

Yttrande över SOU 2009:8 ”Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion”

2009-06-01

Näringsen har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss, Jo2009/437. Bakom detta yttrande står:

Föreningen Sveriges Spannmålsodlare
Gröna Näringsens Riksorganisation
Lantbrukarnas Riksförbund
Stiftelsen Lantbruksforskning
Svensk Mjök
Svenska Djurhälsovården
Svenska Fåravelsförbundet
Svenskt Sigill
Sveriges Grisföretagare
Sveriges Lammköttproducenter
Sveriges Nötköttproducenter

Sammanfattning

- Vi avvisar utredningens förslag att bilda en Livsmedelsäkerhetsmyndighet.
- Vi anser att det är viktigt att Jordbruksverkets sektorsansvar för jordbrukets primärproduktion värnas, och vi ser också en möjlighet till att stärka detta genom att överföra ansvaret för livsmedel i primärproduktionen till Jordbruksverket.
- Vi anser att såväl Jordbruksverket som Livsmedelsverket skall ha med frågor om konkurrenskraft i sin myndighetsinstruktion. Regeringen har nyligen lanserat en satsning på Sverige som Matland och vi anser att detta bör avtecknas i Livsmedelsverkets instruktion.
- Vi ser en fördel i att riskvärdering är institutionellt skild från riskhantering och föreslår att SVA får ett utökat ansvar för riskvärdering.
- Vi ser utredarens förslag som ett stort risktagande då det gäller vår smittskyddsberedskap. Den föreslagna myndighetsmodellen samt de förslag som läggs då det gäller laboratorieverksamhet, både då det gäller vaccinberedskap och diagnostik, kommer att försämra vår beredskap och bekämpningsarbetet vid ett utbrott av epizootisjukdom.
- Utredningen lägger ett antal bra förslag, t.ex. då det gäller förstärkt tillsynsvägledning, förbättrad dialog med intressenter i EU-arbetet och förbättrade samarbetsformer mellan central och regional nivå. Vi ser det som viktigt att Jordbruksdepartementet går vidare med dessa förslag.

För konkurrenskraft behövs både produktionskvalitet och produktkvalitet

Svensk livsmedelsproduktion kännetecknas av en hög livsmedelssäkerhet. Vårt djurhälsoläge är mycket gott och vi har en växtodling som kännetecknas av hög kvalitet. Detta ger också avtryck i statistiken – svenskproducerade livsmedel är t.ex. fria från salmonella och bekämpningsmedelsrester är betydligt ovanligare i svensk frukt och grönt än i frukt och grönt från andra länder, inklusive EU-länder. Detta är ett uttryck för vår höga produktkvalitet.

Genom hygienpaketets införande omfattar livsmedelssäkerhetslagstiftningen hela livsmedelskedjan, från odling av foder och livsmedel, hållande av livsmedelsproducerande djur, skörd, slakt, beredning till detaljhandel. Samtidigt finns det en tydlig skiljelinje mellan primärproduktionen (den växande grödan/det levande djuret) och senare led. Primärproduktion är inte bara en fråga om produktion av foder och livsmedel. Primärproduktionen är också en motor för företagande på landsbygden, upprätthåller ett öppet och rikt odlingslandskap, förvaltar genetiska resurser och bidrar till biologisk mångfald. Primärproduktionen har också att leva upp till de krav som samhälle och konsumenterna ställer då det gäller miljöprestanda, djurhälsa och djurskydd. Dessa produktionskvalitetsaspekter har genom åren fått en allt större tyngd för konsumenterna, vilket har lett till att vi i Sverige har ett högkvalitativt jordbruk, som jämfört med andra OECD-länder ligger mycket bra till både då det gäller miljöprestanda och djurskydd/djurhälsa. I kvalitetsbegreppet inryms alltså såväl produktionskvalitet som produktkvalitet. Vår bedömning är att en myndighetsstruktur som enbart baserar sig på hygienpaketet i huvudsak kommer att beakta produktkvalitet men i alltför låg grad produktionskvalitet.

I primärproduktionen är jordbruksfrågor, livsmedelsfrågor och djurfrågor starkt integrerade. Det är viktigt att detta också avspeglas i myndighetsstrukturen. Jordbruksverket är i dagsläget central myndighet för de flesta områden som berör primärproduktionen av livsmedel, som t.ex. fodersäkerhet, växtodlingsfrågor inklusive växtskydd, och djurskydd/djurhälsa och har därigenom goda möjligheter till att ha ett helhetsperspektiv på primärproduktionen. Genom denna integration finns det hög kompetens hos myndigheten om primärproduktionen. Detta ger i sin tur goda möjligheter till ett funktionellt regelverk och en effektiv förvaltning, med låg administrativ börda, som beaktar såväl samhälls-, konsument- och produktionsintressen.

Primärproducentens intäktsbas härrör både från försäljning av foder/djur/livsmedel samt stöd och ersättningar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och Landsbygdsprogrammet. Jordbrukspolitiken har alltmer utvecklats till att bli ett verktyg för att främja produktionskvalitet (miljöhänsyn, djurskydd, djurhälsa, produktion av kollektiva nyttigheter som t.ex. biologisk mångfald) i primärproduktionen. För att erhålla fullt gårdsstöd måste man uppfylla tvärvillkor – lagkrav inom miljö, djurskydd, djurhälsa samt foder och livsmedel. De flesta primärproducenter erhåller också ersättningar genom miljöåtaganden inom Landsbygdsprogrammet (t.ex. omfattas ca 90 % av såväl betesmarksarealen som vallarealen av åtaganden). Dessa jordbrukspolitiska verktyg har mycket stor betydelse för att främja en god produktionskvalitet – vilket också är i linje med det som konsumenterna efterfrågar. Den förda politiken bidrar alltså till att vi har en högkvalitativ livsmedelsproduktion i hela landet som samtidigt förser samhället med kollektiva nyttigheter. Vi ser detta som en framgångsfaktor och en viktig förutsättning för konsumenternas förtroende för primärproduktionen.

Hygienpaketets huvudfokus är produktkvalitet, säkra livsmedel, och inte produktionskvalitet, som t.ex. miljö och djurskydd. Vissa produktionskvalitetsaspekter finns nämnda i

förordningarna, som t.ex. djurhälsa, djurskydd och växtskydd, men dessa områden beaktas endast då de leder till risker för livsmedelssäkerheten. Produktionskvalitetsaspekter med bäring på miljöprestanda och produktion av kollektiva nyttigheter samt det breda djurskyddsarbetet omfattas överhuvudtaget inte.

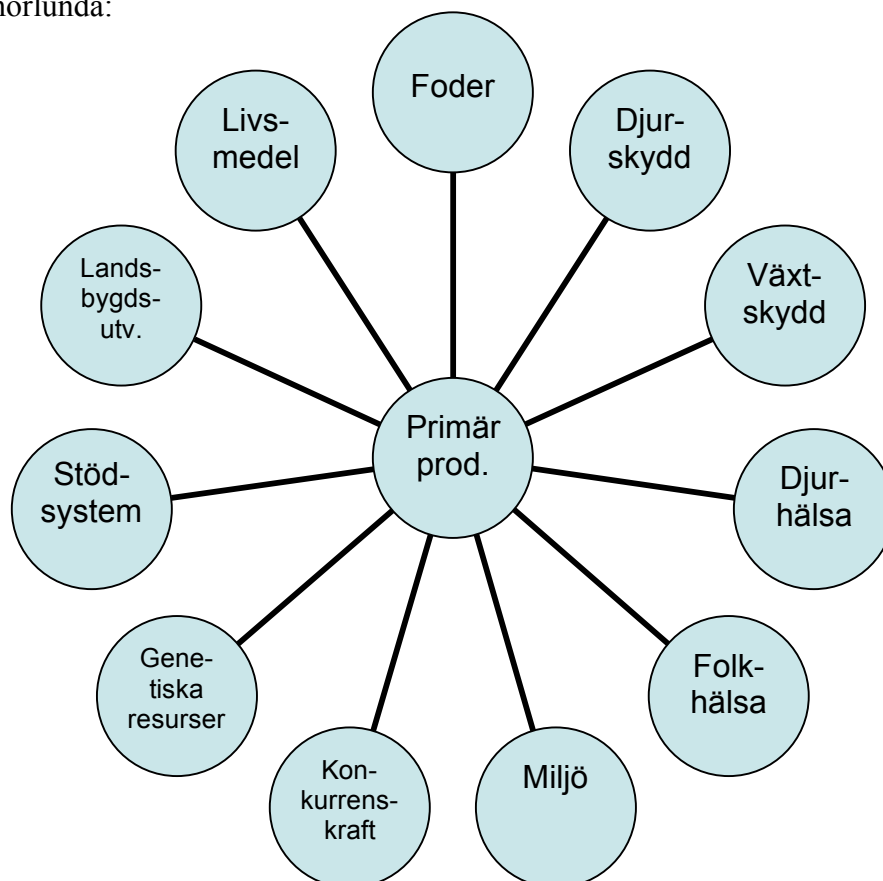
Lagstiftningsperspektiv eller verksamhetsperspektiv?

Utredaren har hela tiden haft lagstiftningsperspektivet som dominerande förhållningssätt i utredningsarbetet. Detta lagstiftningsperspektiv har dessutom varit begränsad till livsmedelslagstiftningen – utifrån devisen ”en lagstiftning - en myndighet”. Utredningens förslag grundar sig på den nya livsmedelslagstiftningen inom EU (hygienpaketet)– eftersom den numera gäller från jord till bord vill utredaren även ha en myndighetsstruktur som omfattar från jord till bord.

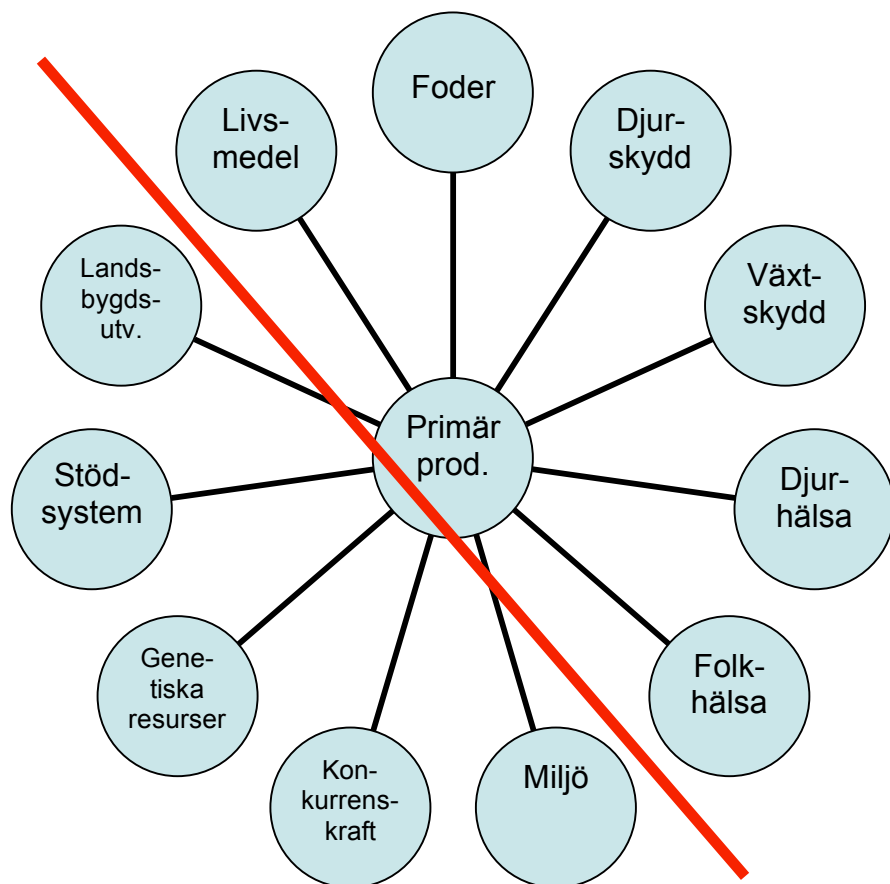
Enklast kan detta som vanligt åskådliggöras med bilder. Om man bara ser utifrån livsmedelslagstiftningen blir bilden följande:

Primärproduktion	Förädling	Distribution	Handel	Konsumenter
------------------	-----------	--------------	--------	-------------

Här är primärproduktion ett första led i en isolerad kedja av livsmedelsproduktion. De flesta aktörer inom livsmedelskedjan som representerar senare led (led efter primärproduktionen), inklusive utredningen, har denna förenklade bild. Men verkligheten är betydligt mer mångfasetterad. Utifrån ett verksamhetsperspektiv blir bilden av primärproduktionen annorlunda:



Utredningens förslag innebär att myndighetsstrukturen skär rätt igenom primärproduktionen, enligt den röda linjen.



Utredningen bygger därigenom på en förenklad bild av primärproduktionen, trots att det är i primärproduktionen som de stora förändringarna föreslås.

Att överföra primärproduktion av livsmedel från Jordbruksverket till en livsmedelssäkerhetsmyndighet innebär att livsmedelsfrågor och djurfrågor separeras från jordbruksfrågor. Vi ser ett flertal tydliga försämringar med ett sådant förslag.

1. Jordbrukspolitik – ett viktigt verktyg för att främja kvalitetsbaserad produktion

Jordbrukspolitiken blir i allt högre grad ett centralt verktyg för att uppnå samhällets målsättningar för primärproduktionen då det gäller frågor som klimat, miljö, djurhälsa och djurskydd. De ersättningssystem som finns inom jordbrukspolitiken ökar också möjligheten för breda konsumentgrupper att konsumera livsmedel som har en hög miljö- och djurskyddsprofil. Om lantbrukarens merkostnader för dessa produktionskvalitetsaspekter endast skulle kunna tas ut genom ett merpris på produkten skulle prisskillnaderna mellan olika produktionskvaliteter bli ännu högre än den är idag. Att separera jordbrukspolitiken från djurpolitiken innebär att den samverkan som idag finns mellan politikområdena försvagas. Vår bedömning är att detta kan innebära att kvalitetsvärden som har sin bakgrund i beslut från samhället (t.ex. merkostnader för de produktionskvalitetsaspekter vår djurskyddslagstiftning innebär) i ännu högre

utsträckning får bäras av konsumenterna genom ett högre merpris på produkterna. Detta ökar i sin tur risken för minskad konsumtion, minskad lönsamhet i produktionen och företagsnedläggningar i den svenska produktionen.

2. Försämrat regelarbete, onödig dubblering och ökad administrativ börda

Att separera de frågor som rör regelutveckling och regeltillämpning för primärproduktionen från jordbrukspolitiken ökar risken för ett icke funktionellt regelverk och en ineffektiv förvaltning, vilket varken gagnar näringen eller konsumenterna. Att i stället ha en sammanhållning för de delar som rör primärproduktionen ger ökad sannolikhet för att få en bättre samordning för regelutveckling utifrån livsmedelskedjans lagstiftning och de krav som härrör från jordbrukspolitiken. Jordbruksverket har redan idag att arbeta integrerat med frågor som konkurrenskraft, foder/livsmedelssäkerhet, djurvälstånd och miljöskydd. Ett funktionellt regelverk, där de målsättningar som finns i samhället och de förväntningar som konsumenterna har på produktionen återspeglas i ett regelverk som är tillämpligt i produktionen, gagnar såväl konsumentintressen som produktionsintressen. För att åstadkomma detta regelverk måste myndigheten ha god kompetens inom ett flertal områden, som berör såväl livsmedelssäkerhet som miljö, djurskydd, växtskydd, djurhälsa och produktionen i sig, samt hur detta regelverk interagerar med jordbrukspolitiken. Om en separering sker så behöver dubbla kompetenser byggas upp, på respektive myndighet. Det finns också en mycket tydlig risk för en ökad administrativ börda för lantbrukarna om jordbrukspolitiken och djurpolitiken separeras. Djurpolitiken ställer t.ex. krav på ett omfattande uppgiftslämnande från lantbrukaren då det gäller djurdata. Dessa data används även i jordbrukspolitiken, t.ex. vid tvärvillkorskontroller och i administrationen av ett flertal stöd och miljöersättningar. En separation innebär att informationsinhämtning dubbleras och vi ser bara nackdelar med detta. Utredaren hade också, enligt direktiven, att beakta de kopplingar som finns för primärproduktionen i form av tvärvillkor och register.

3. Försvagning av jordbrukspolitikens legitimitet

Den gemensamma jordbrukspolitiken har genomgått ett antal genomgripande förändringar sedan 1990-talet, och varje reform har inneburit steg från produktionsfrämjande till att alltmer vara ett verktyg för att påverka produktionens kvalitetsaspekter. Trots detta lever såväl allmänhet och ett flertal politiker kvar i bilden av en jordbrukspolitik som bara innebär subventioner till en produktion som leder till överskott som dumpas på andra marknader. Att skapa en produktionsmyndighet kommer att stärka denna bild, trots att den inte är korrekt, vilket minskar politikens legitimitet. Vår bedömning, och erfarenhet från dialog med konsumenter, är att det finns ett starkt stöd för en jordbrukspolitik som främjar en kvalitetsbaserad produktion. Men denna politik måste tas fram i dialog med konsumenter och andra samhällsintressen, och förutsättningarna för denna dialog försämras kraftigt om aspekter som är av hög vikt för konsumenten, som t.ex. djurskydd, förvaltas av en annan myndighet än den som förvaltar jordbrukspolitiken.

4. Försvagning av djurpolitiken

Några av våra grannländer har under de senaste åren genomfört förändringar som inneburit att en livsmedelssäkerhetsmyndighet har skapats i enlighet med hygienpaketets omfattning. Vår bedömning är att detta har lett till att frågor som inte har direkt bäring på livsmedelssäkerhet har nedprioriterats. Exempel på sådana frågor är djurskydd och djurhälsa. Samtidigt är såväl djurskydd som djurhälsa exempel på produktionskvalitetsaspekter som har en stor vikt för såväl producenter och konsumenter,

och att försvaga djurpolitiken ligger inte i konsumenternas intresse. Vi ser djurpolitiken som central och det är inom detta område som en stor del av de svenska mervärdena grundläggs. Utredaren flaggar för en ambitionssänkning inom djurskyddsområdet vilket vi ser som mycket otidsenligt, och ett gott djurskydd finns inte med i den nya Livsmedels säkerhetsmyndighetens syftesparagraf. Strategin måste istället vara att EU-kollektivet närmar sig den svenska nivån. Djuren är en viktig motor i jordbruksproduktionen. Huvuddelen av vår jordbruksmark används för att producera foder (all betesmark, 75-80% av åkermarken), vilket även det talar för att jordbrukspolitik och djurpolitik bör samverka. Djurpolitiken är mer än livsmedelssäkerhet. Vi ser inte att en livsmedelssäkerhetsmyndighet är rätt hemvist för djur som används inom företagandet utan att producera livsmedel (t.ex. hästverksamhet), sällskapsdjur och försöksdjur.

5. Ändra inte på ett vinnande koncept – vår smittskyddsberedskap är god

Under senare år har den svenska smittskyddsberedskapen inom djurområdet satts på prov ett flertal gånger. Det gäller både sjukdomar som har betydelse för livsmedelssäkerhet, t.ex. salmonella, men de dominerande antal utbrott har rört sjukdomar som ej har en koppling till livsmedel, som aviär influensa hos vildfågel, PRRS och Bluetongue. Vid samtliga dessa utbrott har samarbetet mellan involverade myndigheter fungerat väl, och smittskyddsarbetet vid utbrott av viktiga djursjukdomar har i oberoende utvärderingar setts som ett gott exempel på krishantering. Vi vet alltså att vi idag har en myndighetsstruktur som är mycket ändamålsenlig för att bekämpa utbrott av viktiga djursjukdomar, och att samarbetet mellan myndigheterna fungerar väl. Att förändra en fungerande modell ser vi som ett mycket stort risktagande. Om förändringen leder till en försämrade krisberedskap kan arbetet vid framtida utbrott försvagas, vilket i sin tur ökar risken för att sjukdomsutbrott inte kan hanteras, och nya sjukdomar introduceras till landet. Detta vore mycket negativt ur djurvälståndshänseende och nya sjukdomar innebär också försämrade produktionsförutsättningar.

6. Kontraproduktivt att polarisera mellan producenter och konsumenter

Vi ser det som kontraproduktivt att skilja mellan producent och konsumentintressen. Det är självklart att du som producent måste producera det som konsumenten efterfrågar och att produktionen sker på ett sätt som konsumenten har förtroende för. Att bygga en myndighetsstruktur där en myndighet anses ha ett produktionsperspektiv och den andra myndigheten anses ha ett konsumentperspektiv ser vi som ett förlegat synsätt. Synsättet är mycket långt från den helhetssyn som idag gäller för Jordbruksverkets sektoransvar, och vår bedömning är att man genom att skapa en sådan separation felaktigt skapar en bild av att en polarisering mellan producentintressen och konsumentintressen. Den polarisering leder till ökat avstånd mellan två intressen som egentligen måste samverka, och detta avstånd kan i sig öka risken för bristande förtroende från konsumenterna för näringen i fråga, p.g.a. att konsumenterna inte görs delaktiga i t.ex. jordbrukspolitiska frågeställningar.

Vilket perspektiv bör dominera i primärproduktionen?

Primärproduktion är inte ett slutet system utan en verksamhet som bedrivs i direkt interaktion med den omgivande miljön. Denna interaktion är både beroende av de på platsen givna resurserna, samt en påverkan (som kan vara både positiv och negativ) på den omgivande miljön. Primärproduktion rör också det levande – den växande grödan och det levande djuret, och producenternas företagande påverkas både av konsumenternas signaler och de stöd och ersättningar som utgår från den gemensamma jordbrukspolitiken och landsbygdsprogrammet.

Här skiljer sig primärproduktionen från livsmedelsproduktion i senare led, som är mer sluten till sin karaktär. Denna skillnad gör också att primärproduktionen berörs av fler politik- och lagstiftningsområden än senare led i livsmedelskedjan.

Utredaren har i sitt förslag visat mycket låg hänsyn till detta faktum. Istället innebär förslaget att alla frågor som på något sätt har koppling till livsmedelssäkerhet ska ligga i den nya livsmedelsmyndigheten, även om kopplingen är svag. Som exempel föreslås fytosanitära frågor (där lagregleringen främst har att göra produktionsfrågor) flyttas till den nya myndigheten. Även alla djurfrågor (djurskydd och djurhälsa inkl. sällskapsdjur och försöksdjur, med undantag för distriktsveterinärorganisationen) föreslås flyttas från Jordbruksverket.

Med ett verksamhetsperspektiv förstår man att primärproducenten påverkas av ett antal olika lagstiftningsområden. Detta gör att vi alltid kommer att ha skarvar mellan myndigheter och lagstiftningar, med risk för överlappningar och otydligheter. En god myndighetsstruktur bör utgå från verksamhetsperspektivet och organisera myndigheterna utifrån sektorsprincipen så att största potential uppnås för ett effektivt myndighetsarbete, ett funktionellt regelverk och tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter. Gerhard Larssons förslag når inte upp till detta utan den förlust av helhetsperspektiv som utredningens förslag leder till i primärproduktionen kommer att innebära till ett ökat krångel för våra medlemmar, primärproducenterna.

Vi ser att djurfrågorna och de fytosanitära frågorna är ett särskilt pedagogiskt exempel i detta sammanhang. Djurpolitiken är mycket bredare än bara livsmedel. Av det arbete som utförs vid SJV:s avdelning för djurskydd och hälsa har endast en mindre del koppling till livsmedel. Samtidigt är djurpolitiken tydligt kopplad till jordbrukspolitiken. Djurregistren, som har sin bakgrund i smittskyddslagstiftningen är numera även ett centralt redskap i stödhanteringen. Vi delar utredningens uppfattning att djurpolitiken ska hållas ihop – men att flytta ett politikområde till en myndighet där den bara passar till en mindre del och samtidigt försämra integrationen mellan djurpolitik och jordbrukspolitik är synnerligen oklokt.

Ett liknande resonemang är även tillämpligt på det fytosanitära området. Fytosanitära frågor har en svag koppling till livsmedelssäkerhet. Huvudfokus är odlingssäkerhet och det fytosanitära arbetet syftar till att skydda svenskt jordbruk, trädgårdsodling och skogsproduktion från växtskadegörare som inte är etablerade i landet. I takt med att den internationella handeln med växtmaterial är ökande kommer också behovet av fytosanitärt arbete att stiga. I utredningen används begreppet fytosanitärt växtskydd vilket inte är ett vedertaget begrepp och visar att man inte klart har kunnat skilja på fytosanitära frågor och växtskyddsfrågor. Frågor som rör riskvärdering då det gäller livsmedelssäkerhetsaspekter av växtskydd hanteras av Kemikalieinspektion och denna verksamhet har inte berörts av utredningen.

Enligt Jordbruksverkets instruktion ska myndigheten vidta åtgärder i syfte att förebygga spridning av och bekämpa växtskadegörare. En viktig del i detta är den kompetensutvecklingsverksamhet som växtskyddscentralerna bedriver, där man bl.a. syftar till att optimera växtskyddet utifrån miljö- och produktionsperspektiv. Verksamheten omfattar inte bara grödor inom livsmedelskedjan utan kontrollen omfattar även andra växtslag och produkter med ursprung i växtriket, t.ex. plantskoleväxter och virkesprodukter.

Vårt förslag – funktionell myndighetsstruktur

Vi anser att det är viktigt att bygga på de fördelar som finns i den befintliga myndighetsorganisationen. Det går också att stärka den helhetssyn på primärproduktionen som redan idag finns på Jordbruksverket, genom att överföra frågor som rör livsmedelsfrågor i primärproduktionen från Livsmedelsverket till Jordbruksverket. Därigenom löses också vissa frågor som idag inte är enhetligt lösta mellan myndigheterna, som t.ex. de separata livsmedelsanläggningsregister och foderanläggningsregistret för primärproducenter som nu byggs upp, och kontrollorganisationen i primärproduktionen blir också mer renodlad.

Det är i detta sammanhang relevant att påpeka att utredningen inte har funnit några större överlappningar mellan myndigheterna. Däremot finns vissa mindre områden som idag inte förvaltas på ett tydligt sätt, och det är givetvis viktigt att detta korrigeras.

Vårt förslag innebär följande:

- Jordbruksverkets ansvar för primärproduktionen utökas
 - Ansvaret för primärproduktion av livsmedel överförs från Livsmedelsverket till Jordbruksverket
- SVA behåller sin roll som riskvärderare inom foder och djurhälsa, samt får kompletterande uppdrag för riskvärdering då det gäller djurskydd. Det bör övervägas om SVA skall få utökat ansvar för riskvärderingen i livsmedelskedjan (se nedan).
- Myndighetsorganisation för ”klassiska” livsmedelsföretag (livsmedelsföretagare enligt den lagstiftning som rådde innan hygienpaketet infördes) enligt dagens modell, med Livsmedelsverket som central myndighet.
- Resultat - sammanhållen myndighet i primärproduktionen
 - Enhetlig myndighetsstruktur för samtliga aspekter som har bäring på livsmedels säkerhet i primärproduktionen, som t.ex. fodersäkerhet, djurhälsa, växtskydd och växtodlingsfrågor
 - Integrationen mellan jordbruksfrågor, livsmedelsfrågor och djurfrågor i primärproduktionen bibehålls, och därigenom värnas en viktig framgångsfaktor i den säkra svenska primärproduktionen av livsmedel.
 - Enhetlig kontrollstruktur för primärproduktionen, med länsstyrelser som operativ kontrollmyndighet för såväl djurskydd, djurhälsoprogram, primärproduktion av foder och livsmedel samt tvärvillkor, under en och samma centrala myndighet, Jordbruksverket.

Vi anser också att både Jordbruksverket och Livsmedelsverket ska beakta konkurrenskraft i sitt myndighetsarbete. Så är fallet redan idag för Jordbruksverket, som enligt sin instruktion ska ”verka för en konkurrenskraftig samt miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna”. Instruktionen uttrycker ett tydligt sektorsansvar där såväl konkurrenskraft som olika produktionskvalitetsaspekter ska beaktas. Livsmedelsverket har enligt sin instruktion till uppgift att i konsumenternas intresse arbeta aktivt för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor. Vi ser det som en brist att frågor om konkurrenskraft och främjandeperspektivet inte tas upp i instruktionen. Regeringen har nyligen lanserat en satsning på Sverige som Matland och vi anser att detta bör avtecknas i Livsmedelsverkets instruktion. Livsmedelssektorn är också en bransch som i mycket hög grad utgörs av småföretag, och vi ser ett behov av åtgärder inom Livsmedelsverket som främjar småföretagande, t.ex. rådgivning i anknytning till

livsmedelslagstiftningen. Detta är också i enlighet med förvaltningslagen och livsmedelslagens 12 §, men vår bedömning är att Livsmedelsverket i dagsläget inte i tillräcklig utsträckning beaktar denna underlättande funktion som Livsmedelsverket är ålagd att ha gentemot den enskilde.

Vi anser dock att ett mer tydligt främjandeuppdrag ställer högre krav på en oberoende riskvärdering och vi anser att det bör övervägas om riskvärderingen ska separeras institutionellt från Livsmedelsverket.

Specifika synpunkter på utredningens olika avsnitt

Kapitel 1 Om uppdraget och dess genomförande

Det hade varit värdefullt om expertgruppen hade haft en bredare representation från primärproduktionen. Utredarens organisatoriska förändringsförslag berör främst berör primärproduktionen, samtidigt dominerades expertgruppen främst av representanter för livsmedelskedjans senare led. Utredningen har också saknat formell veterinär representation i expertgruppen. En sådan kompetens borde ha adjungerats in till gruppen i samband med att tilläggsdirektiv om veterinära förvaltningsfrågor beslutades.

Kapitel 2 Nuvarande myndighetsstruktur

Utredningen har tagit fram utförliga profiler över de fyra involverade myndigheterna, som dock inte har inkluderats i utredningens betänkande. Arbetet med myndighetsprofilerna har varit gediget, och det hade stärkt utredningen om den nuvarande myndighetsstrukturen hade blivit mer utförligt beskriven. Texten i betänkandet, som inte uppgår till mer än en halv sida per myndighet, ger en mycket översiktlig bild av de involverade myndigheterna, och ger ingen vägledning om vad som fungerar bra idag och var det finns förbättringspotentialer. Vår bild av den nuvarande myndighetsstrukturen är att den i stort är väl fungerande men att Jordbruksverkets sektorsansvar för primärproduktionen bör utökas enligt ovan. En intressant slutsats från arbetet med myndighetsprofilerna är att det föreligger få överlappningar mellan myndigheterna.

Kapitel 3 Tre nya myndigheter

Vi har ovan redovisat våra huvudsakliga synpunkter då det gäller utredningens förslag om en ny livsmedelssäkerhetsmyndighet. Det finns dock ett flertal aspekter i kapitel 3 som är värda att kommentera ytterligare.

Utredningens förslag innebär att man till viss del anammar den myndighetsstruktur som finns inom EU, samtidigt som den frångås då det gäller riskvärdering. Idag har vi en tydlig separation mellan riskvärdering och riskhantering inom foder och djurhälsoområdet, på liknande sätt som inom EU. Vår bedömning är att denna uppdelning fungerar bra.

Sedan 2006 är foder och livsmedelslagstiftningen harmoniserad inom EU. Till skillnad från den tidigare nationella lagstiftningen gäller det nya regelverket från jord till bord. Samtidigt gör det nya regelverket en tydlig boskillnad mellan primärproduktion av livsmedel och annan livsmedelsproduktion, genom en särskild hygienbilaga för primärproduktionen i förordning 852/2004. Att värna om verksamhetsperspektivet är därigenom fullt förenligt med en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna – om gränssnittet dras mellan primärproduktion av livsmedel och senare led i livsmedelskedjan.

Figur 3.1 i utredningen åskådliggör en tänkt linjeorganisation från kommissionen till de svenska myndigheter som utredningen föreslår. Men vi ser stora brister med denna linjeorganisation. Den svenska förvaltningsmodellen karaktäriseras av små departement jämfört med ministerierna i andra länder och självständiga myndigheter som arbetar enligt uppdrag och riktlinjer från regeringen.

En central målsättning för en effektiv administration är att kunna hantera målkonflikter på ett genomarbetat och smidigt sätt. En sektorsmyndighet har ansvar för flera politikområden och måste ha expertkompetens på samtliga områden som den har ett ansvar för. I t.ex. beredning av olika förslag blir det ett naturligt inslag i arbetet att målkonflikter identifieras tidigt och att experter på olika områden då får möjlighet att lägga fram sina synpunkter i en fråga. Detta innebär att förutsättningarna för ändamålsenliga avvägningar blir goda. En myndighetsorganisation med sektorsmyndigheter medför alltså att olika perspektiv på en fråga presenteras för regeringen och att denna presentation också innehåller förslag till hur de olika perspektiven kan vägas mot varandra. En myndighetsorganisation med ämnesmyndigheter, såsom t.ex. en livsmedelssäkerhetsmyndighet, saknar denna förmåga eftersom uppgiften är smalare. Detta ställer andra och större krav på departementet.

Vi anser att det är en styrka att Sverige i EU-arbetet inom DG-Sanco har en bred kompetens om primärproduktionen och jordbrukspolitiken, och Sverige har därigenom goda möjligheter att bidra i det EU-baserade regelförenklingsarbetet. Vår bedömning är också att EU-samordningen mellan departementet och aktuella myndigheter fungerar väl. Däremot ser vi behov av en ökad dialog med intressenterna, se nedan.

Utredningen tar också upp nya perspektiv inom EU. Man talar om ett förstärkt landsbygdsutvecklingsperspektiv och föreslår att landsbygdsutveckling ska ges en större prioritet och ev. även samlas vid en myndighet. Det är i detta sammanhang dock viktigt att påtala att landsbygdsprogrammet är en del av jordbrukspolitiken och det är viktigt landsbygdsprogrammets huvudfokus är de gröna näringarna.

Utredningen missar dock att ta upp de nya perspektiv som numera diskuteras inom EU. EU:s jordbrukspolitik rör sig i en riktning som blir alltmer konsumentdriven. Produktionskvalitetsaspekter finns med i gårdstödet (genom tvärvillkor), och specifika ersättningar via landsbygdsprogrammet ges till åtaganden som höjer produktionskvaliteten. Även DG Sanco rör sig i en riktning som omfattar fler aspekter än livsmedelssäkerhet och som indikerar ett bredare sektorsansvar. I den nya djurhälsopolitiken finns konkurrenskraft och landsbygds ekonomi med i målformuleringarna, och även miljöhänsyn nämns som ett viktigt område för djurhållningen att förhålla sig till. Inom ramen för den organisation som just nu råder inom EU-kommissionen pågår alltså ett arbete för att fånga upp sådana aspekter som vi redan idag förvaltar i den modell som vi har i Sverige. Den helhetssyn som ett sektorsansvar innebär är också av hög vikt för ett framgångsrikt arbete då det gäller regelförenklningar. Vi ser det som viktigt att vi i Sverige erkänner den styrka som vi har genom ett tydligt sektorsansvar då det gäller myndighetsansvar i primärproduktionen, och att vi värnar om denna styrka såväl i Sverige som i dialogen med EU:s institutioner.

Utredningen ser en styrka i att normering och centralt kontrollansvar hålls samman. Vi delar den bedömningen, och så är fallet redan med dagens myndighetsstruktur. Men utredningens förslag innebär en utökad splittring av normering och centralt kontrollansvar då det gäller tvärvillkor. Detta ser vi som en stor brist.

Utredningen vill minimera myndigheternas uppdragsverksamhet, särskilt berör detta SVA. Vi ser ett antal komplikationer med detta. Dels har utredningen inte analyserat vilka marknader som är fungerande inom primärproduktion och veterinärmedicin. Dels ser man inte den kompetensförsörjning som rutindiagnostik ger för den diagnostik som måste ske vid ett skarpt smittskyddsläge. Slutligen tar man inga statsfinansiella hänsyn, då uppdragsverksamheten ger en möjlighet att utnyttja en laboratorieresurs som annars kommer stå outnyttjad. Givetvis ska

uppdragsverksamheten vara fristående från myndighetens förvaltningsuppgifter och ha en egen separat och transparent ekonomi, och till fullo vara avgiftsfinansierad.

Kapitel 4 Livsmedelssäkerhetsmyndigheten

Avsnittet är relativt kort men här motiverar utredaren sitt förslag. Vi ser dock ett antal brister och till och med faktafel i motiveringen. Påståendet att den nuvarande ansvarsfördelningen försvårar den nationella förvaltningen är tagen ur luften. Visst finns det ett antal brister i dagens tillämpning, särskilt i kontrollområdet inom primärproduktion. Men dessa brister har inte att göra med myndighetsstrukturen utan p.g.a. att de är nya kontrollområden och att det har varit oklarheter om vilken instans som på lång sikt kommer att vara operativ kontrollmyndighet. Vi ser tvärtom stora fördelar med att den nationella förvaltningen inom primärproduktionen samordnas med förvaltningen av jordbrukspolitiken.

Utredningen har själv kommit fram till att myndigheternas forskning är relevant och av hög kvalitet (se kapitel 8), samtidigt ges i kapitel 4 en negativ bild av forskningen.

Utredaren hade enligt utredningsdirektivet att värdera möjligheten att åstadkomma de önskade resultaten inom befintlig organisation. Utredningen anser att detta inte är möjligt och anför tre skäl för detta:

1. EU-anpassning. Vi anser inte att detta argument håller. Varje land har sin förvaltningsmodell och det viktigaste är att ha en myndighetsstruktur som är ändamålsenlig på den nationella nivån. Utredarens förslag är inte heller stringent då det gäller EU-anpassning, man kopierar kommissionens struktur (DG-Sanco – Livsmedelssäkerhetsmyndighet) men gör ett avsteg från EU-anpassningen då det gäller fristående riskvärdering, och stryker t.o.m. den fristående riskvärdering som vi redan idag har inom djurhälso- och foderområdet (SVA). Utredarens förslag kan därigenom inte ses som en fullständig EU-anpassning utan måste ses som ett eget förslag till förvaltningsmodell.
2. Utredaren ser också problem med att en myndighet ansvarar för både tillsyn och främjande. Vår bedömning är att detta är ett förlegat synsätt. Det är viktigt att såväl Jordbruksverket och Livsmedelsverket i sin riskhantering tar hänsyn till de intressen som samhället, producenter och konsumenterna har. Jordbruksverkets instruktion är här ett föredöme:

1 § Statens jordbruksverk har som förvaltningsmyndighet inom jordbrukets område till uppgift att arbeta aktivt för en konkurrenskraftig och miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.

Med en sådan instruktion för myndigheterna är det dock mycket viktigt med en oberoende riskvärdering genom hela kedjan. Den problematik som utredaren ser med begränsande och främjande funktioner anser vi kan lösas genom att riskvärdering görs fristående genom hela livsmedelskedjan. Vi ser en möjlighet att SVA får ett utvidgat ansvar för riskvärdering för sådana områden som är gemensamma för foder och livsmedel (främst mikrobiologiska, kemiska och fysikaliska risker). Då det gäller folkhälsofrågor, som t.ex. nutrition, bör det övervägas om dessa ska överföras till lämplig myndighet under Socialdepartementet.

3. Svagt utnyttjande av rationaliseringseffekter: Vi delar inte denna bedömning. Utredarens förslag kommer tvärtom att leda till att dubbla kompetenser behöver byggas upp – eftersom regelverket då det gäller tvärvillkor i stor utsträckning berör

djurhälso- foder- och livsmedelsfrågor i primärproduktionen. Ett stärkt sektoransvar för Jordbruksverket, där ansvaret för livsmedelsfrågor i primärproduktionen överförs till Jordbruksverket innebär en förvaltningsmässig rationalisering. Ett utvidgat riskvärderingsansvar för SVA innebär en laboratoriemässig rationalisering.

Kapitel 5 Sammanhållet normeringsansvar

Utredningen har identifierat 61 lagstiftningsområden inom livsmedelskedjan. Överlappningar mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket ses främst inom området import och export av livsmedel/jordbruksprodukter, GMO samt ekologisk produktion. Detta är rätt naturligt då regelverket inom såväl export/import, GMO och ekologisk produktion reglerar såväl primärproduktion som livsmedel i senare led. Inom huvudområdet officiell kontroll har inga överlappningar mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket identifierats. Den bild som ofta ges av otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna har därmed inte belagts av utredningen.

Utredningen föreslår ett sammanhållet normeringsansvar i livsmedelskedjan. Vi avvisar förslaget. Det är viktigt att sektoransvaret då det gäller primärproduktionen hålls ihop och stärks. Genom tvärvillkoren är jordbrukspolitiken starkt integrerad med jordbrukets miljöfrågor, djurvälfrågor samt foder/livsmedelssäkerhetsfrågor i primärproduktionen. För en funktionell normgivning i primärproduktionen är det viktigt att värna sektorsansvaret. Vi föreslår att det stärks genom att normgivning då det gäller livsmedelsäkerhet i primärproduktionen överförs från Livsmedelsverket till Jordbruksverket.

Utredningen föreslår ett förstärkt EU-arbete, bl.a. genom kompetensutvecklingsinsatser. Man föreslår också ett regelråd (i nätverksform med aktiva sakundergrupper) i syfte att öka intressenters insyn och delaktighet i regelarbetet. I och med att livsmedelssäkerhetsområdet är harmoniserat sker regelutvecklingen inom livsmedelssäkerhetsområdet på EU-nivå. Det är viktigt att Jordbruksdepartementets och myndigheternas dialog med intressenter förbättras då det gäller denna regelutveckling. Vi ser positivt på båda dessa förslag, och de kan båda genomföras inom ramen för den justerade myndighetsstruktur som vi föreslår.

Vi anser att det utöver kompetensutveckling krävs målmedveten rekrytering av personal på både lednings- och handläggarnivå som har erfarenhet av EU-arbete. Sådan erfarenhet visar sig gång på gång vara helt avgörande för att kunna fullgöra uppgifter på nationella myndigheter i ett EU-sammanhang.

Vi ser också positivt på de åtgärder som utredningen föreslår för att främja regelefterlevnad, t.ex. genom att mer aktivt använda sig av vägledningar och prioritera arbetet med nationella branschriklinj. Detta är dock en prioriteringsfråga och inte en organisationsfråga.

Kapitel 6 Sammanhållet kontrollansvar

Utredningen belyser i ett särskilt avsnitt brister i kontrollen, och lutar sig här på resultat från FVO-inspektioner. Vår bedömning är att bristerna inom livsmedelskontrollen (senare led) och djurskyddskontrollen främst beror på resursbrist, vilket har medfört både personalbrist och kompetensbrist. I medeltal har varje livsmedelsinspektör ett kontrollansvar som omfattar 124 anläggningar. Av de ca 65 000 anläggningar som kontrolleras av Livsmedelsverket och kommunerna var det knappt 40 000 som inte fick något tillsynsbesök under 2007. Vi förvånas

dock över att utredningen räknar livsmedelsanläggningar enligt den gamla livsmedelslagstiftningen, trots att man har att utreda den nya lagstiftningen som omfattar jord till bord.

Utredningen föreslår att den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska ha ett sammanhållet kontrollansvar inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa och djurskydd samt fytosanitärt växtskydd. Vi avvisar förslaget. Vi föreslår följande då det gäller det centrala kontrollansvaret:

- Livsmedelsverket: Livsmedel efter primärproduktion samt huvudansvar för den nationella kontrollplanen.
- Jordbruksverket: Livsmedel i primärproduktionen, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa och djurskydd. Vi anser att länsstyrelsen ska vara den huvudsakliga operativa tillsynsmyndigheten inom de områden där Jordbruksverket är central myndighet, precis som fallet är idag.

Utredningen föreslår att samverkansformerna mellan den centrala och regionala nivån vidareutvecklas och att centrala myndigheter ska ges ett sådant uppdrag. Vi stöder förslaget.

Vi delar utredningens syn att operativ kontroll i första hand ska utföras av länsstyrelserna. Precis som utredningen ser vi dock att vissa områden kan vara mer lämpliga för central operativ kontroll, t.ex. sådana objekt som det bara finns ett fåtal av i landet och särskilt komplicerade objekt som det kan krävas en specialisering för.

Utredningen föreslår inga förändringar då det gäller registrering av livsmedelsanläggningar i primärproduktionen, utan anser att detta register ska ligga kvar på länsstyrelserna. Detta är en stor brist. Det är viktigt att arbetet med FANNY återupptas så att ett primärproduktionsregister för såväl foderanläggningar, livsmedelsanläggningar och djurskydd kan upprättas. LRF har tidigare föreslagit författningsändringar som möjliggör för detta. Se LRF dnr 2008/4460 (Jo 2008/2747) som tidigare ingivits till Jordbruksdepartementet.

Utredningen anser vidare att de centrala myndigheterna bör ges i uppdrag att främja vidareutveckling av egenkontroll och ökat utnyttjande av enskilda kontrollorgan. Ett sådant uppdrag fick Livsmedelsverket redan i juli 2008 och uppdraget har nyligen rapporterats till Jordbruksdepartementet. Livsmedelsverket rapport innebär dock inget främjande av utnyttjande av kontrollorgan. LRF och Svenskt Sigill har ingett synpunkter till Livsmedelsverket angående uppdraget och anser att Livsmedelsverket i det aktuella regeringsuppdraget borde ha tydliggjort vem det är som delegerar kontrollen för olika typer av kontrollobjekt, på vems initiativ det ska ske, vilka uppgifter som kan delegeras och på vilket sätt parametrarna i artikel 5.2 i kontrollförordningen ska utvärderas och av vem, m.m. Ett sådant arbete kan också tydliggöra ev. behov av lagstiftningsändringar för att göra systemet mer praktiskt tillämpbart.

Vi instämmer i utredningens förslag då det gäller att se över den kommunala livsmedelskontrollen samt en särskild högskoleutbildning då det gäller kontroll inom livsmedelskedjan. Vi anser också att livsmedelslagstiftningen ska ge en möjlighet, efter att verksamhetsutövaren så begär, att överföra kontrollobjekt mellan kommun och länsstyrelse. Därigenom kan företag som har verksamhet inom både primärproduktion och senare led ges möjlighet till en samordnad operativ kontroll.

Kapitel 7 Utvecklad laboratorieverksamhet

Då det gäller laboratorieverksamheten är det viktigt med en grundanalys över marknadssituationen inom livsmedelskedjans olika led. Området är komplext, och denna komplexitet avspeglas ej i utredningens förslag. Utredningen vill minimera myndigheternas uppdragsverksamhet, särskilt berör detta SVA. Vi ser ett antal komplikationer med detta. Dels har utredningen inte analyserat vilka marknader som är fungerande inom primärproduktion och veterinärmedicin. Dels ser man inte den kompetensförsörjning som rutindiagnostik ger för den diagnostik som måste ske vid ett skarpt smittskyddsläge. Slutligen tar man inga statsfinansiella hänsyn, då uppdragsverksamheten ger en möjlighet att utnyttja en laboratorieresurs som annars kommer stå outnyttjad. Det är också viktigt att det finns insikt om att det i vissa aktiviteter finns både en komponent av uppdragsanalys och sjukdomsövervakning som har samhälligt intresse, t.ex. obduktionsverksamheten.

Utredningens förslag berör endast laboratorieverksamheten i livsmedelskedjan, trots att SVA i hög utsträckning bedriver och ska bedriva verksamheter som ligger utanför den egentliga livsmedelskedjan.

Vi anser att det inom myndighetssfären ska finnas den laboratoriekapacitet som behövs för att i skarpa lägen, t.ex. utbrott av en epizootisk sjukdom, snabbt kunna ställa diagnos och utföra screeningundersökningar av den djurpopulation som befinner sig under ökad smittrisk. Ett snabbt diagnostiskt förfarande vid en epizootisjukdoms initiala fas är av oerhörd vikt för att snabbt kunna sätta in relevanta bekämpningsåtgärder. Likaså är förmågan att köra ett mycket stort antal prover på kort tid essentiell. Detta sker ofta dygnet runt i samband med utbrott. För att bibehålla kompetens och kapacitet och personalstyrka för detta är det nödvändigt med viss rutinverksamhet vid myndigheten. Denna målsättning finns också uttryckt i EU:s nya djurhälsostrategi. Givetvis ska uppdragsverksamheten vara fristående från myndighetens förvaltningsuppgifter och ha en egen separat och transparent ekonomi, och för de verksamheter där det inte finns något samhällsintresse till fullo vara avgiftsfinansierad.

SVA bedriver idag verksamhet som är konkurrensutsatt. Utredningen föreslår att denna verksamhet begränsas. Vi anser att denna fråga måste få en vidare belysning. Marknaden inom djurhälsoområdet i Sverige är begränsad, med ett fåtal privata aktörer i Sverige med laboratorieverksamhet inom djurhälsoområdet på livsmedelsproducerande djur. Dessa aktörer är främst stora internationella bolag där veterinärmedicin är en mycket liten del av den totala verksamheten. I den rådande marknadssituationen är vår bedömning att SVA har en roll som marknadsaktör och kan bidra till att konkurrensen ökar. I de fall SVA bedriver en konkurrenskraftig verksamhet ser vi inte något problem i att den bedrivs. Men vi ser behov av förtydliganden, staten bör t.ex. inte styra vissa typer av analyser till SVA, utan istället definiera vilka kvalitetsparametrar som ska gälla för dessa analyser. SVA:s roll i att bemyndiga privata laboratorier att utföra vissa typer av analyser i den offentliga kontrollen måste vara skild från de delar av SVA som rör uppdragsverksamhet. Det arbete Jordbruksverket bedriver med att involvera vissa regionalt baserade privata veterinärmedicinska laboratorier i systemet med operativa ledningscentraler (OLC) bör också fortsätta och utvecklas.

På grund av de förslag som utredningen lägger då det gäller veterinärmedicinsk diagnostik och beredskap, som vi i huvudsak bedömer som omogna, ser vi ett behov av att Jordbruksdepartementet efter dialog med olika intressenter tydliggör SVAs roll inom diagnostik och beredskap.

Vi ser positivt på förslaget om utökat samarbete med Smittskyddsinstitutet.

Då det gäller Jordbruksverkets vattenverksamhet tas den upp i kapitel 15.

Kap 8 Forskning med hög relevans

Utredningen har belagt att den forskning som bedrivs vid såväl Livsmedelsverket och SVA uppfyller kraven på relevans, kvalitet och produktivitet. Vi instämmer i detta speciellt med avseende på den FoU-verksamhet som bedrivs inom SVA, som är den som vi har mest kännedom om. Inom näringen finns Stiftelsen Lantbruksforskning, SLF. SLF är böndernas forskningsstiftelse som i dagsläget hanterar 15 FoU-program varav tre av dessa (mjölk, kött, slaktfjäderfä) beviljar medel till SVA i huvudsak till forskning om djursjukdomar i produktionsledet. Precis som utredningen anser vi att myndigheternas forskning är av hög vikt med avseende på myndighetsuppdragen inom livsmedelskedjan, men även med avseende på produktionen inom lantbruksnäringen. Betonas bör också att forskningen som bedrivs inom SVA även bedriver FoU kring djur som inte har med matproduktion att göra, vilket motsätter utredningens förslag att forskningen överförs till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Bland annat är t. ex. SVA en viktig mottagare av forskningsmedel från Stiftelsen Svensk Hästforskning.

Utredningen anser dock att det samarbete som SVA och Livsmedelsverket har med universitet, högskolor och andra forskningsorgan innebär en risk för ett otydligt gränssnitt mot universitetsvärlden, särskilt då det gäller grundforskning. Vi anser att myndigheternas samarbete med akademiska institutioner bidrar till en hög kvalitet på den utförda forskningen, vilket vi ser som viktigt. Vi anser också att det i många sammanhang är en fördel att den behovsmotiverade forskningen bedrivs i samarbetet med akademiska institutioner då detta innebär en ökad verklighetsförankring inom akademien. Utredningen har inte visat att grundforskning är ett stort inslag i myndigheternas forskning. Samtidigt finns det vissa svårigheter att med säkerhet särskilja tillämpad forskning och grundforskning, vilken kan göra denna bedömning lite svårartad. Om man försöker sig på en definition av forskningen vill vi påpeka att även tillämpad forskning kan innebära inslag av grundforskning, och att det gränssnitt mot grundforskning som utredningen efterlyser inte alltid existerar i den verkliga forskningssituationen.

Vi delar inte utredningens slutsatser och förslag då det gäller den centrala myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan, vilket får konsekvenser även för myndighetsstrukturen då det gäller forskningen. Vår bedömning är att vi inom djurhälsoområdet och foderområdet har en god ansvarsfördelning mellan riskvärderande och riskhanterande myndigheter. Vi anser att SVA även fortsättningsvis ska vara riskvärderande myndighet, och att detta ansvar skall tydliggöras till samtliga frågor inom primärproduktionens område (inklusive livsmedel i primärproduktionen och djurskydd). Vidare anser vi att det i SVA:s instruktion ska framgå att myndigheten ska bedriva forsknings- och utvecklingsarbete inom sitt verksamhetsområde.

Jordbruksverket bedriver ingen egen forskning förutom viss analysverksamhet. Däremot beviljas medel till djurskyddsforskning och ekologisk produktion inklusive djurhälsa, detta enligt utredningen. Ansvarfördelningen av djurskyddsforskningen mellan Jordbruksverket och Formas var bästa möjliga lösning efter det att Djurskyddsmyndigheten lades ner. Även om arbetet inte pågått speciellt länge anser vi att arbetsfördelningen tillgodoser både utveckling,

tillämpbar forskning och till viss del grundforskning inom djurskyddsområdet. Ytterligare förändringar kan resultera i dålig kontinuitet i hanteringen av frågan. Vad som inte heller nämns i utredningen är att Jordbruksverket tilldelas återförda miljöskatter varav ca 80 mkr årligen utbetalas till Stiftelsen Lantbruksforskning. Syftet med medlen är att främja en hållbar utveckling inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Medlen fördelas av SLF:s styrelse till SLF:s samtliga FoU-program och delvis i proportion till användningen av bekämpningsmedel och handelsgödsel inom respektive bransch. Dessa medel används i huvudsak till forskning om hållbara produktionsmetoder. Utredningen ger inget förslag på vilken myndighet som skall hantera dessa miljöskattemedel och vilken påverkan detta har för myndigheternas kunskapsförsörjning.

Utredningen föreslår även en satsning på fiskhälsa, med inrättande av en professur. Vidare föreslås finansiering via Jordbruksverkets och Fiskeriverkets nuvarande forskningsanslag. Vi anser dock att professuren bör finansieras i sin helhet av Fiskeriverket.

Kapitel 9 Effektivare krisberedskap och smittskydd

Utredningen har haft ett omfattande uppdrag på kort tid. Utredningens expertgrupp har i stort sett representerat senare led i livsmedelskedjan, vilket, som beskrivits ovan, har inneburit en mindre bred kompetens om både primärproduktionens frågeställningar och veterinära frågeställningar. Detta bör tas i beaktande när utredningens förslag inom smittskyddsområdet utvärderas. Vår bedömning är att de förslag som läggs kommer, om de blir verklighet, att underminera det svenska smittskyddsarbetet.

Ett effektivt smittskydd består av ett flertal komponenter. En av de viktigaste faktorerna för att hantera ett utbrott av en ny sjukdom är tidig upptäckt. För att en sjukdom ska kunna upptäckas tidigt måste diagnostik för sjukdomen i fråga finnas. Här har SVA ett stort ansvar för att upprätthålla en diagnostisk beredskap för samtliga sjukdomar, inte bara dom som är kommersiellt gångbara. Men för att kunna upprätthålla en bred diagnostisk beredskap måste också myndigheten ha möjlighet att bedriva en rutinmässig diagnostik, givetvis utan subventionering från förvaltningsanslaget och med transparent ekonomi. Utredningens förslag, där SVA inte ska bedriva rutindiagnostik, och där SVA *eventuellt* får bedriva diagnostik för beredskapsändamål tyder på en svag verklighetsförankring hos utredningen.

En annan faktor av hög betydelse är att bekämpningen av en ny sjukdom sätts så snabbt som möjligt efter att en ny sjukdom väl har diagnosticerats. Vi har ett flertal goda exempel på väl fungerande organisation i Sverige, som t.ex. bekämpandet av fågelinfluensan 2006, utrotandet av PRRS 2007 (för övrigt första gången PRRS utrotats från något land i världen) och bekämpandet av blåtung 2008. Utredningens förslag – där smittskyddsledningen placeras i Uppsala, Livsmedelssäkerhetsmyndighetens djurhälsopersonal i Jönköping och den operativt bekämpande organisationen, DVO, lyder under en annan central myndighet – inger inte förtroende. Vi föreslår ett tankeexperiment där Blåtunga introduceras i ett land med Gerhard Larssons myndighetsstruktur. Skulle bekämpning i form av fungerande vaccination vara möjligt i detta scenario två dagar efter att sjukdomen hade diagnosticerats? Livsmedelssäkerhetsmyndigheten skulle till skillnad från SVA inte ha något Blåtungevaccin i lager, och inget mandat över DVO. Vår bedömning är att bekämpningen i ett sådant scenario hade haltat betänkligt.

Krisberedskapsmyndigheten har relativt nyligen utvärderat samverkan och samordning vid epizootier (KBM 1794/2008). I sammanfattningen skriver man: ” I stort sett fungerar samverkan och samordningen väl. Jordbruksverkets tydliga mandat främjar en effektiv bekämpning och ansvars- och rollfördelningen upplevs också över lag som tydlig och klar av de inblandade aktörerna. ”

Givetvis kan en organisation alltid bli bättre –men att splittra det mandat som Jordbruksverket har och som är väl fungerande innebär ett enormt risktagande. Vi ser också att det är en absolut nödvändighet att djurregistren organisatoriskt befinner sig på den myndighet som har det operativa bekämpningsansvaret.

Utredningen har inte belyst det samarbete som förekommer mellan myndigheter och näringsorganisationer inom smittskyddet. Vi ser detta som en stor brist då även det är en av framgångsfaktorerna för den väl fungerande bekämpning som Sverige har i en internationell jämförelse.

Utredning anför att den bekämpning som Jordbruksverket ansvar för har varit kostsam. Även om bekämpningsåtgärder i det korta perspektivet kan verka kostsamma är vår bedömning att kraftfulla bekämpningsåtgärder i initialskedet är oerhört viktiga för att göra bekämpningsarbetet effektivt. Att snåla i ett bekämpningsscenario ökar risken för att bekämpningen misslyckas, och med ett sådant utfall är satsade medel kastade i sjön. Om däremot bekämpningen lyckas har samhället sparat mångmiljonbelopp. Jordbruksverket har nyligen analyserat cost-benefit vid bekämpning av PRRS och slutsatsen är att en kraftfull initial bekämpning är mycket väl investerade medel. Det som vid en ytlig bedömning kan verka kostsamt är alltså snarare en ren investering för framtiden.

Sammanfattningsvis avslår vi utredningens förslag då det gäller krisberedskap, epizootibekämpning, diagnostisk beredskap och vaccinerberedskap. Vi ser däremot positivt på en förstärkt zoonossamverkan.

Kapitel 10 Vetenskapligt råd för riskvärdering

Utredningen föreslår att ett vetenskapligt råd för riskvärdering inrättas. Vi avvisar förslaget. Vi ser inte att riskvärderingen inom primärproduktionen kan hanteras genom ett vetenskapligt råd inom ramen för en livsmedelssäkerhetsmyndighet. Särskilt inom smittskyddet finns en tydlig tidsfaktor där bedömningar och underlag måste tas fram på mycket kort tid, och den riskvärderande kompetensen måste därigenom finnas i myndighetssfären då det i dessa akuta situationer inte finns tid för att lägga ut uppdrag på en extern vetenskaplig instans.

Vi anser också att det är en fördel om riskvärdering är institutionellt skild från riskhantering. Riskvärderingen ska vara strikt vetenskaplig och oberoende av politiska hänsyn, och det är först i riskhanteringsmoment som andra aspekter kommer in i den sammanvägda bedömningen.

Vi ser det som viktigt att Livsmedelsverket precis som Jordbruksverket får ett utvidgat syfte, där också företagsutveckling och konkurrenskraft ska beaktas i myndighetsutövning, givetvis utan att detta innebär avkall på livsmedelssäkerhet. Med riskhanterande myndigheter som har främjandeuppgifter anser vi att det är särskilt viktigt med institutionell åtskillnad mellan riskvärdering och riskhantering, då riskvärdering alltid måste vara oantastlig och ha ett högt förtroende hos samtliga parter i samhället. Vi ser en möjlighet att SVA får ett utvidgat ansvar för riskvärdering för sådana områden som är gemensamma för foder och livsmedel (främst

mikrobiologiska, kemiska och fysikaliska risker). Ett sådant förfarande kan sannolikt också innebära en mer effektiv resursanvändning då det gäller t.ex. laboratoriekapacitet. Då det gäller folkhälsofrågor, som t.ex. nutrition, bör det övervägas om dessa ska överföras till lämplig myndighet under Socialdepartementet.

Utredningen anser att det idag inte finns något formellt ansvar då det gäller riskvärdering för djurskydd och växtskydd. Detta stämmer då det gäller djurskydd och de fytosanitära frågor som har bäring på livsmedelssäkerhet och vi anser att detta bör regleras i det framtida riskvärderingsinstitutets instruktion. Då det gäller växtskydd sker idag den livsmedelssäkerhetsmässiga riskbedömningen hos Kemikalieinspektionen.

Kapitel 11 till 13 Havsresurser och hållbar fiskeförvaltning

Havsresursfrågor ligger utanför vårt kompetensområde. Vi ser dock att utredaren då det gäller fiskeområde har det helhetsperspektiv som vi efterfrågar för jordbruksområdet. Här håller utredaren ihop fiskepolitiken (bl.a. EU:s fiskefond) med konsumentintresset – hållbar resursförvaltning. Vår bedömning är att detta är ett bra förslag, och hade önskat att utredaren också hade haft ett sådant förhållningssätt då det gäller primärproduktionen i jordbruket.

Kapitel 14 Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling

Vi avvisar den splittring av Jordbruksverket som föreslås. Det är viktigt att Jordbruksverkets sektorsansvar bibehålls och stärks enligt vårt förslag ovan. De uppgifter som utredningen föreslår för Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling ryms redan idag inom dagens Jordbruksverk. Den avlösnings av normering och kontroll inom djurpolitik och fytosanitära frågor som utredaren föreslår innebär dock att Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling kommer ha dåliga förutsättningar för att uppfylla de uppgifter som utredaren inte flyttar till Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Trots att Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling inte ska ha något normeringsansvar ska de ändå informera jordbruksföretagen om regelfrågor och ansvara för tvärvillkorskontrollen. Utredarens förslag innebär alltså att dubbla kompetenser måste byggas upp, och att två olika myndigheter kommer att ha ett informationsansvar om samma regelverk. Att på detta sätt splittra Jordbruksverkets sektorsansvar kommer inte att minska företagarnas administrativa börda och ej heller innebära rationaliseringsvinster för statsförvaltningen.

Då det gäller landsbygdsutvecklingsfrågorna stämmer utredarens bild av att ett flertal olika departement och myndigheter har funktioner inom landsbygdspolitiken. Samtidigt har inte utredaren definierat vad som är landsbygdspolitik, utan kopplar det istället till de insatser inom området som finns inom DG-Agri och DG-Regio samt Jordbruksdepartementet och Näringsdepartementet. Vi anser att landsbygdsutveckling är bredare än så.

Utredaren har inte insett den viktiga roll djurpolitiken har inom landsbygdspolitiken. Djuren konsumerar skörden från ca 80% av vår åkerareal och hävdar våra betesmarker. Djuren och produkter från djur är också en allt viktigare utgångspunkt för det breddade, landsbygdsbaserade företagande, t.ex. hästföretag och olika typer av livsmedelsförädling.

Vi delar utredningens bedömning att administrationen av EU:s fiskepolitik ej ska tillföras Jordbruksverket.

Kapitel 15 Från jordbruk till landsbygdsutveckling

Vi delar utredarens bedömning om att samordningen inom landsbygdspolitiken behöver förbättras. Vi ser positivt på utredarens förslag om att ge Jordbruksverket ett övergripande samordningsansvar för landsbygdsutveckling. Vi tror också att det kan finnas uppgifter inom landsbygdspolitiken som på sikt kan överföras till Jordbruksverket. Vi ställer oss dock tveksamma till den tydliga sammanslagningstanken som utredaren öppnar för då det gäller Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, däremot ser vi en möjlighet till ett utökat regionalt samarbete mellan Skogsstyrelsens regionala organisation och länsstyrelserna.

Utredaren berör också några frågor angående administrationen av jordbruksstöden och tvärvillkorskontrollen. Jordbruksstödsadministrationen har nyligen utretts särskilt (SOU 2009:7) och vi anser att synpunkter angående administrationen av jordbruksstöden bättre hanteras inom ramen för remissen av den utredningen. Vår bedömning är dock att den splittring av Jordbruksverkets sektorsansvar som utredaren föreslår kommer att försämra förutsättningarna för en effektiv administration, bl.a. genom att djurregistren kommer att ligga på en annan myndighet. Även tvärvillkorskontrollen kommer att påverkas negativt av utredarens huvudförslag då normering och kontroll av en hel del lagstiftning som ingår i tvärvillkorssystemet kommer att ligga på en annan myndighet. Vi ser dock positivt på utredarens förslag om att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att vidareutveckla formerna och samordningen av tvärvillkoren.

Vi ser positivt på utredarens förslag angående utökad konkurrensutsättning av utförande av kompetensutvecklingsverksamheten. Inom vissa smala sakområden är det dock inte alltid möjligt att upphandla denna verksamhet. I dessa fall ser vi det som mycket viktigt att utförande myndighet, oberoende om det är länsstyrelser eller Jordbruksverket, målgruppsanpassar insatserna inom kompetensutvecklings området. Det är också mycket viktigt att kompetensutvecklingsåtgärder i egen regi inte slår undan benen för andra aktörer inom rådgivningsområdet. Med en ökad konkurrensutsättning kan detta undvikas.

Utredaren tar i avsnitt 15.3.1 upp kritiken av det svenska EU-arbetet. Vår bedömning är att Sverige bör bli mer proaktivt och offensivt i EU-arbetet. Regelverket behöver anpassas och förenklas, och risken för sanktioner måste minska. Detta kräver en god kompetens om EU-arbetet hos myndighetens personal och en ökad, kontinuerlig dialog med intressenterna. Utredarens förslag innebär att normering inom djurpolitiken och växtskyddsområdet flyttas till den nya Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. Detta kommer att leda till ökad splittring då det gäller normering och tvärvillkorskontroll, vilket i sig ökar risken för sanktioner från EU. Det finns också risk för att handlingskraften för att komma till rätta med missförhållanden som orsakar sanktioner minskar. Den föreskrivande (normerande) myndighetens förståelse och incitament att ändra föreskrifter för att tillgodose synpunkter från kommissionen blir sannolikt svagare, då kommissionens synpunkter och sanktioner drabbar den myndighet som förvaltar jordbrukspolitiken och inte Livsmedelssäkerhetsmyndigheten. I ett sådant scenario blir de samordnande insatserna från Jordbruksdepartementet mycket viktiga och ökade resurser kommer att behövas för detta. För att undvika sanktioner ser vi det som mycket viktigt med ett bibehållet sektorsansvar för Jordbruksverket, så att helhetsansvaret bibehålls och myndighetens kompetens inom jordbrukspolitiken används så att regelverket blir funktionellt med låg risk för sanktioner.

Utredningen föreslår att vattenverksamheten på Jordbruksverket avvecklas. Utredaren nämner inget om det viktiga arbete som utförs inom Vattenenheten. Man är i praktiken landets enda

kunskapscentrum för vattnets infrastruktur i jordbrukslandskapet. De senaste 100 åren har några tiotals miljarder investerats i sjösänkningar, uträtningar, kulverteringar mm som varit nödvändigt för den livsmedels- och bioenergiproduktion som idag bedrivs på åkermarken. Att det i statlig regi finns kunskap och omvärldsbevakning om detta är nödvändigt. Som en del i detta är kunskapen på Vattenenheten värdefull i klimatfrågan som ju hör intimt ihop med vattenfrågorna.

Vi anser att utredningen inte i tillräcklig grad belyst marknadssituationen för den uppdragsverksamhet som Vattenenheten bedriver. I likhet med uppdragsverksamheten på SVA finns det även en komponent i verksamheten som är samhällsmotiverad. Det är dock viktigt att den verksamhet som är renodlad uppdragsverksamhet har full kostnadstäckning via avgifter, så att konkurrensen inte snedvrids.

I de senaste årens viktiga utredningar på området som tex Klimat- och sårbarhetsutredningen och den pågående Miljöprocessutredningen har Vattenenheten på Jordbruksverket spelat en viktig roll. Det nämns inte i den föreliggande utredningen. Denna roll kan inte ersättas av kommersiella företag. Konsultföretag med krav på lägsta debiteringsbar tid investerar inte pengar i att hålla denna kunskap och omvärldsbevakning i samma skick.

Sammantaget menar vi att det finns goda skäl att inte avveckla vattenverksamheten på Jordbruksverket.

Kapitel 16 Tydligare roller inom det veterinära området

Vi förordar ett fortsatt statligt huvudmannaskap för distriktsveterinärorganisationen, med möjlighet för privata aktörer att genom avtal ingå i den veterinära fältverksamheten, inklusive jourtjänstgöring och smittskyddsberedskap. Vi anser att den statliga veterinära fältverksamheten ska vara förlagd vid Jordbruksverket.

Då det gäller de veterinära förvaltningsfrågor och det som brukar kallas Jordbruksverkets dubbla roller anser vi att det ändå är värt att poängtera att den operativa tillsynen av kliniskt verksamma veterinärer utförs av länsstyrelserna, ej Jordbruksverket. Inom den veterinära tillsynen råder det därigenom en större funktionell separation än inom vissa andra områden, t.ex. kommunal miljö- och livsmedelstillsyn av kommunala anläggningar. Vår bedömning är därmed att denna dubbla roll är betydligt mindre än vad som accepteras inom andra områden. Jordbruksverket har också en organisatorisk separation mellan DVO och de veterinära förvaltningsuppgifterna. Inom riskvärderingsområdet anser utredningen att en organisatorisk separation är tillräcklig och vi ser det som inkonsekvent av utredningen att göra olika bedömningar av den praktiska innebörden av funktionell separation.

Vi delar utredningens bedömning om bristerna i den veterinära tillsynen men vi anser att detta även, och sannolikt till större del, beror på låg prioritering/resursbrist på länsstyrelsenivå än central myndighetstillhörighet. Det är också viktigt att de författningsmässiga brister som veterinärutredningen tidigare påpekat då det gäller den veterinära tillsynen åtgärdas.

Även om det går att bedöma Jordbruksverkets dubbla roller på olika sätt så är det ett faktum att det inom vissa kretsar finns ett lågt förtroende för Jordbrukets förvaltningsuppgifter inom det veterinära området. Precis som vi resonerar i kapitel 10 angående institutionell separation mellan riskvärdering och riskhantering är det viktigt att den veterinära tillsynen och övrig

veterinär förvaltning har ett förtroendekapital i samhället. Vi ser därigenom att det finns skäl som talar för en institutionell separation i detta fall.

Riksdagen antog tidigare i vår proposition 2008/09:94 Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Propositionen innebär att djursjukvårdare, precis som veterinärer, kommer att legitimeras. För hovslagare och för humanmedicinska legitimationsyrken föreslås en behörighetsreglering genom ett godkännandeförfarande. Bestämmelser införs om tillsyn över den som tillhör djurhälsopersonalen samt om disciplinpåföljd och återkallelse av behörigheter. Frågor om disciplinpåföljd och återkallelse av behörighet m.m. ska prövas av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård.

Den veterinära ansvarsnämnden kommer alltså inom kort att få ett utvidgat uppdrag och därigenom också byta namn. Vi anser att ansvarsnämndens verksamhetsområde skall utvidgas ytterligare och också omfatta behörighetsfrågor (för såväl veterinärer samt djurhälsoyrkesgrupperna ovan) samt att den ska vara central myndighet för veterinär tillsyn och tillsyn över de ytterligare djurhälsoyrkesgrupper som ansvarsnämnden inom kort kommer att omfatta.

Då det gäller djursjukdata anser vi att SVA bör vara värdmyndighet. Som riskvärderande myndighet inom djurhälsoområdet är SVA den naturliga ägaren.

Genom dessa förslag kan de veterinära förvaltningsuppgifterna att få en institutionell separation från DVO, vilket många tidigare utredningar har efterlyst.

Kapitel 17 De nya myndigheternas utformning och lokalisering

Som redovisats ovan delar vi inte utredarens förslag då det gäller tillskapande av en Livsmedelssäkerhetsmyndighet. Vi avvisar därmed utredarens förslag till lokalisering. Vi vill ändå poängtera den funktionella splittring av djurpolitiken, och därigenom försvagning, som utredarens förslag innebär, med viss personal i Jönköping och viss personal i Uppsala. För vår del är det viktigt att förvaltandet av djurpolitiken är sammanhållen.

Vårt förslag innebär att Jordbruksverket, SVA och Livsmedelsverket har samma lokaliseringsorter som idag. Genom det utökade sektorsansvar som vi föreslår för Jordbruksverket kommer normerings och kontrollfunktioner kopplat till livsmedel i primärproduktionen att flyttas från Livsmedelsverket till Jordbruksverket. Viss laboratorieverksamhet och forskningspersonal kommer kan komma att flyttas internt i Uppsala, från Livsmedelsverket till SVA om riskvärderingsuppgifter överförs från Livsmedelsverket till SVA.

Utredaren föreslår även att det inrättas delegationer med ansvar för att leda och samordna administrationen av EG-stöden. Vi anser att det är viktigt att undvika ytterligare nivåer inom stödadministrationen. För övrigt har administrationen av EU-stöden nyligen utretts (SOU 2009:7) och förslag angående EU-stödadministration anser vi lämpligen hanteras i det sammanhanget.

Kapitel 18 Förslagets konsekvenser

Vi noterar att de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag ryms inom felräkningsmarginalen, särskilt om hänsyn tas till att vissa förvaltningsuppgifter (i storleksordningen 60-100 personer) kommer att överföras till andra myndigheter, utanför de fyra myndigheter som utredningen berör.

Utredningen anser att de lagda förslagen kommer att minska företagens administrativa börda, eftersom man får en myndighet som hanterar hela livsmedelskedjan. Detta är ett tankefel och tyder på ett stuprörstänkande som inte utgår från företagarnas reella situation. Det är mycket få företag i primärproduktionen som har verksamhet genom hela livsmedelskedjan. Däremot är i princip alla (ca 75 000) berörda av jordbrukspolitiken och dess system med stöd och ersättningar.

Inom de områden där det finns överlappningar mellan primärproduktion och senare led, t.ex. inom gårdsbaserad livsmedelsförädling, bör riktade insatser göras. Den huvudsakliga myndighetskontakt som man har som verksamhetsutövare är den operativa kontrollen. Inom miljöbalkens område finns det t.ex. möjlighet att överföra tillsyns ansvar från kommun till länsstyrelse. Vi anser att en sådan möjlighet bör införas inom livsmedelstillsynen, för att möjliggöra för de företag som idag har livsmedel- och fodertillsyn från såväl länsstyrelse som kommun att erhålla en samordnad operativ kontroll.