbidrag, tullskydd, stöd till marknadsföring, offentlig lagring, stöd till privat lagring samt stöd och bidrag till produktion och konsumtion.

Exportbidragen syftar till att utjämna skillnaden mellan priset på EU-marknaden och världsmarknaden så att producenten försäkras om samma pris oavsett vilken marknad varan avsätts på.

<sup>8</sup> Under 2005 och åren därefter fördes några av de tidigare stöden till de olika sektorerna över från de gemensamma organisationerna av marknaden till direktstöd. I Sverige fanns det arealersättning för spannmål, oljevaxter, oljelin, proteingrödor, arealuttag, gräsensilage, trindsäd, stärkelsepotatis, torkat foder och vallfröutsäde samt djurbidrag för nötkött, får och mjölk. Se Jordbruksdepartementet (Ds 2004:9), Genomförande av EU:s jordbruksstödsreform.

<sup>9</sup> För en utvärdering av gårdsstödet, se Livsmedelsekonomiska institutet (2007) Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik, rapport 2007:4.

Tullskyddet syftar till att höja priset på konkurrerande importprodukter till den prisnivå som eftersträvas inom EU. Offentlig lagring avses när myndigheterna agerar på marknaden då utbudet överstiger efterfrågan på vissa varor genom att köpa upp och lagra överskott. Privat lagring avses när myndigheterna agerar på marknaden, då priset sjunkit under en viss nivå, genom att istället för uppköp lämna stöd till privat lagring för att temporärt eliminera överskott på marknaden. Marknadsföringsstöd kan lämnas för att finansiera vissa säljfrämjande åtgärder för vissa produkter eller produktionsmetoder inom gemenskapen eller i tredje land. Stöd till producentorganisationer för frukt och grönt kan lämnas för att uppmuntra samordning och stärka producenternas ställning på marknaden. Stöd kan även lämnas för viss produktion och till vissa produkter. Konsumtionsstöd lämnas främst i form av subventionerad mjölk till skolbarn.

### 15.4.3 Landsbygdsstöd och miljöersättningar

Det är EU som anger landsbygdpolitikens inriktning. Under perioden 2007–2013 är politiken inriktad på tre centrala teman: förbättra jord- och skogsbrukssektorernas konkurrenskraft, förbättra miljön och landsbygden samt förbättra livskvaliteten i landsbygdsområden och främja en diversifiering av landsbygdens ekonomi. Politikens mål och åtgärder utformas i sjuåriga program.

Medlemsstaterna ska ta fram en nationell strategi för landsbygdsutveckling. Strategin ska återspegla medlemsstatens övergripande ambitioner och prioriteringar.<sup>10</sup> Med utgångspunkt i strategin ska medlemsstaterna utarbeta ett nationellt program för landsbygdsutveckling. Syftet med programmet är att genomföra de åtgärder som prioriterats inom ramen för politikens gemensamma ramverk.<sup>11</sup>

Det svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 har som övergripande mål en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Programmet är uppbyggt kring tre axlar inom vilka prioriterade åtgärder definieras. Åtgärder inom axel 1 ska syfta till att stärka konkurrens- och utvecklingskraften hos företag inom jord- och skogsbruk, rennäring, livsmedelsproduktion och förädling på grundval av en hållbar naturresursanvänd-

<sup>10</sup> Jordbruksdepartementet (2006) Nationell strategi för landsbygdsutveckling.

<sup>11</sup> Jordbruksdepartementet (2007) Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013.



ning. Åtgärder inom axel 2 ska bidra till att bevara och utveckla ett attraktivt och levande landskap, samt stimulera omställningen till en resurseffektiv och hållbar produktion med minskad miljöpåverkan för att bidra till att gemensamma och nationella miljömål uppnås på ett effektivt sätt. Åtgärder inom axel 3 ska främja en ökad diversifiering av landsbygdens näringsliv i syfte att främja sysselsättning, högre livskvalitet för dem som bor på landsbygden samt ett hållbart nyttjande av landsbygdens samlade resurser.

Medlemsstaterna kan inom ramen för programmen prioritera de åtgärder och stödformer som de anser passar dem bäst. I Sverige har merparten av medlen, cirka 75 procent, avsatts för olika miljöersättningar inom axel 2 för ett attraktivt och levande landskap samt omställning till en miljöanpassad produktion. Av de resterande medlen har cirka 15 procent reserverats för åtgärder inom axel 1 för ökad konkurrens- och utvecklingskraft hos företag samt cirka 10 procent för åtgärder inom axel 3 för diversifiering av näringslivet och ökad livskvalitet på landsbygden.

Miljöersättningarna avser bland annat vallodling, miljöskyddsåtgärder, minskat kväveläckage, ekologiska produktionsformer, skyddszoner, våtmarker, betes- och slåtterängar, natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet samt hotade husdjursarter. För att erhålla miljöersättning krävs att jordbrukaren ingår ett femårigt åtagande att sköta till exempel marken på ett sätt som innebär att stöd villkoren uppfylls. Dessutom ska jordbrukaren leva upp till samma tvärvillkor som krävs för direktstöd samt ytterligare några tvärvillkor som gäller specifikt för miljöersättning.

Landsbygdsstöd omfattar i hela landet företagsstöd i form av startstöd, investeringsstöd, köp av tjänster och stöd för kompetensutveckling. Därtill finns ett antal regionala stöd, bland annat kompensationsbidrag. Stöden inom axel 1 och 3 är indelade i företagsstöd och projektstöd. Inom axel 2 dominerar miljöersättningarna och stöd till jordbruk i mindre gynnade områden.

Länsstyrelserna och Sametinget upprättar för sina områden genomförandestrategier, i första hand avseende axel 1 och 3, med prioriteringar anpassade för regionala förhållanden. Därför kan genomförandet se lite olika ut mellan länen.

Landsbygdsprogrammet har även som ett centralt mål att det regionala och lokala inflytandet ska öka. För att möjliggöra detta ska den så kallade leadermetoden tillämpas i genomförandet av landsbygdsprogrammet, särskilt inom ramen för axel 3. Metoden ska främja ett effektivt genomförande av programmet genom det

mervärde som följer av lokal förankring, inflytande och samarbete. Leader redovisas särskilt i en egen axel i programmet, axel 4, men är budgetmässigt integrerad i axlarna 1 till 3.

#### 15.4.4 Finansiering

Jordbrukspolitikens åtgärder finansieras genom två fonder som ingår i EU:s allmänna budget. Europeiska garantifonden för jordbruket finansierar direktstöd samt marknadsåtgärder och vissa andra åtgärder. Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling finansierar de nationella programmen för landsbygdsutveckling.

**Tabell 15.1 Jordbruksstödsutbetalningar år 2007**

	Mkr	EU-finansiering (procent)	Antal ansökningar
Gårdsstöd mfl direktstöd	6 102	100	85 264
Miljöersättningar	2 100	46	205 362
Djurbidrag	302	100	24 726
Kompensationsbidrag	680	47	39 452
Nationellt stöd	258	-	16 024
Marknadsstöd*	337	100	3 319
Övriga bidrag	2 531	56	107 914
<b>Totalt</b>	<b>12 310</b>	<b>77</b>	<b>482 061</b>

*Källa:* Jordbruksverket

Not: Marknadsstöd inkluderar exportbidrag och interventionsstöd. Övriga stöd inkluderar företagsstöd, projektstöd, prisstillägg ren, energigrödor, potatisstärkelse, nationellt kuvert och proteingrödor. Dessutom ingår ersättningar till länsstyrelserna för deltagande i landsbygdsprogrammet, leaderprojekt, bidrag till organisationer för medverkan i olika program inom djurområdet. Beloppsmässigt dominerar gårdsstödet. Budgeten för det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 uppgår till totalt 35 miljarder kronor för hela programperioden. Programmet finansieras ungefär till hälften av EU-medel och till hälften av nationella medel.

#### 15.4.5 Administration av stöden

Den operativa jordbruksstödsprocessen består av fem steg: ansökan eller registrering, handläggning, kontroll, beslut och utbetalning. Därutöver kan det bli aktuellt med överklaganden och återkrav.

Jordbruksverket är utbetalande myndighet för samtliga stöd inom Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Dessutom är Jordbruksverket beslutande myndighet för åtgärder inom områdena intervention, exportbidrag, djurbidrag, stödträter för gårdsstödet, nationella kompetensutvecklingsprojekt samt ersättning för utrotningshotade husdjursraser.

Länsstyrelserna ansvarar för beredning och beslut i ärenden om stöd med anknytning till jordbruksproduktionen och strukturutveckling samt miljöersättningar och olika åtgärder med syfte att främja landsbygdens utveckling. Till vissa delar ansvarar även Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Sametinget för delar av beredning och beslut.

I tabellen nedan summeras Jordbruksverkets och länsstyrelsernas respektive uppgifter för de stöd som länsstyrelserna hanterar.

**Tabell 15.2** Ansvarsfördelning mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna

<i>Jordbruksverket</i>	<i>Länsstyrelserna</i>
Planering, samordning	Information till sökanden
Utbildning, information till länsstyrelser	Handläggning, kommunikering
Informationsmaterial, blanketter	Kontroller (administrativa, fysiska)
Föreskrifter, administration	Beslut
IT-system	
Utbetalning	
Fondkoordinator	
Överklaganden	
Rapportering till EU	
Utvärdering, uppföljning	

*Källa:* Jordbruksverket

Jordbruksverket avsätter totalt cirka 250 årsarbetskrafter för hantering av jordbruksstöd och landsbygdsstöd. Därtill kommer vissa resurser för konstruktion och drift av IT-systemen för stödadministrationen.

Den centrala delen av jordbruksstödens administration hanteras vid Stödavdelningen vilken har totalt 82 årsarbetskrafter. Myndighetens kostnader för stödadministrationen uppgick till totalt 185 mkr år 2007 varav 52 mkr avsåg marknadsstöd och 133 mkr avsåg övriga stöd. IT-systemen för stödhanteringen kräver betydande resurser.

**Tabell 15.3 Jordbruksverkets stödavdelning, årsarbetskrafter per enhet**

	Personer	Årsarbetskrafter
Avdelningsledning	5	3
Direktstödsenheten	19	17
Marknadsstödsenheten	11	11
IT-förvaltningsenheten	20	19
Process-och planeringsenheten	12	11
Regelutvecklingsenheten	5	5
Utbetalningsenheten	16	10
Utvecklingsenheten	5	6
<b>Totalt</b>	<b>87</b>	<b>82</b>

*Källa:* Jordbruksverket

Stöden inom landsbygdsprogrammet hanteras vid Landsbygdsavdelningen vid vilken det arbetar 70 personer motsvarande 66 årsarbetskrafter. Landsbygdsavdelningen är förvaltningsmyndighet för landsbygdsprogrammet. Likaså har programmets nationella landsbygdsnätverk sitt kansli på landsbygdsavdelningen. Kontrollen och granskningen av stöden hanteras av Kontrollavdelningen vilken har 99 medarbetare motsvarande 93 årsarbetskrafter.

Länsstyrelserna avsatte år 2007 totalt 660 årsarbetskrafter för hanteringen av jordbruksstöd. Av dessa avsåg 474 direkt hantering av stöd, 73 allmänt och övergripande hantering av stöd samt 113 myndighetsövergripande samt administration och intern service rörande hantering av stöd. Länsstyrelsernas totala kostnader för hanteringen av jordbruksstöden uppgick till totalt 368 mkr.<sup>12</sup>

**Tabell 15.4 Hanteringskostnader jordbruksstöd 2005-2007, per myndighet 2007**

	2007	SJV	LST	ST	GBV	FV	SKS
Marknadsstöd	52	52				0,7	
Övriga stöd	520	133	368	1,5	2,4		14,8
<i>Summa</i>	<i>572</i>	<i>185</i>	<i>368</i>	<i>1,5</i>	<i>2,4</i>	<i>0,7</i>	<i>14,8</i>

*Källa:* Jordbruksverket (2008) Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EG-stöd 2007.

Not: Jordbruksverket (SJV), länsstyrelserna (LST), Sametinget (ST), Glesbygdsverket (GBV), Fiskeriverket (FV) och Skogsstyrelsen (SKS) I Jordbruksverkets kostnader ingår 10,4 mkr för Tullverkets arbete med exportbidragskontroller.

<sup>12</sup> Jordbruksverket (2008) Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EG-stöd 2007, rapport 2008:4.

Skogsstyrelsen ansvarar för att pröva ansökningar om stöd till skogliga åtgärder inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013. År 2007 uppgick myndighetens kostnader för att hantera stöden till totalt 14,8 mkr.

Sametinget ansvarar för att pröva ansökningar om stöd för att bevara natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet. År 2007 uppgick Sametingets kostnader för att hantera stöden till totalt 1,5 mkr.

De indexerade kostnaderna för hanteringen av stöden har sedan 2000 minskat för Jordbruksverket med undantag för de år som belastades med kostnaderna förknippade med den nya jordbruksreformen. Länsstyrelsernas kostnader har ökat under motsvarande period. År 2007 ökade kostnaderna markant i samband med införandet av landsbygdsprogrammet, bland annat som en följd av engångskostnader.<sup>13</sup>

Dessutom varierar kostnaderna för administrationen per ansökan om stöd väsentligt mellan olika länsstyrelser. Kostnaderna är lägre vid de länsstyrelser som hanterar ett stort antal ansökningar.<sup>14</sup>

#### 15.4.6 Kontroll av stöd

Jordbruksverket har det centrala ansvaret för kontrollen av stöden. Inom myndigheten är det Kontrollavdelningen som ansvarar för att hantera denna uppgift. Totalt avsätts 39 årsarbetskrafter för kontrollen av stöden. Vid granskningsenheten avsätts 14 årsarbetskrafter för revision av stöd. Kontrollen omfattar marknadsregleringarna, till exempel exportbidrag och intervention, samt åtgärder för landsbygdsutveckling. Enheten ansvarar också för fysisk kontroll av exportbidrag samt samordnar de kontroller som Tullverket utför på uppdrag av Jordbruksverket.<sup>15</sup> Vid kontrollenheten avsätts 10 årsarbetskrafter för att samordna länsstyrelsernas

---

<sup>13</sup> Ibid., s.12

<sup>14</sup> Ibid., s.13.

<sup>15</sup> Jordbruksverket har överlåtit stora delar av kontrollen av exportbidrag till Tullverket. Jordbruksverket ansvarar genom Granskningsenheten för samordning i form av upprättande av riktlinjer för kontrollarbetet och kontrollprogram, det elektroniska rapporteringssystem som används vid kontrollen samt för utbildning och uppföljning. Jordbruksverket utför dessutom genom Kontrollenheten de produktionskontroller som sker mot bearbetade varor. Tullverket utför kontroll i samband med inlastning och klarering av exportbidragsvaror och exportbidragssändningar från EU samt kontroll och övervakning av lager som används för proviantering av exportbidragsvaror. Tullverket är dessutom den myndighet dit företagen lämnar sin exportbidragsansökan varför myndigheten utför administrativa kontroller av exportbidragsansökan innan ansökan skickas till Jordbruksverket.

kontroll av arealersättning, djurbidrag, miljöstöd och regionala stöd samt 4 årsarbetskrafter för kontroll av marknadsstöd. Därtill kommer de resurser som avsätts vid Centrala djurdatenheten och registerenheten för administrationen av de register som används inom administrationen av jordbruksstöden.

Länsstyrelserna ansvarar för den operativa kontrollen i fält av jordbruks- och landsbygdsstöd. Kontrollfrekvenserna fastställs av Jordbruksverket. År 2007 avsatte länsstyrelserna totalt 144 årsarbetskrafter för fältkontroll varav 124 för kontroll av SAM-ansökningar och 20 för kontroll av djurbidrag.<sup>16</sup>

Med direktstöden följer krav om att jordbrukaren, förutom att hålla marken i gott jordbruks- och miljöskick, ska uppfylla vissa verksamhetskrav avseende folkhälsa, djurskydd, växtskydd och miljö. Om ett eller flera av tvärvillkoren inte uppfylls, ska avdrag göras på stödet. Avdraget ska stå i relation till avvikelens allvar, varaktighet och omfattning.

I Sverige har Jordbruksverket utsetts till samordnande myndighet för administrationen av den så kallade tvärvillkorskontrollen. För merparten av den operativa kontrollen i fält ansvarar länsstyrelserna. Men när det gäller vissa verksamhetskrav ansvarar även andra myndigheter för vissa uppgifter, bland annat kommuner, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket.

#### 15.4.7 Kritik och brister

EU-kommissionen påvisade vid en revision i Sverige 2007 en rad brister i kontrollen av tvärvillkoren. Den konstaterade att bestämmelserna om kontrollfrekvens inte hade följts. Inga kontroller hade gjorts av 5 av 19 verksamhetskrav. För ytterligare tre verksamhetskrav hade kontrollen varit mycket begränsad. Kritik framfördes även mot länsstyrelsernas och kommunernas riskanalyser, vilka inte ansågs vara tillräckligt specifika. Dessutom påtalades att Jordbruksverket betalade ut stöd, vilka länsstyrelserna beslutat att bevilja, trots att det ibland saknades underlag. Kommissionen konstaterade att avsaknaden av kontroll är en allvarlig brist som kan leda till att bestämmelserna om avdrag på stöd inte tillämpas eller tillämpas

---

<sup>16</sup>Jordbruksverket (2008) Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EG-stöd 2007, rapport 2008:4, bilaga 1.3.

felaktigt och uppmanade de svenska myndigheterna att snarast vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.<sup>17</sup>

Vid ytterligare tillfällen under senare år har kommissionen riktat kritik mot kontrollen inom den svenska administrationen av jordbruksstöden. I det ena fallet gällde det främst arealbaserade kontroller under perioden 2002–2004. Hanteringen av olika djurbidrag har också kritiserats.

De brister som konstaterats vid revisionerna har i vissa fall föranlett kommissionen att resa anspråk på återkrav mot Sverige. Återkrav har beslutats för arealersättning om 34,1 mkr, tackbidrag om 3,8 mkr, djurbidrag för nötkreatur om 126,6 mkr och miljöstöd om 0,2 mkr.

Riksrevisionen granskade 2008 hanteringen av tvärvillkorskontrollen av jordbruksstödet i syfte att bedöma om regeringen och ansvariga myndigheter säkerställt en korrekt tillämpning av bestämmelserna om tvärvillkorskontroll. Riksrevisionen konstaterade att tillämpningen varit bristfällig. Regeringen ansågs inte ha tydliggjort ansvar och roller för berörda myndigheter samt Jordbruksverket ha brustit i sitt ansvar som samordnande myndighet med betydande samordningsproblem som följd.<sup>18</sup> Den 1 januari 2008 överfördes kommunernas ansvar för tvärvillkorskontrollen till länsstyrelserna. Riksrevisionen bedömde att det även efter att denna förändring genomförts behövs förtydliganden av ansvar och uppgifter för berörda myndigheter samt rekommenderade regeringen att tydligare precisera ansvar och roller för berörda myndigheter samtidigt som man regelbundet följer upp hur kontrollsystemet fungerar. Vidare rekommenderade Riksrevisionen Jordbruksverket, i egenskap av ansvarig samordnande myndighet, att säkerställa att bestämmelserna uppfylls särskilt avseende systematisk kontroll av samtliga tvärvillkor, kontrollfrekvens, riskanalyser och underlag för beslut om stöd samt tillse att de myndigheter som ska utföra tvärvillkorskontrollen får tillräcklig information, vägledning och utbildning.

Utredningen om administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden (dir. 2007:138) har i uppdrag att analysera den svenska administrationen av jordbruksstöden och lämna förslag om en framtida administration som är kostnadseffektiv, skapar goda förutsättningar för styrning av resurser och som kan fungera vid en

---

<sup>17</sup> Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (2007), Meddelande om granskning, AGR 015475.

<sup>18</sup> Riksrevisionen (2008) Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd, rapport 2008:11.

eventuell förändrad regional indelning. Utredningen presenterade sommaren 2008 en promemoria med vissa förslag om hur bristerna i administrationen kan hanteras. I promemorian konstaterades att en orsak till de observerade bristerna är de otillräckliga styrningsmöjligheter som följer av den komplexa nationella myndighetsstrukturen och vidhängande splittrade finansieringsbild. Vidare konstaterades att kontrollen av tvärvillkor ställer särskilda krav i och med att kontrollen omfattar ett stort antal ansvarsområden och lagstiftningar. Problemet lösning kräver enligt promemorian förändringar av organisationen för stödadministration, sannolikt med inslag av centralisering inom vissa områden. Inom ramen för den nuvarande ordningen bör ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna tydliggöras, de länsstyrelser som är ansvariga för att organisera samarbetet i samverkansregionerna ges ett tydligare samordningsuppdrag samtidigt som Jordbruksverket och länsstyrelserna ges i uppdrag att analysera och effektivisera kontrollen. Därtill bör Sverige i förhandlingarna om reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken agera för en möjlighet för medlemsländerna att besluta om en högre gräns för storleken på företag som kan erhålla stöd. Utredningen ska rapportera sitt uppdrag senast den 31 januari 2009.

## 15.5 Kompetensutveckling, mm

Jordbruksverket bedriver kompetensutvecklingsverksamhet inom bland annat miljöområdet, djurens välfärd och landsbygdsutveckling. Verksamheten bedrivs vid Växavdelningen, Djuravdelningen och Landsbygdsavdelningen.

Växtavdelningen kommer under perioden 2009 till 2011 att förfoga över cirka 63 mkr per år för kompetensutveckling. Av dessa medel avsätts 42 mkr till myndighetens egna projekt medan 21 mkr fördelas efter utlysning. Den kompetensutveckling som Växtavdelningen bedriver fokuserar på miljöområdet och inom detta ett antal målområden: (i) ett rikt odlingslandskap (Miljöenheten), (ii) ingen övergödning (Växtnäringsenheten), (iii) giftfri miljö (Växtskydds-enheten), (iv) ekologisk produktion (Växtodlingsenheten) samt (v) tvärvillkor och jordbruksrådgivning (Miljöenheten). Verksamheten syftar till att främja ett hållbart resursutnyttjande.



Under 2009 kommer även kompetensutveckling som rör olycksfall att administreras av Jordbruksverket genom Växtavdelningen. De konkreta kompetensutvecklingsinsatserna inom detta område kommer dock att genomföras av externa aktörer i form av utbildning, rådgivning m.m.

Växtavdelningens kompetensutvecklingsverksamhet omfattar totalt 35 årsarbetskrafter varav knappt 7 vid huvudkontoret i Jönköping. Merparten av verksamheten bedrivs vid regionala kontor i Alnarp, Kalmar, Linköping, Skara och Uppsala.<sup>19</sup>

Landsbygdsavdelningen kommer under perioden 2009 till 2011 att förfoga över cirka 52 mkr per år för kompetensutveckling. Av dessa medel fördelas 44 mkr efter utlysning. Av resterande medel används 4,5 mkr till myndighetens egna projekt och 3,5 mkr till åtgärder inom axel 3 inom landsbygdsprogrammet.

Djuravdelningen kommer under samma period att förfoga över totalt 4,9 mkr per år för kompetensutveckling varav 3,1 mkr fördelas efter utlysning och 1,8 mkr används för insatser inom området djurens välfärd. Jordbruksverket har för närvarande även ett nationellt ansvar för stödet till kompetensutveckling inom fjäderfänäringen samt för diskussioner med grisnäringen om ett motsvarande ansvar.<sup>20</sup>

Jordbruksverket beskriver sitt uppdrag, inom området kompetensutveckling, som att fungera som en länk mellan forskning och rådgivning i syfte att omsätta ny kunskap inom praktiskt lantbruk (se figur 15.1). Detta kräver att ny och befintlig kunskap sammanställs och tillgängliggörs. Jordbruksverket fokuserar i första hand på steg 2 och 3, men även till viss del på steg 4. Inom steg 1 är universitet och andra forskningsorgan de primära aktörerna samt i steg 4 organisationer och företag som bedriver rådgivning direkt till företag.

---

<sup>19</sup> I Skara, Uppsala och Alnarp bedrivs verksamhet inom samtliga målområden medan det i Linköping endast bedrivs verksamhet inom områdena giftfri miljö och ingen övergödning samt i Kalmar endast inom området giftfri miljö.

<sup>20</sup> Jordbruksverket (2008) En livskraftig landsbygd: Jordbruksverkets strategi för landsbygdsprogrammets nationella projektstöd, rapport 2008:34.

Tabell 15.5 Från forskning till praktisk användning

*Steg 1*

Framtagande av ny kunskap

Forskning

Försök

Utvecklingsprojekt

*Steg 2*

Syntes av ny och befintlig kunskap

Syntes

Forma och anpassa råd till den praktiska produktionen

*Steg 3*

Verktyg för kompetensutveckling

Framtagande av utbildnings- och informationsmaterial

Fortbildning rådgivare m.fl.

*Källa:* Jordbruksverket

Den kompetensutvecklingsverksamhet som Jordbruksverket bedriver ska enligt myndigheten inte konkurrera med den rådgivning som bedrivs av organisationer och företag direkt till företag, utan ska vara inriktad på åtgärder som ligger utanför den ordinarie rådgivningens intresseområde och intäktsmöjligheter.

De primära målgrupperna för kompetensutvecklingsinsatserna är: rådgivare som är verksamma inom de områden som omfattas av landsbygdsprogrammet; tjänstemän och informatörer med verksamhet som vänder sig till den yrkesmässiga jordbruks- och trädgårdsodlingen; lantbrukare, i första hand indirekt genom information till rådgivare och andra tjänstemän men även i viss mån direkt, samt; andra personer som i sin verksamhet har möjlighet att bidra till att uppfylla målen för verksamheten.

### 15.5.1 Vattenverksamheten

Jordbruksverket bedriver avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom vattenområdet, bland annat uppdrag om juridiska och hydrologiska frågeställningar om markavvattning och bevattning. Verksamheten bedrivs i konkurrens med de privata aktörer som finns inom vattenområdet.

Inom Jordbruksverket utförs uppgifterna ifråga av Vattenenheten vid Växtavdelningen som arbetar med vattnets utnyttjande, hantering och vård i odlingslandskapet. Vattenenheten har totalt 15 medarbetare motsvarande 12 årsarbetskrafter och är lokaliserad till fem orter: Jönköping, Uppsala, Skara, Linköping och Alnarp.

Vattenenhetens verksamhet finansieras till cirka 80 procent genom avgifter från externa uppdrag och 20 procent genom anslag. För 2009 uppgår de budgeterade intäkterna till totalt 15,4 mkr varav 9,5 mkr avser avgiftsintäkter från externa uppdrag.

Vattenverksamheten har kritiserats för att inte bedrivs konkurrensneutralt. Vid granskningar har Riksrevisionen anmärkt bland annat på det balanserade underskottet, faktureringen av uppdrag och värderingen av pågående uppdrag. År 2007 uppvisade verksamheten ett underskott på 1,8 mkr och ett ackumulerat underskott på 3,6 mkr.<sup>21</sup> Den genomgång som Jordbruksverket under 2008 låtit göra av samtliga pågående uppdrag indikerar ett ytterligare förväntat underskott på 2,3 mkr. Det ger ett totalt ackumulerat underskott på knappt 6 mkr. Då det konstaterats att de tidigare avgifterna inte gav full kostnadstäckning har det genomförts en höjning av avgifterna. Det ackumulerade underskottet avser Jordbruksverket finansiera genom att tillföra anslag till verksamheten. Detta visar att den avgiftsfinansierade verksamheten under en längre tid i praktiken har korssubventionerats med anslag, vilket följaktligen har inneburit en snedvridning av konkurrensen på marknaden.

## 15.6 Överväganden och förslag

### 15.6.1 Förstärkt samordning för landsbygdsutveckling

**Utredningens förslag:** Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör i egenskap av ansvarig myndighet för jordbrukspolitikens förvaltning ha ett övergripande ansvar för landsbygdsutveckling. I ett första steg bör myndigheten tilldelas ett övergripande nationellt samordningsansvar. I ett andra steg bör det i särskild ordning prövas om det till den samordnande myndigheten bör överföras vissa uppgifter som andra myndigheter utför i dag.

<sup>21</sup> Jordbruksverket (dnr 07-8947/08) Skrivelse till Jordbrukdepartementet med hemställan om ytterligare anslag räkenskapsåret 2008 m.m.

**Skälen för utredningens förslag:** Den svenska landsbygdspolitiken har en tvärspektoriell natur. På den nationella nivån, inom regeringskansliet, är det framförallt Jordbruksdepartementet och Näringsdepartementet som har ansvar för frågor som rör landsbygdsutveckling. Flera myndigheter inom nämnda departements ansvarsområden har uppgifter som är av betydelse för landsbygdsutveckling, däribland Jordbruksverket, Fiskeriverket, Tillväxtverket, Vägverket och Banverket. I dag saknas en myndighet med ett övergripande nationellt samordningsansvar för landsbygdspolitiken.

Landsbygdskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 2006:101) *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier* att samordningen av de olika statliga insatserna för landsbygdsutveckling inte koordineras och att den bristande samordningen är ett hinder för landsbygdsutveckling. I linje med detta föreslog utredningen att åtgärder bör vidtas för att förbättra samordningen, bland annat att samordningen inom regeringskansliet mellan departementen stärks, att regeringens styrning av myndigheterna utvecklas för att stimulera landsbygdsutveckling samt att landsbygdspektivet tydliggörs i myndigheternas uppdrag och att fullgörandet av uppdragen mer aktivt följs upp.

Utredningen anser i linje med detta att en myndighet bör tilldelas ett övergripande nationellt samordningsansvar för landsbygdsutveckling. Jordbruksverket har i dag ett övergripande ansvar för att genomföra landsbygdspolitiken inom ramen för jordbrukspolitiken. Utredningen föreslår att detta uppdrag utvidgas till att omfatta hela den nationella landsbygdspolitiken. I ett första steg bör den föreslagna myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling tilldelas ett övergripande nationellt samordningsuppdrag för landsbygdsutveckling. I detta uppdrag bör bland annat ingå att bistå regeringen i landsbygdsfrågor, att uppmärksamma regeringen på frågor av betydelse för landsbygdsutveckling för vilka det nationella myndighetsansvaret är otydligt, samt utveckla de nationella samverkansstrukturerna för landsbygdsutveckling. Vid myndigheten bör det även finnas ett rådgivande organ med representanter för andra statliga myndigheter med uppgift att utveckla landsbygden.

I ett andra steg bör det i särskild ordning prövas om det till den samordnande myndigheten bör överföras vissa uppgifter som andra myndigheter utför i dag. Utredningen vill i detta sammanhang särskilt uppmärksamma relationen mellan Jordbruksverket och Skogsstyrelsen samt de två myndigheternas ansvarsområden. Både jord-

och skogsbruket är mycket viktiga näringar på landsbygden. Många jordbrukare är också skogsbrukare, och vice versa. Ytterligare en koppling är det allt större intresset för att utvinna bioenergi från jordbruks- och skogsmark. Det talar för en mer integrerad hantering av jordbruks- och skogsbruksfrågor. Till förmån för att utreda en eventuell sammanläggning av de två myndigheterna talar också den praktiska omständigheten att båda myndigheternas huvudkontor finns i Jönköping. Dessutom reser Skogsstyrelsens nuvarande regionala verksamhet frågor. Utredningen ser en möjlighet att på regional nivå fördjupa samarbetet mellan de två myndigheterna endera genom en inordning av verksamheten i länsstyrelserna eller genom en parallell regional organisation för hantering av jord- och skogsbruksfrågor.

### 15.6.2 Effektivare administration av jordbruksstöden

**Utredningens bedömning:** Administrationen av jordbruksstöden kan effektiviseras genom att tydliggöra samarbetet mellan den ansvariga myndigheten på central nivå och länsstyrelserna samt genom att koncentrera handläggningen till färre länsstyrelser. Vidare kan effektiviseringar vinnas genom att samordna hanteringen av olika EG-stöd, till exempel jordbruks- och fiskeristödet samt strukturstöd inom Europeiska fonden för regional utveckling och Europeiska socialfonden som förvaltas av Nutek (som under 2009 kommer att inlemmas i Tillväxtverket) respektive Svenska ESF-rådet.

**Skälen för utredningens bedömning:** Utredningen ska enligt direktiven inte lämna förslag rörande administrationen av jordbruksstöden.

Utredningen har i denna del samrått med Utredningen (dir. 2007:138) av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden.

### 15.6.3 Samordningen av tvärvillkorskontrollen utvecklas

**Utredningens förslag:** Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör ges i uppdrag att vidareutveckla formerna

för ledning och samordning av olika kontrollmyndigheters verksamhet.

**Skälen för utredningens förslag:** I dag ansvarar Jordbruksverket för att samordna tvärvillkorskontrollen, vilken operativt främst utförs av länsstyrelserna. Med utredningens förslag kommer samordningen av tvärvillkorskontrollen framgent att vara ett ansvar för Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling.

Tvärvillkorskontrollen har återkommande kritiserats för allvarliga brister, vilka till viss del kvarstår trots att ansvaret för kommunernas operativa kontroll den 1 januari 2008 överfördes till länsstyrelserna. Av Riksrevisionens granskning framgår att det finns ett behov av att förtydliga ansvar och uppgifter för berörda myndigheter. Det är sålunda angeläget att åtgärder vidtas för att förbättra kontrollen.

Utredningen anser att regeringen bör precisera ansvar och roller för berörda myndigheter samt regelbundet följa upp hur kontrollsystemet fungerar samt att den samordnande myndigheten säkerställer att de myndigheter som ska utföra tvärvillkorskontrollen får tillräcklig information, vägledning och utbildning. Det senare regleras lämpligen genom ett särskilt uppdrag till Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling att utveckla formerna för ledning och samordning av olika kontrollmyndigheters verksamhet.

#### 15.6.4 Kompetensutvecklingen omstruktureras

**Utredningens förslag:** Möjligheterna att samlokalisera kompetensutvecklingsverksamheten med länsstyrelsernas verksamhet i de aktuella länen samt att på sikt i högre grad konkurrensutsätta utförandet bör närmare undersökas av Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling.

**Skälen för utredningens förslag:** I dag bedriver Jordbruksverket kompetensutvecklingsverksamhet bland annat för att förbättra miljökompetensen inom jordbruket. Verksamheten finansieras genom medel från landsbygdsprogrammet. Under perioden 2009 till 2011 kommer Jordbruksverket att avsätta totalt knappt 50 mkr per år för egna kompetensutvecklingsprojekt, vilket motsvarar

cirka 40 procent av de medel för kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet som myndigheten förfogar över.

Utredningen ser inte kompetensutveckling för en näring som en primär statlig uppgift. I de fall staten likväl bidrar finansiellt till kompetensutvecklingsinsatser, behöver inte dessa utföras av statliga myndigheter. Det är inte heller lika viktigt som vid myndighetsutövning att kompetensutvecklingsverksamhet utförs på ett enhetligt sätt. Vidare kan rimligheten i att Jordbruksverket i egen skap av förvaltande myndighet för landsbygdsprogrammet avsätter projektmedel för egen verksamhet ifrågasättas. Den princip som normalt kännetecknar projektmedel är att de utlyses och söks i konkurrens varefter medel fördelas till de mest relevanta projekten. Genom att konkurrensutsätta utförandet bör det vara möjligt att reducera kostnaderna. Det kan dock finnas skäl som motiverar att staten i egen regi bedriver kompetensutveckling, till exempel att den bedöms vara av särskild betydelse eller att den inte tillhandahålls av andra aktörer. Alternativa utförare skulle till exempel kunna vara lantbrukets organisationer.

Utredningen har funnit det svårt att avgöra i vilken omfattning den kompetensutveckling som Jordbruksverket i dag bedriver i egen regi kan och bör utföras av andra aktörer. Mot bakgrund av att kompetensutveckling för en näring inte bedöms vara en primär statlig uppgift anser utredningen att det bör undersökas i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att på sikt i högre grad konkurrensutsätta utförandet.

I det fall verksamheten bedrivs i statlig regi är det viktigt att den koordineras med annan regional statlig verksamhet för att främja en mer överskådlig statlig regional geografi. Utredningen anser det inte vara rationellt att Jordbruksverket i landets södra och mellersta delar dels anlitar länsstyrelserna för administration av jordbruksstöden och dels parallellt har en egen regional organisation för kompetensutveckling. Det gör den statliga organisationen mer svåröverskådlig. Utredningen anser att det i de fall det bedöms lämpligt att verksamheten även framgent ska bedrivas i statlig regi att den i första hand bör samlokaliseras med länsstyrelsernas verksamhet i de aktuella länen.

Detta regleras lämpligen genom att regeringen i ett särskilt uppdrag ger Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutredning i uppgift att undersöka frågan.

### 15.6.5 Vattenverksamheten avvecklas

**Utredningens förslag:** Den vattenverksamhet som Jordbruksverket bedriver i dag bör inte längre bedrivas i statlig regi. Verksamheten ifråga bör vara avvecklad senast den 31 december 2009.

**Skälen för utredningens förslag:** Jordbruksverket bedriver i dag avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom vattenområdet. Myndighetens redovisning av verksamheten visar att den under flera år bedrivits med underskott, vilket innebär att den i praktiken har korssubventionerats med anslag. Det har inneburit att konkurrensen på marknaden har snedvridits. Under utredningstiden har utredningen kontaktats av företag med liknande verksamhet. De har hävdats att det finns privata leverantörer för merparten av de tjänster som Jordbruksverket i dag erbjuder inom ramen för uppdragsverksamheten, men att de privata aktörernas position på marknaden skadas av att Jordbruksverket inte prissätter tjänsterna på ett marknadsmässigt sätt. Utredningen har inte funnit något som motsäger denna beskrivning av marknadssituationen och anser följaktligen att verksamheten ifråga inte längre bör bedrivas i statlig regi.

Detta hanteras lämpligen genom att regeringen i ett särskilt uppdrag ger myndigheten i uppgift att avveckla verksamheten. Vidare bör den uppdragsverksamhet som myndigheten får ta ut avgifter för enligt instruktionen begränsas i enlighet med utredningens förslag.



## 16 Tydligare roller inom det veterinära området

Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen analysera och lämna förslag gällande hemvisten i myndighetsstrukturen för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området samt en statlig veterinär fältorganisation.

Med förvaltningsuppgifter inom det veterinära området avses i huvudsak prövning av behörighet och ansvar vid veterinär yrkesutövning, tillsyn över veterinär verksamhet samt insamling och registerhållande av djursjukdata.<sup>1</sup> Med statlig veterinär fältorganisation avses distriktsveterinärorganisationen.

### 16.1 Veterinär behörighet

För att vara behörig att arbeta som veterinär i Sverige krävs svensk veterinärlegitimation eller så kallad begränsad behörighet. Jordbruksverket utfärdar svensk veterinärlegitimation och ger begränsad behörighet i enlighet med lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket samt myndighetens föreskrifter.

För dem som genomgått veterinärutbildning i Sverige ska ansökan kompletteras med en kopia på utbildningsbeviset. För dem som genomgått veterinärutbildning i annat EES-land ska ansökan kompletteras med en kopia på utbildningsbeviset samt om de tidigare har varit verksamma som veterinär en referens i form av ett "letter of good standing". För sökanden från tredje land krävs en kompletterande veterinärutbildning i Sverige. I bedömningen av ansökningar om kompletterande utbildning prövas om den aktuella grundutbildningen i tredje land uppfyller ställda krav.

---

<sup>1</sup> Till kategorin veterinära förvaltningsuppgifter kan även föras förordnande av officiella veterinärer och beslut om veterinär specialistkompetens.

Ärenden om veterinär behörighet handläggs inom Jordbruksverket vid Avdelningen för djurskydd och hälsa, Enheten för veterinära frågor. År 2007 inkom enligt Jordbruksverkets diarium totalt 181 behörighetsärenden, varav 157 ansökningar om legitimation och 24 ansökningar om kompletterande utbildning för veterinärer från tredje land. Ansökningarna om legitimation avsågs i 4 fall och ansökningarna om kompletterande utbildning i 9 fall. Enligt det datoriserade system där samtliga behörigheter ska registreras meddelades 142 legitimationer och 552 begränsade behörigheter (en person kan ha flera behörigheter). Enligt det manuella systemet över legitimationer fick 61 veterinärer legitimation efter grundutbildning i Sverige, 58 veterinärer legitimation efter grundutbildning utanför Sverige och 10 veterinärer legitimation efter kompletterande utbildning i Sverige. De resurser Jordbruksverket avsatte för dessa uppgifter uppgick år 2007 till totalt 1,1 årsarbetskraft.

Det har riktats kritik mot prövningen av veterinär behörighet. I en utvärdering av grund- och forskarutbildningen i veterinärmedicin vid Sveriges lantbruksuniversitet som Högskoleverket låtit göra konstateras att Jordbruksverket i dag inte utför någon självständig prövning, utan att myndigheten litar på att Sveriges lantbruksuniversitet tar ansvar för att kriterierna för legitimation uppfylls. Detta gäller dels för veterinärer som utbildas inom ramen för den ordinarie svenska veterinärutbildningen, dels för veterinärer från tredje land som genomgår den svenska kompletterande veterinärutbildningen. Högskoleverket konstaterar att det sätt som utfärdandet av legitimation i dag sker på inte uppfyller kraven på en rimlig kvalitetssäkring, vare sig för utbildningsanordnaren eller för den enskilde.<sup>2</sup> Bilden av att Jordbruksverket utfärdar legitimation utan självständig prövning har styrkts vid utredningens kontakter med myndigheten. I respons till denna kritik har Jordbruksverket anfört att myndigheten är representerad genom en adjungerad ledamot i den berörda fakultetsnämnden vid Sveriges lantbruksuniversitet samt att det under åren förekommit informella kontakter på ledningsnivå mellan Jordbruksverket och Sveriges lantbruksuniversitet i enskilda legitimationsärenden om en student ansetts vara uppenbart olämplig.

---

<sup>2</sup> Högskoleverket (2008) Utvärdering av veterinärprogrammet och forskarutbildningen i veterinärmedicin, rapport 2008:3, s.21 och 42.

## 16.2 Veterinära ansvarsnämnden

Frågor om disciplinansvar i veterinär yrkesutövning prövas av Veterinära ansvarsnämnden. Fram till den 1 juli 1994 var ansvarsnämnden en del av Jordbruksverket. i dag är nämnden en självständig myndighet med Jordbruksverket som värmyndighet. Ansvarsnämndens verksamhet administreras och finansieras av Jordbruksverket. Organisatoriskt hör nämndens kansli till Kundavdelningen, Serviceenheten. Enligt arbetsordningen är den enda kontakten med Jordbruksverket att samtliga ärenden remitteras till Jordbruksverket i egenskap av central tillsynsmyndighet inom det veterinära området. Finansieringen sker genom Jordbruksverkets förvaltningsanslag, men kostnaderna ska särredovisas.

Bestämmelser om ansvarsnämndens sammansättning och uppgifter finns i lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket, huvudsakligen i 18–35 §§. Nämnden ska bestå av en ordförande som ska vara eller ha varit ordinarie domare samt ytterligare fem ledamöter, varav två ska vara veterinärer. De övriga ledamöterna ska utses bland personer som har insikt i djurhållningen och som kan anses företräda allmänna intressen. Nämndens kansli-funktion som ansvarar för att samordna handläggningen av ärenden och att administrera verksamheten består av en sekreterare på heltid och en administratör på deltid, totalt motsvarande 1,25 årsarbetskrafter. Budgeten för år 2007 uppgick till totalt 1 025 000 kr.

De frågor nämnden ska pröva specificeras i 13–17 §§ av nämnda lag. Rätt att initiera ärenden har den myndighet som har tillsyn över den yrkesutövning som föranleder anmälan, veterinärens arbetsgivare eller den som har lidit skada till följd av veterinärens yrkesutövning. Begreppet den som lidit skada har av nämnden givits tolkningen den som direkt berörts, det vill säga djurägaren eller den som har djuret i sin vård. Nämnden kan besluta om påföljder i form av erinran och varning.

Nämnden ska även pröva frågor om återkallelse och begränsning av legitimation. Ärenden om återkallelse eller begränsning av legitimation kan tas upp på begäran av Jordbruksverket eller av veterinären själv. Ansvarsnämndens beslut kan överklagas till länsrätten.

Antalet inkomna ärenden till nämnden har under den senaste femårsperioden varierat mellan 100 och 120 per år. År 2007 inkom totalt 101 ärenden medan totalt 151 ärenden avgjordes. Det jämförelsevis stora antalet avgjorda ärenden ska ställas i relation till att antalet inkomna ärenden under de fem föregående åren översteg

antalet avgjorda ärenden. Av de 151 ärenden som nämnden avgjorde renderade 71 procent inte i någon påföljd, 9 procent i erinran och 7 procent i varning. Därtill avvisades eller avskrevs 15 procent av ärendena, vilket innebär att de inte prövats i sak. Anledning till avskrivning kan vara att anmälan återtagits och till att ett ärende avvisas att anmälan är för ofullständig för att prövas i sak, anmälan är gjord efter preskriptionstidens utgång eller att anmälan inte avser en veterinärmedicinsk fråga.

Ärenden om återkallelse av legitimation är mycket ovanliga. De förekommer ungefär en gång vart tredje år. Under de 14 år nämnden varit verksam har den enligt uppgift endast en gång beslutat om att återkalla legitimation.

**Tabell 16.1** Disciplinärenden och påföljder 2007

<i>Påföljd</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel, procent</i>
Ingen påföljd	108	71
Erinran	14	9
Varning	7	5
Avvisning/Avskrivning	22 (18/4)	15
Summa:	151	100

*Källa:* Veterinära ansvarsnämnden.

De ärenden ansvarsnämnden har att hantera avser olika djurslag. Av de 151 ärenden som nämnden avgjorde år 2007 avsåg 38 procent hund, 30 procent häst, 15 procent katt, 2 procent nöt och 3 procent övriga djur (tre gällde kanin och ett kaja). För 12 procent av ärendena saknas uppgift om djurslag.

Tabell 16.2 Disciplinärenden per djurslag 2007

Djurslag	Antal	Andel, procent
Nöt	3	2
Häst	45	30
Hund	58	38
Katt	23	15
Övriga djur	4	3
Uppgift saknas	18	12
Summa	151	100

Källa: Veterinära ansvarsnämnden.

Djursjukvårdsutredningen hade i uppdrag att göra en översyn av behörighets- och ansvarsfrågor inom djursjukvården. I uppdraget ingick även att analysera Veterinära ansvarsnämndens arbete.<sup>3</sup> I betänkandet (SOU 2005:98) *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* föreslog utredningen att ansvarsnämndens uppdrag skulle utvidgas till att gälla disciplinärenden rörande all djurhälsopersonal, inte bara som i dag veterinärer. Vidare föreslog utredningen vissa ändringar rörande vem som kan anmäla en fråga till nämnden. Utredningen utvärderade inte Veterinära ansvarsnämndens funktion.

### 16.3 Tillsyn över veterinär verksamhet

Den veterinära verksamheten bedrivs under tillsyn av Jordbruksverket och länsstyrelserna samt beträffande besiktningsveterinärerna av Livsmedelsverket.

Av 3 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion framgår att Jordbruksverket har tillsyn över all veterinär yrkesutövning förutom den veterinära yrkesutövningen inom besiktningsveterinärorganisationen. Tillsyn över den senare veterinära yrkesutövningen, det vill säga kontrollåtgärder vid slakt och hantering av animaliska livsmedel, står under Livsmedelsverket.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Kommittédirektiv (2003:90) Behörighet m.m. inom djursjukvården.

<sup>4</sup> Livsmedelsverket har till utredningen framfört att bestämmelserna i 3 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion är föråldrade och inte återspeglar de förändringar som skett inom den veterinära kontrollorganisationen. När förordningen tillkom bestod besiktningsveterinärorganisationen till stor del av veterinärer som var kliniskt verksamma och som utförde köttbesiktning på deltid. Besiktningsveterinärerna var då, liksom distriktsveterinärerna i dag, självständiga gentemot sin arbetsgivare på ett helt annat sätt än i dag. Numera utgör besiktningsveterinärorganisationen en integrerad del av

Av 4 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsernas uppgifter omfattar tillsyn över veterinärers verksamhet samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar.

Jordbruksverket har det huvudsakliga ansvaret på central nivå för tillsyn över veterinär verksamhet. I detta uppdrag ingår att samordna och följa upp den operativa tillsyn som länsstyrelserna utför. Jordbruksverket har bland annat utfärdat anvisningar och vägledning för hur tillsynen ska ske, anordnat samverkansträffar med länsstyrelserna samt tagit fram en gemensam mall för länsstyrelsernas rapportering. Därtill uppger Jordbruksverket att det inom myndigheten har tillsats en processansvarig för tillsyn i syfte att öka fokuseringen på bland annat den veterinära tillsynen. Den operativa tillsynen sker i regel genom att läsveterinären gör tillsynsbesök vid veterinärrättningarna i länet.

Den veterinära tillsynen hanteras inom Jordbruksverket vid Avdelningen för djurskydd och hälsa, Enheten för veterinära frågor. Enligt Jordbruksverkets tidsredovisningsystem avsattes år 2007 totalt 0,8 årsarbetskrafter för ansvar och tillsyn. Förutom samordningen av den veterinära tillsynen ingår i denna post Jordbruksverkets arbete med veterinära ansvarsärenden. Veterinära ansvarsnämnden remitterar samtliga ärenden, cirka 100 per år, till Jordbruksverket för yttrande. Jordbruksverket hävdar dock att tidsredovisningen inte ger en rättvisande bild av de resurser som myndigheten avsätter för veterinär tillsyn, utan bedömer att det år 2007 avsattes totalt cirka 2 årsarbetskrafter

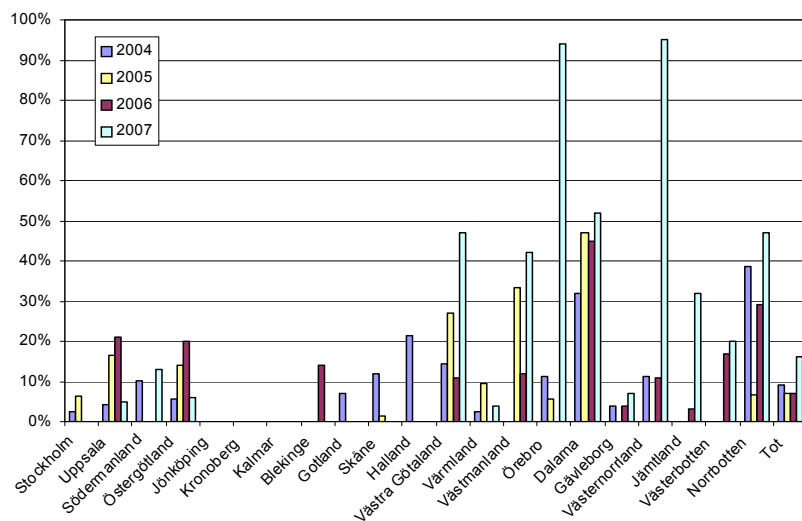
Enligt regleringsbrevet ska Jordbruksverket redovisa hur formerna och metoderna för tillsynen över den veterinära verksamheten har genomförts, i vilken omfattningen tillsynen skett samt vilka eventuella skillnader som finns i landet.

---

Livsmedelsverket. Vidare anser Livsmedelsverket att tillkomsten av de så kallade kontrollförfordningarna (EG) nr 882/2004 och (EG) nr 884/2004 ytterligare har bidragit till att förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion blivit föråldrad. I den senare förordningen anges vilka skyldigheter officiella veterinärer har vid kontroller samt detaljerade bestämmelser om besiktning före och efter slakt. I den förstnämnda förordningen anges bland annat att behöriga myndigheter ska utföra interna revisioner bland annat av officiella veterinärers verksamhet. Denna internrevision kan anses ha ersatt den tillsyn som ska bedrivas enligt förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion. Internrevision är dock inte att beakta som tillsyn. I den mån tillsyn ska bedrivas över besiktningsveterinärerna anser Livsmedelsverket att den bör bedrivas av en annan myndighet.

Redovisningen för år 2007 visar att länsstyrelsernas tillsyn av veterinär verksamhet inte når upp till målen för verksamheten.<sup>5</sup> År 2001 tog Jordbruksverket i samarbete med länsstyrelserna fram riktlinjer för den veterinära tillsynen. Enligt dessa riktlinjer ska varje objekt kontrolleras minst en gång vart tredje år. För att uppnå målet för verksamheten måste sålunda i genomsnitt en tredjedel av objekten kontrolleras per år. Under 2007 kontrollerades 15 procent av det totala antalet objekt i riket.

Figur 16.1 Veterinär tillsyn, frekvens per län



Källa: Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Vidare visar redovisningen på stora regionala variationer. I två län har nästan samtliga objekt besökts. I åtta län bedrevs ingen tillsyn över veterinär verksamhet under 2007 och i tre län har ingen tillsyn bedrivits de fyra senaste åren. Tillsynsfrekvenserna inom enskilda län tenderar också att variera betydligt från år till år.

Jordbruksverket konstaterar att det finns allvarliga brister i den veterinära tillsynen. Den förklaring som myndigheten anför är i första hand att regelverket är otydligt när det gäller länsstyrelsernas

<sup>5</sup> Jordbruksverket, Redovisning av kontrollen över den veterinära verksamheten, m.m. för år 2007, dnr. 32-502/08.

tillsynsansvar. Vidare framhåller Jordbruksverket vikten av att länsstyrelserna avsätter tillräckligt med resurser för verksamheten ifråga.

Det saknas i dag säkra uppgifter om hur mycket resurser länsstyrelserna avsätter för den operativa kontrollen. År 2007 fanns vid länsstyrelserna totalt cirka 40 länsveterinärer. Kontroll av veterinär verksamhet utgör dock endast en mindre del av länsveterinärernas arbetsuppgifter, vilket inte minst illustreras av att det i vissa län inte förekommer någon kontroll överhuvudtaget. Uppskattningvis är de resurser som avsätts för operativ kontroll begränsad till några få årsarbetskrafter per år.

Bristerna i den veterinära tillsynen har också uppmärksammats i tidigare utredningar. Djursjukvårdsutredningen konstaterade i betänkandet (SOU 2005:98) *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* att tillsynsfrekvensen är låg. Vidare noterade utredningen bland annat att det särskilt bland privatpraktiserande veterinärer finns en misstro mot Jordbruksverkets möjlighet att utöva en opartisk tillsyn samtidigt som myndigheten har i uppdrag att tillhandahålla klinisk veterinär service samt att många veterinärer upplever att någon tillsyn från Jordbruksverket inte förekommer.<sup>6</sup> Utredningen ansåg att brister i regelverket är en viktig orsak till bristerna i tillsynen. I regelverket definieras inte tillsynsmyndigheternas ansvar eller de aspekter av den veterinära yrkesutövningen som tillsynen ska omfatta på ett tydligt sätt och sanktionsmöjligheterna är begränsade. När det gäller den operativa tillsynen rapporterade utredningen att länsstyrelserna anfört resursbrist som en orsak till de låga tillsynsfrekvenserna.

Veterinärutredningen presenterade en i huvudsak parallell analys av bristerna i den veterinära tillsynen och orsakerna till dessa i betänkandet (SOU 2007:24) *Veterinär fältverksamhet i nya former*. När det gäller det centrala tillsynsansvaret framhöll utredningen vikten av att hålla samman ansvaret för veterinär tillsyn med ansvaret för övriga förvaltningsuppgifter inom det veterinära området, bland annat prövningen av disciplinansvar i veterinär yrkesutövning. När det gäller den operativa kontrollen konstaterade utredningen att den behöver förstärkas när det gäller metoder och författningmässig reglering. I linje med detta föreslog utredningen att det införs förstärkta regler om tillsyn över veterinär verksamhet bland annat avseende tillgång till handlingar, tillträde till lokaler

<sup>6</sup> I detta sammanhang ska noteras att det är länsstyrelserna, inte Jordbruksverket, som ansvarar för att utföra den operativa tillsynen.



och sanktionsmöjligheter, att det tas fram anvisningar för hantering av intressekonflikter i veterinär myndighetsutövning samt att det utvecklas planer och verktyg för tillsynsuppgifterna.

## 16.4 Djursjukdata

Med djursjukdata avses de uppgifter som Jordbruksverket insamlar och registerhåller från kliniskt verksamma veterinärer.<sup>7</sup> Alla kliniskt verksamma veterinärer ska enligt Jordbruksverkets föreskrift (SJVFS 1998:38) om journalföring och uppgiftslämnanden, rapportera djursjukdata m.m.

De uppgifter om behandling som veterinärer ska lämna in varierar i omfattning beroende på vilket djurslag som behandlingen avser. För livsmedelsproducerande djur ska detaljerade och frekventa uppgifter om behandlingar och läkemedelsanvändning rapporteras. För hästar ska vissa läkemedelsbehandlingar samt det totala antalet behandlingar per år rapporteras. För sällskapsdjur är rapporteringen begränsad till antalet behandlade djur per år.

De syften och användningsområden som djursjukdata har i dag är bland annat övervakning av läkemedelsanvändning, övervakning av smittsamma djursjukdomar, djurhälsoarbete med nötkreatur, näringsutveckling i form av avel etc., forskning kring djurhållning av nötkreatur samt utredningsarbete.

Djursjukdata hanteras ansvarsmässigt vid Avdelningen för djurskydd och hälsa, Enheten för veterinära frågor, som är systemförvaltare, beställer data och sammanställer statistik. Data rapporteras till Centrala djurdatenheten i Söderhamn, vilken ansvarar för att administrera och utveckla databasen samt manuellt mata in data i de fall rapportering inte sker via webben. De resurser som avsätts för djursjukdata uppgick år 2007 till 4,5 årsarbetskrafter varav 1,1 årsarbetskraft för det arbete som utförs vid Enheten för veterinära frågor.

Utredningen om översyn av djursjukdata hade i uppdrag att redovisa eventuella brister i djursjukdata, deras bakomliggande orsaker och följder för registrets användbarhet.<sup>8</sup> Bakgrunden till utredningen var uppgifter bland annat från Riksdagens revisorer om att systemet inte fungerade tillfredställande när det gäller kva-

<sup>7</sup> Se SOU (2005:74) Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet, s. 205–210. Det finns också andra register för djursjukdomar.

<sup>8</sup> Kommittédirektiv (2004:82) Översyn av djursjukdata.

liteten på rapporterade data samt att vissa veterinärer inte rapporterade data till systemet.<sup>9</sup> I betänkandet (SOU 2005:74) *Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet* bekräftade utredningen de tidigare observerade bristerna och identifierade ett antal orsaker. Enligt utredningen finns det vissa veterinärer som saknar förtroende för Jordbruksverket som värd för systemet och som misstänker att Jordbruksverket använder uppgifterna för att stärka konkurrenskraften för distriktsveterinärorganisationen. Det finns även många veterinärer som ifrågasätter nyttan med statistiken. Vidare ansåg utredningen att Jordbruksverkets datahantering har brister, att inrapporteringssystemet inte är tillräckligt användarvänligt samt att rapporteringen är allt för tidskrävande. Därutöver konstaterade utredningen att sanktionsmöjligheterna är begränsade när veterinärer inte uppfyller rapporteringsplikten.

Bristerna föranledde utredningen att föreslå vissa organisatoriska förändringar för hanteringen av djursjukdata. Idealt vore det enligt utredningen om olika myndigheter har ansvar för allmänna veterinära förvaltningsuppgifter såsom djursjukdata respektive klinisk veterinär service. Detta för att skapa förtroende för förvaltningsuppgifterna och för att undvika statliga intrång på fungerande marknader. Av de befintliga myndigheterna ansåg utredningen att Statens veterinärmedicinska anstalt är den mest lämpliga värdmyndigheten. Förutom att lösa problemet med Jordbruksverkets dubbla roller skulle, enligt utredningen, en överföring av djursjukdata till Statens veterinärmedicinska anstalt sammanföra den epidemiologiska kompetensen vid SVA med de för smittskyddet mycket viktiga djurregistren vid Jordbruksverket. Emellertid ansåg utredningen att frågan om vilken myndighet som ska ansvar för djursjukdata bör hanteras i ett större sammanhang där även den statliga veterinära fältorganisationen utreds. I väntan på en större översyn, samt med hänvisning till ökade kostnader och kvalitetsmässiga risker förknippade med en överföring av systemet till Statens veterinärmedicinska anstalt, föreslog utredningen en temporär lösning. Denna innebar vissa organisatoriska förändringar inom Jordbruksverket i syfte att skapa en tydligare rågång mellan hanteringen av djursjukdata som en förvaltningsuppgift respektive produktionen av klinisk veterinär service. I linje med förslagen utgör distriktsveterinärverksamheten numera en särskild verksamhetsgren i regleringsbrevet och verksamheten bedrivs i enlighet

---

<sup>9</sup> Riksdagens revisorer (2002/03:4) Villkoren i veterinär verksamhet.

med bestämmelserna i 1 kap 3 § sekretesslagen (1980:100). Jordbruksverket har enligt uppgift på motsvarande sätt genomfört förslagen som rör myndighetens interna organisation och bedriver för närvarande ett projekt för att öka användarvänligheten och tillgängligheten samt förenkla rapporteringen till djursjukdata.

## 16.5 Distriktsveterinärorganisationen

Distriktsveterinärorganisationen ska enligt sitt uppdrag tillhandahålla kostnadseffektiv, rikstäckande akut djursjukvård, epizootiberedskap och förebyggande djurhälsovård. Den ska upprätthålla jour i första hand för jord- och skogsbrukets djur. Om det finns djurskyddsskäl, eller om annan djursjukvård inte kan anvisas, ska alla djur, det vill säga även sällskapsdjur och häst, erbjudas djursjukvård.

Distriktsveterinärorganisationen omsatte år 2007 cirka 450 mkr, varav 100 mkr är statliga anslag och 350 mkr avgifter. Anslaget ska säkerställa att det finns djursjukvård dygnet runt i hela landet samt vissa andra angelägna samhällsuppgifter, såsom djurskydd och operativ beredskap i fält för smittsamma djursjukdomar. Anslaget ska inte användas för administration, lokaler, utrustning och dylikt. Distriktsveterinärorganisationen omfattar totalt 440 årsarbetskrafter, varav cirka 330 veterinärer, 80 assistenter och 30 administratörer.

De uppgifter som distriktsveterinärerna utför är bland annat förebyggande djurhälsovård, planering av epizootiinsatser, rutiner vid utbrott smittsamma sjukdomar, operativt arbete vid sjukdomsutbrott, av smittskyddsutredningar, officiella veterinära uppdrag vid införsel och utförsel, gränskontroll samt tillsyn av animaliska biprodukter. Vidare utför distriktsveterinärer kontroller vid slakterier och vissa andra livsmedelsanläggningar under Livsmedelsverkets operativa kontrollansvar.<sup>10</sup>

Distriktsveterinärorganisationen är en del av Jordbruksverket. Den centrala ledningen finns vid Jordbruksverkets huvudkontor. Distriktsveterinärenheten har cirka 30 medarbetare. Enhetsledningen består av en enhetschef, ställföreträdande enhetschef samt en sekreterare. Enheten består av en personalfunktion med ansvar för rekrytering, förhandlingar, avtal samt övriga personalfrågor, en

<sup>10</sup> Det finns samarbetsavtal mellan distriktsveterinärorganisationen och Livsmedelsverket respektive Statens veterinärmedicinska anstalt.

ekonomifunktion med ansvar för budget, uppföljning och ekonomiadministration, en IT-funktion med ansvar för samordning och utveckling av IT-stöd, en informationsfunktion med ansvar för intern och extern kommunikation, en kompetensutvecklingsfunktion med ansvar för att kartlägga kompetensbehov och anordna utbildningsinsatser, samt en inköpsfunktion med ansvar för att upphandla lokaler och utrustning. Den operativa verksamheten bedrivs vid 68 stationer, 20 satelliter, 14 filialer runt om i landet.

Distriktsveterinärorganisationen har vid ett antal olika tillfällen utretts och granskats utifrån ett konkurrensperspektiv. Konkurrensrådet konstaterade i en rapport år 2000 att det förhållande att Jordbruksverket utför förvaltningsuppgifter inom det veterinära området och samtidigt tillhandahåller veterinära tjänster skapar ett konkurrensneutralitetsproblem mellan privata och statliga veterinärer.<sup>11</sup> Statskontoret konstaterade i en rapport år 2000 att särredovisning och organisatoriska lösningar inom Jordbruksverket inte är någon garanti för att undvika en sammanblandning av myndighetsutövning och kommersiell verksamhet inom det veterinära området.<sup>12</sup> Riksdagens revisorer konstaterade i en rapport år 2002 att det inte finns några särskilda skäl för att distriktsveterinärernas uppgifter ska bedrivas i myndighetsform eller under statligt huvudmannaskap.<sup>13</sup>

Det är mot denna bakgrund som regeringens beslut år 2005 att tillsätta en utredning med uppdrag utreda och vid behov föreslå förändringar i den statliga veterinära fältverksamheten och tillsynen och viss veterinär myndighetsutövning ska förstås.<sup>14</sup>

Veterinärutredningen konstaterade i betänkandet (SOU 2007:24) *Veterinär fältverksamhet i nya former*, i linje med tidigare undersökningar och utredningar, att det statliga åtagandet skapar konkurrensneutralitetsproblem på veterinärmarkanden. Utredningens huvudförslag var en privatisering av den statliga distriktsveterinärorganisationen. Närmare bestämt föreslog utredningen att en privatisering sker i landets södra och djurtäta delar, att ett statligt jourbidrag införs, att investeringsbidrag och driftsbidrag för veterinärer som bedriver veterinär fältverksamhet i lantbrukssek-

---

<sup>11</sup> Konkurrensrådet (2000) Ifrågasatt konkurrensneutralitet inom området veterinära tjänster, dnr. 16/99 och 38/99.

<sup>12</sup> Statskontoret (2000) Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrens effekter, rapport 2000:16.

<sup>13</sup> Riksdagens revisorer (2002/03:4) Villkoren i veterinär verksamhet.

<sup>14</sup> Kommittédirektiv 2005:71 Veterinär fältverksamhet och viss veterinär myndighetsutövning.

torn i djurglesa områden införs, att de legala skyldigheter för kliniskt verksamma veterinärer skärps, att reglerna för veterinär tillsyn ändras, att lagregler införs som underlättar för myndigheter att anlita privatpraktiker för officiella uppgifter, att centrala riktlinjer tas fram för hantering av intressekonflikter mellan myndighetsutövning och kommersiell klinisk veterinärverksamhet samt att distriktsveterinärorganisationen interna redovisningsprinciper förändras.

I remissbehandlingen framkom emellertid väsentlig kritik mot förslaget att privatisera distriktsveterinärorganisationen. Kritiken gällde framförallt de risker förslaget ansågs innebära för djursjukvården i glesbygd samt för smitt- och djurskyddet i hela landet. Flera instanser tillstyrkte dock utredningens övriga förslag för att skapa en tydligare ansvarsfördelning mellan Jordbruksverkets förvaltningsuppgifter och myndighetsutövning å ena sidan och produktion av konkurrensutsatta veterinärtjänster å den andra.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket gavs av regeringen i uppdrag, mot bakgrund av betänkandet och remissbehandlingen av detsamma, närmare analysera olika organisatoriska alternativ.<sup>15</sup> I en skrivelse av den 1 september 2008 föreslog Jordbruksverket anpassningar av den befintliga ordningen med statlig veterinärorganisation i form av: en ny uppdelning mellan beställar- och utförarrollerna inom myndigheten, ett nytt system för ekonomiredovisning som tydligare visar hur de statliga anslagen till distriktsveterinärorganisationen används, ett avtal med privata veterinärer avseende utförande av olika offentliga uppgifter såsom officiella veterinäruppgifter, utredningar och beredskap inom smittskyddet och deltagande i klinisk jourverksamhet för att upprätthålla djurskyddet, samt ett externt intressentråd med uppdrag att följa utvecklingen på veterinärmarknaden, bredda rekryteringen och säkerställa transparensen i det nya systemet för ekonomiredovisning.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Uppdraget riktade sig i huvudsak till Jordbruksverket, men när det gäller frågan om officiella veterinärer var det ett gemensamt uppdrag för Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

<sup>16</sup> Jordbruksverket, Redovisning av uppdrag att vidare utreda den veterinära organisationen, dnr 39-7165/2008.

## 16.6 Jordbruksverkets dubbla roller

Jordbruksverket ansvarar dels för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området, dels för att tillhandahålla klinisk veterinär service genom den statliga distriktsveterinärorganisationen. Denna kombination av förvaltningsuppgifter och kommersiell verksamhet brukar beskrivas som att Jordbruksverket har dubbla roller inom det veterinära området.

**Tabell 16.3 Uppgifter och resurser inom det veterinära området**

<i>Uppgifter</i>	<i>Årsarbetskrafter</i>
<i>Jordbruksverket</i>	
Behörighet	1,1
Ansvar och tillsyn	2 (0,8)
Djursjukdata	4,5
Distriktsveterinärorganisationen	440
<i>Veterinära ansvarsnämnden</i>	
Ansvar	1,25

*Källa:* Jordbruksverket och Veterinära ansvarsnämnden.

I detta sammanhang ska det noteras att de olika uppgifterna är organisatoriskt åtskilda inom Jordbruksverket. Veterinär behörighet och veterinär tillsyn hanteras vid Avdelningen för djurskydd och hälsa, Enheten för veterinära frågor. Även djursjukdata hanteras ansvarsmässigt av Enheten för veterinära frågor men den löpande administrationen av registret hanteras av Kontrollavdelningen, Centrala djurdataenheten. Distriktsveterinärorganisationen utgör en egen avdelning, Distriktsveterinäravdelningen, och är dessutom numera en särskild verksamhetsgren med särskilda sekretessregler. Den centrala ledningen finns vid Jordbruksverkets huvudkontor i form av Distriktsveterinärenheten medan den operativa verksamheten bedrivs vid ett 90-tal lokala enheter runt om i landet.

Veterinära ansvarsnämnden ansvarar för att pröva disciplinansvar i veterinär yrkesutövning. Den är formellt en självständig nämndmyndighet, men den administreras och finansieras via förvaltningsanslaget av Jordbruksverket.

Jordbruksverkets dubbla roller har uppmärksammats i tidigare utredningar. Olika utredningar har analyserat relationen mellan olika förvaltningsuppgifter och uppgiften att tillhandahålla veterinär service genom distriktsveterinärorganisationen.

Djursjukvårdsutredningen konstaterade att det bland privatpraktiserande veterinärer finns en misstro mot Jordbruksverkets möjlighet att utöva opartisk veterinär tillsyn samtidigt som myndigheten har i uppdrag att tillhandahålla kliniska veterinärtjänster. Den ansåg vidare att det principiellt är olämpligt att samma myndighet ansvarar för att utöva tillsyn och att tillhandahålla konkurrensutsatta tjänster inom det veterinära området och att det inte genom organisatoriska lösningar inom en myndighet kan säkerställas att förvaltningsuppgifter inte används på ett sätt som föranleder konkurrensneutralitetsproblem. Dock konstaterade utredningen att problemet med Jordbruksverket dubbla roller inte var möjligt att lösa inom ramen för utredningens uppdrag.

Utredningen om översyn av djursjukdata konstaterade att det finns kvalitets- och ansvarsproblem med djursjukdata. Kvalitetsproblemet består i att registret inte är komplett som en följd av att vissa veterinärer inte rapporterar data. Ansvarsproblemet består i att Jordbruksverket både utför förvaltningsuppgifter inom det veterinära området och produktion av tjänster på veterinärmarknaden genom distriktsveterinärorganisationen. Ansvarsproblemet är en orsak till kvalitetsproblemet. Bland de företrädesvis privatpraktiserande veterinärer som i dag inte rapporterar data finns en misstanke om att Jordbruksverket använder informationen för att stärka distriktsveterinärorganisationens konkurrenskraft på veterinärmarknaden.

Utredningen ansåg att det principiellt är olämpligt att samma myndighet ansvarar för både förvaltningsuppgifter och kommersiell verksamhet inom det veterinära området. Emellertid ansåg utredningen att den organisatoriska hemvisten för djurhälsodata bör hanteras i en större översyn av den statliga myndighetsorganisationen inom det veterinära området.

Veterinärutredningen menade att tillsyn över veterinär verksamhet inte ska bedrivas av en myndighet som samtidigt är en aktör på veterinärmarknaden. Vidare konstaterade utredningen att mycket av den information som Jordbruksverket samlar in om marknaden inom ramen för förvaltningsuppgifterna potentiellt kan användas för att skapa konkurrensfördelar för distriktsveterinärerna gentemot privatpraktiserande veterinärer. Utredningens huvudförslag att den statliga distriktsveterinärorganisationen privatiseras skulle om det genomförs i sin helhet också indirekt lösa problemet med Jordbruksverkets dubbla roller. Om den statliga veterinära fältorganisationen privatiseras är staten inte längre en

aktör på veterinärmarknaden. Emellertid ansåg utredningen att frågan om Jordbruksverkets dubbla roller bör behandlas inom ramen för en större översyn av de statliga myndigheterna inom det veterinära området.

## 16.7 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ansvara för förvaltningsuppgifterna inom det veterinära området. Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör ansvara för den statliga veterinära fältorganisationen.

**Skälen för utredningens förslag:** Inom det veterinära området ansvarar Jordbruksverket i dag dels för förvaltningsuppgifter i form av prövning av behörighet för veterinärer, tillsyn över veterinärer samt för insamling och registerhållning av djursjukdata, dels för att tillhandahålla tjänster på veterinärmarknaden. Därutöver är Jordbruksverket värmyndighet för Veterinära ansvarsnämnden vars uppgift är att pröva disciplinansvar i veterinär yrkesutövning. Detta förhållande brukar benämnas som Jordbruksverkets dubbla roller.

Det står klart att det finns inbyggda intressekonflikter i att samma myndighet ansvarar för både förvaltningsuppgifter och statlig fältorganisation. Att utöva tillsyn över egen operativ verksamhet reser frågor kring tillsynens oberoende och objektivitet. Tillsyn ger även insyn i konkurrerande verksamheter. Prövning av behörighet rymmer en intressekonflikt om myndigheten samtidigt har ett behov av att rekrytera veterinärer. Register för djursjukdata kan om informationen missbrukas ge insyn i konkurrerande verksamheter. Prövning av disciplinansvar är ett domstolsliknande förfarande som ska hanteras av ett oavhängigt organ. Ansvarsnämnden är i dag formellt en egen myndighet, men den erhåller administrativt stöd och finansieras via förvaltningsanslaget av Jordbruksverket. Det finns inte heller någon instruktion för nämnden. Detta skapar en oklarhet kring nämndens faktiska oberoende.

Problematiken med Jordbruksverkets dubbla roller har även analyserats i tidigare utredningar. Utredningen om översyn av djursjukdata uppmärksammade problemet att samma myndighet ansvarar för att administrera djursjukdata och tillhandahålla tjänster på veterinärmarknaden. Djursjukvårdsutredningen och Veterinärut-



redningen uppmärksammade problematiken med att samma myndighet har ansvar för tillsyn över veterinärer och för den statliga veterinära fältorganisationen.

Utredningens anser i likhet med tidigare utredningar, att det är principiellt olämpligt att samma myndighet utför förvaltningsuppgifter samt tillhandahåller konkurrensutsatta tjänster inom det veterinära området.

Utöver det principiellt olämpliga att en myndighet ansvarar för både förvaltningsuppgifter samt kommersiell verksamhet har utredningen observerat allvarliga kvalitetsbrister i de veterinära förvaltningsuppgifterna. Prövningen av veterinär behörighet har kritiserats för att den ansvariga myndigheten inte gör en självständig bedömning utan litar på utbildningsinstitutionen. Den veterinära tillsynen når inte upp till målen avseende frekvens. I flera län förekommer i praktiken ingen tillsyn över veterinärer. Handläggningstiderna vid prövning av disciplinansvar är förhållandevis långa, vilket innebär en risk för att brister i veterinär yrkesutövning kan fortgå. Djursjukdata har kritiserats för att inte uppfylla de krav som kan ställas på statistisk datainsamling. Flera av dessa brister har varit kända under lång tid.

Orsaker till bristerna har främst identifierats när det gäller djursjukdata samt den veterinära tillsynen. När det gäller djursjukdata har den främsta orsaken till kvalitetsbristerna ansetts vara det förtroendeproblem som följer av att en myndighet utför både förvaltningsuppgifter och tjänsteproduktion inom det veterinära området. När det gäller den veterinära tillsynen har kritik riktats mot att regelverket inte tydliggör tillsynsmyndigheternas ansvar och tillsynens omfattning samt att sanktionsmöjligheterna är begränsade. Kritik har också riktats mot att länsstyrelserna inte prioriterar den veterinära tillsynen samt att Jordbruksverket som central tillsynsmyndighet inte samordnar tillsynen på ett tillfredställande sätt.

Utredningens uppdrag fokuserar de centrala myndigheternas roll. I detta sammanhang kan konstateras att Jordbruksverket i dag avsätter vad som måste betraktas som begränsade resurser för de veterinära förvaltningsuppgifterna, till exempel 2 (0,8) årsarbetskrafter för ansvar och tillsyn 1,1 årsarbetskrafter för prövning av behörighet och 4,5 årsarbetskrafter för djursjukdata.

Utredningen tolkar de begränsade resurserna i kombination med de observerade bristerna, vilka i flera fall varit kända under lång tid, som att de veterinära förvaltningsuppgifterna har haft en låg prioritet inom den ansvariga myndigheten.

Tidigare utredningar har betonat behovet av att organisatoriskt lösa problemet med Jordbruksverkets dubbla roller. Av praktiska skäl har dock ingen av utredningarna föreslagit en helhetslösning för förvaltningsfrågor respektive statlig fältorganisation inom det veterinära området. I samtliga fall efterlyses en större översyn av myndighetsstrukturen inom det veterinära området.

Djursjukvårdsutredningen ansåg att en lösning på problemet med Jordbruksverket dubbla roller kräver organisatoriska förändringar, men att dylika förslag låg utanför utredningens uppdrag, och att de borde hanteras inom ramen för en större översyn av myndighetsstrukturen inom det veterinära området. Utredningen om översyn av djursjukdata ansåg att SVA vore den mest lämpliga värden för djursjukdata, men föreslog i väntan på en större översyn av myndighetsstrukturen, och med hänvisning till vissa praktiska skäl, en temporär lösning som bygger på vissa organisatoriska förändringar inom Jordbruksverket i syfte att tydliggöra rågången mellan förvaltningsuppgifter och kommersiell verksamhet. Veterinärutredningens huvudförslag att privatisera den statliga veterinära fältorganisationen innebär, genom att staten utträder från veterinärmarknaden, indirekt också en lösning på problemet med Jordbruksverkets dubbla roller. Om den statliga fältverksamheten inte privatiseras ansåg utredningen att den centrala tillsynsfunktionen måste flyttas från Jordbruksverket till en annan myndighet.

Veterinärutredningen identifierade två organisatoriska modeller för den veterinära tillsynen vid en bibehållen statlig fältverksamhet. Modell 1 innebär att länsstyrelserna alljämt bedriver operativ tillsyn och att den centrala tillsynsmyndigheten får i uppdrag att ta fram strategier och verktyg för en effektivare tillsyn. Modell 2 innebär att den operativa tillsynen flyttas från länsstyrelserna till en ny central tillsynsmyndighet som också har till uppgift att handlägga anmälningsärenden. Den nya myndigheten samordnas lämpligen med Veterinära ansvarsnämnden. Eventuellt kan den nya centrala myndigheten ha en regional organisation som utför tillsynsbesök. Inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur bedömde utredningen att det inte finns något realistiskt organisatoriskt alternativ till länsstyrelserna som utförare av den operativa tillsynen.

Uppdraget för föreliggande utredning gör det möjligt att hantera frågan om Jordbruksverkets dubbla roller inom ramen för en större översyn av myndighetsstrukturen inom det veterinära området. Utredningens utgångspunkter för den framtida myndighets-

strukturen är att hålla samman ansvaret för förvaltningsuppgifterna inom det veterinära området men att åtskilja dem från den kommersiella veterinära verksamheten.

Den nya myndighetsstrukturen som utredningen förslår förändrar förutsättningarna för den organisatoriska hanteringen av de veterinära uppgifterna. I tidigare utredningar har SVA och Livsmedelsverket bedömts vara tänkbara värdmyndigheter för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området. Utredningen delar denna bedömning. Nämnda myndigheter uppgår emellertid genom utredningens förslag i Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Det innebär att det enligt utredningens förslag endast finns en realistisk befintlig värdmyndighet. En alternativ organisatorisk lösning vore att bilda en ny särskild myndighet för de veterinära förvaltningsuppgifterna. År 2007 avsattes totalt cirka tio årsarbetskrafter för dessa uppgifter vid Jordbruksverket, Veterinära ansvarsnämnden och länsstyrelserna. Utredningen finner mot bakgrund av de begränsade resurser som krävs för uppgifterna det inte motiverat att skapa en särskild myndighet.

Utredningen föreslår sålunda att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ansvara för de veterinära förvaltningsuppgifterna. Det kräver att hänvisningarna till den ansvariga myndigheten uppdateras i lagen om behörighet att utöva veterinäryrket samt förordningen med allmän veterinärinstruktion. Myndighetens ansvar inom detta område bör även regleras som en uppgift i instruktionen.

Mot bakgrund av de konstaterade bristerna i den veterinära tillsynen anser utredningen att den nya ansvariga myndigheten, Livsmedelssäkerhetsmyndigheten, bör ge uppgiften en högre prioritet och bättre stödja länsstyrelserna i den operativa tillsynen, till exempel genom att utveckla vägledningar och mer aktivt följa upp länsstyrelsernas insatser.

När det gäller Veterinära ansvarsnämnden anser utredningen att det bör upprättas en särskild instruktion för myndigheten. Det bör även i Livsmedelssäkerhetsmyndighetens instruktion framgå att myndigheten för nämnden ska tillhandahålla lokaler och administrativ service. Vidare bedömer utredningen att nämndens kansli behöver en mindre resursmässig förstärkning, lämpligen från 1,5 till 2,5 årsarbetskrafter (vilket utredningen beaktat i beräkningen av den nya myndighetens dimensionering i kapitel 17).

Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör ansvara för distriktsveterinärorganisationen. En rikstäckande djur-

hälsovård kan även betraktas som en viktig förutsättning för en levande landsbygd med ett aktivt lantbruk i hela landet, vilket är väl i linje med myndighetens uppgifter när det gäller landsbygdsutveckling. Myndighetens ansvar för distriktsveterinärorganisationen bör regleras som en uppgift i instruktionen.

Utredningens förslag till inplacering i myndighetsstrukturen av de veterinära förvaltningsuppgifterna samt den statliga veterinära fältorganisationen löser sålunda det principiella ansvarsproblemet med dubbla roller. För förslaget talar också praktiska skäl. Den föreslagna inplaceringen innebär att den resursmässiga omflyttningen begränsas till de veterinära förvaltningsuppgifterna som omfattar mindre än tio årsarbetskrafter vid de berörda centrala myndigheterna. Detta ska ställas i relation till att verksamheten inom distriktsveterinärorganisationen i dag omfattar totalt cirka 430 årsarbetskrafter.

# 17 De nya myndigheternas utformning och lokalisering

Utredningen ska enligt direktiven föreslå de nya myndigheternas lokalisering, organisering och dimensionering.

## 17.1 Utgångspunkter

### 17.1.1 Organisering och dimensionering

Utredningen har vid utformningen av myndigheternas organisation utgått från de uppgifter som myndigheterna ska utföra. Det handlar på en övergripande nivå om val av lämplig myndighets- och ledningsform samt på en mer operativ nivå om att skissa på en lämplig struktur för verksamhetens organisatoriska indelning. I detta har bland annat beaktats om det ska finnas särskilda organ vid myndigheten och om det ska finnas funktioner som ställer särskilda krav på oberoende. Målsättningen har varit att lämna organisationsförslag som lägger grunden för en effektiv verksamhet.

När utredningen har övervägt dimensioneringen av de nya myndigheterna har i flertalet fall nuvarande uppgifter tagits som utgångspunkt. Med dagens verksamhet och resurser som referens har de nya myndigheternas dimensionering beräknats.

Utredningen menar att det inte i förväg är önskvärt att i detalj specificera hur många medarbetare som behövs för olika specifika uppgifter. Dimensioneringen måste bygga på strategiska beslut från ledningen för de nya myndigheterna. Däremot redovisas i det följande de resursmässiga ramarna för de nya myndigheterna.

Utredningen har haft som utgångspunkt att samtliga förslag ska vara kostnadsneutrala för staten som helhet på kort sikt och finansieras inom de ekonomiska ramar som gäller för dagens myndigheter. I de fall utredningen föreslår att de nya myndigheterna ska

utföra nya uppgifter finansieras dessa genom en omDisposition inom nuvarande ekonomiska ramar. Den nya myndighetsstrukturen förväntas efter något års omställning leda till en mer kostnads-effektiv användning av de statliga resurserna, bland annat genom en tydligare styrning, skapande av stordriftsfördelar samt konkurrensutsättning.

Utredningen anser att de resurser som står till förfogande inom dagens myndighetsstruktur ska överföras till de nya myndigheterna. De medel som, enligt utredningens samlade förslag, kommer att frigöras genom effektiviseringar bör i första hand finansiera kvalitetshöjande insatser i syfte att åtgärda de brister utredningen konstaterat.

Förslaget till ny myndighetsstruktur innebär att statens uppgifter kommer att omfördelas mellan de nya myndigheterna. Utredningens utgångspunkt är att resurserna ska följa uppgifterna och fördelas i enlighet med utredningens förslag om nya myndigheter och deras uppgifter.

Förutom den verksamhet som finansieras via förvaltningsanslaget bedriver myndigheterna verksamhet som finansieras via sakanlag. Utredningen anser att dessa i likhet med övriga resurser bör följa uppgifterna och fördelas i enlighet med utredningens förslag om nya myndigheter och deras uppgifter.

### 17.1.2 Lokalisering

Riksdagen har uttalat att varje beslut om lokalisering av statlig verksamhet ska föregås av noggranna överväganden om möjligheten att i första hand välja länscentrum eller vissa andra orter i eller i anslutning till nationella regionalpolitiska stödområden. Alternativ lokalisering kan vara orter eller regioner där statlig verksamhet läggs ner eller som i övrigt är mindre väl försörjda med sådan verksamhet. I varje fall bör annan lokaliseringsort än Stockholm övervägas. Huvudregeln är att varken Stockholm eller andra storstäder ska väljas vid lokalisering. Vid lokalisering av nya myndigheter och verksamheter ska det finnas bärande skäl för att Stockholmsregionen ska föreslås som lokaliseringsort. Riksdagen har vidare uttalat att frågor om lokalisering av statlig verksamhet som är av större vikt eller på annat sätt av principiell betydelse bör underställas riksdagen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106.

I detta sammanhang ska noteras att utredningsuppdraget avser en omstrukturering av befintliga statliga verksamheter samt att inte någon av myndigheterna är lokaliserad till Stockholmsregionen. Utredningens har vid lokaliseringen av de nya myndigheterna som grundregel valt att utgå från de nuvarande lokaliseringssorterna.

Tabell 17.1 Arbetsmarknaden i berörda län

	Statlig anställda (procent)	Arbetslöshet (procent)	Varsel (per 1000 inv.)
Uppsala	11,6	3,0	8,7
Västra Götaland	4,0	4,0	21,6
Jönköping	3,5	3,3	23,2
Riket	5,3	4,1	16,2

Källa: Statistiska centralbyrån och Arbetsförmedlingen.

Det saknas regionalpolitiska motiv för att premiera någon av de nuvarande myndigheternas huvudorter. En genomgång av arbetsmarknaden i de arbetsmarknadsregioner som dagens myndigheter är lokaliserade visar på betydande skillnader. Uppsala län har en mycket hög andel statligt anställda. Arbetsmarknadssituationen är mycket god med en låg arbetslöshet och få varsel om uppsägning. Även i Västra Götalands län och Jönköpings län är arbetslösheten låg. I dessa regioner är dock andelen statliga jobb lägre än riksgenomsnittet och varslen om uppsägning många. Utredningen anser mot denna bakgrund att statliga verksamheter i Göteborg och Jönköping i möjligaste mån bör värnas, då de bidrar till att diversifiera arbetsmarknaden och lindra effekterna av den rådande lågkonjunkturen som har drabbat dessa regioner förhållandevis hårt.

Ansvarskommittén pekade i sitt slutbetänkande (SOU 2007:10) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* på problemet med statens fragmentering. För staten som helhet är det inte rationellt att flera sektorsmyndigheter har parallella regionala organisationer. Utifrån ett medborgarperspektiv är den statliga regionala organisationen svåröverskådlig. En utgångspunkt för utredningen har varit att samordna den statliga regionala verksamheten och därigenom lägga grunden för en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer överskådlig statlig organisation.

## 17.2 Livsmedelssäkerhetsmyndigheten

### 17.2.1 Lokalisering

**Utredningens förslag:** Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör ha ledning och huvudkontor i Uppsala. Myndigheten bör ha en enhet för djurskydd och djurhälsa i Jönköping och en registerenhet i Söderhamn. För den operativa kontroll som myndigheten enligt förslagen ska utföra bör myndigheten utforma en ändamålsenlig organisation utifrån de nya förutsättningar som följer med den nya myndighetsstrukturen.

**Skälen för utredningens förslag:** Livsmedelsverket och SVA har i dag ledning och huvudkontor samt merparten av verksamheten i Uppsala. Utredningen har inte funnit skäl som motiverar att frångå Uppsala som huvudsaklig lokaliseringsort. Tvärtom har Uppsala flera styrkor. I Uppsala finns det genom Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet en för myndigheterna värdefull kompetens. Vidare ger en lokalisering till Uppsala tillgång till effektiva kommunikationer, vilket inte minst är viktigt mot bakgrund av att den nya myndigheten kommer att ha en omfattande internationell verksamhet, främst inom ramen för EU.

Den verksamhet som i dag bedrivs i Söderhamn tillkom som en regionalpolitisk åtgärd och bör av denna anledning värnas.

Den verksamhet inom djurområdet som förs över från Jordbruksverket bör i huvudsak även framgent vara lokaliserad till Jönköping. På kort sikt skulle en omlokalisering till Uppsala innebära en risk för att verksamheten förlorar kompetens. Erfarenheterna från tidigare omlokaliseringar av statlig verksamhet är att få medarbetare väljer att följa med till nya lokaliseringsorter. På lång sikt skulle en omlokalisering till Uppsala lägga grunden för ett nationellt kompetenscentrum inom djurområdet. I dag finns i Uppsala genom bland annat Sveriges lantbruksuniversitet och SVA en betydande kompetens inom djurområdet. Utredningen anser dock med hänvisning dels till risken för förlust av kompetens på kort sikt och dels med hänvisning till situationen på arbetsmarknaden att verksamheten i Jönköping bör värnas. De statliga arbetstillfällen som berörs är viktiga för att skapa en differentierad regional arbetsmarknad och viktiga för sysselsättningen i en region som drabbats jämförelsevis hårt av lågkonjunkturen. Utredningen har även beaktat att djurskyddet med ett knappt trettiotal anställda



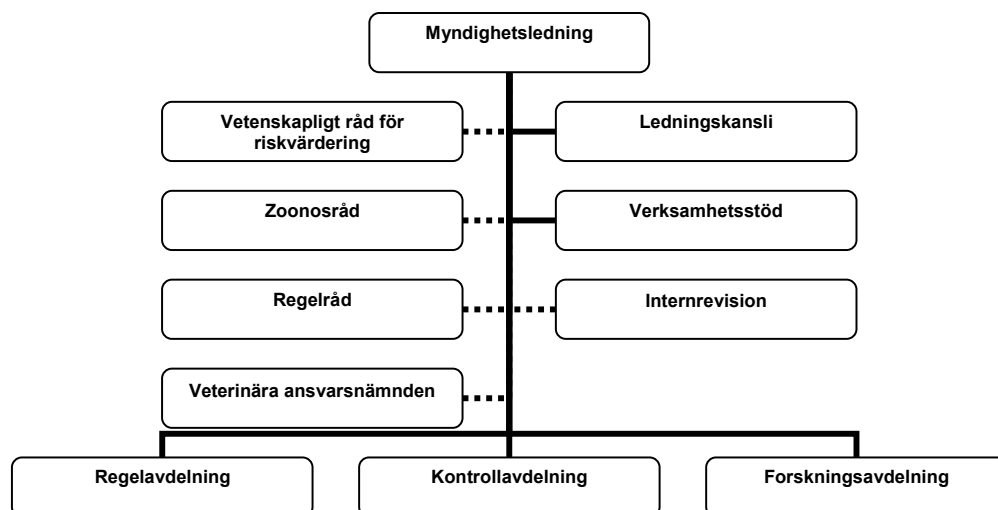
nyligen återfördes till Jordbruksverket och införlivades i Avdelningen för djurskydd och hälsa i samband med att Djurskyddsmyndigheten avvecklades 2007. Det är sålunda utredningens uppfattning att huvuddelen av den verksamhet som i dag bedrivs inom djurområdet även när Livsmedelssäkerhetsmyndigheten har inrättats bör vara lokaliserad till Jönköping. Detta utesluter dock inte att vissa strategiska funktioner såsom chefsveterinären, ledningen för smittskyddsorganisationen samt Veterinära ansvarsnämnden överförs till den nya myndighetens huvudkontor i Uppsala. När det gäller de olika verksamheterna i Uppsala framstår det som naturligt att samla laboratorieverksamheten i SVA:s nuvarande lokaler.

När det gäller organisationen för den operativa kontroll som myndigheten enligt förslagen ska utföra har utredningen inte närmare prövat de nuvarande enheternas lokaliseringssorter. Utredningen anser att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten för denna verksamhet bör utforma en ändamålsenlig organisation utifrån de nya förutsättningar som den nya myndighetsstrukturen innebär.

### 17.2.2 Organisation

Utredningen har övervägt olika alternativ för myndighetens organisation utifrån de uppgifter myndigheten ska utföra. Utredningen förordar att myndighetens verksamhet organiseras i enlighet med följande.

Figur 17.1 Organisation



Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör vara en enrådighetsmyndighet med insynsråd. Myndigheten bör ledas av en generaldirektör. Vid myndigheten bör även finnas en överdirektör, en veterinärchef och en statsepizootolog.

Till myndigheten knyts ett oberoende, beslutande vetenskapligt råd för riskvärdering.

Särskilda organ bör vidare finnas i form av ett rådgivande organ för myndighetssamverkan i zoonosfrågor samt ett rådgivande organ för informationsutbyte i regelarbetet med bransch- och konsumentorganisationer och andra berörda myndigheter. Därtill ska myndigheten för Veterinära ansvarsnämnden tillhandahålla lokaler och administrativ service.

Därutöver är det angeläget att organisatoriskt säkerställa en oberoende revisionsfunktion samt ett oberoende sekretariat för riskvärdering inom myndigheten.

Den forskning som ska bedrivas vid myndigheten motiverar egna forskartjänster på professorsnivå.

När det gäller den operativa verksamheten förordar utredningen en matrisorganisation bestående av tre funktionellt indelade avdelningar och tre huvudprocesser. Det bör finnas en regelavdelning med ansvar för utformning och tolkning av regler, en kontrollavdelning med ansvar för att leda och samordna kontrollen inom hela livsmedelskedjan (livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd och fytosanitärt växtskydd), utveckla kontrollen och inom vissa områden utföra operativ kontroll samt en forskningsavdelning med ansvar för diagnostik, utveckling och validering av nya analysmetoder, tillämpad forskning samt referenslaboratoriefunktioner. Regelavdelningen och kontrollavdelningen kommer sannolikt att bedriva verksamhet i både Uppsala och Jönköping.

Den verksamhet som bedrivs inom de tre avdelningarna bör även organiseras kring tre huvudprocesser som följer av myndighetens verksamhetsområde: säkra livsmedel, friska djur och sunda växter.

Därtill bör finnas ett ledningskansli med administrativt stöd till myndighetsledning och insynsråd, lämplig strategisk kompetens och kommunikationsfunktion samt en avdelning för verksamhetsstöd med ansvar för personal- och ekonomiadministration, IT och övrig intern service.

När det gäller den regionala kontrollorganisationen har utredningen inte funnit anledning att närmare pröva de olika enheternas lokalisering.

### 17.2.3 Dimensionering

Till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten överförs verksamheten vid Livsmedelsverket i sin helhet, verksamheten vid SVA, exklusive de konkurrensutsatta verksamheter som upphör i statlig regi, samt verksamheterna vid Jordbruksverket inom områdena foder och animaliska biprodukter, djurhälsa och djurskydd, inklusive smittskydd, fytosanitärt växtskydd samt veterinära förvaltningsfrågor.

Livsmedelsverket hade vid ingången av 2009 cirka 520 anställda eller 485 årsarbetskrafter och SVA cirka 400 anställda eller 350 årsarbetskrafter. De verksamheter som överförs från Jordbruksverket omfattar cirka 150 årsarbetskrafter (jfr avsnitt 17.2.4).

Den konkurrensutsatta verksamhet som direkt upphör vid SVA är försäljningen av vacciner och laboratorieprodukter. I denna verksamhet arbetar i dag cirka 30 personer eller 25 årsarbetskrafter.

Vidare möjliggörs genom sammanläggningen av myndigheterna omedelbara besparingar inom verksamhetsstöd. I dag arbetar vid Livsmedelsverket och SVA totalt cirka 110 personer eller 100 årsarbetskrafter inom verksamhetsstöd med personal- och ekonomi-administration, IT och intern service. En sammanläggning möjliggör besparingar genom stordriftslösningar och ett minskat behov av parallella administrativa funktioner. Samtidigt uppstår dock ett visst ökat behov av verksamhetsstöd genom att myndighetens totala personal ökar som en följd av införlivandet av verksamheter från Jordbruksverket. Utredningen uppskattar likväl att det är möjligt att göra omedelbara rationaliseringar inom verksamhetsstöd som motsvarar cirka 25 årsarbetskrafter.

På motsvarande sätt är det möjligt att göra besparingar inom parallella lednings-, stabs- och kommunikationsfunktioner. I dag uppgår dessa vid Livsmedelsverket och SVA till totalt cirka 30 årsarbetskrafter. Utredningen bedömer att en myndighetssammanläggning omedelbart möjliggör effektivisering. Samtidigt sker en viss förstärkning av Veterinära ansvarsnämnden. Nettominskningen bör uppgå till 7 årsarbetskrafter inom nämnda verksamheter.

Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör vid det tänkta inrättandet 2010 kunna dimensioneras till cirka 930 årsarbetskrafter (att jämföra med dagens 985).

Enligt utredningens förslag ska det därefter ske en successiv avknoppning av den konkurrensutsatta diagnostiska verksamheten samt av den grundforskning som i dag bedrivs vid SVA. Omfattningen av denna avknoppning är svår att på förhand avgöra i detalj. Utredningen anser att regeringen ska ge den nya myndigheten i uppdrag att under sitt första tänkta verksamhetsår närmare utreda i vilken omfattning och takt det är möjligt och lämpligt att företag tar över eller marknaden på annat sätt ersätter dagens verksamhet. På motsvarande sätt bör förslag lämnas om universitet som lämpligen kan överta verksamhet av grundforskningskaraktär. Detta bör inom ett par års tid minska omfattningen vid nya myndigheten med ett fyrtiotal årsarbetskrafter.

Därutöver tillkommer de dynamiska effekter som följer av effektiviseringar och synergier inom de nya organisationerna, till

exempel inom laboratorieverksamheten, beräknat till storleksordningen 10 årsarbetskrafter.

Det bör inte vara en orimlig målsättning att myndighetens dimensionering ett par år efter att den inrättats kan uppgå till cirka 880 årsarbetskrafter.

Livsmedelsverkets totala intäkter uppgick 2007 till 381 mkr. Av intäkterna utgjorde anslag 172 mkr (45 procent), avgifter och andra ersättningar 174 mkr (46 procent), bidrag 33 mkr (9 procent) och finansiella intäkter 1,3 mkr. SVA:s totala intäkter uppgick nämnda år till totalt 354 mkr. Av dessa utgjorde anslag 106 mkr (30 procent), avgifter och ersättningar 186 mkr (53 procent), bidrag 61 mkr (17 procent) samt finansiella intäkter 1,5 mkr. Den verksamhet som överförs från Jordbruksverket till den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten finansieras i huvudsak genom anslag vilka enligt en grov uppskattning uppgår till cirka 90 mkr.

Den konkurrensutsatta verksamhet som upphör i statlig regi finansieras i dag genom avgifter och ska inte belasta myndighetens förvaltningsanslag. Staten är genom andra myndigheter den enskilt största köparen av tjänster. Det innebär att en avknoppning av verksamheten endast leder till minskade kostnader i den mån konkurrensutsättningen leder till lägre priser på de tjänster staten köper. Vidare bör noteras att den forskningsverksamhet som överförs till universitet allt jämt torde kräva viss statlig finansiering.

De besparingar som, under de två första åren möjliggörs genom rationaliseringar inom verksamhetsstöd respektive lednings-, stabs- och kommunikationsfunktioner m.m. beskrivna ovan, bör enligt en grov uppskattning uppgå till cirka 25 mkr. Härtill kommer avknoppningen av konkurrensutsatta verksamheter och viss forskning, som när den genomförs avlastar den nya myndighetens anslag till mindre del genom sin avgiftsfinansiering men ändå beräknas kvarstå under Jordbruksdepartementets anslagsposter.

Det innebär att förvaltningsanslaget för den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten bör uppgå till cirka 345 mkr.

Utöver detta bedömer utredningen att en sammanläggning av myndigheterna möjliggör rationaliseringar inom laboratorieverksamheterna, bland annat genom effektivare utnyttjande av personal, lokaler och kostsam utrustning. Effekterna av dessa rationaliseringar bör inom ett par år synligt reducera behovet av resurser.

## 17.3 Myndigheten för havsresurser och fiske

### 17.3.1 Lokalisering

**Utredningens förslag:** Myndigheten för havsresurser och fiske bör ha ledning och huvudkontor i Göteborg. Havsfiskelaboratoriet och Kustlaboratoriet bör tillhöra den nya myndigheten och finnas kvar i Lysekil respektive Öregrund. Myndigheten bör även ha utredningskontor i Härnösand, Luleå och Göteborg.

**Skälen för utredningens förslag:** Fiskeriverkets huvudkontor är i dag lokaliserat till Göteborg, Havsfiskelaboratoriet till Lysekil, Kustlaboratoriet till Öregrund samt utredningskontoren till Härnösand, Luleå och Göteborg. Utredningen har inte funnit skäl att frånga de nuvarande lokaliseringssorterna.

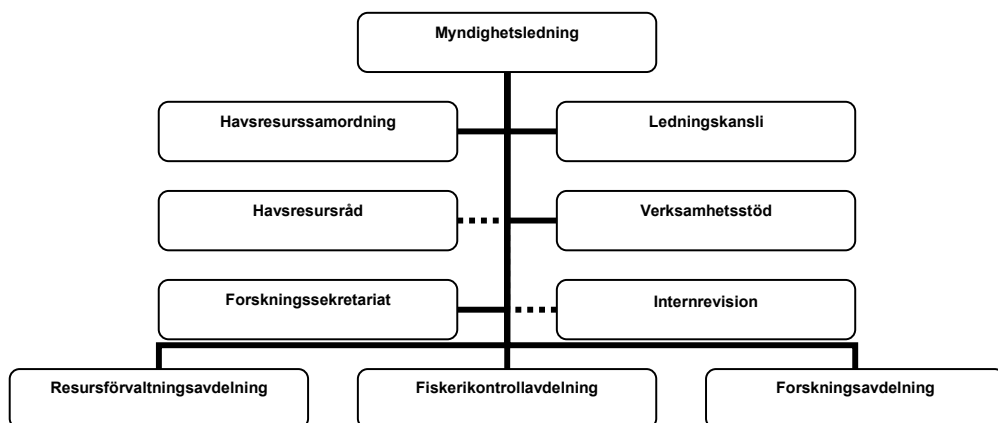
Den verksamhet som bedrivs vid Havsfiskelaboratoriet i Lysekil och Kustlaboratoriet i Öregrund ställer särskilda krav på lokaler och lokalisering. Utredningen har inte funnit skäl att ifrågasätta Lysekil eller Öregrund som lokaliseringssort för verksamheterna ifråga.

Utredningskontorens nuvarande lokalisering följer en geografisk logik som utgår från de vattenområden för vilka respektive kontor ansvarar. Vidare är kontoren i dag lokaliserade på orter till vilka vattenmyndigheter har lokaliserats, vilket bör underlätta ett framtida fördjupat samarbete kring vattenresursfrågor. Utredningen har inte funnit skäl att ifrågasätta utredningskontorens lokalisering.

### 17.3.2 Organisation

Utredningen har övervägt olika alternativ för myndighetens organisation utifrån de uppgifter myndigheten ska utföra. Utredningen förordar att myndighetens verksamhet organiseras i enlighet med följande.

Figur 17.2 Organisation



Myndigheten för havsresurser och fiske bör vara en enrådsmyndighet med insynsråd. Myndigheten bör ledas av en generaldirektör. Särskilda organ bör finnas i form av dels ett rådgivande organ med representanter från andra statliga myndigheter som ansvarar för uppgifter som rör havet och dess resurser, exempelvis Naturvårdsverket, Kustbevakningen, Riksantikvarieämbetet och vattenmyndigheterna samt dels ett rådgivande organ med representanter för myndigheter och organisationer inom vattenbruket.

Därutöver är det angeläget att organisatoriskt säkerställa en oberoende funktion för internrevision inom myndigheten.

När det gäller den operativa verksamheten förordar utredningen en funktionell indelning i tre avdelningar. Det bör finnas en resursavdelning med ansvar för förvaltning av fiskresursen, en kontrollavdelning med ansvar för fiskerikontrollen samt en forskningsavdelning med ansvar för verksamheten i Lysekil och Öregrund.

Vidare bör särskilda strategiska funktioner inrättas. För myndighetens nya uppgift att ha det övergripande nationella samordningsansvaret för havet och dess resurser bör inrättas en samordningsfunktion. Denna bör vara organisatoriskt avskild från förvaltningen av fiskresursen för att tydliggöra att uppdraget är vidare. Vidare bör ett forskningssekretariat inrättas med ansvar för att beställa vetenskapliga underlag för resursförvaltningen samt samordna datainsamling och resursövervakning. Denna funktion bör vara organisatoriskt avskild från de andra avdelningarna för att tydliggöra den vetenskapliga rådgivningens oberoende.

Därtill bör finnas ett ledningskansli med administrativt stöd till myndighetsledning och insynsråd, lämplig strategisk kompetens och kommunikationsfunktion samt en avdelning för verksamhetsstöd med ansvar för personal- och ekonomiadministration, IT och övrig intern service.

### 17.3.3 Dimensionering

Till Myndigheten för havsresurser och fiske överförs den verksamhet som i dag bedrivs vid Fiskeriverket exklusive de delar som överförs till andra statliga huvudmän eller upphör i statlig regi.

Fiskeriverket hade vid ingången av 2009 totalt 375 anställda eller 337 årsarbetskrafter. Den forsknings- och utvecklingsverksamhet vid Sötvattenslaboratoriet som överförs till universitet omfattar cirka 50 personer eller 40 årsarbetskrafter. Överföringen av forsknings- och undersökningsfartygen till Kustbevakningen omfattar cirka 20 personer och årsarbetskrafter. Den verksamhet som upphör i statlig regi genom att verksamheten vid fiskeriforskningsstationerna i Älvkarleby och Kålarne samt Kustlaboratoriets lokalkontor i Barsebäck, Forsmark och Simpevarp avvecklas bedöms motsvara cirka 25 personer eller 15 årsarbetskrafter.

Genom att det totala antalet anställda vid myndigheten minskar och antalet verksamhetsorter reduceras krävs även mindre resurser för ekonomi- och personaladministration, IT och annan intern service. I dag omfattar den centrala administrationen vid myndigheten totalt 48 personer motsvarande 46 årsarbetskrafter. Utredningen bedömer den nya myndighetens resursbehov för dessa uppgifter till cirka 30 årsarbetskrafter. Mot bakgrund av att antalet yrkesfiskare minskar samt att det i närtid inom kontrollen bland annat ska vara



möjligt att övergå till så kallade årskvoter bedömer utredningen att myndighetens resurser för fiskerikontrollen bör kunna minska.

Den nya uppgiften att ha ett övergripande nationellt samordningsansvar för förvaltningen av havet och dess resurser samt för vattenbruket bedömer utredningen kräva totalt fem årsarbetskrafter. Vidare anser utredningen att uppgiften att stärka fisketurismen och öka allmänhetens fiskemöjligheter bör ges en högre prioritet. För dessa uppgifter bör ytterligare ett par årsarbetskrafter tillkomma.

Myndigheten för havsresurser och fiske bedöms sålunda vid inrättandet ha cirka 255 årsarbetskrafter (att jämföra med dagens 337 årsarbetskrafter).

Fiskeriverkets totala intäkter uppgick 2007 till totalt 266 mkr. Av intäkterna utgjorde anslag 161 mkr (61 procent), avgifter och andra ersättningar 69 mkr (26 procent), bidrag 35 mkr (13 procent) och finansiella intäkter 0,1 mkr. De verksamheter som enligt utredningens förslag överförs till andra statliga huvudmän eller upphör i statlig regi finansieras delvis genom anslag och delvis genom avgifter och bidrag. En uppskattning utifrån intäktsbudgeten för 2008 ger vid handen att de anslag som används för att finansiera de aktuella verksamheterna uppgår till drygt 10 mkr.

Det innebär att förvaltningsanslaget för Myndigheten för havsresurser och fiske med beaktande också av viss effektivisering enligt ovan, bör uppgå till knappt 145 mkr.

## 17.4 Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling

### 17.4.1 Lokalisering

**Utredningens förslag:** Den nya myndighetens ledning och huvudkontor bör lokaliseras till Jönköping. Myndighetens regionala organisation bör i möjligaste mån samlokaliseras med länsstyrelserna.

**Skälen för utredningens förslag:** Jordbruksverkets ledning och huvudkontor är i dag lokaliserat till Jönköping. Utredningen har inte funnit skäl som motiverar att frånga Jönköping som lokaliseringsort.

I dag har Jordbruksverket regional verksamhet på ett tiotal orter varav vissa överförs till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Utredningen anser att den nya myndighetens regionala verksamhet i möjligaste mån bör samlokaliseras med länsstyrelserna för att främja en mer överskådlig statlig regional organisation.

När det gäller distriktsveterinärorganisationen har utredningen inte funnit anledning att närmare pröva de olika enheternas lokaliseringssorter.

#### 17.4.2 Organisation

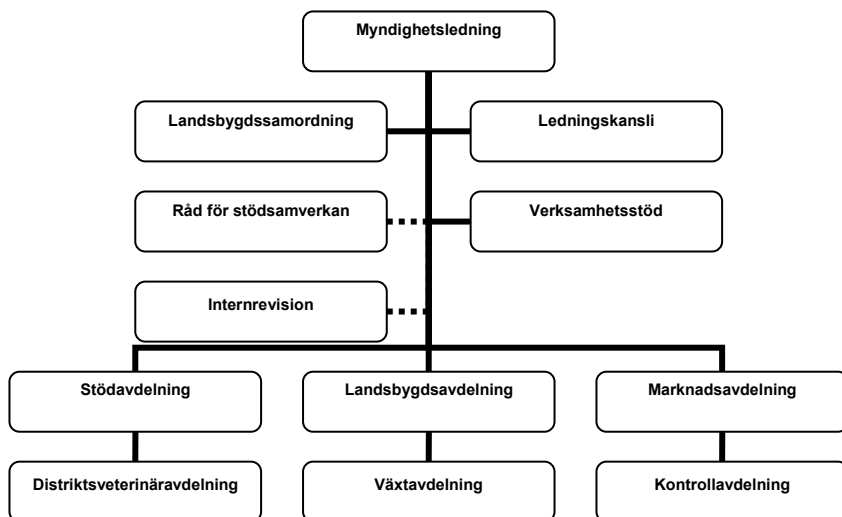
Utredningen har övervägt olika alternativ för myndighetens organisation utifrån de uppgifter myndigheten ska utföra. Utredningen förordar att myndighetens verksamhet organiseras i enlighet med följande (se figur 17.3).

Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör vara en enrådighetsmyndighet med insynsråd. Den bör ledas av en generaldirektör. Vid myndigheten bör även finnas en överdirektör.

Särskilda organ bör finnas i form av ett råd för samverkan, övergripande planering, styrning och andra frågor av strategisk betydelse för hanteringen av stöd till jordbruket och landsbygden samt ett råd för samordning av statliga insatser för landsbygdsutveckling. Andra myndigheter som bör ingå i rådet är bland annat Skogsstyrelsen och länsstyrelserna.

Därutöver är det angeläget att organisatoriskt säkerställa en oberoende funktion för internrevision.

Figur 17.3 Organisation



När det gäller myndighetens operativa verksamhet förordar utredningen en funktionell indelning med sex avdelningar. Det bör finnas en stödavdelning med ansvar för bland annat jordbruks- och marknadsstöd, en landsbygdsavdelning med ansvar för bland annat landsbygdsstöd, en marknadsavdelning med ansvar för bland annat internationellt jordbrukspolitiskt samarbete, utredning, statistik och främjande av företagens export en distriktsveterinäravdelning med ansvar för distriktsveterinärorganisationen, en växtavdelning med ansvar för bland annat kompetensutveckling inom miljöområdet samt en kontrollavdelning med ansvar för bland annat att samordna länsstyrelsernas kontrollverksamhet och bedriva revision av förmedlade stöd.

Vidare bör vissa strategiska funktioner inrättas. En samordningsfunktion bör finnas för den nya uppgiften att ha ett övergripande nationellt samordningsansvar för landsbygdsutveckling. Denna funktion bör vara organisatoriskt avskild från förvaltningen av jordbrukspolitiken eftersom samordningsuppdraget omfattar även andra åtgärder för landsbygdsutveckling som utförs av andra myndigheter.

Därtill bör finnas ett ledningskansli med administrativt stöd till myndighetsledning och insynsråd, lämplig strategisk kompetens och kommunikationsfunktion samt en avdelning för verksamhetsstöd med ansvar för personal- och ekonomiadministration, IT och övrig intern service samt kundtjänst.

### 17.4.3 Dimensionering

Till Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling överförs den verksamhet som i dag bedrivs vid Jordbruksverket exklusive de delar som överförs till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten.

Jordbruksverket hade vid ingången av 2009 totalt 1180 anställda motsvarande 1130 årsarbetskrafter. Utredningen uppskattar att de verksamheter inom områdena foder och animaliska biprodukter, djurhälsa och djurskydd, inklusive smittskydd, fytosanitärt växtskydd samt veterinära förvaltningsfrågor som föreslås överföras till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten motsvarar cirka 150 årsarbetskrafter. Denna beräkning bygger på att Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling behåller vissa resurser inom nämnda områden, i första hand resurser för att genom kompetensutveckling och annan rådgivning främja en helhetssyn hos jordbruksföretagen för att upprätthålla en god produktionskvalitet som värnar djurens hälsa och välfärd, miljön och kulturlandskapet.

Den konkurrensutsatta verksamhet som i dag bedrivs vid Jordbruksverkets vattenenhet föreslås upphöra. Vid ingången av 2009 hade enheten 15 medarbetare motsvarande 12 årsarbetskrafter. Cirka 80 procent av verksamheten finansieras med avgifter. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den konkurrensutsatta verksamhet som bör upphöra i statlig regi motsvarar cirka 12 personer eller 10 årsarbetskrafter.

Genom att det totala antalet anställda vid myndigheten minskar och antalet verksamhetsorter reduceras krävs även mindre resurser för ekonomi- och personal, IT och annan intern service. I dag

omfattar den centrala administrationen vid myndigheten totalt 48 personer eller 46 årsarbetskrafter. Utredningen bedömer att den nya myndighetens resursbehov för dessa uppgifter uppgår till högst 40 årsarbetskrafter.

Myndighetens nya uppgift att ha ett övergripande nationellt samordningsansvar för landsbygdsutveckling bedömer utredningen kräver cirka fem årsarbetskrafter. Denna uppgift bör finansieras delvis genom resursförstärkning och delvis genom en omDisposition av resurser inom verksamhetens befintliga ekonomiska ramar. Den föreslagna professuren med inriktning mot fiskhälsa, förlagd vid Sveriges lantbruksuniversitet, uppskattas kräva cirka fem mkr per år. Den bör finansieras genom en omDisposition av de olika sakanslag för forskning och utveckling som den nya myndigheten övertar från Jordbruksverket.

Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bedöms sålunda vid inrättandet ha cirka 970 årsarbetskrafter.

Jordbruksverkets totala intäkter uppgick år 2007 till totalt 1 109 mkr. Av intäkterna utgjorde anslag 616 mkr (56 procent), avgifter och andra ersättningar 483 mkr (43 procent), bidrag 13 mkr (1 procent) och finansiella intäkter -3 mkr. De verksamheter som enligt utredningens förslag överförs till Livsmedels-säkerhetsmyndigheten finansieras i huvudsak genom anslag. En grov uppskattning är att de resurser som krävs för att finansiera den aktuella verksamheten uppgår till cirka 90 mkr.

Det innebär att förvaltningsanslaget för Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör uppgå till cirka 520 mkr.

Därutöver förfogar Jordbruksverket i dag över betydande sakanslag, vilka främst inom djurområdet bör överföras till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och i flertalet övriga fall till Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling.

## 17.5 Regional statlig organisation

Tre av de fyra myndigheter som omfattas av utredningens översyn har för att utföra sina uppgifter behov av regional verksamhet i hela landet. För vissa uppgifter har myndigheterna etablerat egna regionala organisationer, såsom Jordbruksverkets regionala organisation för veterinär fältverksamhet respektive kompetensutveckling och Livsmedelsverkets regionala organisation för kontroll. Därutöver

har Fiskeriverket ett antal regionala och lokala enheter för diverse uppgifter.

För andra uppgifter använder myndigheterna i enlighet med regeringens beslut landets 21 länsstyrelser som utförare. År 2009 avsatte länsstyrelserna gemensamt totalt cirka 1060 årsarbetskrafter för uppgifter som direkt anknyter till de aktuella centrala myndigheternas ansvarsområden. Det motsvarar nästan en fjärdedel av personalen vid länsstyrelserna. Den resursmässiga fördelningen är cirka 300 årsarbetskrafter inom området djur och livsmedel, 40 årsarbetskrafter inom det veterinära området, 660 årsarbetskrafter inom området lantbruk och 60 årsarbetskrafter inom området fiske. Utöver detta uppgår kommunernas personal inom livsmedelskontrollen till cirka 600 årsarbetskrafter. Länsstyrelserna har ett ansvar för att samordna och revidera den kommunala livsmedelskontrollen i länet. Föreliggande utredning ska dock inte pröva ansvaret eller organisationen för den kommunala livsmedelskontrollen (se kapitel 5).

Utredningens uppdrag fokuserar de centrala myndigheternas uppgifter och utformning. Men länsstyrelserna har som visats ovan en mycket central roll inom myndighetsstrukturen i egenskap av utförare på regional nivå av operativa uppgifter inom livsmedelskedjan samt inom områdena jordbruk och fiske. Det innebär, som utredningen ser det, att den nya myndighetsstrukturen även bör omfatta en organisatorisk lösning för de regionala uppgifter som i dag utförs via länsstyrelserna inom nämnda områden. Vidare anser utredningen att den regionala organisationen är avgörande för hur kontakterna fungerar mellan myndigheter samt enskilda företag och verksamhetsutövare. En prövning av den regionala organisationen är således även motiverad utifrån målsättningen att förenkla och minska den administrativa bördan för företagen.

Utredningen har när det gäller den regionala organisationen särskilt fokuserat hanteringen av EG-stöden till jordbruket och fisket.

### 17.5.1 Regionala jordbruks- och fiskedelegationer

**Utredningens förslag:** Det bör vid länsstyrelserna i Skåne län, Västra Götalands län, Jönköpings län, Västmanlands län, Gävleborgs län, Västernorrlands län och Västerbottens län inrättas delegationer med ansvar för att leda och samordna administrationen av EG-stöden till jordbruket och fisket inom distrikt som omfattar flera län och länsstyrelser.

**Skälen för utredningens förslag:** Jordbruksverket och Fiskeriverket har i dag det övergripande nationella ansvaret för EG-stöden till jordbruket och fisket. Länsstyrelserna utför i egenskap av självständiga myndigheter mycket av det operativa arbetet inom stödadministrationen. Var och en av de 21 länsstyrelserna har egna handläggare och specialister för uppgifterna. Detta ansvarsförhållande med självständiga länsstyrelser förändras inte i sak av de frivilliga samverkansregioner som i dag finns för administrationen av jordbruksstöden.

Utredningen har när det gäller frågan om regional organisation för stödadministrationen samrått med utredningen av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden (dir. 2007:138) vars huvuduppdrag är att föreslå en svensk organisation för jordbruksadministrationen. Av de resurser som länsstyrelserna avsätter totalt inom området kan cirka 500 årsarbetskrafter hänföras till jordbruksstödsadministrationen. Nämnda utredning har konstaterat en rad brister i dagens stödadministration som motiverar en annan organisatorisk modell än dagens. Den lösning utredaren förordar innebär enligt vad utredningen erfar en formell koncentration av ansvaret för jordbruksstödsadministrationen till ett mindre antal länsstyrelser. Det skulle innebära att de formellt ansvariga länsstyrelserna tar över hela budget- och personalansvaret för de cirka 500 medarbetare som berörs. Enligt utredaren tydliggörs därigenom ansvaret i kedjan från EU, via den ansvariga nationella myndigheten, till länsstyrelserna samtidigt som kostnadseffektiviseringar möjliggörs genom minskad personal.

Utredningen delar bedömningen att det föreligger ett reformbehov av organisationen för stödadministration på regional nivå. Utifrån utredningens perspektiv är det dock otillräckligt att skapa en regional lösning som endast hanterar de uppgifter som länsstyrelserna i dag utför för en av de centrala myndigheterna. Det är

sålunda utredningens ambition att finna en regional helhetslösning för såväl stödet till jordbruket som fisket. Utöver den lösning som utredningen av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden föreslaget har utredningen därför även övervägt andra organisatoriska alternativ.

I avvaktan på ett eventuellt genomförande av förslagen i Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:10) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* om förändrad länsindelning och inom vissa områden förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun på regional nivå har vissa andra initiativ tagits för att utveckla länsstyrelsernas verksamhet. Länsstyrelserna har, på eget initiativ, bland annat skapat en gemensam organisation för IT och visst annat verksamhetsstöd. Detta har skett utan att inskränka de 21 länsstyrelsernas självständighet. Koncentrationsutredningen (Ds 2007:28) föreslog i betänkandet *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* att handläggningen av vissa volymmässigt små ärenden skulle koncentreras till sju länsstyrelser. Detta förslag, vilket skulle innebära att det formella ansvaret för vissa frågor samlades vid ett mindre antal länsstyrelser, har ännu inte realiserats.

Ytterligare en annan modell som bygger vidare på länsstyrelseorganisationen utvecklades för några år sedan i samband med att EU:s vattendirektiv införlivades i svensk rätt. Genom ändring i Miljöbalken och länsstyrelseinstruktionen skapades fem självständiga vattenmyndigheter som placerades vid fem länsstyrelser men med ansvar för ett större vattendistrikt. I relevanta författningar regleras vilka beslut som skall fattas av den vattendelegation som finns vid respektive myndighet och som utses av regeringen. Vattenmyndigheterna har möjlighet att låta de olika länsstyrelserna inom vattendistriktet utföra olika uppgifter. Länsstyrelserna har egen personal finansierad via förvaltningsanslaget som arbetar med vattenfrågor och som är skyldiga att biträda vattenmyndigheten.

En utgångspunkt för utredningen är att de uppgifter som innebär direktkontakt med företag och verksamhetsutövare bör samlas vid länsstyrelserna i syfte att skapa ett heltäckande stöd och för enkla för företagen. Mot denna bakgrund ogillar utredningen modeller som innebär en koncentration av personal till färre länsstyrelser. Istället bör den framtida organisationen bygga på att den personal som i dag utför uppgifter inom områdena jordbruk och fiske finns kvar vid länsstyrelserna, men att samordningen av de olika länsstyrelserna förstärks. Utredningen anser att den frivilliga samverkan som i dag utvecklas mellan länsstyrelser inom olika



områden är berömvärd, men att den är otillräcklig, inte minst utifrån behovet att tydliggöra ansvarskedjan från EU, via ansvariga nationella myndigheter, till länsstyrelserna.

Den modell som utredningen förordar motsvarar den som sedan några år tillämpas för genomförandet av EU:s vattendirektiv. Utredningen föreslår att landet delas in i sju distrikt och att det inom respektive distrikt bildas en jordbruks- och fiskedelegation med ansvar för att leda och samordna administrationen av EG-stöden till jordbruket (inklusive samordna kontrollen av tvärvillkor) och fisket inom respektive distrikt. Delegationen knyts till en länsstyrelse inom distriktet, vilken blir värmyndighet. Delegationens huvudsakliga uppgifter bör vara att fungera som en ansvarsmässig länk mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelseorganisationen, att prioritera resurser till de kompetensmässiga och geografiska områden där behovet av insatser är störst samt att planera och följa upp verksamheten i distriktet.

Jordbruks- och fiskedelegationen bör som ordförande ha landshövdingen vid värmlänsstyrelsen. I övrigt bör den bestå av en representant för var och en av övriga länsstyrelser inom distriktet. Vidare bör en yrkesutövare eller representant för jordbruks- respektive fiskenäringen ingå i delegationen. Delegationen ska bistås av länsstyrelserna inom distriktet. Alla 21 länsstyrelserna ska behålla fullt budget- och personalansvar och därmed erhålla finansiering via förvaltningsanslaget för uppgifterna i fråga. Alla länsstyrelser inom distriktet ska även vara skyldiga att funktionellt bistå jordbruks- och fiskedelegationen i stödadministrationen, inklusive kontrollen av tvärvillkoren. Berörd personal inom dessa verksamhetsområden vid de 21 länsstyrelserna ska vara beredd att göra arbetsinsatser för kortare perioder inom annat läns gränser. Härigenom kan en viss flexibilitet nås över länsgränser vid arbetstoppar eller när delegationen annars bedömer att insatser bör prioriteras i visst län, exempelvis vid utökade kontroller.

Vid värmlänsstyrelsen bör finnas ett mindre kansli. Inledningsvis bör kansliet bestå av en kvalificerad chef och ytterligare en medarbetare. Delegationerna bör placeras vid de sju länsstyrelser som i dag har samordningsansvar inom jordbruksadministrationen, det vill säga länsstyrelserna i Skåne län, Västra Götalands län, Jönköpings län, Västmanlands län, Gävleborgs län, Västernorrlands län och Västerbottens län.

Genom delegationslösningen kan ansvarskedjan tydliggöras mellan de i Sverige, nationellt, två ansvariga myndigheterna Myn-

digheten för jordbruk och landsbygdsutveckling respektive Myndigheten för havsresurser och fiske gentemot EU-kommissionen, (DG Agri och DG Mare), och de sju operativt ansvariga jordbruks- och fiskedelegationerna. De två ansvariga nationella myndigheternas styrning och kontroll, enligt EU:s krav, bör avsevärt underlättas med sju kontaktpunkter (delegationerna) istället för 21 länsstyrelser. Det bör även skapa stordriftsfördelar samt främja kvalitetsutveckling inom administrationen. Samtidigt upprätthålls närheten mellan myndighet och företagare genom att den personal som vanligtvis besöker en gård eller ett företag, till exempel för kontroll, är stationerad vid hemlänets länsstyrelse. I detta sammanhang bör noteras, vilket utredningen tidigare framhållit vikten av, att strävan bör vara att en tjänsteman på fältet företräder myndigheten i flera frågor med uppbackning av specialister på hemlänsstyrelsen.

Sammantaget bör denna nya organisation lägga grunden för en mer samordnad och kostnadseffektiv verksamhet.

Inom jordbruksområdet bör rationaliseringar kunna göras genom arbete över länsgränser och de rådande skillnaderna i administrationskostnader mellan länen minska. Uppskattningsvis bör handläggningsresurserna kunna reduceras med cirka tio procent av 2009 års resurser för stödadministrationen (cirka 500 årsarbetskrafter). Samtidigt krävs ett resurstillskott för de sju nya delegationerna. Likväl bör en rationalisering i storleksordningen 35 årsarbetskrafter vara möjlig inom ett år. Även inom fiskeområdet bör vissa effektiviseringar kunna göras inom länsstyrelsernas ansvarsområde och antalet årsarbetskrafter minska något. Med den nya Myndigheten för havsresurser och fiske följer ökat fokus på utveckling av vattenbruk och sportfiske, vilket även bör innebära förstärkta insatser på regional nivå. Med den nya Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling följer en starkare betoning på landsbygdsutveckling. Utredningen anser att länsstyrelserna bör ha ett motsvarande regionalt samordningsansvar för landsbygdsutveckling som den nya myndigheten föreslås ha på central nivå. För detta talar, utöver uppgifterna inom jordbruksområdet, att länsstyrelserna ansvarar för flera andra frågor som rör landsbygdens utveckling, till exempel företagsstöd, projektstöd, kommersiell service och transportplanering. Mot denna bakgrund bör de resurser som frigörs genom de beräknade effektiviseringarna kvarstå i länsstyrelseorganisationen för att möta ökade anspråk inom områdena fiske och landsbygdsutveckling.

Förslaget att bilda särskilda jordbruks- och fiskedelegationer med ansvar för stödadministration på regional nivå enligt samma modell som Sverige i dag tillämpar för att genomföra EU:s vattendirektiv (vattendelegationer) innebär att vissa författningar måste ses över. Utredningens preliminära bedömning är dock att det inte skulle behövas några ändringar i lag.

Enligt 4 § förordning (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare är Jordbruksverket centralt ansvarig myndighet för tillämpningen av 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. Landets 21 länsstyrelser är enligt 5 § samma förordning ansvariga för frågor om stöd. Enligt 11 § förordning (2004:760) utövar Jordbruksverket tillsyn och annan kontroll över efterlevanden av rådets förordning om stöd till jordbruket. Den närmare tillsynen inom länet utövas av länsstyrelsen.

Enligt förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingen ska Statens jordbruksverk vara förvaltande och utbetalande myndighet för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och fullgöra de uppgifter som framgår av rådets förordning (EG) nr 1290/2005. Enligt 10 § nämnda förordning ska länsstyrelsen pröva frågor om stöd enligt förordningen för de fall inte Skogsstyrelsen eller Sametinget är prövningsmyndigheter. Ansvaret för kontrollen över efterlevnaden åligger Jordbruksverket.

Enligt 4 kapitlet 14 § förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ska ansökan om stöd enligt rådets förordning (EG) nr 1198/2006 om Europeiska fiskerifonden lämnas in till länsstyrelsen i det län där åtgärden är avsedd att genomföras. I de fall Fiskeriverket är beslutande myndighet ska länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ansökan till verket. En ansökan om stöd som avser ett länsöverskridande projekt ska lämnas in till Fiskeriverket. Enligt 16 § samma förordning ska länsstyrelsen pröva om stöd enligt denna förordning i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1198/2006 för småskaligt kustfiske, åtgärder för produktiva investeringar i vattenbruket, miljövårdande åtgärder inom vattenbruket, insjöfiske, investeringar i beredning och saluföring, åtgärder avseende att skydda och utveckla den akvatiska faunan och floran och hållbar utveckling i fiskeområden. Enligt 18 § ska ansökan om utbetalning av stöd lämnas in till länsstyrelsen i det län som

följer av 14 §. Enligt 5 kapitlet ska Fiskeriverket bedriva tillsyn över efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Enligt utredningens förslag skulle det centrala ansvaret för stöd inom ramen för EG-stöden till jordbruket och fisket ligga på Myndigheten för Jordbruk och landsbygdsutveckling respektive Myndigheten för havsresurser och fiske. De hänvisningar som görs till Jordbruksverket respektive Fiskeriverket som stödansvarig myndighet måste följaktligen ändras så att de två nya myndigheterna övertar respektive ansvar. Vidare bör regleras delegationens särskilda samordningsansvar för stöd till jordbruk och fiske inom sitt distrikt.

Länsstyrelsernas ansvar som värdmyndigheter bör regleras i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion genom att det införs en ny paragraf som tydliggör att länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland, Jönköping, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län är värdmyndigheter. I instruktionen bör även regleras att delegationen i dess uppdrag ska biträdas av samtliga länsstyrelser i distriktet inom områdena administration av stöd till fisket samt jordbruket och landsbygdsutveckling inkluderande kontrollen av så kallade tvärvillkor.

I likhet med vad som angivits gällande jordbruksstödet måste en översyn av hänvisningarna göras till länsstyrelsen och Jordbruksverket enligt förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutveckling så att Jordbruksverket ersätts av Myndigheten för Jordbruk- och landsbygdsutveckling och att vissa länsstyrelser med samordningsansvar pekas ut särskilt i författningstext. Motsvarande ändringar måste även göras i förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen där hänvisningar till Fiskeriverket ska ersättas av Myndigheten för havsresurser och fiske.

## 18 Förslagens konsekvenser

Utredningen ska enligt direktiven redovisa personal- och anslagsmässiga konsekvenser av förslagen. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenserna av förslagen i ett betänkande analyseras. Utredningens förslag bedöms inte ha några särskilda konsekvenser för det kommunala självstyret, för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män, för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eller för den personliga integriteten. Nedan redovisas konsekvenserna för myndigheternas personal, sysselsättning och offentlig service, företagen samt för statens intäkter och kostnader.

### 18.1 Myndighetsstruktur

Utredningens förslag skapar en mer sammanhållen myndighetsstruktur, med tydligare ansvarsförhållanden, för säkra livsmedel och hållbar livsmedelsproduktion. Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska i samhällets och konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel, friska djur och sunda växter i hela livsmedelskedjan – från jord till bord. Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling ska främja ett efterfrågestyrt, konkurrenskraftigt och miljöanpassat jordbruk samt en hållbar landsbygdsutveckling i hela landet. Myndigheten för havsresurser och fiske ska främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket.

Antalet statliga myndigheter minskar. Dagens fyra myndigheter ersätts av tre nya, varav Livsmedelssäkerhetsmyndigheten och Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling blir jämnstora mätt i antal anställda. Antalet regionala och lokala enheter vid de centrala myndigheterna reduceras medan delar av den kvarvarande verksamheten samordnas med länsstyrelserna. De nya myndigheterna fokuserar statens kärnuppgifter i form av normering, kontroll

och beredskap samt expertis inom samhällsviktiga områden, medan konkurrensutsatt verksamhet överläts till den privata marknaden och grundforskning överförs till universitet och högskolor.

## 18.2 Myndigheternas personal

Utredningens förslag berör samtliga anställda vid Livsmedelsverket, SVA, Jordbruksverket och Fiskeriverket genom att dagens fyra myndigheter ersätts av tre nya myndigheter. Personalen vid de fyra myndigheterna uppgick vid ingången av 2008 till totalt cirka 2300 årsarbetskrafter. Utredningen uppskattar att de nya myndigheterna kommer att behöva en personalstyrka om drygt 2100 årsarbetskrafter efter ett par år. Av de 200 årsarbetskrafter som inte kommer att ingå i den nya myndighetsstrukturen överförs i ett första steg cirka 60 till myndigheter utanför den förslagna myndighetsstrukturen medan 50 överförs till annan huvudman. Den övertalighet som uppstår på grund av effektiviseringar och rollbyten uppgår initialt till cirka 45 årsarbetskrafter och därefter ytterligare cirka 10 årsarbetskrafter. Inom ett par år förväntas verksamheter motsvarande ytterligare cirka 40 årsarbetskrafter överföras till annan huvudman.

Tabell 18.1 Myndigheternas personal

	<i>Personal, årsarbetskrafter</i>
<i>Nuvarande myndighetsstruktur</i>	
Livsmedelsverket	485
SVA	350
Jordbruksverket	1 130
Fiskeriverket	337
<i>Totalt</i>	<i>2 300</i>
<i>Ny myndighetsstruktur</i>	
Livsmedelssäkerhetsmyndigheten	930/880*
Myndigheten för havsresurser och fiske	255
Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling	970
<i>Totalt:</i>	<i>2155/2105*</i>
<i>Överförs till annan myndighet</i>	<i>60 + 40*</i>
<i>Överförs till annan huvudman</i>	<i>50</i>
<i>Reducering genom effektivisering</i>	<i>45 + 10*</i>

*Not:* Uppgift avseende situationen ett par år efter det att de nya myndigheterna har inrättats.

Inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen finns det vissa verksamheter som berörs särskilt av utredningens förslag. Det gäller vid Jordbruksverket de cirka 150 årsarbetskrafter som arbetar inom de verksamheter som överförs till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Det gäller vid Fiskeriverket de cirka 40 årsarbetskrafter vid Sötvattenslaboratoriet som överförs till universitet samt de cirka 20 årsarbetskrafter vid fartygsenheten som överförs till Kustbevakningen. Dessa personer bör omfattas av de arbetsrättsliga reglerna om övergång av personal.

Utredningen har strävat efter att begränsa de geografiska omlokaliseringarna av verksamhet. Det gäller framförallt Jordbruksverkets verksamhet inom djurområdet som föreslås överföras till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten, men vara fortsatt lokaliserad till Jönköping. Erfarenheter från tidigare omlokaliseringar visar att det ofta är relativt få medarbetare som väljer att följa med till den nya verksamhetsorten. Genom att i möjligaste mån bibehålla verksamheten på de nuvarande myndigheternas verksamhetsorter lindras de eventuella negativa effekter för personalen som kan följa vid en omlokalisering.

Större blir konsekvenserna för de verksamheter för vilka det statliga åtagandet upphör. Det gäller vid SVA cirka 25 årsarbets-

krafter inom verksamheterna laboratorieprodukter och vacciner, vid Jordbruksverket cirka 10 årsarbetskrafter inom vattenverksamheten samt vid Fiskeriverket cirka 15 årsarbetskrafter inom forsknings- och utvecklingsverksamheten genom att fiskeriförsöksstationerna samt lokalkontoren för recipientkontroll avvecklas. Den verksamhet som upphör i statlig regi omfattar cirka 50 årsarbetskrafter. Utredningen anser att alternativ som möjliggör att verksamheten övertas av annan huvudman i första hand bör sökas. Vidare är det utredningens bedömning att de aktuella verksamheterna i flera fall är kommersiellt intressanta varför det bör finnas möjligheter för den berörda personalen att erbjudas anställning hos den nya huvudmannen.

Till detta kommer de personalmässiga konsekvenserna av de effektiviseringar och rollbyten som möjliggörs av utredningens förslag, främst inom verksamhetsstöd samt lednings-, stabs- och kommunikationsfunktioner. Utredningen bedömer att det inom dessa verksamheter kommer att bli en övertalighet om initialt cirka 45 och därefter ytterligare 10 årsarbetskrafter.

### 18.3 Sysselsättning och offentlig service

Utredningen har vid lokaliseringen av de nya myndigheterna haft som grundläggande princip att utgå från myndigheternas nuvarande verksamhetsorter. Livsmedelsverket och SVA har huvudkontor i Uppsala, Jordbruksverket i Jönköping och Fiskeriverket i Göteborg. Därutöver har de nuvarande myndigheterna oftast mindre regionala och lokala enheter på ett inte obetydligt antal orter, företrädesvis i de mellersta och södra delarna av landet.

Utredningen anser att det saknas regionalpolitiska motiv för att premiera någon av de nuvarande myndigheternas huvudorter. Arbetsmarknadssituationen i de regioner som dagens myndigheter är lokaliserade varierar dock i väsentliga avseenden. Uppsala län har en mycket hög andel statligt anställda. Arbetsmarknadssituationen är mycket god med en låg arbetslöshet och få varsel om uppsägning. Även i Västra Götalands län och Jönköpings län är arbetslösheten låg, men andelen statliga jobb är lägre än riksgenomsnittet och varslen om uppsägning många. Mot denna bakgrund har utredningen strävat efter att värna de statliga verksamheterna i Göteborg och Jönköping, då de bidrar till att diversifiera arbetsmarknaden



och lindra effekterna av den rådande lågkonjunkturen som har drabbat dessa regioner förhållandevis hårt.

Den registerenhet som Jordbruksverket i dag har i Söderhamn, vilken enligt utredningens förslag överförs till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten, tillkom som en regionalpolitisk åtgärd, varför dess lokalisering bör värnas.

Vid de lokala enheter som genom utredningens förslag kommer att upphöra i statlig regi vid Fiskeriverket och SVA är verksamhetens omfattning begränsad till några få årsarbetskrafter. Vidare finns möjligheter att verksamheten övertas av annan huvudman. Den eventuella påverkan denna förändring kan ha på sysselsättningen och den offentliga servicen är sålunda mycket marginell.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagen inte har någon nämnvärd negativ påverkan på sysselsättningen eller den offentliga servicen på de orter som de nuvarande myndigheterna bedriver verksamhet.

#### **18.4 Företagens administrativa börda, mm**

Utredningens utgångspunkt har varit att förenkla och minska den administrativa bördan för företagen. Genom att normerings- och kontrollansvaret för alla produkter inom livsmedelskedjan samlas vid en central myndighet underlättas livsmedelsföretagens myndighetskontakter och risken för motstridiga besked reduceras. Konkreta exempel på detta är förslagen om att Livsmedelssäkerhetsmyndigheten mer aktivt ska främja regelefterlevnad genom branschriktlinjer och annan information och att det vid myndigheten ska inrättas ett rådgivande organ med branschföreträdare för utbyte av kunskap för utveckling av effektiva regler. Ett annat exempel är att Myndigheten för havsresurser och fiske tilldelas ett övergripande nationellt ansvar för att samordna de frågor som rör vattenbruket i syfte att främja ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk och ge ett samlat myndighetsstöd till vattenbruksföretag. Ytterligare ett exempel är att det vid Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling ska finnas ett råd för samverkan kring hanteringen av stöd till jordbruksföretag och landsbygdens utveckling inklusive landsbygdsföretag i dess olika former.

Vidare har det varit utredningens ambition att i möjligaste mån samla de uppgifter som innebär direktkontakter med jordbruks- och vattenbruksföretag och andra företag vid länsstyrelserna. Detta

för att det ska vara lätt för företagen att veta vart de ska vända sig i olika frågor samt för att stärka samordningen av olika statliga insatser i syfte att förenkla för företagen. Det bör leda till färre kontrollbesök vid till exempel jordbruksföretag eftersom ett samlat ansvar vid länsstyrelserna gör det möjligt att koordinera kontrollen bättre. Vidare ska myndigheternas information till och inhämtande av information från företagen samordnas bättre vilket underlättar för företagen och leder till minskade kostnader.

Därtill har utredningen lagt förslag som syftar till utökad egenkontroll och användning av enskilda kontrollorgan. Det ger det enskilda företaget en större frihet att inom ramen för egenkontrollprogram organisera arbetet för att uppfylla kraven i lagstiftningen. Genom att öppna upp för alternativa utförare i form av ackrediterade kontrollorgan inom den offentliga kontrollen även inom denna sektor skapas nya affärsmöjligheter. Ytterligare affärsmöjligheter följer av förslagen att knoppa av viss laboratorieverksamhet, vaccinförsäljning och konsultverksamhet.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagen kommer att leda till förenklingar för företagen och reduceras deras administrativa börda.

## 18.5 Statens intäkter och kostnader

Utgångspunkten för utredningens förslag är att de ska rymmas inom de ekonomiska ramar som gäller för den nuvarande myndighetsstrukturen samt att de över tid ska leda till minskade statliga kostnader för Jordbruksdepartementets myndigheter.

Enligt utredningens beräkningar kommer myndighetsstrukturreformen att inom ett par år minska behovet av förvaltningsanslag till myndigheterna från totalt cirka 1 055 mkr till drygt 1 000 mkr. Denna minskning är en nettosiffra viken även inkluderar vissa resursförstärkningar (se kapitel 17). Eftersom de uppgifter som överförs till andra myndigheter eller avknoppas till stor del finansieras via avgifter och andra ersättningar blir den omedelbara minskningen av anslaget jämförelsevis begränsad. De härrör i huvudsak från rationaliseringar som den nya myndighetsstrukturen möjliggör, dels i ett första steg omedelbart i samband med inrättandet av de nya myndigheterna till exempel genom minskat behov av parallella funktioner, dels i ett andra steg på ett par års sikt genom dynamiska effekter till exempel genom stordrift och ökad kritisk

massa. Vidare är avsikten att under perioden närmast efter inrättandet av de nya myndigheterna överföra viss grundforskning till universitet och avknoppa ytterligare verksamhet till andra huvudmän.

**Tabell 18.2 Myndigheternas förvaltningsanslag**

	<i>Anslag, mkr</i>
<i>Nuvarande myndighetsstruktur</i>	
Livsmedelsverket	172
SVA	106
Jordbruksverket	616
Fiskeriverket	161
<b>Totalt</b>	<b>1 055</b>
<i>Ny myndighetsstruktur</i>	
Livsmedelssäkerhetsmyndigheten	345
Myndigheten för havsresurser och fiske	145
Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling	520
<b>Totalt:</b>	<b>1 010</b>

Den nya myndighetsstrukturen kommer att möjliggöra betydande effektiviseringar på längre sikt och därmed minskade statliga kostnader såväl i form av förvaltningsanslag som andra anslag till myndigheterna. Utredningen har systematiskt försökt lägga grunden till en mer kostnadseffektiv statlig verksamhet genom att tydligare fokusera statliga kärnuppgifter, genom att skapa stordriftsfördelar genom sammanläggning av mindre verksamheter till större samt genom att konkurrensutsätta statlig verksamhet, till exempel genom att främja en ökad användning av enskilda kontrollorgan inom den offentliga kontrollen och avknoppning av statliga konkurrensutsatta verksamheter.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att den nya myndighetsstrukturen leder till att de samlade statliga resurserna används mer kostnadseffektivt. Utredningens förslag skapar strukturella förutsättningar för en mer kostnadseffektiv verksamhet. Det är emellertid mycket svårt att i detalj beräkna hur stora de totala kostnadsbesparingarna kommer att bli. I vilken grad rationaliseringspotentialen verkligen tas till vara är till stor del beroende på ledningarna för de nya myndigheterna.



Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2007

### Sammanfattning av uppdraget

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

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

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

### Bakgrund

SVA grundades 1911. Livsmedelsverket bildades 1972, då Kungliga veterinärstyrelsen delades upp i Statens livsmedelsverk och Lantbruksstyrelsen. Delar av verksamheten vid Statens institut för folkhälsan och Kommerskollegium fördes då också till Statens livsmedelsverk. Fiskeriverket bildades 1991, då den tidigare Fiskeristyrelsen och de länsvisa fiskenämnderna omorganiserades. Statens jordbruksverk bildades 1991 och ersatte då Lantbruksstyrelsen och Statens jordbruksnämnd. År 2004 bildades Djurskyddsmyndigheten, denna upphörde 2007 varvid uppgifterna inordnades i Jordbruksverket. SVA och Livsmedelsverket är lokaliserade till Upp-

sala. Jordbruksverkets huvudkontor finns i Jönköping och Fiskeriverkets i Göteborg.

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

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

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

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

## Behovet av en utredning

### *Otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna*

Större delen av den lagstiftning som berör Jordbruksverket, SVA, Livsmedelsverket och Fiskeriverket är harmoniserad inom EU. Alla myndigheterna har stor betydelse för Sveriges arbete inom EU och är de myndigheter som tillämpar lagstiftningen nationellt inom respektive ansvarsområde.

Fram till ikraftträdandet av de hygien- och kontrollförfordningar (Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002, (EG) nr 852/2004, (EG) nr 853/2004, (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004) som beslutats i EU har uppdelningen av ansvarsom-

råden inom den s.k. livsmedelskedjan varit någorlunda tydlig och enkel.

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

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

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

#### *Olika modeller för att värdera och hantera risker*

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

sätt, risken ska hanteras. Riskhanteringen omfattar även kontroll av effekten av de fattade besluten.

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

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

#### *Verksamhet utanför livsmedelskedjan*

En stor del av Fiskeriverkets och Jordbruksverkets verksamheter avser frågor som ligger utanför det som brukar benämnas livsmedelskedjan. Båda myndigheterna är t.ex. ansvariga för genomförandet av olika utvecklingsprogram för att diversifiera fiskerinäringen respektive landsbygdens näringsliv. Jordbruksverket ansvarar även för utbetalning och kontroll av ett antal EG- stöd till jordbruket samt för samordning av länsstyrelsernas stödutbetalningar. I syfte att effektivisera denna verksamhet beslutade regeringen den 4 oktober 2007 att tillkalla en utredare för att se över administrationen, organiseringen och kontrollen av jordbruksstöden (dir. 2007:138). Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Fiskeriverket har ett sektorsansvar för miljön. Jordbruksverket och Fiskeriverket ansvarar även för delar av fast ställda miljömål. Dessa frågor berörs för Fiskeriverkets del av Havsmiljöutredningen (dir. 2006:87).

#### *Forskningsverksamhet vid myndigheterna*

De berörda myndigheterna bedriver forskningsverksamhet som kan vara av olika karaktär. Denna verksamhet är i några fall tämligen omfattande och spänner från akademisk forskning till att ta fram underlag för lagstiftningsarbete och myndighetens riskvärde-



ringar. Huvuddelen av denna verksamhet har dock karaktären av kunskapsuppbyggnad och kunskapsförmedling som inte skulle vara aktuell att bedriva vid universitet och högskolor. Användning av begreppet forskning för att beskriva denna verksamhet kan därför delvis vara vilseledande.

#### *Konkurrensutsatt verksamhet*

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

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

#### *Enklare för företag*

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

#### **Uppdraget till utredaren**

Utredaren ska göra en översyn av myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan och göra en analys och översyn av Jordbruksverket, SVA, Livsmedelsverket samt Fiskeriverket och deras respektive verksamheter. Översynen syftar till att lägga fram förslag för att förtydliga och effektivisera myndighetsorganisationen samt pröva omfattningen av det offentliga åtagandet och konkurrensut-

satt verksamhet vid dessa myndigheter. Förslagen bör kunna leda till minskade statliga utgifter och ett minskat offentligt åtagande.

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

Utredaren ska noga överväga omfattningen av det offentliga åtagandet och identifiera eventuella uppgifter som inte bör ingå i myndigheternas fortsatta verksamhet samt föreslå hur och vid vilken tidpunkt en omstrukturering av sådan verksamhet ska ske.

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

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

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

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

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

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

### **Uppdragets genomförande och tidsplan**

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

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

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

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

(Jordbruksdepartementet)



Beslut vid regeringssammanträde den 18 juni 2008

## Sammanfattning av uppdraget

Utredningen Ansvar inom livsmedelskedjan (Jo 2007:04) ska i tillägg till det ursprungliga direktivet analysera och lämna förslag gällande hemvisten i myndighetsstrukturen för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området och för en statlig veterinärorganisation.

Utredningen ska ha slutfört sitt arbete den 1 december 2008.

## Behovet av utredning

I april 2007 redovisade Veterinärutredningen (Jo 2005:04) sitt betänkande, Veterinär fältverksamhet i nya former (SOU 2007:24). Utredningen skulle utreda och vid behov föreslå förändringar av organisationen av den veterinära fältverksamheten och viss veterinär myndighetsutövning. Utredningen tillsattes bl.a. mot bakgrund av kritiken mot att Statens jordbruksverk har dubbla roller genom att myndigheten har allmänna förvaltningsuppgifter och uppgifter som innefattar myndighetsutövning inom det veterinära området och samtidigt genom den statliga distriktsveterinärorganisationen är aktör på veterinärmarknaden. Främst riktas kritiken mot att Jordbruksverket är centralt ansvarig för tillsyn över veterinär verksamhet, vilket innebär att verket är ansvarigt för tillsynen över den egna distriktsveterinärorganisationen. Dessutom, menar kritikerna, leder organisationen till att privatpraktiserande veterinärer inte rapporterar in djursjukdata – journaluppgifter om djurens sjukdomar och behandlingar – till Jordbruksverket i tillräcklig utsträckning.

Veterinärutredningen anser att frågan om Jordbruksverkets dubbla roller bör behandlas i ett större sammanhang inom ramen för den pågående översynen av den statliga förvaltningen. Emellertid menar utredningen att tillsyn över veterinär verksamhet inte ska bedrivas i en myndighet som samtidigt är aktör på veterinärmarknaden. Vidare konstaterar utredningen att mycket av den information som Jordbruksverket samlar in om marknaden inom ramen för förvaltningsverksamheten skulle kunna användas för att skapa konkurrensfördelar för distriktsveterinärerna i förhållande till konkurrerande privatpraktiserande veterinärer.

Utredningen (Jo 2004:03) om översyn av djursjukdata redovisade sitt betänkande (SOU 2005:74) i september 2005. Denna utredning, som också den var ett resultat av den kritik som finns mot Jordbruksverkets dubbla roller, anser att djursjukdata i princip inte ska hanteras av en myndighet som bedriver klinisk veterinärverksamhet.

Veterinärutredningens huvudförslag är att distriktsveterinärorganisationen ska privatiseras, först i landets södra delar och i övrigt i den mån marknadssituationen och nya styrmedel medger. I remissvaren framkommer emellertid väsentlig kritik mot detta förslag, vilket innebär att regeringen för sitt ställningstagande har behov dels av ett alternativ till Veterinärutredningens förslag där statligt anställda veterinärer är en del i den veterinära organisationen, dels av ytterligare analys av utredningens förslag. Jordbruksverket och Livsmedelsverket har därför fått i uppdrag att analysera och lämna två alternativa förslag till veterinär organisation. Om alternativet med en statlig veterinärorganisation ska genomföras finns, mot bakgrund av slutsatserna i Veterinärutredningen och Utredningen om översyn av djursjukdata, behov att analysera och ta ställning till hemvisten i myndighetsstrukturen för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området och för en statlig veterinärorganisation för att undvika bl.a. de konkurrensproblem som varit orsak till tidigare utredningar.

### Utvidgning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 29 november 2007 gav ansvarigt statsråd en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket samt Fiskeriverket (dir. 2007:166).

Regeringen ger nu utredaren i uppdrag att, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, analysera och lämna förslag gällande hemvisten i myndighetsstrukturen för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området och för en statlig veterinärorganisation. Veterinära ansvarsnämnden, som prövar frågor om disciplinansvar för veterinärer enligt lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket, bör ingå i analysen.

### **Utredningsarbetet**

Utöver vad som sägs i de ursprungliga direktiven ska utredaren beakta betänkandet från Veterinärutredningen (SOU 2007:24), betänkandet från Utredningen om översyn av djursjukdata (SOU 2005:74) och betänkandet från utredningen Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård (SOU 2005:98). Utredaren ska även beakta redovisningen av uppdrag lämnat till Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket den 5 juni 2008.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredningstiden förlängs och ett samlat betänkande ska lämnas till regeringen senast den 1 december 2008.

(Jordbruksdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen Ansvar inom  
livsmedelskedjan (Jo 1007:04)**

**Dir.  
2008:139**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 13 november 2008

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 29 november 2007 tillkallade chefen för Jordbruksdepartementet en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket samt Fiskeriverket (dir. 2007:166). Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren ha slutfört sitt arbete senast den 1 oktober 2008.

Den 18 juni 2008 utökade regeringen uppdraget till att även omfatta bl.a. analys och förslag gällande hemvisten i myndighetsstrukturen för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området och för en statlig veterinärorganisation (dir. 2008:83). Samtidigt förlängdes utredningstiden till den 1 december 2008.

Utredningstiden förlängs. Utredaren ska slutredovisa uppdraget senast den 31 januari 2009.

(Jordbruksdepartementet)

# Kontroll inom livsmedelskedjan i ett internationellt perspektiv

## 1. Inledning

Lagstiftningen inom och administrationen av livsmedelskedjan har genomgått betydande förändringar under de senaste åren. EU har från början av 2000-talet antagit flera nya förordningar inom ramen för en sammanhållen livsmedelslagstiftning. Den nya lagstiftningen anlägger ett horisontellt livsmedelssäkerhetsperspektiv som förutom livsmedel omfattar foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd. Vidare har en ny livsmedelssäkerhetsmyndighet etablerats, Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA). Inom generaldirektoratet för Hälsa och konsumentfrågor, DG Sanco, har kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor, Food and Veterinary Office, sedan slutet av 1990-talet bedrivit revision av de enskilda medlemstaternas kontrollsystem inom livsmedelskedjan, och ställt konkreta krav på förbättringsåtgärder när nivå och eller kvalitet på kontrollerna i något avseende har bedömts vara för låg eller otillfredsställande. Utvecklingen inom EU har i sin tur bidragit även till att organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar har genomförts eller är på väg att genomföras i ett stort antal medlemsstater. Livsmedelskedjans administration har med andra ord anpassats eller är på väg att anpassas till nya förhållanden.

Föreliggande bilaga avser ge en internationell orientering inom livsmedelssäkerhetsområdet inklusive foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd.

Först beskrivs ett antal internationella organisationer med uppdrag inom livsmedelssäkerhetsområdet.

Därefter redovisas ett urval nationella system för livsmedelskedjans administration. Urvalet är begränsat till sju EU-länder samt Norge.



## 2. Internationella organisationer

### 2.1. Food and Agriculture Organization

Food and Agriculture Organization, FAO, är FN:s expertorgan för globala livsmedels-, jordbruks-, skogsbruks- och fiskefrågor. FAO utgör ett forum för utbyte inom världssamfundet genom dialog, erfarenhetsutbyte och kunskapsöverföring i fråga om naturresurserna jord, skog och fiske.

Efter att från starten 1945 ha haft säker tillgång till mat som huvudsaklig prioritering, införlivades från 1962 i samarbete med Världshälsoorganisationen, WHO, även livsmedelssäkerhet i FAO:s verksamhet. Organisationen har därmed två framträdande uppgifter: Food security i betydelsen av tillfredsställande livsmedelsförsörjning för världens befolkning, och food safety i betydelsen av tillgång till livsmedel av sådan kvalitet att inte människors hälsa hotas. I sitt strategiska ramverk (handlingsprogram) för tiden fram till 2015 betonas dessa två inriktningar i hög grad.

Codex-kommissionen är ett globalt standardiseringsorgan för livsmedel som etablerats under FAO och Världshälsoorganisationen (WHO) gemensamt 1961/1962. Codex har tillsammans med de två andra standardiseringsorganen; djurhälsoorganisationen (OIE) och Växtskyddskommissionen (CPM) viktiga funktioner inom det internationella handelsystemet och särskilt SPS-avtalet. Medlemsstaterna arbetar inom ramen för dessa organisationer fram vetenskapligt underbyggda standarder och riktlinjer som syftar till att underlätta en fungerande världshandel med livsmedel och jordbruksprodukter.

Uppgifterna för FAO inom livsmedelssäkerhet kan närmare specificeras enligt följande:

- Etablera och förbättra nationella regelverk för livsmedelskontroll i överensstämmelse med internationella krav.
- Tillhandahålla tekniskt stöd och experthjälp för utveckling av ett integrerat kontrollsystem för livsmedel, för att därigenom öka säkerhet och kvalitet genom hela livsmedelskedjan.

- Tillhandahålla oberoende vetenskaplig rådgivning, riskbedömning och tillhörande riktlinjer beträffande livsmedelssäkerhet i enlighet med Codex Alimentarius (se nedan), inklusive värdering av livsmedelstillsatser, kemiska och mikrobiologiska föroreningar, naturligt förekommande gifter samt livsmedel framtagna genom modern bioteknologi.
- Utveckla riktlinjer och metoder för riskbedömning av livsmedel och tillhörande riskhantering, samt främja kapaciteten rörande olika aspekter beträffande säkerhet och kvalitet hos livsmedel.
- Bistå i nöd- eller krissituationer genom att medverka med råd och riktlinjer kring livsmedelssäkerhet.

## 2.2. Codex Alimentarius

År 1963 etablerades The Codex Alimentarius Commission (CAC) i syfte att skydda människors hälsa men även underlätta internationell handel genom att utveckla standards för livsmedel. Det är ett för FAO och WHO gemensamt organ, men där tyngdpunkten ligger hos FAO, som också utgör sekretariat för CAC. Kommissionen består av representanter från de för närvarande (januari 2008) 172 medlemsstaterna. Codex Alimentarius, latin för boken om livsmedel, är beteckningen på det regelverk för livsmedel som löpande tas fram inom ramen för FAO:s och WHO:s standardprogram för livsmedel.

Kommissionen har till sitt förfogande drygt 40 kommittéer och insatsgrupper. Kommittéerna har tre olika inriktningar:

*Generella eller övergripande kommittéer* som utarbetar regler för alla typer av livsmedel, exempelvis märkning, hygien, bekämpningsmedel, livsmedelstillsatser och främmande ämnen. Det finns åtta generella kommittéer. Dessa anses de viktigaste av Codexkommittéerna.

*Varukommittéer*, 17 till antalet, som tar fram standarder för varugrupper, såsom fisk och fiskprodukter, mjölk och mjölkprodukter, spannmål, choklad, etc. Varukommittéerna har skiftande betydelse för den internationella handeln.

*Samordningskommittéer* för olika världsdelar arbetar med frågor av särskild betydelse för respektive region. Det finns fem sådana kommittéer.

Kommittéerna är lokaliserade till olika platser globalt. Flera av kommittéerna är inte längre verksamma då de har slutfört sina uppdrag. Exempelvis gäller det den kommitté som har utarbetat standard för glass, en kommitté som hade sitt säte i Stockholm.

Verksamheten inom FAO omfattar vitt skilda områden inom livsmedelskedjan. Varustandarder omfattar cirka 200 olika produkter, allt från konserverade tomater till olivoljor och snabbfrusen spenat. Vidare regleras användningen av cirka 1 500 olika livsmedelstillsatser genom The Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA), med angivande av totalt mer än 2 500 gränsvärden i olika livsmedel. Kommittén administreras gemensamt av FAO och WHO.

Efter att FAO från början har behandlat livsmedelssäkerheten med utgångspunkt i enbart tillsatser, har arbetsområdet successivt vidgats till att omfatta förekomst av föroreningar, bekämpningsmedel, naturligt förekommande gifter och rester av veterinärmedicin.

FAO framhåller i sin verksamhet betydelsen av ett väl fungerande arbete med de risker som kan förekomma i livsmedelskedjan, och tillämpar principerna i det egna arbetet med exempelvis standarder för livsmedel. I korthet är dessa följande: Så långt möjligt skall riskanalyser skall vara ett integrerat moment i alla livsmedels-sammanhang. Riskanalyserna vidare tillämpas konsekvent, vara öppna och dokumenterade och utförda enligt senaste vetenskapliga rön. Uppläggningsen skall vara strukturerad i stegen riskvärdering, riskhantering och riskkommunikation. Så långt det är praktiskt möjligt bör det vidare finnas en funktionell åtskillnad mellan riskbedömning och riskhantering, för att därigenom garantera vetenskaplig integritet och förebygga intressekonflikter.

### **2.3. The World Organisation for Animal Health (OIE)**

Nödvändigheten av att förebygga och bekämpa epizootier ledde till att Office Internationale des Epizooties (OIE) bildades år 1924 i Paris. Sedan 2003 benämns organisationen the World Organisation for Animal Health, men bibehåller sin förkortning OIE. Den är en mellanstatlig organisation med 172 medlemsländer i januari 2008, och erkänns av Världshandelsorganisationen, WTO, som referensorgan för djursjukdomar, särskilt epizootier. Organisatio-

nen leds av en internationell kommitté med representanter från signatärländerna.

Förutom djurhälsa har OIE sedan några år också lagt fast normer för djurskydd, exempelvis för transport av djur till lands och sjöss och i luften, slakt av djur för konsumtion och för kontrolländamål vid sjukdomar.

Under de senaste åren har OIE också aktiverat sig inom zoonoser samt andra sjukdomar som kan överföras till människan genom livsmedel, oberoende av om de förorsakar sjukdomar hos djur. Syftet är att förbättra livsmedelssäkerheten internationellt.

Andra frågor inom OIE:s verksamhet omfattar exempelvis djuridentifiering och spårbarhet, veterinärcertifiering, mikrobiologisk resistens, riskhantering vid zoonoser, tillsammans med FAO god jordbrukspraxis samt djurfoder. I OIE:s policy ingår också att stärka samverkan med CAC.

## 2.4. The Commission on Phytosanitary Measures

The Commission on Phytosanitary Measures (CPM, Kommissionen för växtskyddsåtgärder) är en organisation, knuten till FAO, som till syfte har att förhindra förekomst och spridning av sjukdomar hos växter och växtprodukter. Till grund för Kommissionens arbete ligger Internationella växtskyddskonventionen,<sup>1</sup> ett dokument som våren 2008 hade antagits av 169 stater, som således biträder konventionens stadgar. I konventionen föreskrivs bland annat vilka åtaganden som ligger på respektive stats växtskyddsorganisation. Exempelvis skall certifiering ske i enlighet med gällande växtskyddsföreskrifter, kontroll skall göras av åkrar, plantskolor, trädgårdar, växthus och laboratorier, av växter och växtprodukter under lagring eller transport, kontroll och bekämpning av sjukdomsutbrott, med mera. Bland övriga uppgifter kan nämnas att företa riskanalyser, utbilda personal, samt informera om förekomst av växtsjukdomar.

Sverige tillhörde de allra första signatärländerna och ratificerade växtskyddskonventionen i maj 1952.

---

<sup>1</sup> International Plant Protection Convention, reviderad november 1997.

### 3. Livsmedelssäkerheten i Europeiska Unionen

Europeiska Unionen har successivt stärkt och utvecklat sin kontroll beträffande livsmedelssäkerhet. En markant förändringsperiod var under åren 2000–2004, med bland annat inrättande av European Food Safety Authority, (Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, EFSA), som etablerades 2004. Under samma period beslutades om ett antal förordningar. Inom Kommissionen har generaldirektoratet för Hälsa och konsumentfrågor (Directorate General for Health and Consumer Affairs, SANCO) det övergripande ansvaret för livsmedelsfrågorna.

En betydande förändring av EU:s hantering av livsmedelsfrågorna i vid mening ägde rum i och med beslutet om Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av den nämnde Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. I sin tur har detta beslut påverkat de enskilda medlemsländernas organisering av och arbete med livsmedelssäkerheten generellt.

Ett grundläggande angreppssätt för den reviderade livsmedelssäkerheten blev att se hela livsmedelsproduktionskedjan som en sammanhängande enhet, från primär- och foderproduktion via beredning och förädling till och med försäljning eller tillhandahållande av livsmedel till konsumenten, då alla moment kan ha betydelse för livsmedelssäkerheten.

#### 3.1. Generaldirektoratet för Hälsa och konsumentfrågor, DG SANCO

EU:s verksamhet inom området för livsmedelssäkerhet har till syfte att säkerställa en hög och integrerad nivå på livsmedelssäkerhet, djurhälsa, djurskydd och växtskydd inom EU genom sammanhängande från jord till bordåtgärder och avpassad samlad kontroll, samtidigt som den inre marknaden skall fungera effektivt. För att uppnå detta syfte erfordras lagstiftnings- och andra åtgärder som omfattar följande moment: att säkerställa effektiva kontrollsystem och bedöma överensstämmelse med EU-standarder inom livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet, djurhälsa, djurskydd, djurens näringsprocess och växtskydd, inom EU och hos tredje land med export till EU, att samverka med tredje land och internationella

organisationer inom samma områden, samt att samverka med Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, EFSA.

DG SANCO i Bryssel är organiserat i sex konton, varav tre har direkt samband med frågor som rör livsmedelssäkerhet. Uppgifterna är i översikt följande:

- Direktoratet för djurhälsa och djurskydd svarar för djurhälsa, djurskydd, foderfrågor samt internationella frågor i samband härmed.
- Direktoratet för säker livsmedelskedja arbetar med bioteknik, växtskydd, livsmedelshygien, kemikalier, föroreningar, bekämpningsmedel, lagstiftning, nutrition, märkning samt med systemet för snabb varning.
- Livsmedels- och veterinärkontoret, (Food and Veterinary Office, FVO) hanterar frågor om animaliska livsmedel, vegetabilier, växtskydd, djurens näringsprocess, importkontroll, rester av bekämpningsmedel, djurhälsa, djurskydd samt svarar för uppföljning av medlemsländernas organisering av och arbete med livsmedelssäkerheten, vilket resulterar i så kallade landsprofiler.

Sistnämnda uppgift, att upprätta landsprofiler, innebär ett omfattande arbete, med återkommande inspektioner av respektive land (även tredje land med export till EU), notering av iakttagelser, utfärdande av rekommendationer, uppföljningar vid efterföljande inspektioner, etc. Under en period på några år kan antalet besök i ett enskilt land uppgå till ett tiotal. Det kan nämnas att FVO sedan 1999 har genomfört 31 inspektioner i Sverige.

Syftet med FVO:s inspektioner är att säkerställa ett effektivt kontrollsystem och att detta överensstämmer med EU:s lagstiftning inom livsmedelsområdet och med standarder för livsmedelskedjan. I samband med FVO:s rapportering anmodas ansvarig myndighet i respektive land att kommentera gjorda iakttagelser samt att upprätta en åtgärdsplan för hur man skall komma tillrätta med eventuella tillkortakommanden. Emellanåt leder påträffade brister till ytterligare klargöranden eller lagstiftningsåtgärder från Kommissionen.

Härutöver genomför FVO ett stort antal inspektioner med åtföljande dokumentation inom en rad områden, exempelvis olaglig import av animalier och levande djur, regel tillämpning vad avser

animala biprodukter, veterinär gränskontroll, standarder för värp-höns, tillämpning av kontrollåtgärder avseende föroreningar av polyaromatiska kolväten i matolja, etc.

FVO har mer än fördubblat sin personella kapacitet på tio år. År 1997, då verksamheten utökades till att omfatta hela livsmedelskedjan, var antalet anställda 74 för att i dag uppgå till drygt 160. Av dessa är cirka 80 inspektörer som svarar för kontrollverksamheten inom EU och tredje land. FVO är sedan 1995 utlokaliserat från Bryssel till Grange CO Meath på sydöstra Irland.

Till DG SANCO finns sedan 2004 en rådgivande grupp för livsmedelskedjan knuten. Kommissionen skall samråda med denna grupp i frågor som rör livsmedels- och fodersäkerhet, märkning och presentation av livsmedel och foder, nutrition i förhållande till livsmedelslagstiftning, djurhälsa och djurskydd samt frågor som rör växtskydd, växtskyddsmedel och rester av dessa samt villkor för saluföring av utsäde och förökningsmaterial, däribland biologisk mångfald och industriell äganderätt och tillhörande frågor.

Vidare inrättades i samband med den nya lagstiftningen en kontrollkommitté för att kunna garantera ett effektivare och övergripande synsätt på livsmedelskedjan och djurhälsan. Denna kommitté ersatte flera tidigare kommittéer. Kommitténs uppgifter omfattar bland annat områdena allmän livsmedelslagstiftning, biologisk och toxikologisk säkerhet i livsmedelskedjan, kontroll- och importvillkor, djurnutrition, genetiskt modifierade organismer och miljörisker, djurhälsa, djurskydd och fytopharmaceutika.

Systemet för snabb varning för att anmäla livsmedels eller foders direkta eller indirekta risker för människors hälsa inrättades också år 2002, med Kommissionen som ansvarigt organ. Systemet omfattar medlemsstaterna, Kommissionen och Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet. Medlemsstaterna, Kommissionen och myndigheten skall utse varsin kontaktpunkt för detta nätverk. Påträffas en allvarlig risk för människors hälsa hos ett livsmedel eller foder skall detta snarast anmälas till Kommissionen, som i sin tur omedelbart skall vidarebefordra informationen till övriga parter.

### **3.2. Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, EFSA**

Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet lokaliserad till Parma, Italien, bildades i samband med beslut om Europaparla-

mentets och Rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning,

Den övergripande uppgiften för myndigheten är att tillhandahålla vetenskaplig rådgivning och vetenskapligt och tekniskt stöd för gemenskapens lagstiftning och politik inom alla områden som har direkt eller indirekt inverkan på livsmedels- och fodersäkerhet. Den skall tillhandahålla opartisk information om alla frågor inom dessa områden och informera om risker. Vidare ingår att bidra till hög skyddsnivå för människors liv och hälsa och då beakta djurhälsa och djurskydd, växtskydd och miljön inom ramen för den inre marknadens funktion.

Som särskilt profilområde framstår vetenskaplig riskanalys och riskbedömning. I förordning 178/2002, artikel 22, föreskrivs bland annat följande.

*5. Myndighetens uppgifter skall även inbegripa*

- a) vetenskaplig rådgivning och vetenskapligt och tekniskt stöd i fråga om nutrition för människor i samband med gemenskapslagstiftningen och, på kommissionens begäran, stöd när det gäller information om nutritionsfrågor inom ramen för gemenskapens hälso-program,*
  - b) vetenskapliga yttranden i andra frågor om djurs hälsa och välbefinnande samt växtskydd,*
  - c) vetenskapliga yttranden om andra produkter än livsmedel och foder som rör genetiskt modifierade organismer enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG och utan att de förfaranden som fastställs i detta åsidosätts.*
- 6. Myndigheten skall avge vetenskapliga yttranden som skall utgöra den vetenskapliga grunden för utformande och antagande av gemenskapsåtgärder på de områden som uppdraget omfattar.*
- 7. Myndigheten skall utföra sina uppgifter på ett sådant sätt att den kan fungera som ett referenscentrum genom sitt oberoende, den vetenskapliga och tekniska kvaliteten i dess yttranden och information, öppenheten i dess förfaranden och arbetsmetoder, samt den omsorg med vilken den utför sina arbetsuppgifter.*

EFSA stöds i detta arbete av en vetenskaplig kommitté med vetenskapliga paneler, vars sammansättningar är noga reglerade.



Den vetenskapliga kommittén och de permanenta vetenskapliga panelerna ansvarar för att avge EFSA:s vetenskapliga yttranden, var och en inom sitt eget kompetensområde. Kommittén består av ordförandena för de vetenskapliga panelerna samt sex oberoende vetenskapliga experter som inte ingår i någon av panelerna. Likaså skall panelerna bestå av oberoende vetenskapliga experter. Panelerna är uppdelade efter ett antal kompetensområden:

- Livsmedelstillsatser, smakämnen, processhjälpmedel och material som kommer i kontakt med livsmedel.
- Tillsatser och produkter eller ämnen som används i foder.
- Växtskydd, växtskyddsmedel och rests substanser av dem.
- Genetiskt modifierade organismer.
- Dietprodukter, nutrition och allergier.
- Biologiska faror.
- Främmande ämnen i livsmedelskedjan.
- Djurhälsa och djurskydd.

Antalet paneler och tillhörande uppgifter kan ändras av Kommissionen.

I samband med att förordning 178/2002 antogs konstaterades också att insamling och analys av uppgifter om livsmedelskedjan på gemenskapsnivå hade allvarliga brister. EFSA tilldelades därför ansvar för att se över och utveckla ett nätverk som omfattar samtliga medlemsstater. Syftet med nätverket är särskilt att underlätta ett vetenskapligt samarbete genom att samordna verksamheten, utbyta information, utveckla och genomföra gemensamma projekt samt att utbyta expertkunskaper och bästa metoder på områden som omfattas av myndighetens uppdrag.

### **3.3. Riskanalys i livsmedelskedjan**

Riskhanteringen sköts på EU-nivå av Kommissionen, medlemsstaterna och Europaparlamentet.

Riskanalysen delas vanligen upp i tre steg: riskbedömning, riskhantering och riskkommunikation. EFSA svarar för riskbedömning genom sin vetenskapliga kommitté och vetenskapliga paneler.

Kommissionen genom DG SANCO ansvarar för att besluta om riskhanteringsåtgärder, och stödjer sig därvid bland annat på EFSA:s slutsatser. Påträffas vad som bedöms vara en risk för människors hälsa, är första steget att vidta åtgärder inom ordinarie organisation. Kommissionen kan dock, om man bedömer att detta inte räcker till, inrätta en så kallad krisenhet. Denna enhet får då ansvaret för att inhämta och utvärdera all relevant information och identifiera vilka möjligheter det finns att så effektivt och snabbt som möjligt förhindra eller undanröja risken för människors hälsa eller minska den till en godtagbar nivå, det vill säga samma uppgifter som åvilar Kommissionen i övriga fall. Krisenheten kan begära hjälp från någon offentlig eller privat person vars sakkunskaper den anser nödvändiga för att effektivt hantera krisen i fråga.

Såväl DG SANCO som EFSA kommunicerar sina slutsatser, åtgärder och andra erfarenheter, det vill säga utför riskkommunikation, sinsemellan och till allmänheten. Öppenhet skall i alla sammanhang präglade arbetet med livsmedelssäkerhet.

#### **4. Livsmedelskontrollen i ett antal olika länder**

Livsmedelskontrollen är organiserad på olika sätt inom EU och i ett antal länder i närområdet. Med ledning av utredningsdirektiven redovisas i det följande hur kontrollen är organiserad med utgångspunkt i följande förhållanden:

- De myndigheter och organisationer som medverkar i kontrollen.
- De huvudsakliga uppgifterna för respektive myndighet.
- Hur den operativa kontrollen är organiserad för hela livsmedelskedjan, det vill säga från produktion över beredning, bearbetning och distribution.
- I det fall att flera organ medverkar i livsmedelskontrollen redovisas i vad mån gränsdragningen mellan dessa myndigheter är tydlig.
- I vad mån är uppgifter som avser riskvärdering, riskhantering och kommunikation av riskerna fördelade på olika myndigheter.
- Är den samlade riskanalysen uppdelad med utgångspunkt i växtskydd, foder, djurhälsa och livsmedel.

- Bedriver de myndigheter som ansvarar för livsmedelskontrollen konkurrensutsatt verksamhet.
- I vilken omfattning bedriver myndigheterna forskning, och är denna forskning uppdelad på olika myndigheter efter några slags principer. Förekommer samarbete med reguljära FoU-institutioner.
- Bedrivs kontrollen gentemot företag av flera myndigheter eller sker en samordning i syfte att minimera kontakterna med företag och företagens rapporterings- och redovisningsskyldighet.

Utgångspunkterna för analysen är den landsprofil för respektive land som har upprättats av Kommissionens generaldirektorat för Hälso- och konsumentskydd, DG SANCO, och dess kontor för livsmedel och veterinärfrågor (FVO). FVO har i sin redovisning utgått från dokument och skrivelser från berört land samt företagit genomgångar på plats hos berörda myndigheter. En landsprofil består av tre delar:

Del 1 redovisar den övergripande myndighetsorganisationen och ansvarsfördelningen mellan departement i förhållande till de olika momenten i kontrollsystemet.

1. Del 2 innehåller en mer detaljerad redovisning och bedömning av i vad mån utfärdade rekommendationer har föranlett åtgärder.

Del 3 omfattar en översikt av de inspektioner som FVO genomfört i respektive land sedan 1999 och innehåller för vart och ett av de elva kontrollsystemen en bedömning av de framsteg som gjorts på basis av lämnade rekommendationer, framsteg som slutligen har granskats vid en heltäckande inspektion.

## **5. Finland**

### **5.1. Myndigheter och övergripande ansvarsfördelning**

Finland har fyra administrativa nivåer för livsmedels- och veterinärkontroll. Dessa är regeringsministerier, central kontrollmyndighet, länsstyrelserna samt kommuner.

På regeringsnivå har Jord- och skogsbruksministeriet den centrala rollen, med bland annat en avdelning för livsmedel och

hälsa inklusive central veterinärservice. Avdelningen bereder lagstiftning inom ett stort antal områden, såsom livsmedel och livsmedelssäkerhet, djurhälsa, medicinering och djurskydd, försöksdjur, veterinär gränskontroll, veterinärverksamhet, djurfoder, pesticider, växtskydd, utsädeskontroll, marknadsföring av utsäde, konstgödsel, rättigheter för växtframtagare, växtmaterial och lag om främjande av växtframtagning. Jord- och skogsbruksministeriets dominerande roll framgår av att i juni 2007 cirka 50 personer arbetade med livsmedelsfrågorna i vid mening, medan de övriga ministerierna tillsammans har knappt tio. Vissa frågor hanteras av Social- och hälsoministeriet, Handels- och industriministeriet samt Finansministeriet.

Livsmedelssäkerhetsverket, (Elintarviketurvallisuusvirasto, Evira) är den centrala myndigheten för livsmedelskedjans administration. Men uppgifter utförs också av Tullverket, Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral, Folkhälsoinstitutet och Läkemedelsverket.

På regional nivå utför länsstyrelser och Arbetskrafts- och näringscentraler vissa uppgifter och på lokal nivå kommuner.

## 5.2. Livsmedelssäkerhetsverket, Evira

Den direkt under regeringen underställda myndigheten för livsmedelskontroll, Livsmedelssäkerhetsverket, Evira, bildades den 1 maj 2006. I samband med att Evira bildades upphörde Livsmedelsverket, Forskningsanstalten för veterinärmedicin och livsmedel och Kontrollcentralen för växtproduktion. De uppgifter som dessa svarade för övertogs av Evira. Dessutom överfördes vissa uppgifter inklusive personal från Jord- och skogsbruksministeriet till den nya myndigheten. Inklusiva de regionala verksamheterna har Evira cirka 750 anställda.

Myndigheten ansvarar för det nationella programmet för livsmedelskontroll som täcker hela kedjan från jord till bord. (from farm to fork) Genomförandet av programmet åvilar ett antal myndigheter och inkluderar på nationell nivå även finska tullmyndigheten. Evira är organiserat i tre avdelningar<sup>2</sup>:

- Förvaltningsavdelningen, som i huvudsak svarar för intern administrativ service.

---

<sup>2</sup> Eviras organisations- och verksamhetsbeskrivning.

- Kontrollavdelningen, med uppgift att svara för i stort sett all kontrollverksamhet avseende såväl primärproduktion som livsmedelsberedning och veterinära frågor.
- Forsknings- och analysavdelningen, som täcker djursjukdomar, djurhälsa, fiskhälsa, växtskydd, växtanalyser, mikrobiologi, patologi, etc.

Dessa avdelningar leds av generaldirektören.

Riskvärdering och köttkontroll med övervakning är placerade i separata funktioner direkt under överdirektörens ledning.

Härutöver finns ett zoonoscentrum, samt funktioner för Djurhälsa och djurskydd, Livsmedelssäkerhet samt för Förutsättningar för växtproduktion och växtskydd.

Enligt den finska livsmedelslagen (Livsmedelslag 13.1.2006/23) har Evira bland annat följande uppgifter:

- Övergripande uppgift är att planera, styra, utveckla och verkställa livsmedelskontrollen nationellt. Dessutom skall Evira
- leda länsstyrelserna vid utvärderingen av kommunernas livsmedelskontroll,
- sörja för livsmedelskontrollen i stora slakterier<sup>3</sup> och livsmedelslokaler för hantering av kött och fisk i anslutning till slakterier,
- ansvara för planering och genomförande av den nationella övervakningen av främmande ämnen i livsmedel av animaliskt ursprung,
- på riksnivå ansvara för andra sådana uppgifter i anslutning till livsmedelskontrollen som kräver särskild sakkunskap,
- utvärdera riktlinjer för god praxis om livsmedelshygien,
- verka som den nationella kontaktpunkten i systemet för snabb varning<sup>4</sup>,
- svara för den riksomfattande informationen, riskkommunikationen och konsumentupplysningen.

<sup>3</sup> Stora slakterier slaktar mer än 1 000 djurenheter per år. Ett nötkreatur eller ett hovdjur är 1,0 djurenhet, svin 0,2 och får och getter 0,1 djurenhet. Renslakterier står under länsstyrelsernas tillsyn, små slakterier under kommunal tillsyn.

<sup>4</sup> RASFF, Rapid Alert System for Food and Feed.

Inom foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd har Evira motsvarande uppgifter.

Till Evira hör som nyss nämnts också en omfattande laboratorie- och forskningsverksamhet, som delvis är utlokaliserad (Kuopio, Uleåborg och Seinäjoki). Vid sidan härav har Tullverket ett eget laboratorium.

### **5.3. Tullverket**

Finska tullverket, som sorterar under Finansministeriet, svarar för importkontroll av livsmedel och växter. Kontroller genomförs i huvudsak i importföretagets lagerlokaler, innan varan har nått ut på marknaden, och i enlighet med tullens kontrollplan, som är framtagen i samarbete med Evira. Analyser sker i egna laboratorier. Vad gäller växtskydd granskas dokument avseende ryskt virke, samt frukt, grönsaker och förpackningsmaterial av trä från tredje land. Likaså kontrolleras import av bekämpningsmedel, foder, tillväxtfrämjande ämnen och gödselmedel.

### **5.4. Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral**

Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral sorterar under Social- och hälsoministeriet. Verksamheten omfattar kontroll över alkohollagen, kemikalielagen, tobakslagen, hälsoskyddslagen och gentekniklagen. Myndigheten för ett produktregister över kemikalier. Inom ramen för hälsoskyddslagen är produkttillsynscentralen sakkunnigmyndighet och utvecklar bedömningsmetoder för hälsorisker med anknytning till livsmiljön och svarar för riskhantering. Myndigheten lämnar anvisningar om exempelvis kvalitetskrav för dricksvatten, badvatten, avfallshantering samt om andra hygienkrav som rör livsmiljön. Vidare lämnar myndigheten anvisningar till länsstyrelserna i deras arbete inom ramen för hälsoskyddslagen. Produkttillsynscentralen är även kontrollmyndighet för genmodifierade organismer.

### **5.5. Folkhälsoinstitutet**

Med anknytning till de områden som har anknytning till livsmedelssäkerhet, särskilt smittsamma sjukdomar, svarar Folkhälso-

institutet för uppgifter inom området infektionsepidemiologi och smittskydd, vari ingår att kartlägga förekomst av smittsamma sjukdomar, epidemier och epidemimisstankar, samt göra riskbedömningar. Man är nationell koordinator för uppföljningssamarbetet för smittsamma sjukdomar inom EU. Inom avdelningen för bakterie- och inflammationssjukdomar bedrivs bland annat verksamhet med syfte att befrämja hälsa och förhindra sjukdomar genom att klarlägga och påverka de faktorer som påverkar spridning av mikrober och interaktion mellan mikrober och människa. Avdelningen för virussjukdomar bedriver forskning om bakterier och virus, särskilt om hur sjukdomar och epidemier orsakas hos människan och befolkningsgrupper.

### **5.6. Läkemedelsverket**

Läkemedelsverket svarar för att kontrollera och godkänna nya mediciner och läkemedel, däribland veterinärmedicin, liksom för löpande kontroll av tidigare godkända mediciner.

### **5.7. Länsstyrelserna**

På regional nivå har länsstyrelserna det övergripande ansvaret. I stort sett motsvarar länsstyrelsernas uppgifter på regional nivå de som Evira svarar för nationellt. Bland länsstyrelsernas uppgifter ingår livsmedelskontroll, djurhälsa, säkerställande av tillgång till veterinärvården inom respektive län, övervakning av medicinsk behandling av djur, kontroll av behandling av animaliska biprodukter, med mera. Länsstyrelserna för också djurförmedlarregister.

Bedömning och uppföljning av livsmedelskontrollen i kommunerna intar en central plats i länsstyrelsernas uppgifter med omfattande och detaljerade genomgångar av hur kontrollen organiseras, genomförs och dokumenteras, liksom att förslag till utveckling och förbättringar lämnas.

Totala antalet som arbetar med livsmedelskontroll vid länsstyrelserna uppgick i juni 2007 till 42 personer.

## 5.8. Arbetskrafts- och näringscentralerna

Arbetskrafts- och näringscentralerna (TE-centralerna) är statliga, regionala tjänste- och utvecklingscentra med uppgift att stödja och handleda företag i alla utvecklingskedan, svara för regional arbetskraftspolitik samt främja landsbygdens utveckling. TE-centralerna svarar på uppdrag av Evira för regional kontroll avseende ekologisk produktion, växtskydd, ursprung och plantmaterial, handelsnormer för frukt och grönsaker, användning av och handel med bekämpningsmedel, foderkvalitet, -beredning och -import, gödselmedel i enlighet med gödselmedellagen, samt spannmålskvalitet och spannmålsintervention. Härtill för TE-centralerna register för nötkreatur, svin, får och getter, samt över vattenbruk. Vid centralerna avser 33 befattningar frågor som rör livsmedelskontroll.

## 5.9. Kommunerna

En kommun svarar för tillsyn och kontroll inom sitt område, lämnar råd och anvisningar till livsmedelsföretagare och konsumenter samt informerar i frågor som hänför sig till tillämpningsområdet för livsmedelslagen. Vidare rapporterar kommunerna om sin verksamhet och sina iakttagelser till länsstyrelsen och Evira, samt bistår de statliga myndigheterna i verkställandet av det nationella programmet för kontroll och tillsyn.

TVå eller flera kommuner kan samordna sin kontroll i en gemensam kontrollmyndighet. Motivet är naturligtvis att ett område skall bli tillräckligt stort för att kontrollen skall kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Emellertid noteras att de kommunala myndigheterna inte alltid kan tillhandahålla de resurser som erfordras för att nå målen för en tillfredsställande kontroll.

Vad gäller livsmedelskontrollens fältarbete har kommunerna en betydande uppgift, då nästan 300 personer arbetar med frågorna.

Kontrollen är sålunda ordnad i en sammanhållen kedja med en tydlig hierarki där Evira har det övergripande verkställighetsansvaret, men där det samtidigt finns en förhållandevis omfattande delegering till regional och lokal nivå. Det finns dock smärre undantag i den samlade tillsynen och kontrollen. Tullverket svarar bland annat för import- och exportkontroll av ursprung och överensstämmelser med livsmedelsbestämmelserna vad gäller livsmedel av icke-animalskt ursprung. Dessa uppgifter skiljer sig principiellt inte från an-



nan gränskontroll. Gränsveterinärerna svarar för gränskontroll av livsmedel av animaliskt ursprung.

### 5.10. Finsk summering

Evira, Livsmedelssäkerhetsverket, har en mycket framträdande roll i att leda, samordna och utforma den samlade kontrollen. Med ett enda undantag – godkännande av veterinärmedicin – svarar Evira för eller deltar tillsammans med annan myndighet för samordning och genomförande av kontrollen. Länsstyrelserna har också en förhållandevis aktiv roll i att dra upp riktlinjerna regionalt för kontrollen.

Vad gäller den operativa kontrollen svarar tre parter för de flesta uppgifterna: Evira, länsstyrelserna och kommunerna, på central, regional respektive lokal nivå. Vissa undantag finns i form av Tullverket i samband med gränspassager, Läke- medelsverket vid godkännande av medicin, samt TE-centralerna inom främst växtskyddsområdet.

Evira svarar också för en dominerande del vad gäller laboratorieundersökningar och analyser, förutom att Tullverket upprätthåller ”gränslaboratorier” och att Folkhälsoinstitutet kan gå in i samband med foderanalyser och medicinrester.

Vad gäller riskvärdering, riskhantering och kommunikation av riskerna kan vidare konstateras att Evira har ett i det närmaste komplett ansvar, även om ministeriet också har ett visst ansvar. Till Evira rapporterar exempelvis kommuner och länsstyrelser sina iakttagelser. Evira analyserar riskerna, bland annat med hjälp av en över landet lokaliserad laboratorieverksamhet, beslutar om och vidtar nödvändiga åtgärder, och kommunicerar dessa med allmänhet och andra myndigheter. Kontrollavdelningen och Forsknings- och analysavdelningen hos Evira, som svarar för att ta fram sakunderlaget beträffande förekomsten av risker, sorterar som nämnts under generaldirektören, medan riskvärderingen sorterar direkt under överdirektören. Den efterföljande riskhanteringen sker därefter under generaldirektören. På så sätt uppnås att riskvärderingen är skild från den efterföljande riskhanteringen.

Evira är också, som framgått av livsmedelslagen, nationell kontaktpunkt för systemet med snabb varning, en uppgift som fullgörs av kommunikationsfunktionen.

Instruktionen för Evira<sup>5</sup> föreskriver att myndigheten skall svara för vetenskaplig forskning samt övriga undersökningar och utredningar. Enligt livsmedelslagen skall Evira också svara för den riksomfattande informationen, riskkommunikationen och konsumentupplysningen.

Evira får enligt sin instruktion<sup>6</sup> ingå avtal om uppgifter som anknyter till verksamheten och om undersökningar som gäller ansvarsområdet samt om samarbete för genomförandet av forskningsprogram. Myndigheten kan också på beställning utföra utredningar och undersökningar samt svara för andra sakkunnigtjänster inom sitt ansvarsområde.

Det kontrollinriktade forsknings- och utvecklingsarbetet bedrivs i huvudsak av Evira, i dess forsknings- och analysavdelning. Inom avdelningen finns enheter för djursjukdomsbakteriologi, djursjukdomsvirologi, fisk- och vilthälsa, växtanalyser, kemi, toxicologi, mikrobiologi, patologi och djurhälsa. Som tidigare har nämnts finns också tre forskningsenheter utlokaliserade till Kuopio, Uleåborg och Seinäjoki. Evira svarar för det nationella referenslaboratoriet avseende djursjukdomar, livsmedel och foder med undantag för de uppgifter som genomförs av Tullverket och Folkhälsoinstitutet. Härtill ansvarar Evira för vetenskaplig riskbedömning, riskkommunikation och vetenskaplig forskning kring djurhälsa, djurskydd och livsmedelssäkerhet.

---

<sup>5</sup> Lag om Livsmedelssäkerhetsverket 13.1.2006/25.

<sup>6</sup> Lag om Livsmedelssäkerhetsverket 13.1.2006/25, § 6.

## 6. Danmark

### 6.1 Myndigheter och övergripande ansvarsfördelning

På regeringsnivå har Ministeriet för livsmedel, jordbruk och fiskeri det huvudsakliga och övergripande ansvaret för livsmedelssäkerhet. Livsmedelsstyrelsen (Fødevarestyrelsen) har det huvudsakliga ansvaret för kontrollen, av alla delar i livsmedelskedjan.

### 6.2 Livsmedelsstyrelsen

Livsmedelsstyrelsen består av ett huvudkontor och tre regionala veterinär- och livsmedelskontrollmyndigheter. Huvudkontoret svarar för utveckling av policy och samordning. I samråd med de regionala myndigheterna utarbetas föreskrifter och tillhörande riktlinjer, fastställs övergripande prioriteringar, utarbetas riktlinjer för kontroll, samordnas kontrollförfarandet, samt vidmakthålls ett gemensamt register som förser såväl den centrala administrationen som de regionala myndigheterna med nödvändig samlad information samt organiseras slutligen landsomfattande insatser.

Livsmedelsstyrelsens huvudkontor består av tolv avdelningar varav åtta har uppgifter som direkt omfattar frågor om livsmedel, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd. Totala antalet anställda vid huvudkontoret uppgick i början av 2007 till cirka 330 personer, varav nedan nämnda avdelningar hade mellan 20 och 40 anställda vardera.

#### *Avdelningen för djurhälsa*

Övervakar och bekämpar allvarliga djursjukdomar såsom mul- och klövsjuka, newcastlesjuka och en rad andra sjukdomar inklusive zoonoser, samt för besättnings- och djurregister. Härtill svarar enheten för veterinärberedskap i händelse av misstänkta eller inträffade utbrott av sjukdomar. Till stöd för denna verksamhet finns ett datorbaserat informationssystem som också betjänar handeln med djur. Vidare ingår bland uppgifterna att godkänna djurparker och jordbruk öppna för allmänheten.

#### *Avdelningen för samordning av tillsyn*

Här fastläggs bland annat kontrollprinciper och kontrollstrategier med avseende på veterinär- och livsmedelskontroll generellt, inklusive utveckling av metoder för de regionala centra för att garantera enhetlighet i kontrollen, anvisningar rörande allmänna kontrollfrå-

gor samt överinseende av de regionala veterinär- och livsmedelsenheter. Man följer vidare upp kontroll utförd i regionerna, samordnar de regionala laboratorier och gemensamma laboratorieprojekt, publicerar resultat från genomförd kontroll, samt insamlar och bearbetar data från den kontroll som gjorts av de regionala enheterna.

#### *Avdelningen för internationell handel*

Uppgifterna består bland annat av kontroll av handel inklusive import och export av levande djur, sperma, ägg, embryon, födoämnen och resande med sällskapsdjur. Man utfärdar vidare exportcertifikat och listar företag certifierade för export till tredje länder. Man planlägger och organiserar inspektioner från andra länder och samordnar myndighetens uppgifter på Grönland.

#### *Avdelningen för mikrobiologisk livsmedels säkerhet, hygien och zoonoskontroll.*

Här ingår strategisk och åtgärdsinriktad planering för att bekämpa patogener såsom campylobakter och salmonella i livsmedel och besättningar, förekomst av mikrobiologiska föroreningar, spårning av infektionskedjor i händelse av livsmedelsburna sjukdomar, etc. Vidare omfattar verksamheter uppgifter om hygien hos livsmedelsberedande företag, utbildning i hygien, godkännande och registrering av livsmedelsföretag, BSE och TSE, uppföljning av zoonoser och register härför.

Ett omfattande område för avdelningen är den varningsfunktion som träder i kraft i samband med livsmedelskriser. Man samordnar insatserna, drar igång eller avblåser systemet för snabba varningar för livsmedel och foder (Rapid Alert System for Food and Feed), samordnar det nationella arbetet med livsmedelsberedskap inklusive tillhörande planering, svarar för en fortlöpande bedömning av sårbarhet samt varnar allmänheten. Avdelningen är också nationell och internationell kontaktpunkt för systemet för snabba varningar.

#### *Avdelningen för livsmedels säkerhet avseende kemikalier, djurskydd och veterinärmedicin*

Uppgifterna omfattar bland annat kontroll av hur veterinärmedicin används inklusive besättningshälsa och här finns en särskild grupp för övervakning av otillåten användning av mediciner. Vidare licensieras veterinärer. Inom kemikalieområdet ingår att klarlägga förekomst av olika livsmedelsföroreningar såsom tungmetaller, bekämpningsmedel, medicinrester och organiska och andra miljö-

föroreningar, påverkan av material, rengörings- och desinfektionsmedel som kommer i kontakt med livsmedel, med mera, samt spårning när icke önskvärda substanser förekommer.

*Avdelningen för livsmedelskvalitet och livsmedelsteknik samt marknadsföring av livsmedel*

Kontrollen omfattar organiska livsmedel och andra produkter, standarder och normer, genetisk modifiering och bestrålning av födoämnen. Vidare övervakas tillsatser inklusive aromer och enzymer, marknadsföring av livsmedel inklusive missvisande information, märkning av livsmedel, geografiskt ursprung och uppgifter om härkomst och specifikationer.

*Avdelningen för näringsupplysning*

Avdelningen skall främja goda matvanor hos barn och vuxna, verka förebyggande vad gäller fetma hos barn och vuxna, i samarbete med Hälsovårdsstyrelsen verka förebyggande vad gäller fetma hos barn och vuxna, samt tillhandahålla särskilt utformad information till befolkningsgrupper med speciella kostbehov.

*Avdelningen för juridik och internationell samordning*

Avdelningen samordnar samtliga frågor som rör internationella och överstatliga organisationer såsom EU, nordiskt samarbete och Codex Alimentarius. Man svarar för juridisk service till myndigheten inklusive de regionala kontoren, med mera, liksom för frågor som behandlas av EU-domstolen och annan information i anslutning härtill.

Härutöver finns avdelningar för ekonomi, personal, IT, information och ett ledningssekretariat.

På regionala nivå svarar tre regionala självständiga myndigheter för den operativa kontrollen. De står i direkt kontakt med konsumenter, företag, veterinärer och djurägare inom respektive region. De fungerar också som nav i händelse av utbrott av smittosamma djursjukdomar. Varje regional myndighet består av en enhet för djurhälsa, 2–4 kontor för kontroll och verkställighet, ett laboratorium samt ett sekretariat. Totalt har regionerna cirka 1 400 anställda, vilket innebär att hela Livsmedelsstyrelsen har drygt 1 700 anställda.

Sambandet och samarbetet mellan Fødevestyrelsen och de regionala myndigheterna och mellan dessa omfattande och varia-

tionsrikt<sup>7</sup>. Aktiviteter samordnas av expertgrupper, bilaterala möten, telefonkonferenser, Intranet och ett stort antal informella kontakter. Tyngdpunkten personellt ligger också ute i regionerna, som tillsammans har cirka 1 400 årsarbetare, i jämförelse med den centrala myndighetens cirka 330 årsarbetare.

### 6.3 Livsmedelsinstitutet

Det danska Livsmedelsinstitutet (Fødevareinstitutet) med avdelningar för Livsmedelskemi, Toxikologi och riskbedömning, Mikrobiologi och riskbedömning samt Näringslära bedriver forskning inom bland annat näringslära, något som i sin tur ligger till grund för Livsmedelsstyrelsens rekommendationer och råd till allmänheten. Livsmedelsinstitutet svarar också för Zoonoscentrumet och ingår i den nationella beredskapsplaneringen för livsmedelsburna sjukdomar. Detta centrum är också danskt referenslaboratorium i samband med zoonoser inom EU, samverkar inom området med EFSA, är EU:s referenslaboratorium för mikrobiologisk resistens och bekämpningsmedel i spannmål samt WHO:s samordningscentrum för mikrobiologisk resistens och livsmedelsburna patogener. Institutets uppgifter som nationellt referenslaboratorium omfattar ett stort antal områden från mjölk och mjölkprodukter, förekomst av salmonella till rester av bekämpningsmedel i spannmål, tungmetaller, mykotoxiner och förekomst av dioxiner och PCB i livsmedel och foder.

### 6.4 Veterinärinstitutet

Veterinärinstitutets verksamhet omfattar avdelningarna Veterinärdiagnostik och forskning, Virologi samt Höns, fisk och pälsdjur. Avdelningarna ingår i den danska beredskapsplaneringen för djursjukdomar. Institutet är också samordningscentrum för forskning och utbildning inom djurhälsodiagnostik och kontrollsystem, och bedriver forskning inom bland annat epidemiska djursjukdomar. Myndigheten svarar vidare för nationellt referenslaboratorium för en rad smittsamma djursjukdomar såsom klassisk svinpest, fågel-

---

<sup>7</sup> Contry profile of Denmark. On food and feed safety, animal health, animal welfare and plant health. Health & Consumer Protection Directorate General, Directorate F – Food and Veterinary Office, januari 2007.

influenta, bluetongue, mul- och klövsjuka samt fisksjukdomar och parasiter.

### 6.5 Dianova

Dianova är en affärsdrivande verksamhet med bland annat försäljning av analystjänster från Livsmedelsinstitutet och Veterinärinstitutet samt serum och vacciner.

### 6.6 Växtdirektoratet

Växtdirektoratets (Plantedirektoratet) uppgifter är att granska utsäde, foder, växter, potatis och i samband därmed kontrollera kvalitet och sundhet hos växter, frukt och andra vegetabilier liksom användning av konstgödsel, tillämpningen av EU:s jordbrukspolitik, ekologisk odling, med mera. Uppgifterna genomförs på delegation av Livsmedelsstyrelsen. Direktoratet fungerar också som kunskapscentrum inom sina områden gentemot andra myndigheter, näringsliv och organisationer, och erbjuder utbildning inom utsädescertifiering och utsädesanalys. Genom ett antal rådgivande kommittéer bedrivs samarbete med andra myndigheter. Till sitt förfogande har man vidare ett laboratorium.

I myndigheten ingår sex distrikt som genomför kontroller hos företag och jordbrukare med ledning av anvisningar och prioriteringar från huvudkontoret.

### 6.7 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet sorterar under Ministeriet för livsmedel, jordbruk och fiske. Direktoratet övervakar och kontrollerar havsfiske, landning av fisk och sötvattensfiske, något som omfattar såväl kommersiellt som fritidsfiske. På uppdrag av Livsmedelsstyrelsen genomförs bland annat hygienisk granskning av fiskefartyg, kontroll av kvalitet och hygien vid landning av färsk fisk från EU och tredje land, samt vid fiskeauktioner. Till organisationen hör två inspektorat med sju regionala kontor, samt fyra övervakningsfartyg. Riskbedömning görs vid ett av de lokala kontoren.

## 6.8 Några andra organisationer med anknytning till livsmedelsområdet

Universitetet i Århus, fakulteten för jordbruksvetenskap, som i januari 2007 införlivade institutionen för jordbruksvetenskap vid Danska institutet för jordbruksvetenskap, bedriver en omfattande forskning med anknytning till livsmedelsområdet.

Miljöstyrelsen svarar för bland annat verksamhet till skydd för vatten, jord och luft. Med anslutning till livsmedelsområdet svarar myndigheten för kontroll av marknadsföring och användning av bekämpningsmedel, och granskar och godkänner pesticider och biocider. I uppgifterna ingår även att bedriva forskning på området samt att svara för riskbedömning av nya och befintliga kemiska substanser.

Danmarks Miljöundersökningar bedriver bland annat tillämpad forskning inom miljöområdet och bygger upp en vetenskaplig databas som underlag för beslut inom området.

Läkemedelsstyrelsen godkänner och utövar kontroll av läkemedel, läkemedelsföretag och apotek. Häri ingår läkemedel för veterinärt bruk.

## 6.9 Dansk summering

Livsmedelsstyrelsen har det samlade ansvaret för kontrollen. Inom foder- och växtskyddsområdet svarar Växtdirektoratet på delegation från Livsmedelsstyrelsen för kontroll.

Genmodifierade organismer (GMO) kontrolleras, beroende på om det är fråga om växter eller djur, av Växtdirektoratet eller Livsmedelsstyrelsen.

Läkemedelsstyrelsen och Miljöstyrelsen har uppgifter vad gäller att godkänna läkemedel och bekämpningsmedel.

Det kan vidare konstateras att riskvärderingen genomgående ligger skild från de myndigheter som svarar för kontrollen. I huvudsak är det Livsmedelsinstitutet och Veterinärinstitutet som värderar förekommande risker, den är alltså tydligt skild från själva kontrollverksamheten. Om riskvärderingen leder till slutsatsen att åtgärder måste vidtas, återgår frågan så att säga till den organisation som i första skedet väckt den. Sålunda har Livsmedelsstyrelsen och de till den hörande regionala enheterna i uppgift att hantera och kommunicera riskerna. Livsmedelsstyrelsen kan snabbt mobilisera



insatsgrupper för att på gårdsnivå eller annan plats vidta nödvändiga åtgärder, exempelvis isolering av besättningar där smittsamma djursjukdomar påträffats. Vidare svarar Livsmedelsstyrelsen för systemet för snabb varning avseende livsmedel och foder. Hanteringen av riskanalysen, förutom själva riskvärderingen, är i övrigt uppdelad enligt den fördelning som gäller för kontrollen.

Förekomsten av konkurrensutsatt verksamhet är begränsad. Som framgått ovan har ett särskilt aktiebolag, Dianova, bildats för försäljning av bland annat analystjänster, sera och vacciner.

Forskningen inom livsmedelsområdet bedrivs hos flera organ, varav följande kan nämnas:

- Veterinärinstitutet bedriver forskning inom området för djursjukdomar, särskilt smittsamma sjukdomar.
- Livsmedelsinstitutet forskar inom livsmedelssäkerhet och nutrition, vilket i sin tur ligger till grund för Livsmedelsstyrelsens rekommendationer.
- Universitet i Århus bedriver en omfattande forskning inom de agrara näringarna och har fem forskningsstationer och fyra försöksanläggningar lokaliserade till olika platser i Danmark.
- Miljöstyrelsen bedriver forskning inom kemikalie- och pesticidområdet i syfte att kunna bedöma riskerna med nya och befintliga kemikalier.
- Danmarks Miljöundersökningar bedriver som nämnts tillämpad och strategisk forskning i syfte att skapa underlag för bedömningar på miljöområdet. De vetenskapliga insatserna är uppdelade på åtta avdelningar.

## **7. Belgien**

### **7.1 Övergripande ansvarsfördelning**

Belgien är en federal statsbildning med den federala staten, de tre språkgrupperna och regionerna på den högsta nivån, jämbördiga från konstitutionell utgångspunkt, men har makt och ansvar på skilda områden. Generellt utövar staten sin kompetens på alla områden av allmänt intresse, bland annat inom folkhälsoområdet

inklusive livsmedel, livsmedelssäkerhet, djurhälsa, djurskydd, växtskydd, med mera.

Provinserna utgör den andra nivån med ansvar för vad som inte täcks av den federala staten, språkgrupperna, regionerna eller kommunerna. Antalet provinser är elva, men i huvudstadsregionen Bryssel fullgörs i stort sett alla provinsåtaganden av regioninstitutionerna.

Närmare 600 kommuner utgör den tredje nivån. Beroende på vilka sakområden det gäller, utövas deras befogenheter under överinseende av staten, språkgruppen eller regionen.

De avgörande organen inom områdena för livsmedels- och fodersäkerhet, djurhälsa, djurskydd och växthälsa är Federala tjänsten för folkhälsa, livsmedelssäkerhet och miljö (Federal Public Service för Health, Food Chain Safety and Environment, FPS) och Federala myndigheten för livsmedelssäkerhet (Federal Agency for the Safety of the Food Chain, FASFC). FPS har i huvudsak beredningsansvar för lagstiftning och standarder. FASFC kontrollerar att lagstiftning och normer efterlevs av samtliga aktörer i hela livsmedelskedjan. Formella konsultationer mellan FPS och FASFC sker månatligen eller oftare om så erfordras.

## 7.2 Närmare om FPS:s uppgifter

FPS sorterar formellt under departementet för sociala frågor, folkhälsa och miljö och jordbruksdepartementet. Två vetenskapliga organ knutna till FPS svarar för forskning i politikstödande frågor, Veterinär och jordbrukskemikaliska forskningscentrumet och Vetenskapsinstitutet för folkhälsa. Höga hälsorådet är ett vetenskapligt rådgivande organ.

FPS är organiserat i fyra avdelningar, varav två är av särskilt intresse i sammanhanget. Avdelning fyra (djur, växter och livsmedel) svarar för politikutformning och kvalitetsfrågor avseende alla produkter i olika skeden av livsmedelskedjan. Avdelningen ansvarar också för djurskydds-, tobaks- och kosmetikafrågor. Dess fem divisioner svarar i sin tur för bekämpningsmedel och konstgödsel, hälsofrågor avseende djur och växter, födoämnen, foderråvaror och andra konsumtionsvaror, djurskydd och CITES, samt kontroll avseende andra konsumtionsvaror, djurskydd och animala biprodukter.

Avdelning fem svarar för policy, auktorisation och särskilda kontroller i samband med att kemikalier introduceras på marknaden.

Höga Hälsorådet är en till FPS rådgivande instans. Det svarar för oberoende rådgivning och fungerar som förbindelse mellan regeringen och vetenskapen vad gäller folkhälsa. Inom livsmedelsområdet arbetar rådet med frågor som rör

- Kemikaliska miljöfaktorer som kemikalier, föroreningar, biocider, och pesticider.
- Näringsprocessen inklusive hälsosam mat, tillsatser, förpackningar, nya livsmedel, föroreningar, mikrobiologi, etc.
- Biologiska problemställningar avseende infektionssjukdomar, vacciner och hygienfrågor.

Hälsorådet består av en styrelse med upp till 90 experter, utsedda av kungen, och stöds av en vetenskaplig och administrativ stab och externa specialister. Styrelsen tar ställning till råd och rekommendationer från specialistgrupperna.

Till FPS är också knutet Vetenskapliga folkhälsoinstitutet (Scientific Institute of Public Health), med forskning om och övervakning av smittsamma och icke smittsamma sjukdomar. Institutet bekräftar federala produktnormer för livsmedel, farmaceutika, och vacciner samt utför riskbedömningar avseende kemikalier och genmodifierade organismer. Verksamheten är organiserad i fyra avdelningar: (mikrobiologi, farmabromatologi<sup>8</sup>, epidemiologi, och toxikologi) samt inrymmer Pasteurinstitutet. Institutets personalstyrka är drygt 500 personer, varav en tredjedel är forskare.

Veterinär- och jordbrukskemikaliska forskningscentrumet är likaså knutet till FPS, och medverkar till politikutformningen genom forskning, expertråd samt genom att tillhandahålla tjänster inom relevanta områden, såväl nationellt som internationellt. Centrumets kärnverksamheter är inom epidemier, endemiska och uppkommande smittsamma djursjukdomar, zoonoser och uppkommande smittsamma sjukdomar som hotar folkhälsan, rester, föroreningar, GMO och miljöfrågor med avseende på säkra livsmedel, samt molekylär epidemiologi.

---

<sup>8</sup> Medicinsk näringslära.

Centrumet utvecklar också diagnostiska och profylaktiska metoder för bekämpning av djursjukdomar, bedriver forskning inom veterinärmedicin och jordbrukskemi, fungerar som referenslaboratorium för djursjukdomar, samordnar och godkänner diagnostik som används av andra certifierade laboratorier i samarbete med FASFC, med mera. Personalstyrkan uppgår till cirka 100 forskare och tekniker.

### 7.3 Federala myndigheten för säker livsmedelskedja

FASFC bildades år 2000 och sorterar under hälsodepartementet. Myndigheten svarar för kontrollen inom hela livsmedelsområdet, från råvaror via produktion, beredning, förvaring, transporter, försäljning samt import och export av livsmedel och råvaror härtill. Vidare utfärdar FASFC certifikat, godkännanden och tillstånd för verksamhet som omfattar livsmedel, utvecklar spårnings- och identifieringssystem för livsmedel och råvaror samt ansvarar för djurhälsa och växthälsa. Förutom sina kontroll- och tillståndsuppgifter tillhandahåller FASFC vetenskaplig rådgivning beträffande risker om livsmedel, informerar om säker mat och hur man förebygger problem i livsmedelshanteringen. Man svarar också för information till allmänheten.

FASFC är organiserat i fyra avdelningar (DG) varav kontrollavdelningens uppgifter är policy avseende kontrollmetoder och kontrollprogram för hälsoskydd i vid mening. Avdelningen utvecklar metoder för spårbarhet och identifiering. Den tar fram förslag till föreskrifter som omfattar bland annat hygien och djurhälsa. Avdelningen leds av en chef som till sitt ledningsstöd har två samordnare, en för den flamländska regionen och en för den vallonska.

Den offentliga kontrollen är organiserad genom provinsernas 13 kontrollenheter, som sorterar under och rapporterar till den centrala myndighetens kontrollavdelning. Inom provinsernas kontrollenheter ingår inspektörer och kontrollanter inom någon av tre sektioner:

Primärproduktion

Beredning och förädling

Distribution

En ledningsgrupp bestående av chefen för kontrollavdelningen, de två samordnarna och de elva cheferna för provinskontoren träffas månatligen för att säkerställa enhetlighet, erfarenhetsutbyte, etc.

Till kontrollavdelningen hör också en nationell enhet för att undersöka bedrägerier, exempelvis falsk varubeteckning, olaglig handel med kött, och felaktigheter beträffande identifiering, registrering och hormoner. Denna undersökningsgrupp består bland annat av sex veterinärer, två jordbrukstekniker och tre andra tekniska experter.

Laboratorieavdelningen består av ett centralt kontor som samordnar alla analysaktiviteter som utförs av egna och externa laboratorier. Inom FASFC finns fem federala laboratorier, vart och ett med viss specialisering. Härutöver utnyttjas ett stort nätverk av externa, godkända, laboratorier. I sin tur stöds detta nätverk av referenslaboratorier tekniskt och vetenskapligt som är specialiserade inom väl definierade områden.

Till stöd för FASFC finns vidare en vetenskaplig kommitté som bland annat har en viktig uppgift vid riskvärdering. Kommittén består av 20 ledamöter och svarar för oberoende bedömningar antingen på eget initiativ eller på begäran av FASFC eller hälsoministern. Dess primära uppgift är att definiera problemområden och lämna råd om hur dessa kan lösas. Kommittén har tillgång till all information inom FASFC och måste konsulteras om alla legala förslag som hänför sig till riskbedömning och riskhantering.

Den rådgivande kommittén består av intressenter från hela livsmedelskedjan. Ledamöterna representerar konsumentorganisationer, jordbrukssektorn, ekologisk produktion, foderproducenter, livsmedelsindustrin, handeln, den federala regeringen och regionala regeringar.

Den belgiska kontrollmyndigheten hade under år 2006 totalt drygt 1 300 anställda, motsvarande nära 1 170 årsarbetare.

#### 7.4 Tullverket

Tullverket består av en central myndighet och sex regionala kontor. Uppgiften inom livsmedelsområdet är att granska och undersöka varor innan de godkänns för införsel från tredje land. Om hälsorisk bedöms finnas skall Tullverket kontakta och informera närmaste provinskontor hos FASFC.

## 7.5 Den federala myndigheten för mediciner och hälsoprodukter

Den federala myndigheten för mediciner och hälsoprodukter ("Medicinalverket") inledde sin verksamhet i januari 2007. Uppdraget består i att garantera kvalitet, säkerhet och effektivitet hos mediciner, från design till användning och i samtliga sammanhang som inbegriper, blod, vävnader och celler. Myndigheten svarar således för kontroll med avseende på medikamenter för humant och veterinärt bruk, inklusive råvaror för sådana. Vidare godkänner man, utövar kontroll av, följer upp och värderar kliniska studier. Myndigheten sorterar under hälsodepartementet.

## 7.6 Belgien i summering

FPS, den federala myndigheten, har huvudansvaret för politik och övergripande riktlinjer för den samlade livsmedelssäkerheten. I flera fall är dock FASFC medverkande, vilket tar sig uttryck i gemensamma överläggningar mellan de två organen. FASFC har i vissa fall ett självständigt ansvar för det första steget i kontrollkedjan. Det enda tillfälle då ingen av dessa två instanser medverkar är vid godkännande av veterinärmedicin, medicinalverket svarar då för uppgiften.

I nästa moment, samordning av och regler för kontroll, är så gott som undantagslöst FASFC den myndighet som har ansvaret.

Den operativa kontrollen sköts med enstaka undantag (import av vegetabilier och växtskyddsfrågor) av FASFC:s provinskontor.

Laboratorieresurserna är dels FASFC:s egna, dels externa godkända laboratorier, som är i stort sett de enda förekommande privata aktörerna i livsmedelskontrollen.

Riskvärdering, riskhantering och riskkommunikation är inte entydigt delade på olika myndigheter. Den till FPS knutna Vetenskapliga kommittén har som framgått som främsta uppgift att värdera risker, men samtidigt medverkar den operativa myndigheten, FASFC, i stort sett genomgående i uppgiften. FASFC är också det organ som hanterar riskerna och kommunicerar dem till allmänheten. Det innebär att myndigheten har omfattande uppgifter när det gäller livsmedelskontrollen, man hämtar in underlag på fältet genom sina provinskontor, när skäl finns för att närmare

analysera vad som påträffats görs bedömningar av eventuella risker, och man vidtar åtgärder om bedömningen leder till denna slutsats.

I konsekvens med den dominerande ställning som FASFC har, ligger också det mesta av hanteringen av riskfrågorna för växtskydd, foder, djurhälsa och livsmedel hos denna myndighet. Endast i fråga om djurskydd står FASFC vid sidan om. I stället svarar FPS för riskbedömningen.

FASFC har fem egna laboratorier. Man anlitar i hög grad externa godkända laboratorier. Under år 2006 fanns 52 externa, godkända, laboratorier. Det kan noteras att FASFC stödjer de externa laboratorierna i deras kvalitetsarbete, kompetensutveckling, med mera. Inom forskningsfältet tar de aktörer som här nämnts också emot uppdrag vid sidan av de anslag som kommer dem till del, något som kan innebära konkurrens med kommersiella aktörer.

Kontrollmyndigheterna bedriver inte någon egen forskning, utan stället stöder man sig på externa FoU-institutioner. Det gäller exempelvis Vetenskapliga folkhälsoinstitutet, som är en fristående verksamhet under Federala folkhälsodepartementet.

Genom att FASFC har en så genomgripande uppgift inom hela kontrollkedjan, minimeras antalet olika kontakter gentemot kontrollobjekten. Primärt är det provinskontoren som svarar för alla kontakter. Vidare kan nämnas att FASFC har ett nära samarbete med Banque Carrefour des Entreprises (BCE) och när det är möjligt också med andra databasinnehavare<sup>9</sup>. När ett företag kontaktar BCE i ett affärsärende och det visar sig att verksamheten omfattas av livsmedelskontroll informeras företaget om förutsättningar, villkor och skyldigheter gentemot FASFC.

Slutligen kan nämnas att FASFC under 2007 har infört Smiley-begreppet i belgiska livsmedelsnäringar. Systemet, som bygger på frivillighet och kräver en godkänd egenkontroll hos den enskilde företagaren, innebär att resultatet av extern kontroll skall tydliggöras hos företaget, så att konsumenten kan ta del av dekaler eller annan skyltning som visar hur företagaren sköter sin livsmedelshandling. Hög kvalitet och säkra livsmedel resulterar i en glad gubbe, och tvärtom.

---

<sup>9</sup> Facts and Figures. The Belgian Food Safety Agency in 2006.

## 8. Norge

### 8.1 Övergripande ansvarsfördelning

### 8.2 Mattilsynet

Norge sammanförde den 1 januari 2004 i stort sett hela sin nomenklatur och kontroll inom livsmedelskedjan till en enda myndighet, Statens tillsyn för planter, fisk, djur och näringsmedel, i fortsättningen den norska kortformen Mattilsynet. Den nya myndigheten för livsmedelsäkerhet har skapats genom att till Mattilsynet föra Lantbrukstilsynet, Statens Näringsmiddeltilsyn, Näringsmiddeltilsynet för Midt-Rogaland IKS inklusive 89 kommunala kontrollmyndigheter, Statens Dyrehelsetilsyn samt Fiskeinspektoratets tillsynsavdelning för fisk- och skaldjurslivsmedel.

Den nya ordningen omfattade, förutom bildandet av Mattilsynet, reorganiserat vetenskapligt stöd till den del det berör livsmedelskedjan genom bildandet av en oberoende riskvärderingsfunktion, en ny livsmedelslag – Lov om matproduksjon og mattrygghet, matloven – genom att föra samman 13 tidigare lagar och ett förtydligande av berörda departementens ansvar. Matloven är den viktigaste lagen vad gäller Mattilsynets verksamhet, samtidigt som lagar om djurskydd, djurhälsopersonal, växtförädlingsrätt, kosmetika och husdjursavel också bildar grund för kontrollverksamheten.

På regeringsnivå är ansvaret delat på Hälso- och sjukvårdsdepartementet, Jordbruksdepartementet och Fiskeridepartementet, vart och ett med ansvar för kontroll och säkerhet inom sina respektive sakområden. Mattilsynet har därför inom regeringen tre olika departement som huvudmän.

Processen att föra samman de olika myndigheterna till en enda innebär att man kunde komma ifrån flera varandra överlappande och kompletterande verksamheter. Förändringen motiverades vidare av behovet av tydliga uppgifts- och ansvarsförhållanden för hela livsmedelskedjan från primärproduktion till konsument, behovet av att föra myndigheterna närmare allmänhet och företag verksamma inom livsmedelsbranschen, samt generellt av att man önskade en förenkling och överskådlighet av föreskrifterna för kontrollen inom livsmedelskedjan. Ett viktigt element var också att man genom denna omorganisation fick en klar åtskillnad mellan riskvärdering och riskhantering.



Mattilsynet är under den administrativa direktören (generaldirektör) organiserat i tre avdelningar och åtta regionala kontor. Avdelningarna är följande:

- Avdelningen för föreskrifter och anvisningar: Inom avdelningen läggs regler och riktlinjer fast för hela livsmedelskedjan. Verksamheten är uppdelad på konsumentfrågor, säker mat, djurhälsa och foder, djurskydd och fiskhälsa, växter, ekologi och modifierade produkter samt regelverksutveckling och internationell samarbete.
- Avdelningen för tillsyn arbetar med kontrollfrågor inom områdena försäljning till konsument, djur och djurhälsopersonal, animalier, fisk- och skaldjurslivsmedel, växter och vegetabilier, samt har slutligen en funktion för utveckling av den egna kontrollverksamheten.
- Härutöver finns en administrationsavdelning med sedvanliga uppgifter inom ekonomi, personal, IT, med mera. Till ledningens förfogande finns vidare en stab för kommunikation och en ledningsstab.

Det skall noteras att den centrala funktionen inte svarar för operativ kontroll, utan samordnar kontrollen och utgör ett stöd för region- och distriktskontorens fältarbete.

De åtta regionkontoren med distriktskontor är väl fördelade över Norge.

Under de åtta regionkontoren lyder således drygt 60 distriktskontor.

Bland de åtta regionala kontoren har fem tilldelats behörighet som nationella centra för specifik produktion längs hela livsmedelskedjan (animalier, fisk och vegetabilier) och stöder den samlade organisationen inom sina särskilda kompetensområden. Motivet för denna uppläggning är delvis baserat på historiska förhållanden och önskemålet att bibehålla kompetens inom verksamheten.

De tidigare organisationerna hade tillsammans cirka 1 600 anställda, i jämförelse med Mattilsynets cirka 1 370 anställda. Bemanningen inom Mattilsynets tre nivåer innebär att den centrala ledningsfunktionen har cirka 130 anställda, de regionala kontoren cirka 240 och distriktskontoren cirka 1 000 anställda. Den geografiska spridningen av såväl arbetsställen som personal är påtaglig

med den personella tyngdpunkten på distriktskontoren. De flesta förstainstansbesluten har delegerats till dessa.

Mattilsynet bedriver verksamheten med utgångspunkt i systematiska kontrollprogram. Så omfattar exempelvis övervaknings och kartläggningsprogrammet för djur och animalier en heltäckande redovisning av dels alla förekommande husdjur, dels vilka sjukdomar som omfattas av programmet, med angivande av antal prover, tidsperioder när undersökningarna skall ske, etc. Även vilt ingår i övervakningen, exempelvis förekomst av tuberkulos hos hjort. Tagna prover inom djurområdet analyseras till en del av Veterinärinstitutets laboratorier, med vilket man för övrigt har ett omfattande samarbete.

Norge har varit förskonat från förekomst av de vanligaste djursjukdomarna, vilket i sin tur har lett till att man kan ställa hårda krav i samband med import av djur, något som gäller exempelvis svininfluensa och BSE.

Mattilsynet är kontaktorgan för systemet för snabb varning, det vill säga samma system som tillämpas i EU vid befarad eller inträffad förekomst av hälsofara i livsmedel. Distriktskontoren rapporterar till regionkontoren som i sin tur rapporterar till huvudkontoret. Vidare skall distriktskontoren ha ett nära samarbete med kommunläkare alternativt smittskyddsläkare inom sitt område, när man träffar på mat- eller vattenburen sjukdom. Läkaren har normalt ett ansvar enligt smittskyddslagen att agera vid sjukdomsutbrott. Till en del kan erforderliga insatser vara delegerade till Mattilsynet. Vidare har Nasjonalt Folkehelseinstitut i samarbete med Mattilsynet tagit fram ett Internetbaserat system där varnings- och rapporteringsrutinerna för mat- och vattenburna sjukdomar samordnas. Systemet har gjort det enklare att nationellt uppdatera sjukdomsutbrott, utesluter dubbelrapportering och uppges förenkla Mattilsynets vidare rapportering till departement, WHO, EFSA, med flera.

Mattilsynet har en administrativ beredskapsplan som träder i kraft när oönskade händelser inträffar, som inte kan hanteras inom den ordinarie linjeorganisationen eller inträffar utanför ordinarie arbetstid. Med oönskade händelser avses sådana som har inträffat, är under utveckling eller kan befaras uppstå av vitt skilda slag, och avse förekomst av fysikaliska, kemiska eller biologiska ämnen i livsmedel, vatten eller miljö och som kan förorsaka sjukdom, skada eller allvarliga djursjukdomar i Norge eller annat land. Exempel är bland annat zoonoser i Norge eller annat land, förekomst av smitta

i foder, pesticider i vegetabilier, giftiga eller skadliga alger i närheten av fiskodlingar, manetinvasioner, oljeutsläpp eller annan akut förorening samt situationer med stor medial uppmärksamhet men utan saklig grund.

Förutom en snabb intern och extern rapportering kännetecknas beredskapsplanen av att man skall bedriva en öppen, aktiv och snabb kommunikation med allmänheten och media. I princip skall information om allt av betydelse lämnas. Koncentrationen ligger på fakta och vilka åtgärder som vidtas liksom vilka riskvärderingar som görs. Samordning med övriga myndigheter prioriteras.

Förutom en generell beredskapsplan finns specifika beredskapsplaner för djursjukdomar (mul- och klövsjuka, klassisk svinpest, fågelinfluensa, newcastlesjuka, och bluetongue), fisksjukdomar (infektiös laxanemi) och växtskadegörare (tallvedsnematod och potatisbladmögel).

### 8.3 Vetenskaplig kommitté

Behovet av att ha en tydlig gräns mellan riskvärdering och riskhantering har resulterat i att Norge har en oberoende vetenskaplig kommitté, vars uppgifter är att svara för riskvärderingen. Kommittén skall bistå Mattilsynet, men har också behörighet att, oberoende av riskhanteringen, kommunicera sina vetenskapliga slutsatser och bedömningar. Kommittén rymmer inom sig åtta vetenskapliga paneler. Panelerna sätts samman med utgångspunkt i deltagarnas vetenskapliga meriter inom respektive panels område. Panelerna agerar utifrån såväl vad som rapporteras från nationella referenslaboratorier, som vad man inom respektive panel finner motiverat att ta upp.

### 8.4 Forskningsverksamhet

Mattilsynet bedriver ingen egen forskningsverksamhet med undantag av vad som möjligen kan beskrivas som en begränsad forskning vid region- och distriktskontorens laboratorier. I stället stöder sig Mattilsynet på Veterinærinstituttet, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (Nifes), Bioforsk och Norges Veterinærhøgskole.

## 8.5 Veterinärinstitutet

Veterinärinstitutet är ett biomedicinskt forskningsinstitut med djurhälsa, fiskhälsa och säker mat som kärnområden. Grundläggande uppgifter är forskning, kunskapsutveckling och kunskapsöverföring till andra myndigheter. Institutet övervakar hälsosituationen generellt bland djur och fisk, analyserar och ställer diagnoser, har hög beredskap inför eventuella utbrott av smittsamma sjukdomar, utför riskvärderingar samt bistår med anvisningar och rådgivning till myndigheter och företag. De viktigaste avnämarna av Veterinärinstitutets tjänster är Mattilsynet, olika departement samt till dessa knutna myndigheter. Huvudkontor och centralt laboratorium finns i Oslo. Härutöver bedrivs verksamhet på fem orter, från Sandnes till Tromsø.

I översikt är verksamheten organiserad i fyra avdelningar:

- Djurhälsa med funktioner för patologi, bakteriologi, virologi och serologi, immunprofylax, produktionsdjur, vilthälsa och djurstall.
- Fisk- och skaldjurshälsa med funktioner för fiskhälsa, parasiter, miljö- och smittohändelser samt laboratorier på fem orter.
- Foder- och livsmedelshygien med inriktning på kemi, toxikologi, mikrobiologi inom foder och livsmedel och mykologi.
- Hälsoövervakning med funktioner för epidemiologi och zoonoser inklusive det norska zoonoscentrumet.

En betydande del av verksamheten omfattar riskvärdering av eventuella djursjukdomar. Man uppdaterar fortlöpande metoder och angreppssätt för att hålla så hög kvalitet som möjligt i riskvärderingen. Det gäller BSE (galna kosjukan), laxanemi, rabies, fiskparasiter, med flera.

Inom djur- och fiskhälsoområdena sker fortlöpande kontroll inom ramen för övervakningsprogram avseende sjukdomar hos kreatur, svin, fjäderfä, får, getter, fisk och skaldjur, och det är inom dessa områden som ett fortlöpande samarbete sker med Mattilsynet.

Verksamheten är dels anslagsfinansierad, dels finansierad med uppdragsintäkter. Anslagen kommer från Jordbruksdepartementet, Fiskeridepartementet och Norges forskningsråd. Under år 2006 uppgick institutets totala intäkter till 243 miljoner norska kronor,

varav uppdragsintäkterna utgjorde 110 miljoner kronor, eller 46 procent. Antalet anställda uppgick till 328 personer motsvarande 287 årsarbetare, varav disputerade forskare 115 årsarbetare.

### **8.5 Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (Nifes)**

Nifes är ett mindre forskningsinstitut knutet till Fiskeridepartementet och lokaliserat till Bergen. Inriktningen är i allt väsentligt på odlad fisk och skaldjur, med sikte på hela näringskedjan från fiskfoder till livsmedel beredda av fisk och skaldjur. Man bedriver långtidsövervakning av eventuella förekomster av föroreningar samt näringsinnehåll i vild och odlad fisk, skaldjur, foder och färdiga livsmedel genom egna initiativ eller på uppdrag av Mattilsynet. Vidare genomförs ett program för säkra livsmedel från fisk och skaldjur med tre forskningsprofiler: fiskhälsa och toxikologi, näringstoxikologi och mikrobiologiska risker med livsmedel. Utgångspunkten är att säkra hela livsmedelskedjan, från djurfoder till bord. Här ingår även att svara för riskvärderingar.

Nifes samverkar med Mattilsynet vad gäller främmande ämnen i fiskfoder och kontroll av skaldjursproduktion.

Antalet anställda är cirka 25, varav hälften är forskare och övriga masterstuderande. Nifes bedriver således också utbildning på universitetsnivå.

### **8.6 Bioforsk**

Bioforsk är ett forsknings- och utvecklingsinstitut helt inriktat på växtodling och sorterar under Jordbruksdepartementet, är lokaliserat till Ås utanför Oslo med verksamhet decentraliserad över hela Norge. Den geografiska och verksamhetsmässiga uppdelningen är i översikt följande:

- Inom verksamheten Växthälsa uppmärksammas växthälsa, miljöeffekter av biocider, analys av växtskyddsmedel, skadegörare och matkvalitet.
- Jord og miljø har ett nationellt ansvar för jord-, miljö- och resursforskning med syfte att bidra till långsiktig och differentierad förvaltning av mark, avfall, vatten och landskap.

- Bioforsk Øst svarar för forskning och utveckling med avseende på bland annat jordbruksgrödor och grönsaker.
- Bioforsk Vest Sørheim arbetar bland annat med forskning och utveckling avseende växter för betesmarker, jordbruk och trädgårdsodling, liksom med foderväxter för husdjur.
- Bioforsk Midt Norges verksamhet är till en del inriktad på forskning och utveckling och leder landets främsta grupper inom grovfoderväxter.

Bioforsk samverkar med Mattilsynet vad avser rester av växtskyddsmedel, sharkavirus och tallvedsnematoder.

## 8.7 Norge i summering

Regelarbete och kontroll inom livsmedelskedjan är samlat inom Mattilsynet. Mattilsynet har i allt väsentligt det samlade operativa kontrollansvaret för att säkerställa säkra livsmedel. Genom en över ytan väl spridd organisation har man dessutom närhet till sannolikt de allra flesta kontrollobjekt. Forsknings- och utvecklingsuppgifterna ligger på ett antal institut, som har ett långtgående samarbete med Mattilsynet.

Riskvärderingen är skild från riskhanteringen genom att en särskild vetenskaplig kommitté med åtta paneler svarar för värderingen. Mattilsynet svarar för riskhanteringen, bland annat genom att vid behov kunna tillämpa förberedda beredskapsplaner. Kommunikationen av riskerna är i huvudsak också en fråga för Mattilsynet, men den vetenskapliga kommittén är oförhindrad att gå ut med information.

Mattilsynet bedriver ingen konkurrensutsatt verksamhet. Däremot har Veterinærinstituttet en ganska omfattande uppdragsverksamhet, som i viss mån bedöms kunna konkurrera med aktörer på en kommersiell marknad.

Forskningen inom livsmedelsområdet bedrivs vad gäller livsmedelssäkerhet av tre organ, Veterinærinstituttet inom området för djur och djurhälsa, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (Nifes) inom fiskområdet och Bioforsk inom växtområdet. Samtliga samarbetar med Mattilsynet inom sina respektive kompetensområden.

## 9. Irland

### 9.1 Övergripande ansvarsfördelning

Två regeringsdepartement svarar för i huvudsak den irländska politiken och lagstiftningen inom livsmedels- och fodersäkerhet, djurhälsa, djurskydd och växtskydd, nämligen Jordbruks-, fiskeri- och livsmedelsdepartementet (Department of Agriculture, Fisheries and Food, DAFF, i fortsättningen Jordbruksdepartementet) och Hälso- och barndepartementet (Department of Health and Children, DoHC, i fortsättningen Hälsodepartementet). Irlands myndighet för livsmedelssäkerhet (The Food Safety Authority of Ireland, FSAI) lyder under DoHC och stöder regeringsdepartementen i deras politikutveckling och lagstiftningsarbete.

Jordbruksdepartementet svarar för politikutformning förhandlingar med EU, nationell tillämpning av EU:s lagstiftning samt offentlig kontroll inom följande områden:

- Primärproduktion av livsmedel.
- Slakt, styckning och beredning av livsmedel med animaliskt ursprung fram till detaljhandelsledet.
- Djurhälsa, djurskydd, fodersäkerhet och växtskydd.
- Fiske.
- Gränskontroll vid import av levande djur och animalieprodukter från tredje land.

Inom departementet finns ett antal funktioner med ansvar för offentlig kontroll:

Jordbruksinspektionen med en avdelning för foder, konstgödsel, spannmål, svin och höns. Avdelningen svarar för att lagstiftningen rörande fodervaror efterlevs, något som omfattar all kontroll inklusive inspektion, provtagning och analyser på samtliga nivåer i foderkedjan. Avdelningen för kontroll av bekämpningsmedel svarar för kontroll som sammanhänger med godkännande, marknadsföring och användning av växtskyddsprodukter. Avdelningen för trädgårdsodling och växtskydd tillser att lagstiftning på området efterlevs. Mejeri- och laboratorieavdelningen svarar för offentlig kontroll gällande mjölkhantering, uppsamlingsställen och förvaring, liksom att kvalitetsnormer för ägg och fjäderfä från primärproduktion till butik efterlevs.

Statens veterinärtjänst bistår departementet i frågor som rör djurhälsa, djursjukdomar, zoonoser och folkhälsofrågor med samband med livsmedel och produkter av animaliskt ursprung. Vidare fullgörs uppgifter avseende beredning, tillämpning och ikraftträdande av EU- och nationell lagstiftning, kontrollåtgärder avseende djurhälsa och allmänhetens skydd, samt tillhandahåller certifiering vid export av djur och djurprodukter. Veterinärtjänsten är organiserad i fyra regionala djurhälso- och djurskyddsinspektioner, samt 28 distriktsveterinärkontor. I sistnämnda, som bland annat svarar för djurhälsa och djurskydd, kontroll av TSE (transmissibla spongiforma encephalopater) på enskilda gårdar, hästslakterier, veterinärmediciner och rester därav i levande djur. Inom veterinärtjänsten ingår vidare Veterinära folkhälsoinspektionen (Veterinary Public Health Inspectorate) med sex regionala kontor, vars uppgifter omfattar kontroll av slakterier, charkuterier, mejerier och anläggningar för beredning av äggprodukter.

Slutligen kan nämnas att under Departementet för miljö, kulturarv och lokalstyrelse (Department of the Environment, Heritage and Local Government, i fortsättningen Miljödepartementet) sorterar lokala myndigheter. Departementet svarar för lagstiftningsfrågor rörande småskalig slakt och köttberedning. De 33 lokala myndigheterna svarar för ett brett utbud av tjänster inklusive veterinärtjänster.

Departementets tyngd i den irländska kontrollen inom livsmedelskedjan framgår bland annat av att personalstyrkan är drygt 450.

## 9.2 Irländska myndigheten för livsmedelssäkerhet

- Irländska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Food Safety Authority of Ireland), som bildades 1998, svarar för att producerade, distribuerade och marknadsförda livsmedel når högsta möjliga standard med avseende på säkerhet och hygien. Uppdraget omfattar hela livsmedelskedjan från jord till bord. Myndigheten är organiserad med en styrelse, en vetenskaplig kommitté, ett konsultativt råd samt en myndighetschef med ansvar för fem operativa avdelningar:
- Avdelningen för livsmedelskunskap och standarder som tillhandahåller vetenskapligt underlag till stöd för ingripanden och normerande insatser.



- Avdelningen för uppdragsavtal som svarar för att upprätta avtal med de myndigheter som arbetar med livsmedelssäkerhet.
- Avdelningen för konsumentskydd svarar för tekniskt stöd inom områden miljöskydd, nutrition, allmän veterinärtjänst och jordbruk, utbildning och riktlinjer.
- Granskningsavdelningen svarar för myndighetens revision.
- Administrativa avdelningen svarar för ekonomi, personal och informationsteknik.

Myndigheten för livsmedelssäkerhet har sålunda ansvar i princip endast för att samordna kontrollen inom livsmedelskedjan mellan de behöriga myndigheterna, fastställa de olika medverkande myndigheternas övervakning för att minimera luckor och överlappningar samt garantera ett konsekvent genomförande av kontrollinsatserna.

Detta uppnås genom att

- leda den offentliga kontrollen genom uppdragsavtal med andra myndigheter,
- utföra riskbedömning för att stödja beslut och åtgärder, samt
- tillhandahålla vetenskapligt och tekniskt stöd till behöriga myndigheter genom publikationer och utbildning.

Myndigheten medverkar i regelbundna samverkansmöten med berörda behöriga myndigheter, i syfte att försäkra sig om att den nationella politikens mål beaktas i de behöriga myndigheternas verksamhetsplaner. Livsmedelssäkerhetsmyndigheten har vidare utvecklat riktlinjer och anvisningar för såväl för de egna som för de behöriga myndigheternas kontroller.

Som har framgått genomförs kontrollverksamheten genom att uppdrag läggs ut på olika myndigheter. Uppdragsavtalen är fleråriga och specificerar de krav som ställs på den livsmedelskontroll och de analyser som skall utföras av behöriga myndigheter. I detalj regleras i avtalen generella förutsättningar, uppföljning, vilka kontroller som skall utföras och hur ofta, laboratorietjänster, åtgärder för märkning och spårbarhet, personalresurser, utbildning, datainsamling och datarapportering, samt information om hur myndigheten för livsmedelssäkerhet kommer att säkerställa att uppdragsavtalen fullföljs.

Uppdragsavtal har tecknats med bland andra följande samarbetsparter:

Jordbruksdepartementet, Folkhälsostyrelsen (Health Service Executive), 31 lokala myndigheter, Myndigheten för skydd av havsfiske, Nationella konsumentrådet och Nationella standardmyndigheten (National Standards Authority of Ireland).

Härutöver tecknar Myndigheten för livsmedelssäkerhet samarbetsavtal med ett antal myndigheter. Koncentration på samordningsuppgiften utan egen fältkontroll innebär att myndigheten är förhållandevis liten, med endast drygt 80 befattningar.

### 9.3 Folkhälsostyrelsen

Folkhälsostyrelsen (Health Service Executive) har till uppgift att effektivt främja och skydda allmänhetens hälsa och välfärd. På uppdrag av Myndigheten för livsmedelssäkerhet skall den svara för kontrolltjänster avseende:

- Miljöbetingade tjänster för hälsoskydd, som omfattar kontroll av livsmedelsföretag, provtagning för att säkerställa överensstämmelse med gällande lagstiftning samt ledningsfunktion vid fara för eller utbrott av sjukdomar spridda genom livsmedel. Verksamheten är uppdelad i fyra regioner, med totalt 33 geografiska sektioner.
- Laboratorietjänster rörande livsmedelssäkerhet: Verksamheten omfattar ett nätverk av totalt tio laboratorier med uppgift att svara för kemiska och mikrobiologiska analyser av livsmedel. Tre av laboratorierna är nationella referenslaboratorier.
- Medicinska folkhälsotjänster: Flerdisciplinära lag medverkar i att undersöka, hantera och kontrollera utbrott av livsmedelsburna sjukdomar tillsammans med övriga funktioner inom Folkhälsostyrelsen.

Vidare kan nämnas att ett antal centrala laboratorier sorterar under Jordbruksdepartementet. Dessa har olika specialiteter eller inriktningar: veterinärmedicinsk forskning, köttkontroll, kontroll av bekämpningsmedel, växter samt mejeriprodukter.

Myndigheten har också nationellt ansvar för att bevaka förekomst av smittsamma sjukdomar, samt förser andra myndigheter med uppgifter om livsmedelsburna sjukdomar.

Folkhälsostyrelsen har cirka 400 anställda.

#### **9.4 Distriktsveterinärer**

Distriktsveterinärer (Local Authority Veterinary Services) och andra veterinärer utför kontroll av småskaliga slakterier och styckningsanläggningar, med mera. Standardförfaranden fastställs i de uppdragsavtal som tecknas med Myndigheten för livsmedelssäkerhet. Veterinärerna är inte fast anställda för uppgifterna utan utför sina inspektioner när så erfordras. Ett stort antal veterinärer är på liknande sätt knutna direkt till Jordbruksdepartementet. Det centrala veterinärforskningslaboratoriet har drygt 70 anställda.

#### **9.5 Nationella konsumentrådet**

Nationella konsumentrådet (National Consumer Agency) kontrollerar överensstämmelse med livsmedelslagstiftningen genom inspektion och verifiering av innehållsdeklarationer för livsmedel. Rådet hanterar i detta sammanhang också allmänhetens klagomål och frågor.

#### **9.6 Fiskerimyndigheten**

Fiskerimyndigheten (Sea-Fisheries Protection Authority) etablerades i januari 2007 och har till uppgift att svara för efterlevnaden av nationell och EU-lagstiftning till skydd av fisktillgångar samt för säkerheten hos tillhörande livsmedel. Uppgifterna omfattar samtliga nivåer från primärproduktion och beredning på godkända fiskefartyg och anläggningar på land. Myndigheten fullgör uppgifterna i enlighet med ett avtal med Irländska myndigheten för livsmedelssäkerhet. Den omfattar en inspektion som bedriver nära samverkan med andra myndigheter vid tillämpning av program för fiskerikontroll och livsmedelssäkerhet. Fiskerimyndigheten stöds vidare av fyra regionala fiskerikontroller, sex hamnkontroller och 48 tjänstemän.

## 9.7 Tullmyndigheten

Tullmyndigheten (Customs Division of the Revenue Commissioners) svarar för import- och exportkontroll. Man har ett samarbetsavtal med Myndigheten för livsmedelssäkerhet vad avser icke animaliska livsmedel och ett uppdragsavtal med Jordbruksdepartementet avseende animalieprodukter.

## 9.8 Irländska medicinalstyrelsen

Irländska medicinalstyrelsen (Irish Medicines Board) har bland annat till uppgift att godkänna veterinärmedicin.

## 9.9 Irlands radiologiska institut

Irlands radiologiska institut (Radiological Protection Institute of Ireland) har till uppgift att lämna råd och anvisningar beträffande joniserande strålning. Institutet bedriver vidare omfattande uppföljning av förekomst av radioaktivitet i hela livsmedelskedjan och i miljön. I samarbete med Myndigheten för livsmedelssäkerhet lämnas tillstånd till bestrålning av livsmedel.

## 9.10 Irland i summering

Jordbruksdepartementet har det huvudsakliga ansvaret för politiken rörande livsmedelssäkerhet, med medverkan i några fall av andra departement. Det kan också noteras att Jordbruksdepartementet också är påtagligt involverat i såväl själva regelutformningen som i den direkta kontrollverksamheten, vilket tar sig uttryck i att det på departementet finns verkställande funktioner inom området.

Myndigheten för livsmedelssäkerhet (MLMS) har en samordnande roll. Den operativa kontrollen är märkbart delegerad till ett antal myndigheter, däribland distriktsveterinärer.

Myndigheten för livsmedelssäkerhet har samtidigt till uppgift att svara för såväl riskvärdering som riskhantering och riskkommunikation. Sakmässigt är riskvärderingen uppdelad på flera olika myndigheter. Exempelvis svarar veterinära laboratorier för riskvärdering beträffande djur och därmed sammanhängande frågor,

medan särskilda laboratorier tar hand om frågor som rör växter och växtskydd.

I den irländska kontrollen inom livsmedelskedjan finns ett substantiellt inslag av privata aktörer, det gäller i huvudsak laboratorier. Även de statliga laboratorierna kan åta sig uppdrag mot ersättning, det vill säga rent kommersiella uppdrag. Forskning förekommer i första hand på statliga veterinärlaboratorier.

## 10. Nederländerna

### 10.1 Övergripande ansvarsfördelning

Ministeriet för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet (Jordbruksministeriet) och ministeriet för hälsa, välfärd och sport (Hälsoministeriet) svarar tillsammans för den övergripande politiken avseende Nederländernas kontroll inom livsmedelskedjan.

Jordbruksministern stöds av en verkställande styrelse som ansvarar för långsiktig politik, tillämpning och ledning. Inom ministeriet handhas frågor rörande livsmedels- och foderkvalitet, djurskydd, djurhälsa och växtskydd av avdelningen för livsmedelskvalitet och djurhälsa respektive lagstiftning. Följande fem organ under ministerierna svarar tillsammans för att verkställa politiken.

- Allmänna inspektionsfunktionen, som har ett särskilt ansvar för tillämpning av politik och lagar.
- Tjänsten för mark- och vattenfrågor
- Växtskyddstjänsten
- Myndigheten för säkra livsmedel och konsumentprodukter (Livsmedelsmyndigheten)
- Nationella lagbyrån.

Hälsoministeriet, under vilket Myndigheten för säkra livsmedel delvis sorterar, svarar för större delen av den lagstiftning som rör livsmedelssäkerhet, vid behov i samverkan med Jordbruksministeriet och Livsmedelsmyndigheten. Större delen av myndighetsbudgeten kommer via Hälsoministeriet.

Finansministeriet har under sig Tullverket.

## 10.2 Livsmedelsmyndigheten

Livsmedelsmyndighetens uppdrag är att skydda människors och djurs hälsa. Den övervakar kvalitet på livsmedel och konsumentprodukter och kontrollerar hela produktionskedjan fram till slutlig konsument. Myndighetens tre huvuduppgifter är kontroll, riskvärdering och riskkommunikation med avseende på livsmedels- och produktsäkerhet. Incident- och krishantering, inklusive djurhälsa och frågor som rör sjukdomar, liksom åtgärdsförslag till Jordbruksministeriet ingår likaså bland uppgifterna. En väsentlig del av arbetet utgörs av informera berörda ministerier och upprätthålla internationella kontakter. Myndigheten har fyra avdelningar eller direktorat:

- Direktoratet för tillämpning, genomförande och kontroll, som samordnar kontrollinsatserna genom sina fem regionala kontor, där varje region har ett särskilt kompetens- och ansvarsområde samt ett laboratorium.
- Kontoret för riskvärdering.
- Direktoratet för särskilda insatser.
- Direktoratet för kontrollstrategier och kommunikation.

Myndigheten har sålunda ansvar för att lagstiftningen efterlevs, samt samordnar specifika kontrollåtgärder för hela landet. De regionala kontoren svarar för huvuddelen av analysverksamheten genom sina laboratorier. Den nyss nämnda regionala kompetensfördelningen är inom kontoret uppdelad på

- primärproduktion inom jordbruk, trädgård, levande djur och djurskydd,
- kemikalier icke avsedda för livsmedel,
- veterinära produkter,
- sammansatta livsmedel, samt
- säkerhet för andra produkter än livsmedel.

Varje region upprättar förslag till årsvisa inspektionsplaner i samverkan med övriga regioner, och bistår därvid med sin särskilda analys- och forskningskapacitet. Inom regionerna finns i sin tur lokala inspektionsenheter. Verksamheten inom hela Livsmedels-

myndigheten stöds av ett Intranet som omfattar register på alla livsmedelsföretag, inspektionsinsatser, inspektionsplaner och protokoll, rekommendationer avseende provtagning samt ny eller utökad lagstiftning.

Den centrala myndigheten fastställer vidare nationella kontrollplaner med specifikation av vilka särskilda åtgärder som skall vidtas. Här kan även ingå olika forskningsprojekt inom särskilda intresseområden. Myndigheten har härutöver tagit i bruk ett mer effektivt övervakningssystem, vars syfte är att reducera kontrollbördan för näringslivet. Genom att kontrollinsatser inriktas på områden med bedömda större risker och företag som inte tillämpar godkända kvalitetsprogram eller systematiskt underpresterar kan den totala kontrollinsatsen gentemot näringslivet reduceras.

Förändringen stämmer överens med ett parlamentsförslag som träder i kraft den 1 januari 2009. Ambitionen är ökad fokusering och minskat antal kontroller. Vidare kan nämnas att man strävar efter att minska komplexiteten i kontrollsystemet genom att olika myndigheter skall samverka genom en ”en dörr in”-lösning, varvid det enskilda företaget kommer att ha en enda kontaktpunkt för sina frågor.

Arbetsstyrkan vid hela myndigheten uppgick i mars 2007 till 1 680 personer.

### 10.3 Allmänna inspektionstjänsten

Allmänna inspektionstjänsten är en kontroll- och undersökningsfunktion inom Jordbruksministeriet. Verksamheten omfattar djurskydd, djurhälsa, foder, med mera. Som undersökande myndighet kan inspektionstjänsten engageras av Livsmedelsmyndigheten när missförhållanden upptäcks. Tjänstemännen kan fastställa att ett brott har blivit begånget och utfärda en stämning. Härutöver har Allmänna inspektionstjänsten i samband med storskaliga undersökningar en enhet för brottsutredningar. Denna har längre gående befogenheter och utför mer komplicerade utredningar efter överenskommelse mellan Livsmedelsmyndigheten och allmän åklagare. Regelbundna samverkansmöten hålls mellan Livsmedelsmyndigheten och Allmänna inspektionstjänsten på central och regional nivå.

Inspektionstjänstens planerings- och arbetssätt motsvarar på det hela taget Livsmedelsmyndighetens. Val av företag och områden som skall kontrolleras baseras på ett antal riskfaktorer.

Myndigheten är förhållandevis stor med cirka 550 anställda.

#### 10.4 Växtskyddstjänsten

Växtskyddstjänsten är ett centralt organ som sorterar under Jordbruksministeriet. Myndighetens verksamhet omfattar internationell samverkan, överföring av Gemenskapens lagstiftning till nationella lagar, utfärdande av instruktioner beträffande växtskydd, kontroll av växter och växtprodukter i samband med import och export samt växtcertifiering. Växtskyddstjänsten omfattar bland annat följande avdelningar:

- Internationella phytosanitära frågor med ansvar för internationell policy och representation, samt förhandlingar med tredje land.
- Fytosanitär riskhantering med ansvar för att utveckla nationell policy, riskanalys kring växtsjukdomar, samt granskning av den nationella växtkontrollen.
- Enheten till stöd för fälttjänster, som upprättar kontrollmanualer, kungör ingripanden och åtgärder för odlare, importörer, med flera vid bristande överensstämmelse med lagstiftningen. Fälttjänsten omfattar fyra distrikt med totalt tolv kontor. Dessa är belägna i anslutning till för jordbruks- och trädgårdsprodukter större handelsplatser.
- Diagnostisk avdelning med centralt laboratorium med ansvar för att diagnostisera, forskning och rådgivning.

#### 10.5 Oberoende administrativa organ

Viss kontrollverksamhet fullgörs av semiautonoma offentligrättsliga/privata organ såsom Hollands inspektionstjänst, Hollands inspektionstjänst för trädgårdsodling och Inspektionstjänsten för frukt och grönsaker. Dessa organ kan utföra uppföljningskontroller, exportkontroll av frukt och grönsaker, med mera.



Det lagreglerade förhållandet mellan exempelvis Livsmedelsmyndigheten och ett administrativt organ innebär bland annat att Livsmedelsmyndigheten skall godkänna organets verksamhetsplan och tillsändas dess kontrollrapporter. Förutom ovan nämnda semi-autonoma organ finns sådana för mejeriprodukter, ägg och äggprodukter, utsäde och sättpotatis, samt blommor. Enbart organet för mejeriprodukter sysselsätter cirka 140 personer, varav 60 arbetar med inspektioner.

## 10.6 Produktstyrelser

Inom ramen för enligt lag godkända handelsorganisationer verkar ett antal produktstyrelser, mandat att formulera regler för en viss sektor. Styrelserna är normalt vertikalt organiserade och täcker all verksamhet ”från jord till bord”. Även om de har behörighet att fastställa regler, är de inte myndigheter. Produktstyrelser finns för kött och ägg, fisk och fiskprodukter, djurfoder, mejeriprodukter samt för trädgårdsodling. Några av produktstyrelserna medverkar i direkt kontrollverksamhet avseende livsmedel och foder.

## 10.7 Djurhälsotjänsten

Djurhälsotjänsten är en privat icke vinstdrivande stiftelse bildad av jordbrukare med syfte att utrota vissa djursjukdomar. Den arbetar på kontraktbasis för Jordbruksdepartementet, och svarar för övervakning av djursjukdomar, genomför kontrollprogram samt diagnostiserar sjukdomar genom ett eget laboratorium. Djurhälsotjänstens undersökningar ligger till grund för Livsmedelsmyndighetens certifiering rörande djurhälsa och enskilda gårdar. Man förfogar över en nationell databas med uppgifter om besätningars djurhälsa och stöder Livsmedelsmyndigheten bland annat genom att delta i expertgrupper, medverka med ytterligare expertstöd i händelse av sjukdomsutbrott eller misstanke därom samt utför obduktioner.

## 10.8 Laboratorier

Ett antal laboratorier deltar i kontrollen.

Rikilt institutet för livsmedelssäkerhet, som ingår i ett universitet och forskningscentrum, är ett privat forskningsinstitut. Det utför lagstadgade uppgifter på uppdrag av regeringen, och finansieras huvudsakligen genom Jordbruksdepartementet. Rikilt är referenslaboratorium för rester av bekämpningsmedel och veterinärmedicin samt analyserar fodervaror och GMO-produkter.

Centrala institutet för kontroll av djursjukdomar är nationellt referenslaboratorium för av OIE<sup>10</sup> listade djursjukdomar och förser Jordbruksministeriet med specialdiagnoser. Avsikten är att man dygnet runt skall ha veterinärer och diagnoskompetens.

Laboratoriet för djurhälsa svarar för provtagning enligt ett av Jordbruksministeriet fastställt program. Cirka fyra miljoner analyser utförs årligen, för såväl offentlig som privat sektor.

Nationella institutet för folkhälsa och miljö sorterar under Hälsoministeriet, och har som viktig uppgift att se till att lagar om livsmedelssäkerhet efterlevs, bland annat genom anvisningar och rådgivning kring nya risker för folkhälsan. Institutet är nationellt referenslaboratorium för salmonella, för bakteriologiska och virala föroreningar i musslor, samt analyserar fiskprodukter.

Livsmedelsmyndigheten har eget laboratorium för mikrobiologiska och kemiska analyser.

Västskyddstjänsten centrala laboratorium utför analyser med avseende på bakteriologi, insekter, nematoder, svampar, molekylär biologi.

## 10.9 Nederländerna i summering

Lagstiftningsfrågorna är samlade på de berörda ministerierna, men vad sedan gäller den operativa kontrollen är den spridd på flera parter. Myndigheten för säkra livsmedel och konsumentprodukter har visserligen tillsammans med Allmänna inspektionstjänsten ett huvudsakligt ansvar.

Värt att notera är också att de branschriktade privata kontrollorganen resulterar i att företag med diversifierad produktion får möta flera olika kontrollinstanser. Förhållandet har dock observerats och strävan är att gentemot kontrollobjekten förenkla

---

<sup>10</sup> OIE: Office Internationale des Épizooties.

och rationalisera kontrollen genom att det skall räcka med en enda kontaktpunkt.

Riskvärderingen ligger i många fall på Livsmedelsmyndigheten, den är en av de prioriterade uppgifterna. Samtidigt ligger riskhantering och riskkommunikation på samma myndighet. Även det nationella forskningsinstitutet Rikilt medverkar i riskvärderingen. I någon grad är riskvärderingen dock uppdelad med utgångspunkt i växtskydd (Växtskyddstjänsten), foder (Livsmedelsmyndigheten), djurhälsa (Livsmedelsmyndigheten), TSE (Institutet för kontroll av djursjukdomar), animaliska livsmedel (Livsmedelsmyndigheten, Centralorganet för mejeriprodukter och Institutet för folkhälsa och miljö).

Konkurrensutsatt verksamhet förekommer på laboratorieområdet. Rikilt, som till stor del finansieras med offentliga medel, bedriver också kommersiell verksamhet.

Vissa av laboratorierna finns hos kvalificerade forskningsinstitut, exempelvis Rikilt, som bedriver reguljär forskning. Andra forskningsinstitut av myndighetskaraktär är Växtskyddstjänsten, Institutet för djursjukdomar och Djurhälsotjänsten. En klar specialisering på olika sakområden föreligger således.

## **11. Storbritannien**

### **11.1. Övergripande ansvarsfördelning**

Storbritannien, det vill säga England, Wales, Skottland och Nordirland, har ett mellan de olika länderna något varierande tillsynssystem avseende foder, livsmedel, djurhälsa, djurskydd och växtskydd. Den offentliga kontrollen inom England och Wales är centraliserad men i praktiken är den löpande kontrollen uppdelad mellan den centrala och den lokala regeringen. De centrala myndigheterna är Livsmedels- och standardiseringsmyndigheten (Food and Standard Agency FSA), Miljö-, livsmedels- och landsbygdsdepartementet (Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra) samt motsvarande myndigheter i administrationerna i Skottland, Wales och Nordirland. På lokal nivå utförs betydande delar av uppföljning och kontroll av lokala myndigheter. De två viktiga myndigheterna inom foder- och livsmedelskontroll, med mera är FSA och Defra.

Den så kallade Hamptonrapporten, ”Minskade administrativa bördor: effektivare inspektion och tillämpning”, som togs fram på uppdrag av Finansdepartementet, har resulterat i rationalisering av den offentliga kontrollen genom att främja effektivare och mer regelstyrda kontroll- och tillämpningsåtgärder utan att ge avkall på standarder och föreskrifter. Vidare har ett viktigt moment med rapporten varit att åstadkomma en ändamålsenlig åtskillnad mellan politikutformning och verkställighet på samtliga myndighetsområden. Såväl FSA och Defra har hörsammat rapportens rekommendationer.

### 11.2. Livsmedels- och Standardiseringsmyndigheten, FSA

Livsmedels- och standardiseringsmyndigheten, FSA, är en fristående myndighet, etablerad år 2000, med uppgift att värna folkhälsa och konsumentintressen med avseende på livsmedel och djurfoder. FSA är Storbritanniens centrala behöriga myndighet för lagstiftning vad avser kontroll av livsmedel och fodervaror. Till grund för FSA ligger dels en hälsoskyddslag, dels lagen om livsmedelsstandarder från 1999, varigenom FSA erhöll formell makt att fastställa standarder för samt leda och granska lokala myndigheters tillämpning av livsmedelslagstiftningen. Jordbruksdepartementet svarar dock för några områden.

Huvudkontoret är i London, nationella kontor finns i Skottland, Wales och Nordirland. FSA är ansvarig inför dels Storbritanniens parlament genom Hälsodepartementet, dels de nationella parlamenten (församlingarna) i Skottland, Wales och Nordirland genom respektive hälsominister eller motsvarande. Verksamheten leds av en styrelse, som har att verka i det allmänna intresset genom att i femårsplaner lägga fast övergripande strategi och prioriteringar, utan att företräda särskilda sektorer. I sin tur bryts strategin ner i årliga verksamhetsplaner. Strategin för perioden 2005–2010 har bland annat följande huvudmål:

- Fortsatta åtgärder för att minska livsmedelsburna sjukdomar.
- Ytterligare reducering av riskerna för att konsumenter drabbas av kemikalieförgiftning, inklusive radiologisk kontaminering av livsmedel.

- Underlätta för konsumenter att välja hälsosamma diet och därigenom förbättra livskvaliteten genom att minska dietrelaterad sjukdom.
- Genom konsumentinformation underlätta konsumenternas val.

Normeringsarbetet sker i samråd med bland annat lokala myndigheter. FSA erhåller vidare oberoende expertråd från sina vetenskapliga kommittéer och svarar för rådgivning och information till allmänheten och regeringen med avseende på säkerhet genom hela livsmedelskedjan, samt lämnar råd beträffande näring och diet. För att underlätta samordning och samarbete har FSA till sig knutit ett antal grupper:

- *Samverkansgruppen för tillämpning:* Gruppen, med representanter för hela Storbritannien, har bildats för att stärka och utveckla samband mellan FSA och lokala livsmedelsmyndigheter.
- *Samverkansgruppen för tillämpning av lagstiftning rörande animalier:* Gruppen, som bildades på inrådan av den rådgivande kommittén för animaliska livsmedel, diskuterar frågor som rör lagstiftning om animalier och därmed sammanhängande spörsmål, identifierar gemensamma problem samt utformar samordnad tillämpning av livsmedelslagstiftningen.
- *Forum för medverkande myndigheter:* Forumet omfattar representanter från kontrollmyndigheterna, och har etablerats i syfte att ge myndigheterna möjlighet att informellt diskutera aktuella frågor. Här söks också möjligheter att utveckla direkt samarbete mellan de berörda myndigheterna.
- *Skotska samverkanskommittén för tillämpning av livsmedelslagstiftning:* Kommittén har till uppgift att för FSA vidmakthålla och utveckla ett nätverk med viktiga aktörer, som kan bistå med nödvändig expertis för att bidra till utveckling, tillämpning och vidmakthållande av myndighetens politik.
- *Nordirländska samverkanskommittén för tillämpning av livsmedelslagstiftning:* Motsvarande uppgifter som för skotska kommittén.
- *FSA Wales och arbetsgrupp för lokala myndigheter:* Gruppen diskuterar alla aspekter kring livsmedelslagstiftningen.

*Tjänsten för kötthygien (The Meat Hygiene Service, MHS)*

Tjänsten för kötthygien är en verkställande funktion inom FSA, och har till uppgift att främja folkhälsa, djurhälsa och djurskydd i Storbritannien genom kontroll av anläggningar godkända för hantering av färskt kött. I Nordirland svarar en veterinärfunktion inom Jordbruks- och landsbygdsdepartementet på uppdrag av FSA för motsvarande uppgifter. MSA leds av en särskild styrelse inom ramen för FSA:s övergripande strategi. Huvudkontoret finns i York. Härtill finns fem regionala kontor.

**11.3. Miljö-, livsmedels- och landsbygdsdepartementet  
(Department for Environment, Food and Rural Affairs,  
Defra)**

Miljö-, livsmedels- och landsbygdsdepartementet (Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra) är Storbritanniens centrala myndighet avseende djurhälsa, djurskydd och växtskydd. Defra svarar också för den livsmedelslagstiftning och dess tillämpning som inte hänskjutits till FSA. Det avser föreskrifter för köttmärkning, standarder för organiska produkter, varumärkeskydd, animaliska biprodukter i samband med livsmedel, transmissibel spongiform encephalopati (TSE), import av animalier från tredje land, foder med medicinska tillsatser, fodertillsatser, samt rester av bekämpningsmedel och veterinärmedicin. I Skottland, Wales och Nordirland är respektive parlament ansvarigt för uppgifterna.

Den tidigare statliga veterinärtjänsten utgörs i dag av Defra:s verkställande avdelning för djurhälsa, och täcker geografiskt England, Skottland och Wales. Vidare inrymmer Defra en avdelning för samordning av tillsynsmyndigheter. Uppgiften är bland annat att utveckla samarbetet med avdelningen för djurhälsa och lokala myndigheter i enlighet med Defras strategi för effektiv tillämpning av djurhälso- och djurskyddskontroll.

Ett förhållandevis stort antal organ bistår Defra i dess strategiska prioriteringar. Många av dessa organ sorterar under eller finansieras av Defra, andra har ett nära samarbete. De som under Defra har uppgifter inom livsmedelssäkerhet är följande/svarar för följande områden:

Djurhälsa  
Havsfiskemyndigheten

Myndigheten för utbetalning av jordbruksstöd  
Myndigheten för veterinärlaboratorier  
Centrala vetenskapslaboratoriet  
Centrum för miljö, fiske och vattenbruk  
Direktoratet för säker användning av bekämpningsmedel  
Veterinärmedicinska direktoratet

Myndigheter i samarbete med Defra är följande:

Lokala myndigheter  
Tjänsten för kötthygien, MHS  
Institutet för djurhälsa  
Miljömyndigheten  
Livsmedel från Storbritannien (Food from Britain)  
Natural England  
Livsmedels- och standardiseringsmyndigheten

#### **11.4. Djurhälsan (Animal Health, AH)**

Djurhälsa är som nämnts verkställande organ inom Defra för veterinärkontroller på områdena för djurhälsa, djurskydd och internationell handel. Man svarar också för tillämpning av Defras politik i England, samt motsvarande för parlamentet i Wales och Skottlands Miljö- och landsbygdsdepartement. Sedan april 2005 är Djurhälsan formellt skilt från Defra, men är fortfarande ansvarigt inför Defras departementschef.

Mer specifikt svarar Djurhälsan för följande uppgifter:

- Vidmakthålla och säkerställa beredskap inför utbrott av djursjukdomar.
- Kontrollera och bekämpa djursjukdomar, rådgivning för att förebygga sjukdomar.
- Kontroll av att nationell och EU-lagstiftning rörande djurskydd efterlevs.
- Rådgivning beträffande villkor för export och import av djur.

Djurhälsan har 24 lokala kontor, varav 16 i England, tre i Wales och fem i Skottland.

### **11.5. Havsfiskemyndigheten (Marine Fisheries Agency, MFA)**

Havsfiskemyndigheten skall under Defra följa upp, kontrollera efterlevnaden av och i övrigt tillämpa lagstiftning om havsfiske.

### **11.6. Myndigheten för utbetalning av jordbruksstöd (Rural Payments Agency, RPA)**

Myndigheten svarar under Defra för bland annat en rad kontroller och inspektioner på jordbruk och inom handel med avseende på djuridentitet, överensstämmelse med nationell och EU-lagstiftning inom England och Wales. Vidare svarar myndigheten för kontroll av användningen av växtskyddsprodukter, efterlevnad av foder- och livsmedelslagstiftning inklusive mejerihygien samt vissa miljöfrågor.

### **11.7. Myndigheten för veterinärlaboratorier (Veterinary Laboratories Agency, VLA)**

Myndigheten bistår Defra, liksom övriga organ med verksamhet inom djurhälsa, med undersökningar, konsultationer, sjukdomsövervakning och diagnoser. Totalt finns 16 laboratorier, varav ett i Skottland och två i Wales. Myndigheten är också Gemenskapens referenslaboratorium för fågelinfluensa, Newcastlejuka och transmissibel spongiform encephalopati, TES. Härtill är man refe-



renslaboratorium för OIE avseende närmare 15 olika djursjukdomar, förutom nyss nämnda bland annat tuberkulos, klassisk svinpest och salmonella.

#### **11.8. Centrala vetenskapslaboratoriet (Central Science Laboratory, SCL)**

Laboratoriet är en verkställande myndighet under Defra med en bred kundkrets som inkluderar andra departement, Kommissionen och näringslivet. Uppgiften är främst att bistå med en effektiv och konkurrenskraftig service baserad på vetenskap, forskning och rådgivning för att möta såväl lagstadgade och policymål.

#### **11.9. Centrum för miljö, fiske och vattenbruk (Centre for Environment, Fisheries and Aquaculture Science, CEFAS)**

Centrumet är ett verkställande organ inom Defra och svarar för vetenskaplig uppföljning och sammanhängande forskning och utveckling för förvaltning av fisketillgångar, havsmiljö fisk- och skaldjurshygien samt fiskodling. Myndigheten betjänar Defra, andra departement och den privata sektorn, samt är nationellt referenslaboratorium för bakterie- och virusinfektioner hos musslor.

#### **11.10. Direktoratet för säker användning av bekämpningsmedel (Pesticides Safety Directorate, PSD)**

Direktoratet är övergripande organ inom Defra med avseende på bekämpningsmedel och har bland annat till uppgift granska och godkänna pesticider samt kontroll av marknadsföring, försäljning, lagring och användning av desamma inom i jordbruk och trädgårdsodling. Vidare övervakas eventuell förekomst av rester i livsmedel. Direktoratet är rådgivande organ till departementschefen, samt lämnar stöd nationellt och till EU vid granskning av säkerheten hos på marknaden förekommande bekämpningsmedel.

### **11.11. Veterinärmedicinska direktoratet (Veterinary Medicines Directorate, VMD)**

Direktoratet har ett i stort sett heltäckande ansvar vad gäller granskning, bedömning och godkännande av veterinärmediciner. Vidare övervakar man eventuell förekomst av medicinrester i livsmedel, icke godkända substanser hos djur och animaliska produkter förekomst av mikrobiologisk resistens.

### **11.12. Skotska regeringen**

Skottland har sedan 1999 ett visst självstyre med en försteminister i sin ledning.

Skottlands departement för miljö och landsbygdsutveckling (Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department, (SEERAD)

Departementet svarar för frågor som rör jordbruk, landsbygdsutveckling, livsmedel, miljö och fiske. Under departementet sorterar flera myndigheter och offentliga organ. Ett avtal mellan SEERAD och Defra reglerar samarbetet mellan de två myndigheterna. Under SEERAD sorterar tre verkställande myndigheter:

- Skotska myndigheten för jordbruksvetenskap, ansvarig för forskning inom jordbrukets område.
- Myndigheten för fiskeriforskning, som bedriver forskning inom fiske och vattenbruk
- Skotska fiskeskyddsmyndigheten, ansvarig för kontroll av att fiskelagstiftning som reglerar fisket efterlevs.

### **11.13. Wales nationalförsamling**

På likartat sätt som för Skottland har viss delegation skett till Wales. Uppgifter som delegerats omfattar bland annat hälsofrågor, utbildning, ekonomisk utveckling och planering samt kultur.

Departementet för miljö, planering och landsbygdsutveckling (The Welsh Assembly Government Environment, Planning och Countryside Department, EPCD)

Departementet omfattar sju avdelningar, varav chefsveterinärkontoret svarar för frågor om djurhälsa och djurskydd, djuridentifiering och utbrott av anmälningspliktiga djursjukdomar.

#### **11.14. Nordirland**

Även Nordirland har ett visst självstyre i förhållande till centralregeringen i London.

*Jordbruks- och landsbygdsutvecklingsdepartementet (Department of Agriculture and Rural Development, DARD)*

Departementet ansvarar för livsmedels-, jordbruks- och miljöfrågor samt Nordirlands landsbygdsutveckling. Vidare ingår veterinäruppgifter rörande djurhälsa och djurskydd. Dard Svarar i Nordirland gentemot Defra för kontrollprogram som avser hela Storbritannien.

#### **11.15. Lokala myndigheter**

Totalt finns 468 lokala myndigheter med ansvar för livsmedelskontroll i Storbritannien, vars verksamhet samordnas genom Samordningsorganet för lokala myndigheters föreskriven tillsyn (The Local Authorities Coordinators of Regulatory Services, LACORS). Uppgiften är att verka för samordning, kommunikation och konsultation mellan lokala kontrollmyndigheter och Livsmedels- och standardiseringsmyndigheten, FSA. LACORS tillhandahåller vidare verksamhetshandledningar och uppdateringar av lagstiftning till de lokala myndigheterna genom sin webbtjänst, samt har direkta kontakter med enskilda myndigheter när särskilda frågor aktualiseras. LACORS omfattar 47 samordningsgrupper, som undersöker och diskuterar lokala och nationella tillämpningsfrågor av betydelse. Härtill finns 11 regionala samordningsgrupper med uppgift att bland annat penetrera problematik kring livsmedel och djurfoder.

*Hamnmyndigheter (Port Health Authority, PHA)* är lokala myndigheter med ansvar för kontroll i samband med livsmedelsimport. Saknas hamnmyndighet svarar annan lokal myndighet för kontrollen.

### 11.16. Övriga organ med ansvar för livsmedelskontroll

#### *Institutet för djurhälsa (Institute for Animal Health, IAH)*

Institutet är det viktiga centrumet för forskning kring djursjukdomar i besättningar. Med tre verksamhetsorter har specialisering skett med inriktning på inhemska sjukdomar, speciella virusarter respektive neuropatogener (exempelvis BSE och scrapie). Ett av laboratorierna utgör referenslaboratorium gentemot FAO, EU, OIE och Storbritannien avseende ett antal djursjukdomar. Som nationellt referenslaboratorium finansieras det av Defra, och svarar därmed även för diagnostisk service, konsultationer, utbildning samt olika tillfälliga insatser.

#### *Miljömyndigheten (Environment Agency, EA)*

Miljömyndigheten svarar för miljöskydd och hållbar utveckling i England och Wales. Chefen för Miljö-, livsmedels- och landsbygdsdepartementet (Defra) anger målsättning för myndighetens verksamhet i England, motsvarande i Wales sker genom dess regering. Defra och delegationsmyndigheterna bedriver en nära samverkan med miljömyndigheten i samband med sjukdomsutbrott, bland annat för att säkerställa att de åtgärder som vidtas inte har negativ inverkan på miljön.

#### *Laboratorietjänster*

Officiella livsmedelslaboratorier utses av Livsmedels- och standardiseringsmyndigheten, FSA. Laboratorierna har till uppgift att analysera prover tagna av kontrollmyndigheterna. Laboratorierna utgörs offentliga analyslaboratorier, Hälsoskyddsmyndighetens laboratorier och sjukhuslaboratorier, vilka samtliga anlitas av lokala myndigheter. FSA samverkar med The Association of Public Analysts, som representerar de flesta kontrolllaboratorierna i Storbritannien, Hälsoskyddsmyndigheten och Auktoriseringsmyndigheten i syfte att definiera vad en viss auktorisering och kontroll omfattar för de offentliga laboratorierna. Förutom att svara mot ställda auktoriseringskrav skall utsedda laboratorier

förklara sig beredda att svara för kontrolluppgifter på uppdrag av lokala livsmedelsmyndigheter.

### 11.17 Storbritannien i summering

I Storbritannien medverkar ett stort antal myndigheter i livsmedelskontrollen. Det är inte heller fråga om enbart ett stort antal myndigheter. På en förhållandevis liten areal är också antalet enheter inom vissa myndigheter stort. Sålunda är antalet lokala myndigheterna drygt 450, hamnarna, som också är lokala myndigheter i samband med livsmedelskontroll, oräknade. Att Storbritannien omfattar fyra "länder" med en förhållandevis omfattande delegering sätter naturligtvis en särskild prägel på hur verksamheten har organiserats.

Den operativa kontrollen är i flera fall vertikalt organiserad. En och samma myndighet svarar för kontroll från ax till limpa. Det gäller exempelvis djurhälsa och djurskydd, där Miljö-, livsmedels- och landsbygdsdepartementet har ett nästintill totalt ansvar. Till en del förklaras det av att det inom departementet finns avdelningar som har det operativa ansvaret för verksamheten. Andra exempel rör djurfoder och veterinärmedicin.

Det stora antalet medverkande aktörer och en omfattande delegering på ställer i sin tur krav på samverkan och samordning, vilket bland annat har resulterat i flera samordningsfunktioner, dels gentemot de olika länderna, dels vad avser de lokala myndigheterna.

I flera fall är flera myndigheter involverade i ett och samma kontrollområde. Således svarar Tjänsten för köttthygien (Meat Hygiene Service), Livsmedels- och standardiseringsmyndigheten samt lokala myndigheter för operativ kontroll av animaliska livsmedel.

Riskvärdering, riskhantering och kommunikation av riskerna är inte entydigt uppdelade på olika aktörer. Det tydligaste exemplet torde vara Miljö-, livsmedels- och landsbygdsdepartementet, som i flera fall tillsammans med egna organ svarar för riskvärdering, samtidigt som man också beslutar om åtgärder. På flera områden förekommer dock åtskillnad genom att fristående laboratorier engageras i riskvärderingen. Sammantaget kan man dock konstatera att det inte förekommer en entydig uppdelning.

Risکانالysen är inte entydigt uppdelad på olika organ vad gäller växtskydd, foder, djurhälsa och livsmedel. Myndigheten för veterinärlaboratorier svarar för riskanalyser avseende djurhälsa, import av djur, animalier och foder, Livsmedels- och standardiseringsmyndigheten för inhemska animaliska livsmedel, livsmedelshygien, genmodifierade organismer, rester av bekämpningsmedel och import av vegetabilier.

Forskningen ligger delvis på olika organ, där främst kvalificerade laboratorier intar en framträdande roll, bland annat tydliggjort genom uppgifter som internationella referenslaboratorier. Forskningen bedrivs i flera fall av offentliga myndigheter, exempelvis hos Miljö-, livsmedels- och landsbygdsdepartementet, Veterinärmedicinska direktoratet och Myndigheten för veterinärlaboratorier.

Det stora antalet medverkande organ med varierande inriktning har framför allt tidigare inneburit att kontroll av ett och samma organ har bedrivits av flera myndigheter. Som nämnts är man medveten om förhållande och har sedan ett par år tillbaka vidtagit åtgärder för att minska företagens administrativa bördor.

## 12. Frankrike

### 12.1. Övergripande ansvarsfördelning

Frankrike består av 22 regioner och 100 departement, som vardera leds av en prefekt. Prefektens uppgifter är bland annat att svara för att regeringens politik tillämpas, kontrolleras och samordnas inom respektive region och departement. Regionprefektens uppgift är i första hand att samordna i regionen ingående departement.

Jordbruks- och fiskeriministeriet (MAF), Hälso- och solidaritetsministeriet (MHS) och Ekonomi-, finans- och industriministeriet (MEFI) är de övergripande kontrollmyndigheterna inom livsmedelskontrollen i Frankrike, och verkar på nationell, regional och departementsnivå. Ministerierna är hierarkiskt överordnade i förhållande till region och departement.

Miljöministeriet (ME) och Arbetsmarknadsministeriet (ML) har också uppgifter inom systemet för livsmedelskontroll.

## 12.2. Övergripande mål och samordning mellan ministerier och sektorer

Jordbruks- och fiskeriministeriets program för livsmedelssäkerhet och kvalitet och Hälso- och solidaritetsministeriets program för hälsouppföljning anger de överordnade målen för livsmedelskontrollen. Ekonomi-, finans- och industriministeriets program för reglering och säkerhet av handel med varor och tjänster täcker också vissa frågor om livsmedelssäkerhet.

I en överenskommelse från 1999 mellan Generaldirektoraten<sup>11</sup> Livsmedel (DGAL), DG Fiske och vattenbruk (DGMA), DG Konkurrens, konsumentfrågor och bedrägeribekämpning (DGCCRF) och DG Hälsovård (DGS) har följande ansvarsfördelning fastställts vad gäller kontroll av livsmedel:

DG Livsmedel, DG Fiske och vattenbruk	DG Livsmedel, DG Konkurrens, konsumentfrågor och bedrägeribekämpning, DG Hälsovård	DG Konkurrens, konsumentfrågor och bedrägeribekämpning
Primärproduktion animalier och vegetabilier	Beredning	Beredning, icke animaliskt ursprung
Djurskydd	Restauranger	Andra produkter än livsmedel
Slakterier	Direktförsäljning	
	Biprodukter	
	Djurfoder	
	Transport och lagring	

I februari 2006 påbörjade en kommitté arbetet med den första flerårsplanen, perioden 2007–2009, med DG Livsmedel som koordinator. På region- och departementsnivå samordnas verksamheten under prefektens ledning, ett samarbete som kan formaliseras och förutom ovan nämnda sektorer också inbegripa departementets veterinärfunktion, alternativt uppdra till någon av myndigheterna att svara för samordningen genom ett särskilt upprättat kompetenscentrum. Dessa flersektorsgrupper upprättar gemensamt kontrollplaner, varvid nationella program och lokala prioriteringar integreras. Utöver det svarar man också för kommunikationen med företag och allmänhet.

<sup>11</sup> Generaldirektorat, Directorate General, förkortas i löpande text DG.

### 12.3. Jordbruks- och fiskeministeriet (MAF)

Jordbruks- och fiskeministeriet ansvarar för att utforma det nationella programmet för livsmedelssäkerhet och kvalitet, ett program som ligger till grund för säkra livsmedel, djurskydd och växtskydd. Enligt fransk budgetlag skall programmet innehålla resultat- och målindikatorer, vilka är följande:

- Förekomst av avvikelser från god praxis avseende användning växtskyddsprodukter.
- BSE-incidenter.
- Kostnad för kvittblivning av kött- och benmjöl.
- Antal regioner med utvärderade beredningsplaner avseende viktigare sjukdomar.
- Andel anläggningar som inte möter kraven avseende boskapsidentifiering och -spårbarhet; Rester av tillväxtfrämjande tillsatser hos ung boskap; Rester av antibiotika hos svin; Grad av salmonellainfektion i besättningar för värphöns.
- Andelen från DG Livsmedel decentraliserade tjänster som har utvärderats positivt enligt ISO 17020,

Indikatorerna följs årligen upp och resultaten ligger till grund för insatser som skall förbättra verksamheten.

### 12.4. DG Livsmedel (DGAL)

DG Livsmedel, med en personalstyrka på cirka 200 anställda, är organiserat i fyra direktorat:

- Växtskydd och -kvalitet
- Livsmedelssäkerhet. Generaldirektoratet är också nationell kontaktpunkt för systemet för snabba varningar för livsmedel och foder (Rapid Alert System for Food and Feed)
- Djurhälsa och djurskydd
- Föreskrifter, forskning och samordning av kontroller



Härutöver finns fem särskilda funktioner:

Administration av hälsokontrolltjänster  
Internationell samordning avseende livsmedelssäkerhet  
Kommunikation och information  
Informationssystem  
Nationell styrka för veterinär- och växtskyddsundersökningar.

#### *Kvalitetssystem*

Jordbruks- och fiskeministeriet har fastställt som mål för DG Livsmedel att all decentraliserad verksamhet skall uppnå ackreditering, vilket också är ett av målen i det nationella livsmedels- och kvalitetsprogrammet. Målsättningen är att samtliga 126 verksamhetsplatser hos myndigheten skall ha ackrediterats enligt ISO 17020 vid utgången av 2009. Ett grunddrag är utveckling av en inspektionshandledning med ett antal handböcker att användas vid kontroll av olika anläggningar. Kvalitetssystemet omfattar fem planer som täcker kompetens, skötsel av inspektionsinstruktioner, planering av kontroller, kontrollmetoder samt rapportering och tillsyn.

Kvalitetssystemet stöds av ett informationssystem. I detta finns bland en databas med förordningar och kontrollanvisningar, förteckning över samtliga uppgifter som åvilar DG Livsmedel, möjlighet att registrera uppgifter rörande växtskydd, livsmedelssäkerhet, djurhälsa, djurskydd, miljöskydd och laboratorieresultat.

Nationella styrkan för veterinär- och växtskyddsundersökningar

Detta organ har till uppgift att undersöka överträdelser av djurskydds- och växtskyddsförordningar samt vidta åtgärder och samverkar med ansvariga för djur- och växtskydd i berörd region. Avvikelser rapporteras till polis och åklagare.

I de 22 regionerna samordnas vidare veterinärservicen med avseende bland annat på insatser, kvalitetsfrågor, information och verksamhetsbudgetar. På departementsnivå omfattar veterinärservicen uppgifter beträffande folkhälsa, djurhälsa och miljöskydd. I regionerna finns här till funktioner för växtskydd, med uppgift att kontrollera användning av växtskyddsmedel, rester av växtskyddsmedel, odling av genmodifierade grödor samt uppsikt över för växtodlingen skadliga organismer.

I huvudsak fyra kategorier tjänstemän medverkar i de officiella kontrollerna:

- Veterinärinspektörer med inriktning på folkhälsa är veterinärer som erhållit speciell utbildning på nationella veterinärhögskolan i Lyon. Godkända veterinärer benämns officiella veterinärer.
- Kontrakterade veterinärinspektörer är godkända veterinärer som dock inte är offentligt anställda tjänstemän. Med viss utbildning erhåller de ansvar motsvarande officiella veterinärer.
- Jordbruks- och miljötekniker är tjänstemän som utför kontrolluppgifter där inte veterinärkompetens erfordras.
- Tekniker som svarar för kontroller under överinseende av officiella eller kontrakterade veterinärer eller jordbruks- och miljötekniker, med avseende på djurhälsa, djurskydd, livsmedels- och fodersäkerhet och -kvalitet.

Samtliga kategorier har polismans befogenhet, och kan föra ett ärende vidare till statsåklagare, anmoda en person att rätta till brister samt kan även föreslå att prefekturen eller ministeriet vidtar mer långtgående åtgärder.

#### *Direktoratet för havsfiske och vattenbruk*

Direktoratets övergripande ansvar omfattar tillståndsfrågor beträffande havsfiske, säkerhet i skaldjursodlingar inklusive vattenkvalitet och fastställande av produktionszoner. De maritima frågorna är i övrigt delegerade till 14 regioner och 26 departement.

#### *Laboratorier*

Departementens veterinärservice stöder sig på auktoriserade laboratorier, varav de flesta är departementens egna laboratorier för offentliga kontrolluppgifter. Härtill finns ett nätverk av nationella referenslaboratorier som till större delen är knutna till Myndigheten för livsmedelssäkerhet. Samtliga laboratorier skall vara godkända av Jordbruks- och fiskeministeriet. En prefekt kan dock godkänna laboratorier för den egna kontrollen av livsmedel och foder. Vad gäller växtskydd svara det nationella referenslaboratoriet för all analysverksamhet. På skaldjursområdet har Nationella institutets för havsfiskeforskning laboratorier motsvarande uppgifter.

## 12.5. Ekonomi-, finans- och industriministeriet (MEFI)

DG Konkurrens, konsumentfrågor och bedrägeribekämpning och DG Tull och indirekt beskattning fullgör vissa uppgifter rörande livsmedelskontroll inom ramen för ministeriets verksamhetsområde.

### *DG Konkurrens, konsumentfrågor och bedrägeribekämpning*

Generaldirektoratet har som uppgift att garantera en välfungerande och öppen marknad, skydda konsumentintresset samt värna konsumentens säkerhet och hälsa. Myndigheten är organiserad i 23 regionala direktorat som leder och samordnar 101 departementsdirektorat.

Till stöd för kontrollverksamheten har en kontrollhandledning utarbetats.

DG insatser i livsmedelskedjan avser i första hand säkra livsmedel och fodervaror, inklusive medverkan vid kontroll av i dessa förekommande substanser. Det avser såväl avsiktligt som oavsiktligt tillförda tillsatser.

Två av myndighetens direktorat, Konsument- och säkerhetsdirektoratet och Jordbruks- och livsmedelsdirektoratet ansvarar för kontroll av livsmedelssäkerhet. Konsument- och säkerhetsdirektoratet är också nationell kontaktpunkt för systemet för snabba varningar för livsmedel och foder.

Generaldirektoratet har polisfullmakt och kan ålägga företag och enskilda att vidta åtgärder vid påträffande brister samt anmäla påträffade brott till statsåklagare.

De kontroller som företas av DG Konkurrens, konsumentfrågor och bedrägeribekämpning görs vanligtvis i samverkan med DG Livsmedel och DG Tull och indirekt beskattning.

Generaldirektoratet har som generell stöd för verksamheten en databas med lagtexter, interna instruktioner och beskrivning av standardförfaranden. I ett informationssystem redovisas kontroll och uppföljningsinsatser med uppdelning på nationella och regionala åtgärder. Databasen och -systemen är tillgängliga i hela myndigheten.

## 12.6. Hälsa- och solidaritetsministeriet (MHS)

Inom ministeriets ram bedriver DG Hälsa (DGS) hälsopolitik enligt folkhälsolagen och medverkar i dess tillämpning i samarbete med såväl andra direktorat och funktioner inom ministeriet som andra myndigheter. Generaldirektoratet svarar för att samordna insatser när hälsofaror uppkommer, inklusive livsmedelsburna sådana. I ett direktiv från ministeriet till sektorsmyndigheten i regioner respektive departementen har dessa anmodats att tillgoda två specifika mål med avseende på livsmedel, nämligen dels att skydda folkhälsan genom varaktiga förbättringar av vattenkvalitet och buteljerat vatten, dels att bidra till förbättrad livsmedelssäkerhet och hantering av kriser som beror på livsmedel och att följa upp livsmedelsburna sjukdomar. Båda dessa mål följs upp genom indikatorer avseende antalet besökta anläggningar och förekomster av livsmedelsburna sjukdomsfall.

### *Regional service*

För hälso- och sociala frågor i vid mening finns 26 regionala direktorat, som samverkar med direktoraten i departementen. Varje regional direktorat har till sitt förfogande en inspektionsfunktion med inriktning på veterinärmedicin.

### *Lokal service*

Totalt finns cirka 100 departementala direktorat för folkhälso- och sociala frågor, vilka lyder under respektive prefekt. Ett direktoraten är uppdelat i två avdelningar med uppgifter som omfattar folkhälsa inklusive dricksvatten och utbrott av infektionssjukdomar respektive socialpolitik. Avdelningen för folkhälsa inkluderar miljöbetingad hälsoservice med samordning av veterinärtjänsten och konkurrens-, konsument- och bedrägeribekämpningstjänsten vid kontroll av specifika livsmedelsanläggningar. Direktoratet svarar också för kontroll av cateringföretag, charkuterier, vattenproducenter, med flera.

## 12.7. Övriga myndigheter

### *Miljöministeriet (ME)*

Miljöministeriet har tagit fram instruktioner och anvisningar beträffande kontroll av avloppsvatten och material från avloppsvatten vid anläggningar som arbetar med animaliska biprodukter.

### *Arbetsmarknadsministeriet (ML)*

Arbetsmarknadsministeriet har lagstiftningsuppgifter vad avser klassificering, förpackning och märkning av växtskyddsprodukter.

### *Franska myndigheten för livsmedelssäkerhet (AFSSA)*

Myndighetens uppgift är att svara för riskbedömning i frågor som rör livsmedelssäkerhet, på eget initiativ eller på uppdrag av myndigheter verksamma inom området för livsmedelskontroll. Man svarar också för utvärdering av växtskyddsprodukter och konstgödsel innan dessa får godkännas. Myndigheten skall alltid konsulteras av ministerierna när förslag till lagar inom livsmedels och växtskyddsområdena utarbetas. Till myndigheten hör 12 laboratorier varav några är nationella referenslaboratorier.

### *Nationella myndigheten för veterinärmedicin (ANMV)*

Myndigheten är ett vetenskapligt organ som ingår i Myndigheten för livsmedelssäkerhet. Uppgiften är att utvärdera och godkänna veterinärmedicinska produkter, kontrollera företag som producerar och marknadsför veterinärmedicin liksom kvaliteten på produkterna. Myndigheten ansvarar även för certifiering av tillverkningsmetoder, god laboratoriepraxis och export.

## 12.8 Frankrike i summering

Ett förhållandevis stort antal myndigheter och organisationer är som framgått medverkande i den franska livsmedelskontrollen, vilket bland annat förklaras av att verksamheten i stor utsträckning är decentraliserad till regioner och departement, vilket kan liknas vid en regional och lokal decentralisering. Samtidigt skall man dock lägga märke till att den centrala nivån utövar ett direkt inflytande över de lägre nivåerna, något som bedöms borga för enhetlig kontroll. Vad som skiljer Frankrike från övriga studerade länder är de befogenheter som är förknippade med tillsynen. Enskilda tjänstemän har de facto makt att kräva omedelbara åtgärder när de träffar på brister, och åklagare kan snabbt kopplas in.

Med det hierarkiska systemet bedöms en tydlig gränsdragning ha uppnåtts. Ofta förekommer att flera organ medverkar i kontrollen, exempelvis på området livsmedelshygien, där regional veterinärservice, DG Konkurrens, konsumentfrågor och bekämpning av bedrägerier, departementsdirektorat för hälso- och sociala frågor och departementsdirektorat för maritima frågor medverkar. Departementsdirektoraten har här ett förstahandsansvar i den operativa kontrollen, och kan vid behov koppla in övriga organ. Decentraliseringen är tydlig, men det är samtidigt en decentralisering under strikta former.

En myndighet som framträder med en mer framträdande roll än övriga vad gäller hur livsmedelskontrollen fastställs politiskt och hur olika myndigheter samordnas är DG Livsmedel, som sorterar direkt under Jordbruks- och fiskeministeriet. I ministeriet ingår också generaldirektoratet för fiske och vattenbruk. Det direkta kopplingar mellan generaldirektoraten och ministeriet innebär således att Jordbruks- och fiskeministeriet har en framskjuten ställning i livsmedelskontrollen. På central nivå har vidare Hälso- och solidaritetsministeriet och Ekonomi-, finans- och industriministeriet uppgifter avseende livsmedelskontroll.

Riskvärdering, riskhantering och kommunikation av riskerna är fördelade på olika myndigheter. Vad gäller riskvärdering har myndigheten för livsmedelssäkerhet en mycket framträdande roll. Med något enstaka undantag, exempelvis vid import av livsmedel av animaliskt ursprung, svarar myndigheten för värderingen. Åtgärder, det vill säga riskhantering, har också en dominerande part i den nationella styrkan för veterinär- och växtskyddsundersökningar. När sådana åtgärder vidtas kopplas regionala och lokala myndigheter in. Vad gäller information och kommunikation har DG Livsmedel en framträdande roll. En särskild funktion inom myndigheten har till uppgift att informera om eventuella risker och dylikt.

I riskanalyserna medverkar myndigheten för livsmedelssäkerhet till viss del, djurhälsa och veterinärmedicin, men det är främst DG Konkurrens, konsumentfrågor och bekämpning av bedrägerier som med sina laboratorieresurser svarar för analyser avseende såväl animalier, foder, livsmedelshygien som växtskydd och bekämpningsmedel.

De franska myndigheterna bedriver, såvitt har framkommit av landsprofilen, inte någon konkurrensutsatt verksamhet. Däremot kan på uppdrag av ansvariga myndigheter exempelvis kommersiella

laboratorier liksom privatpraktiserande veterinärer genomföra analyser respektive operativa kontroller.

Ett av DG Livsmedels direktorat bedriver forskning på livsmedelsområdet, främst vad gäller animalier. De till DG Livsmedel knutna laboratorierna bedriver också viss forskningsverksamhet, liksom Myndigheten för livsmedelssäkerhet. Nationella institutet för havsfiskeforskning bedriver som namnet säger forskning med avseende på fisk och skaldjur, och är också nationellt referenslaboratorium på området. Ytterligare ett antal myndigheter med forskningsverksamhet är de regionala direktoraten för industri, forskning och miljö, där särskilt växtforskning bedrivs. Forskningen är således fördelad på ett förhållandevis stort antal organ med viss specialisering.

Kontrollen gentemot företag bedöms, genom att direktoraten har ett brett förstahandsansvar, rationellt upplagd. Rapportering och redovisning sker i första hand till den lokala nivån.

# Bibliometrisk analys av publikationerna från fem myndigheter med anknytning till livsmedelskedjan

Staffan Karlsson  
Avd. för forskningspolitisk analys  
Vetenskapsrådet

## Sammanfattning

- Denna rapport redovisar en bibliometrisk analys av fem myndigheters vetenskapliga publikationer från åren 2003 till 2006: Fiskeriverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Smittskyddsinstitutet och Statens veterinärmedicinska anstalt. Antalet publikationer varierade mellan 59 (Läkemedelsverket) och 497 (Smittskyddsinstitutet), totalt baseras studien på 1 086 publikationer.
- När publikationerna delas upp på ämnesområde visar det sig att de studerade myndigheterna bidrar med mer än 20 procent av den svenska produktionen inom två ämnen; Fiskeriverket står för 21 procent av de svenska publikationerna inom "Fisheries" och Statens veterinärmedicinska anstalt står för 23 procent av de svenska publikationerna inom "Parasitology" (och dessutom 17 procent inom "Veterinary Sciences").
- Alla myndigheternas publikationer citerades i genomsnitt högre än både världsgenomsnittet och det svenska genomsnittet för samma period. Två av myndigheterna utmärker sig genom ett högt citeringsmedelvärde (Livsmedelsverket 2,24 och Läkemedelsverket 1,50) och med höga andelar högt citerade publikationer (båda hade nästan 20 procent av publikationerna bland topp 10 procent av världsproduktionen).



## Inledning

På uppdrag av utredningen ”Ansvar inom livsmedelkedjan” har fem myndigheters vetenskapliga publikationer från åren 2003–2006 analyserats. Studien syftar till att belysa ett antal kvantitativa och kvalitativa egenskaper hos respektive myndighets publikationer:

- Antal publikationer.
- Hur mycket myndigheternas publikationer uppmärksammas av andra forskare i form av citeringar och andelen av publikationerna som är högt citerade.
- Samarbetsmönster bakom publikationerna, samt
- Myndigheternas publiceringsmässiga ämnesprofil.

I flera fall presenteras också statistik för några större svenska lärosäten och/eller Sverige totalt som referensvärden till de studerade myndigheterna.

## Identifiering av publikationer och totalt antal publikationer

Publikationer från åren 2003–2006 identifierades med hjälp av listor från några av myndigheterna samt med hjälp av de författaradresser som finns i Vetenskapsrådets publikationsdatabas (se nedan). Listor erhöles från Fiskeriverket, Livsmedelsverket och Statens Veterinärmedicinska anstalt medan publikationerna från Läkemedelsverket och Smittskyddsinstitutet identifierades enbart med hjälp av de författaradresser som finns i databasen. Från myndigheternas listor identifierades några publikationer där inte myndighetens namn inte fanns med bland författarnas adresser, men även dessa publikationer finns med i denna studie. Några publikationer som inte fanns med på myndigheternas listor men där myndighetens namn fanns bland författaradresserna i databasen inkluderas också.

Jordbruksverket ingick bland de myndigheter som skulle studeras, men enbart en publikation från jordbruksverket hittades. Jordbruksverket behandlas därför inte i denna rapport.

Den bibliometriska analys som redovisas i denna rapport baseras på publikationer av typerna ”article” och ”review”<sup>1</sup>. Typen ”article”

---

<sup>1</sup> Publikationstyperna definieras av Thomson Reuters. Article är originalartiklar medan reviews är översiktsartiklar baserade på tidigare publicerat material. Publikationstypen Letter definieras som ”contributions or correspondence from the readers to the journal concerning

är här utökad till att inkludera också publikationer av typen "letter". Andra typer (framförallt av typerna "meeting abstract" och "editorial material") exkluderades. Den bibliometriska analysen baseras på totalt 1 086 publikationer fördelade på respektive myndighet enligt tabell 1.

**Tabell 1** Totalt antal identifierade (hela) publikationer av typerna "Article" och "Review"

<i>Organisation</i>	<i>Article<sup>A</sup></i>	<i>Review</i>	<i>Totalt</i>
Fiskeriverket	92	2	94
Livsmedelsverket	102	2	104
Läkemedelsverket	55	4	59
Smittskyddsinstitutet	478	19	497
Statens veterinärmedicinska anstalt	321	11	332
<b>Totalt</b>	<b>1048</b>	<b>38</b>	<b>1086</b>

<sup>A</sup>Publikationstypen "Letter" inkluderas i "Article" gruppen.

Som referensvärden till de analyserade myndigheterna redovisas också i vissa fall medelvärden för Sverige och EU15 och EU27-grupperna.<sup>2</sup>

### Bibliometrisk metodik

Studien baseras på Vetenskapsrådets publikationsdatabas som i sin tur är baserad på de publikationer som indexeras i Science Citation Index Expanded, Thomson Reuters.<sup>3</sup> När statistiken sammanställdes inkluderade databasen publikationer som indexerats till och med första kvartalet 2008. Citeringar av de analyserade publikationerna är också summerade fram till och med 1a kvartalet 2008, dvs ett så kallat öppet citeringsfönster har använts. Vid summeringen av citeringar har självcitrat inte räknats med. Självciteringar

previously published material". Totalt sett utgör Letter ca 4 % av den utökade definitionen av artikel.

<sup>2</sup> EU15 är de länder som var medlemmar i Europeiska unionen före anslutningen av tio nya länder den 1 maj 2004. Med EU27 avses alla de nuvarande (2008) medlemsländerna i unionen.

<sup>3</sup> Certain data included herein are derived from the Science Citation Index Expanded® prepared by Thomson Reuters®, Philadelphia, Pennsylvania, USA© Copyright Thomson Reuters® 2008. All rights reserved.

definierade som att det finns ett eller flera författarnamn förekommer både på citerade och citerande publikationerna.

Medelciteringen av respektive myndighets publikationer har beräknats dels baserat (a) hela publikationer ("whole counts"), dvs alla publikationer får samma vikt (vikten 1) vid medelvärdesberäkningen eller (2) på adress-vägda publikationer ("fractional counts") där respektive publikation givits en vikt som är proportionerlig till myndighetens andel av alla angivna författaradresser. Om till exempel, en publikation har fem adresser varav en är till Fiskeriverket krediteras Fiskeriverket 0,2 publikationer och denna publikation får vikten 0,2 vid beräkningen av verkets adress-vägda citeringsmedelvärde etc. I några fall (30 publikationer) förekom två adresser till samma myndighet, i dessa fall tillgodoräknas myndigheten båda adresserna (tex om två av fem adresser är till Fiskeriverket tillgodoräknas myndigheten 0,4 publikationer).

Eftersom det finns betydande skillnader i citeringstraditioner mellan olika ämnesfält har en så kallad fältnormalisering gjorts av citeringsstatistiken. Fältnormaliseringen baseras på att (i det närmaste) alla tidskrifter i databasen tilldelats ett eller flera av 255 ämnesområden. För varje ämnesområde, typ av publikation (article eller review) och år beräknas ett världsgenomsnitt för antalet citeringar (kallat Field Citation Score, FCS). Fältnormaliseringen görs genom att antalet citeringar till en publikation (CPP) divideras med fältmedelvärdet (FCS); dvs  $CPP/FCS$ . Om en publikation som citeras lika mycket som världsgenomsnittet är  $CPP=FCS$  och  $CPP/FCS = 1$ .

Eftersom en tidskrift kan tilldelas flera ämnen görs även en ämnesvägning när statistiken bryts på ämnesområden. Om en publikation (med en adress) i tidskrift som tilldelats två ämnen tilldelas vardera ämnet 0,5 ämnesvägd publikation. Om publikationen har två författaradresser och två ämnen blir vikten 0,25 per adress-ämneskombination. Summeras antalet vägda publikationer för alla ämnen som en organisation publicerat inom stämmer denna summa därmed överens med den adress-vägda summan för organisationen.

Flertalet (ca 90 procent) av publikationerna i multidisciplinära tidskrifter<sup>4</sup> har klassats om till andra ämnesområden baserat på ämnes-

---

<sup>4</sup> Till exempel Nature och Science, är normalt klassade till ämnesområdet "multidisciplinary sciences".

områdena hos de publikationer som citeras av respektive publikation samt de publikationer som citerar dessa publikationer.<sup>5</sup>

*Högt citerade publikationer* redovisas baserat på två olika definitioner; (a) topp 10 procent är publikationer som citeras högre än den 90:e percentilen inom ett visst ämnesområde, år och typ av publikation (article eller review) och (b) topp 1 procent är publikationer som citeras högre än den 99:e percentilen. Dessa två grupper av högt citerade publikationer innehåller därför något mindre än 10 respektive 1 procent av publikationerna; i genomsnitt ingår 7 procent respektive 0,7 procent av de högst citerade i värden i dessa grupper. Den exakta andelen varierar mellan ämnesområden, typ av publikation och år. Med *baspublikationer* avses alla publikationer som citeras lika mycket som eller lägre än den 90:e percentien, dvs baspublikationerna är alla publikationer som inte ingår i topp 10 procent-gruppen.

Statistiskt sett finns en ofta god korrelation mellan citeringsgrad och kvalitet bedömt med peer review.<sup>6</sup> Det finns emellertid många olika skäl att citera vetenskapliga publikationer varav flera *inte* är tecken på hög kvalitet hos det citerade verket. För enskilda publikationer eller medelvärden för små material, som i denna rapport, är det viktigt att komma ihåg att sambandet mellan citeringsgrad och kvalitet är osäker. Citeringsmått som redovisas här bör därför tolkas med försiktighet, särskilt när statistiken bryts ner på ämnesområden. Inga citeringsmedelvärden har därför redovisats för enheter med mindre än 20 hela eller 10 vägda publikationer, men även tolkningen av dessa låga volymer kan vara problematisk.

En mer detaljerad beskrivning av den bibliometriska metodiken finns i Vetenskapsrådets rapport 13:2006.

## Samarbete

Vetenskaplig publicering sker allt oftare i samarbete mellan olika organisationer, ofta från flera olika länder<sup>7</sup>. I tabell 2 redovisas några mått på graden av samarbete bakom publikationerna från de studerade myndigheterna jämfört med motsvarande statistik för alla svenska publikationer under samma period. Som framgår av

<sup>5</sup> En detaljerad redogörelse för metodiken kan erhållas från enheten för statistik och analys vid Vetenskapsrådet.

<sup>6</sup> Se till exempel Aksnes 2005 och Wallin 2005 (sid 266 i den senare för en kritisk diskussion om detta).

<sup>7</sup> Wuchy m.fl. 2007.

tabellen är publikationerna från två av myndigheterna (Fiskeriverket och Smittskyddsinstitutet) något mer internationaliserade än Sverige totalt; 56 procent av båda myndigheternas publikationer var internationella, dvs författarnas adresser representerar minst ett annat land. Livsmedelsverket och Läkemedelsverket har en låg andel internationellt producerade publikationer (31 procent för båda).

**Tabell 2** Grad av samarbete bakom publikationerna mätt som andel av publikationerna som baserats på internationellt samarbete (dvs minst ett land förutom Sverige finns representerat bland författarnas adresser) och antalet svenska och utländska författaradresser per publikation. Baserat på publikationer av typerna "Article" och "Review"

<i>Organisation</i>	<i>Antal hela publ.</i>	<i>Andel internat. publ.</i>	<i>Antal länder<sup>A</sup></i>	<i>Totalt antal adresser</i>	<i>Antal svenska adresser</i>	<i>Antal utländska adresser</i>
Fiskeriverket	94	56 %	1,01	3,36	1,85	1,51
Livsmedelsverket	104	31 %	0,83	3,24	2,12	1,13
Läkemedelsverket	59	31 %	0,63	4,71	3,90	0,81
Smittskyddsinstitutet	497	56 %	1,17	4,53	2,82	1,70
Statens veterinärmedicinska anstalt	332	43 %	0,73	3,37	2,40	0,97
Sverige totalt alla ämnen		49 %	0,91	3,22	1,66	1,55

<sup>A</sup>Förutom Sverige.

De länder som myndigheterna oftast samarbetar med redovisas i tabell 3 och de svenska organisationer som publiceringen oftast sker i samarbete med redovisas i tabell 4. Mest frekventa samarbetsländer är Storbritannien och USA men även våra nordiska grannländer (framförallt Norge) finns med hos flera myndigheter.

**Tabell 3** De analyserade myndigheternas mest frekventa samarbetsländer och andelen av myndighetens publikationer som producerats med respektive land

<i>Myndighet</i>	<i>Land</i>	<i>Antal hela publikationer</i>	<i>Andel<sup>A</sup></i>
Fiskeriverket (total 24 länder)			
	Finland	19	20 %
	Norge	9	10 %
	USA	9	10 %
	Danmark	7	7 %
Livsmedelsverket (total 21 länder)			
	Storbritannien	12	12 %
	Danmark	10	10 %
	Finland	7	7 %
	Nederländerna	7	7 %
Läkemedelsverket (total 14 länder)			
	Norge	7	12 %
	Frankrike	6	10 %
	USA	5	8 %
	Italien	4	7 %
Smittskyddsinstitutet (total 65 länder)			
	USA	74	15 %
	Tyskland	52	10 %
	Frankrike	46	9 %
	Storbritannien	40	8 %
Statens veterinärmedicinska anstalt (total 39 länder)			
	Storbritannien	28	8 %
	Danmark	23	7 %
	Norge	18	5 %
	USA	16	5 %

<sup>A</sup> Eftersom flera länder kan förekomma på samma publikation kan summan av andelarna bli större än 100 procent.

De viktigaste svenska samarbetsorganisationerna till de studerade myndigheterna påverkas av en kombination av myndighetens ämnesinriktning och geografiska placering. I två fall, Smittskyddsinstitutet och Statens veterinärmedicinska anstalt, är andel publikationer i samarbete med Karolinska institutet respektive Sveriges lantbruksuniversitet extremt högt (90 procent eller mera). Troligen beror detta på gemensam personal som anger båda organisationernas adresser och/eller på gemensamma laboratorier.

**Tabell 4** De analyserade myndigheternas mest frekventa svenska samarbetsorganisationer uppskattat via de författaradresser som finns angivna på respektive myndighets publikationer. Alla organisationer med vilka samarbetet resulterat i tre eller fler publikationer redovisas, dock maximalt 10 organisationer

<i>Myndighet</i>	<i>Organisation</i>	<i>Antal hela publikationer</i>	<i>Andel<sup>A</sup></i>
<i>Fiskeriverket (totalt 17 samarbetsorganisationer)</i>			
	Uppsala universitet	27	29 %
	Stockholms universitet	23	24 %
	Göteborgs universitet	15	16 %
	Umeå universitet	13	14 %
	Sveriges lantbruksuniversitet	8	9 %
	Naturhistoriska riksmuseet	4	4 %
	Mistra	3	3 %
	Naturvårdsverket	3	3 %
<i>Livsmedelsverket (totalt 28 samarbetsorganisationer)</i>			
	Uppsala universitet	54	52 %
	Sveriges lantbruksuniversitet	33	32 %
	Karolinska institutet	18	17 %
	Uppsala universitetssjukhus	18	17 %
	Linköpings universitet	5	5 %
	Lunds universitet	5	5 %
	ACT Biotech AB	3	3 %
	ASTRA	3	3 %
	Göteborgs universitet	3	3 %
<i>Läkemedelsverket (totalt 35 samarbetsorganisationer)</i>			
	Karolinska institutet	29	49 %
	Uppsala universitet	21	36 %
	Karolinska sjukhuset	15	25 %
	Uppsala universitetssjukhus	11	19 %
	Lund universitetssjukhus	8	14 %
	Göteborgs universitetssjukhus	6	10 %
	Faluns sjukhus	5	8 %
	Sveriges lantbruksuniversitet	5	8 %
	Umeå universitet	5	8 %
	Lunds universitet	4	7 %

<i>Smittskyddsinstitutet (totalt 117 samarbetsorganisationer)</i>		
Karolinska institutet	466	94 %
Karolinska sjukhuset	110	22 %
Uppsala universitet	52	10 %
Linköpings universitet	43	9 %
Uppsala universitetssjukhus	40	8 %
Umeå universitet	32	6 %
Sveriges lantbruksuniversitet	29	6 %
Stockholms universitet	26	5 %
Lunds universitet	24	5 %
Statens veterinärmed. anstalt	20	4 %
<i>Statens veterinärmedicinska anstalt (totalt 19 samarbetsorganisationer)</i>		
Sveriges lantbruksuniversitet	296	89 %
Uppsala universitet	63	19 %
Karolinska institutet	21	6 %
Smittskyddsinstitutet	20	6 %
Kungl tekniska högskolan	15	5 %
Göteborgs universitet	11	3 %
Lunds universitet	9	3 %
Isanova AB	8	2 %
Vidilab AB	8	2 %
Karolinska sjukhuset	7	2 %

Notera: universitet och motsvarande universitetssjukhus behandlas som separata enheter i tabellen.

<sup>A</sup> Eftersom flera organisationer kan förekomma på samma publikation kan summan av andelarna blir större än 100 procent.

Bland annat på grund av att många publikationer är producerade i mer eller mindre omfattande samarbetskonstellationer är det vanligt att basera bibliometrisk statistik på vägda (fraktioniserade) publikationer; detta innebär att en publikation delas upp bland alla deltagande författare eller organisationer (och i eventuellt på ämnesområde). Fortsättningsvis i denna rapport kommer merparten av all statistik att baseras på de olika organisationernas andel av respektive publikation.



## Citering

Publikationer som baseras på omfattande samarbeten citeras ofta högt<sup>8</sup>. När citeringsstatistik beräknas på vägda publikationer påverkar publikationer baserade på omfattande samarbeten medelvärden mindre än publikationer som producerats internt. Det är därför vanligt att citeringsmedelvärden som baserat på hela publikationer är högre än medelvärden som baserats på vägda publikationer. I tabell 5 redovisas citeringsstatistik baserat på hela publikationer medan motsvarande medelvärden baserat på vägda data redovisas i tabell 6. Som framgår av dessa tabeller erhålls inte alltid det högsta citeringsvärdet i tabell 5 (se till exempel Livsmedelsverket). Detta betyder att Livsmedelsverkets publikationer som producerats huvudsakligen internt inom myndigheten tenderar att citeras högre än publikationer baserade på samarbeten.

**Tabell 5 Medelcitering och andel högt citerade publikationer baserat på hela publikationer ("whole counts")**

<i>Organisation</i>	<i>Antal hela publikationer</i>	<i>Medelcitering CPP/FCS</i>	<i>Andel topp 10%<sup>A</sup></i>	<i>Andel Topp 1%<sup>A</sup></i>
Fiskeriverket	94	1,25	7,4	0,0
Livsmedelsverket	104	1,79	17,3	4,8
Läkemedelsverket	59	1,58	15,3	3,4
Smittskyddsinstitutet	497	1,19	7,6	1,4
Statens veterinärmedicinska anstalt	332	1,40	9,0	0,6
Sverige B	43 906	1,24	9,8	1,0
EU15 B	776 430	1,03	8,0	0,7
EU27 B	829 788	1,00	7,7	0,6

<sup>A</sup> Andelen av världproduktionen som citeras mer än den 90:e och den 99:e percentilen.

<sup>B</sup> Inom 84 ämnesområden där de analyserade myndigheterna har publikationer, jämför avsnittet om ämnesprofiler nedan.

Alla de studerade myndigheterna citeras över världsgenomsnittet (1) och över det svenska genomsnittet (1,10 baserat på fraktioniserade publikationer, tabell 6). Den högsta medelciteringen erhålls från publikationerna från Livsmedelsverket; 2,24 dvs. mer än dubbelt så högt citerade som världsgenomsnittet. Både Livsmedelsverket och Läkemedelsverket hade också en hög andel högt citerade publikationer (både bland topp 10 % och topp 1 procent). Fiskeriverket

<sup>8</sup> Tex Glänzel, m.fl. 1999, Aksnes 2003.

och Statens veterinärmedicinska anstalt hade färre högt citerade än världsgenomsnittet samtidigt som deras citeringsmedelvärden ligger klart över världsgenomsnittet. Detta innebär att dessa myndigheters baspublikationer<sup>9</sup> citeras relativt högt.

**Tabell 6 Medelcitering och andel högt citerade publikationer baserat på adress-vägda (fraktioniserade) publikationer**

Organisation	Vägt antal	Medelcitering CPP/FCS	Andel Topp 10%	Andel topp 1 % <sup>A</sup>
Fiskeriverket	40,8	1,17	5,4	0,2
Livsmedelsverket	51,9	2,24	19,5	7,3
Läkemedelsverket	21,5	1,50	17,5	5,6
Smittskyddsinstitutet	157,8	1,26	8,3	1,2
Statens veterinärmedicinska anstalt	126,9	1,39	8,4	0,4
SverigeB	28 069	1,14	8,7	0,7
EU15B	604 417	1,03	7,8	0,7
EU27B	653 617	0,99	7,5	0,6

<sup>A</sup> Andelen av världproduktionen som citeras mer än den 90:e och den 99:e percentilen.

<sup>B</sup> Inom de 84 ämnesområden där de analyserade myndigheterna har publikationer, jämför avsnittet om ämnesprofiler nedan.

## Ämnesprofiler

Totalt hade de studerade myndigheterna publikationer inom 84 av databasens 255 ämnesområden. Inom 8 av dessa fanns 10 eller fler publikationer (adress- och ämnesvägt). Alla ämnesområden med 5 eller fler publikationer redovisas i tabell 7. En komplett lista med alla ämnesområden redovisas i bilaga 1. Medelcitering redovisas också i tabell 7 men endast i de fall det vägda antalet publikationer överstiger 10. Man bör dock hålla i minnet att citeringsmedelvärden är svårtolkade när de baseras på så låga volymer som är fallet för flertalet ämnen i tabell 7.

I bilaga 2 redovisas referensvärden i form av volym och medelcitering för Sverige och de fem största universiteten samt Sveriges lantbruksuniversitet för de ämnesområden där de studerade myndigheterna hade störst volym.

<sup>9</sup> Dvs. de publikationer som citeras lika mycket som eller lägre än den 90:e percentilen, se metodik avsnittet.

*Fiskeriverkets* publikationer återfanns inom totalt 19 ämnen varav de 3 största står för två tredjedelar (68 procent, tabell 7). Det största ämnet "Fisheries" stod för 37 procent av verkets publikationer. Dessa citeras 29 procent över världsgenomsnittet, dvs. ungefär i samma nivå som alla svenska publikationer inom detta område (1,24). Fiskeriverket står för 21 procent av alla svenska publikationer inom ämnesområdet "Fisheries"; 15 av total 71 svenska publikationer inom detta område.

*Livsmedelsverkets* publikationer representerade totalt 30 ämnen men med relativt få publikationer per ämne. Endast ett ämne (Food Science and Technology) var större än fem publikationer (vägt antal).

*Läkemedelsverkets* publikationer fanns inom totalt 28 ämnen. Endast 1 av dessa (Pharmacology & Pharmacy) hade en volym över 5 publikationer. För alla övriga ämnen var volymen 2 publikationer eller mindre.

*Smittskyddsinstitutet* visade den största ämnesbredden med publikationer inom totalt 53 ämnen. Inom 4 ämnen fanns mer än 10 publikationer. Smittskyddsinstitutet står för 9 procent av alla svenska publikationer inom "Infectious Diseases" (jfr bilaga 2).

Publikationerna från *Statens veterinärmedicinska anstalt* återfanns inom 45 ämnesområden. Ett av dessa "Veterinary sciences" stod för nästan hälften (46 procent) och citerades relativt högt, 79 procent över världsgenomsnittet. För 2 områden, "Veterinary sciences" och "Parasitology", står veterinärmedicinska anstalten för en relativt stor andel av alla svenska publikationer inom respektive fält (17 procent respektive 23 procent).

**Tabell 7** Ämnesområden med 5 publikationer eller mer från respektive myndighet. Medelciteringen anges också i de fall volymen är större än 10 vägda publikationer

Myndighet/ Ämnesområde	Vägt antal Publika- tioner <sup>A</sup>	Andel av myndigh. publ.	Andel av de svenska publ.	Medel- citering CPP/FCS	Andel topp 10% <sup>B</sup>	Andel topp 1%
<i>A. Fiskeriverket</i>						
Fisheries	15,2	37 %	21 %	1,29	7,7	0,66
Marine & Freshwater Biology	7,1	17 %	2 %			
Ecology	5,4	13 %	1 %			
<i>B. Livsmedelsverket</i>						
Food Science & Technology	10,2	20 %	4 %	3,10	21,4	11,84
Toxicology	6,8	13 %	3 %			
Chemistry, Analytical	5,1	10 %	1 %			
<i>C. Läkemedelsverket</i>						
Pharmacology & Pharmacy	8,1	38 %	1 %			
<i>D. Smittskyddsinstitutet</i>						
Infectious Diseases	31,0	20 %	9 %	0,74	2,2	0,10
Microbiology	28,4	19 %	5 %	1,29	7,8	1,45
Virology	19,8	13 %	9 %	0,82	4,4	0,56
Immunology	16,5	11 %	2 %	0,96	6,7	1,21
<i>E. Statens veterinärmedicinska anstalt</i>						
Veterinary Sciences	58,6	46 %	17 %	1,79	10,8	0,68
Parasitology	15,1	12 %	23 %	1,27	6,7	0,00
Microbiology	11,4	9 %	2 %	0,73	0,0	0,00

<sup>A</sup> Adress- och ämnesvägt antal.

<sup>B</sup> Andelen av världsproduktionen som citeras mer än den 90:e och den 99:e percentilen.

**Citerad litteratur**

- Aksnes DW 2003. Characteristics of highly cited papers. *Research Evaluation* 12: 159–170.
- Aksnes D.W. 2005. Citation rates and perceptions of scientific contribution. – *J. American Soc for Information Sci and Technol.* 57: 169–185.
- Glänzel W, Schubert A & Czerwon HJ 1999. A bibliometric analysis of international scientific cooperation of the European union (1985-1995). *Scientometrics* 45: 185–202.
- Vetenskapsrådet 2006. Hur mycket citeras svenska publikationer? Vetenskapsrådets rapportserie 13:2006 ([www.vr.se](http://www.vr.se)).
- Wallin J.A. 2005. Bibliometric methods: pitfalls and possibilities. – *Basic & Clinical Pharmacology and Toxicology* 97: 261–275.
- Wuchty S, Jones BF & Uzzi B 2007. The increasing dominance of teams in production of knowledge. *Science* 316: 1036–1039.

Bilaga 1. Antal adress- och ämnesvägda publikationer per organisation och ämne. Förkortningar: FiV = Fiskeriverket, LiV = Livsmedelsverket, LäV = Läkemedelsverket, SMI= Smittskyddsinstitutet och SVA = Statens veterinärmedicinska anstalt, EU15 de 15 länder som var medlemmar i EU före den 1 maj 2004. EU27 de 27 länder som för närvarande (2008) är medlemmar i unionen.

### Vägt antal publikationer

Ämne	FiV	LiV	LäV	SMI	SVA	Summa alla myndigh.	Sverige totalt	EU 15	EU 27
Veterinary Sciences	0,1	1,5	0,6	3,1	58,6	63,9	343,3	12 794	15 624
Microbiology	0,0	1,8	0,1	28,4	11,4	41,6	580,6	14 145	15 005
Infectious Diseases	0,0	0,1	0,9	31,0	2,7	34,6	358,8	7 538	7 729
Virology	0,0	0,0	0,0	19,8	2,0	21,8	209,6	4 628	4 854
Immunology	0,0	0,5	0,3	16,5	3,8	21,1	911,9	13 745	14 552
Parasitology	0,0	0,0	0,0	2,3	15,1	17,3	66,5	2 329	2 714
Fisheries	15,2	0,0	0,0	0,0	0,3	15,6	71,2	2 167	2 347
Pharmacology & Pharmacy	0,0	1,0	8,1	3,2	3,1	15,4	921,0	20 515	22 155
Food Science & Technology	0,0	10,2	0,0	0,1	2,3	12,6	242,0	9 060	9 858
Biotechnology & Applied Microbiology	0,0	3,3	0,0	4,7	3,3	11,2	457,6	9 765	10 530
Environmental Sciences	2,1	3,6	2,0	1,9	1,2	10,7	830,1	12 062	13 569
Biochemistry & Molecular Biology	0,2	2,1	0,0	6,0	2,0	10,3	1986,4	34 736	37 486
Marine & Freshwater Biology	7,1	0,0	0,1	0,0	0,3	7,5	284,6	6 195	6 607
Toxicology	0,0	6,8	0,3	0,2	0,3	7,5	262,0	4 073	4 527
Chemistry, Analytical	0,0	5,1	0,3	0,3	1,6	7,2	558,5	11 087	13 642
Genetics & Heredity	0,3	0,9	0,2	4,0	1,6	7,0	537,1	11 632	12 211
Medicine, Research & Experimental	0,0	1,3	0,3	4,3	0,7	6,7	363,9	7 088	7 668
Public, Environmental & Occupational Health	0,0	1,4	0,6	4,0	0,7	6,7	1036,7	9 892	10 240
Ecology	5,4	0,0	0,0	0,0	0,5	5,9	599,8	7 308	8 054
Medicine, General & Internal	0,0	0,0	1,7	3,4	0,0	5,1	591,7	24 593	24 963
Biochemical Research Methods	0,0	1,2	0,3	1,5	2,0	4,9	418,3	6 385	7 038

Agriculture, Dairy & Animal Science	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	3,8	173,1	4 131	5 027
Engineering, Environmental	1,2	0,0	0,0	1,6	0,8	3,6	274,2	2 558	2 769
Gastroenterology & Hepatology	0,0	0,3	0,8	2,2	0,0	3,3	454,3	12 183	12 551
Zoology	2,0	0,0	0,0	0,0	1,3	3,3	229,9	5 486	6 301
Oceanography	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	135,7	2 850	3 013
Oncology	0,0	0,0	1,4	1,6	0,2	3,1	1303,8	24 422	25 637
Chemistry, Applied	0,0	2,7	0,0	0,0	0,1	2,9	127,1	3 717	4 131
Cell Biology	0,0	0,3	0,0	2,3	0,3	2,9	644,9	14 022	14 985
Water Resources	0,2	0,0	0,0	1,8	0,8	2,8	156,6	3 480	3 748
Endocrinology & Metabolism	0,0	2,2	0,2	0,0	0,0	2,4	1026,5	15 495	16 325
Nutrition & Dietetics	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	1,8	294,7	5 754	5 983
Respiratory System	0,0	0,0	0,0	1,7	0,1	1,8	261,6	6 902	7 052
Hematology	0,0	0,0	0,2	1,5	0,0	1,7	518,5	11 729	12 142
Tropical Medicine	0,0	0,0	0,0	0,9	0,5	1,4	21,8	577	583
Biophysics	0,0	0,7	0,0	0,5	0,0	1,2	381,8	6 067	6 770
Physiology	0,0	0,5	0,0	0,7	0,0	1,2	426,4	5 667	6 408
Rheumatology	0,0	0,0	1,0	0,1	0,0	1,1	365,0	6 897	7 130
Biology	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	213,6	4 612	5 563
Entomology	0,8	0,0	0,0	0,0	0,3	1,0	128,8	2 816	3 215
Pathology	0,0	0,0	0,0	0,6	0,3	0,8	158,9	6 184	6 555
Agronomy	0,0	0,5	0,0	0,0	0,3	0,8	90,1	2 531	3 168
Plant Sciences	0,0	0,0	0,3	0,0	0,5	0,8	495,4	11 747	13 552
Agricultural Engineering	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8	45,7	553	586
Energy & Fuels	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8	218,4	2 984	3 313
Instruments & Instrumentation	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,8	131,0	4 484	4 936
Agriculture, Multidisciplinary	0,0	0,7	0,0	0,0	0,1	0,7	55,5	2 202	2 303
Evolutionary Biology	0,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,7	155,4	2 017	2 124
Pediatrics	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,7	492,7	9 633	9 972
Limnology	0,4	0,0	0,0	0,3	0,0	0,6	43,8	698	758
Reproductive Biology	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	142,3	2 943	3 148
Biodiversity Conservation	0,4	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	47,5	865	910
Medical Laboratory Technology	0,0	0,0	0,3	0,1	0,2	0,5	102,5	3 057	3 241
Spectroscopy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	193,8	4 324	4 975
Chemistry, Medicinal	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,5	132,8	4 126	4 519
Paleontology	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5	114,9	2 202	2 438
Soil Science	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	126,6	2 618	2 770
Chemistry, Multidisciplinary	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1	0,5	532,7	17 576	21 890
Behavioral Sciences	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	105,8	2 046	2 147
Urology & Nephrology	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,4	489,1	11 630	12 026
Dermatology	0,0	0,0	0,1	0,3	0,0	0,4	249,2	4 682	4 831
Otorhino-laryngology	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,4	208,6	8 120	8 396

Allergy	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	0,4	132,0	2 097	2 158
Developmental Biology	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,4	107,1	2 694	2 787
Obstetrics & Gynecology	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3	517,1	7 821	8 177
Ornithology	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	57,6	1 210	1 402
Health Care Sciences & Services	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	149,2	2 349	2 381
Psychiatry	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	470,2	9 920	10 123
Chemistry, Organic	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	467,0	3 656	3 721
Critical Care Medicine	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	121,6	5 245	5 531
Dentistry, Oral Surgery & Medicine	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	592,4	17 180	19 138
Meteorology & Atmospheric Sciences	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	214,6	5 797	5 923
Cardiac & Cardiovascular System	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	540,6	14 409	15 008
Clinical Neurology	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	617,1	17 029	17 524
Physics, Fluids & Plasmas	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	185,7	4 474	4 805
Physics, Mathematical	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	206,4	6 627	7 464
Anatomy & Morphology	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	24,2	1 298	1 417
Rehabilitation	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	243,3	2 040	2 084
Computer Science, Interdisciplinary Applications	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	119,3	2 178	2 382
Mathematics, Interdisciplinary Applications	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	80,8	3 552	3 936
Statistics & Probability	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	195,9	5 097	5 478
Acoustics	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	160,4	2 619	2 778
Crystallography	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	187,3	5 899	7 019
Transplantation	0,0	0,0	0,0	0,03	0,0	0,03	130,2	2 905	3 114



Bilaga 2. Antal publikationer (adress- och ämnesvägda), fältnormaliserad medelcitering och andel högt citerade publikationer för Sverige totalt och några större lärosäten som referens till statistiken för myndigheterna. Citeringsstatistik redovisas endast i de fall det finns 10 eller fler publikationer i ämnet vid lärosätet. Förkortningar: EU15: de 15 länder som var medlemmar i EU före den 1 maj 2004, EU27: de 27 länder som för närvarande (2008) är medlemmar i unionen, GU = Göteborgs universitet, KI = Karolinska institutet, LU = Lunds universitet, SU = Stockholms universitet, SLU = Sveriges lantbruksuniversitet, UU = Uppsala universitet.

#### Vägt antal publikationer

Ämne	EU15	EU27	Sverige	GU	KI	LU	SU	SLU	UU
Fisheries	2 167	2 347	71,2	8,7	0,0	6,4	11,5	11,1	6,7
Food Science & Techn.	9 060	9 858	242,0	3,4	3,7	59,7	3,1	71,3	7,9
Immunology	13 745	14 552	911,9	150,0	215,7	151,0	20,2	10,1	80,8
Infectious Diseases	7 538	7 729	358,7	44,4	65,6	38,3	5,8	3,2	26,4
Microbiology	14 145	15 005	580,6	74,8	60,3	82,6	25,2	57,2	56,1
Parasitology	2 329	2 714	66,5	0,5	9,1	5,3	2,6	17,4	5,0
Veterinary Sciences	12 794	15 624	343,3	4,7	20,1	5,5	4,1	160,5	19,8
Virology	4 628	4 854	209,6	21,8	61,8	13,9	2,5	8,5	26,7

#### Medelcitering

Ämne	EU15	EU27	Sverige	GU	KI	LU	SU	SLU	UU
Fisheries	1,18	1,14	1,24				0,94	0,90	
Food Science & Techn.	1,14	1,11	1,41			1,53		1,41	
Immunology	0,91	0,89	0,74	0,86	0,52	0,68	0,64	0,78	0,60
Infectious Diseases	0,86	0,86	0,82	0,93	0,68	0,84			0,59
Microbiology	1,02	1,00	1,02	1,24	0,81	0,94	0,79	0,88	1,19
Parasitology	1,12	1,04	1,50					1,25	
Veterinary Sciences	1,05	0,93	1,66		2,49			1,50	1,72
Virology	0,94	0,92	0,85	0,75	1,16	0,79			0,67

## Andel topp 10 procent

Ämne	EU15	EU27	Sverige	GU	KI	LU	SU	SLU	UU
Fisheries	8,2	7,8	7,6				6,4	7,9	
Food	8,7	8,4	10,9			10,8		11,9	
Science & Techn.									
Immunology	8,8	8,4	5,7	6,7	2,0	4,7	5,3	8,3	4,8
Infectious Diseases	5,8	5,7	4,2	7,3	1,2	5,8			3,6
Microbiology	7,7	7,4	7,6	12,0	7,7	5,9	2,6	5,1	10,6
Parasitology	9,4	8,4	14,1					10,5	
Veterinary Sciences	5,7	4,8	9,0		4,8			7,4	6,7
Virology	7,4	7,2	6,3	5,7	9,1	6,9			1,9

## Andel topp 1 procent

Ämne	EU15	EU27	Sverige	GU	KI	LU	SU	SLU	UU
Fisheries	1,0	0,9	0,6				0,0	0,0	
Food	0,8	0,8	1,8			2,5		0,9	
Science & Techn.									
Immunology	0,7	0,7	0,5	1,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Infectious Diseases	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0			0,0
Microbiology	0,4	0,4	0,2	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Parasitology	0,8	0,7	0,5					0,0	
Veterinary Sciences	0,5	0,4	0,7		4,8			0,6	0,0
Virology	0,7	0,7	0,9	0,0	4,5	1,2			0,0