

## 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 universitet. 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 miljökvalitetsmålen. 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 avspärningar, 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 följdändringar 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	Riskvärderings-enheten (Finland)	Riskvärderings-institut (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.

Risikkommunikation 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 hälsosäsong säkert 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 Livsmedelsäkerhetsmyndigheten.

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 primärnäringarna 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. Försvarsmakten 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 jordbrukspolitik. Liksom för den gemensamma jordbrukspolitik 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 kontrollsystemen 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 utförelse 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 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 tidskriftsdatabas 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 Högskolan 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 fiskeritekniciska 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 Ancylos

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 Ancylos, 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

	Vägt antal publikationer	Medelcitering	Andel topp 10	Andel topp 1
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

	Vägt antal publikationer	Medelcitering	Andel topp 10	Andel topp 1
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 tillämplad 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 uppdraga 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 storsjordbruk 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 regelförenklningar.<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 energiändamål, 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
<b>Summa</b>	<b>572</b>	<b>185</b>	<b>368</b>	<b>1,5</b>	<b>2,4</b>	<b>0,7</b>	<b>14,8</b>

*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 avvikelsernas 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 Växtavdelningen, 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 strukturstödet 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

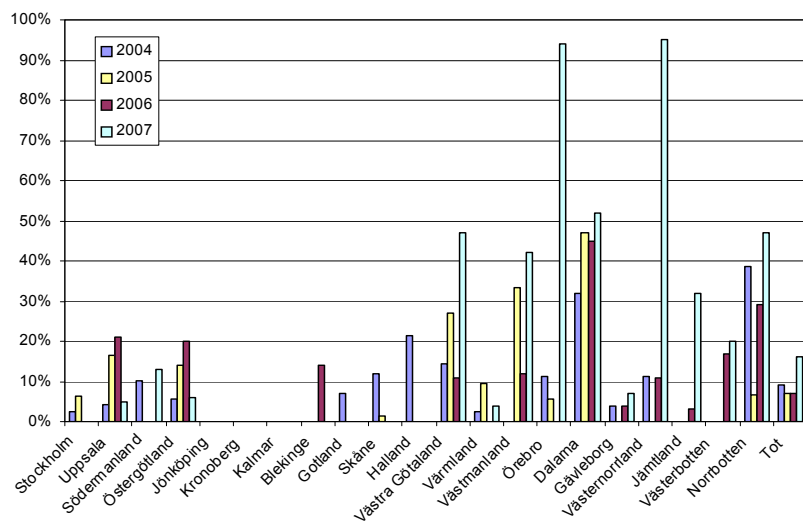
Enligt regleringsbrevet ska Jordbruksverket redovisa hur formerna och metoderna för tillsynen över den veterinära verksamheten har genomförts, i vilken omfattningen tillsynen skett samt vilka eventuella skillnader som finns i landet.

---

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 veterinärverksamhet 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 uppmärksamats 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 djur databas enheten 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 arbetstillfällena 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 trettioåtal anställda

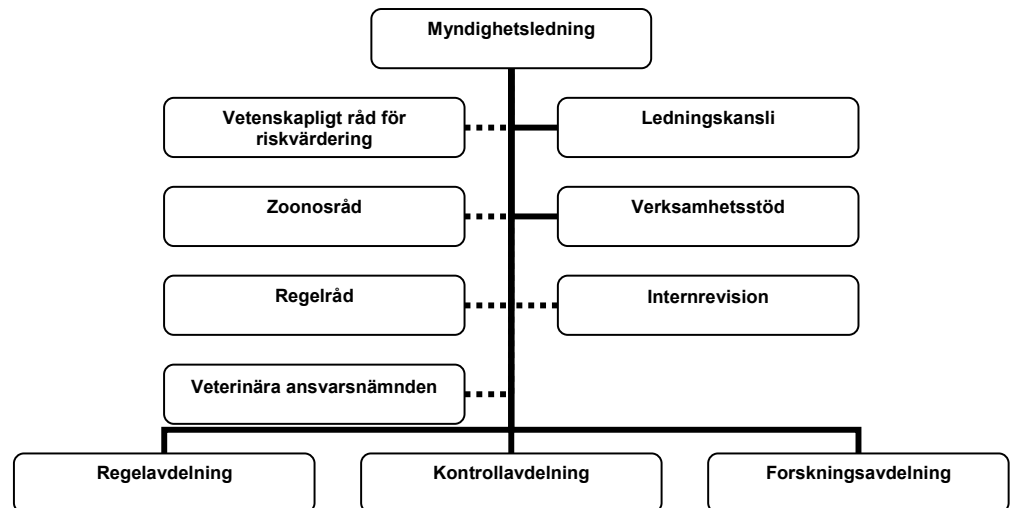
nyligen återfördes till Jordbruksverket och införlivades i Avdelningen för djurskydd och hälsa i samband med att Djurskyddsmyndigheten avvecklades 2007. Det är sålunda utredningens uppfattning att huvuddelen av den verksamhet som i dag bedrivs inom djurområdet även när Livsmedelssäkerhetsmyndigheten 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.

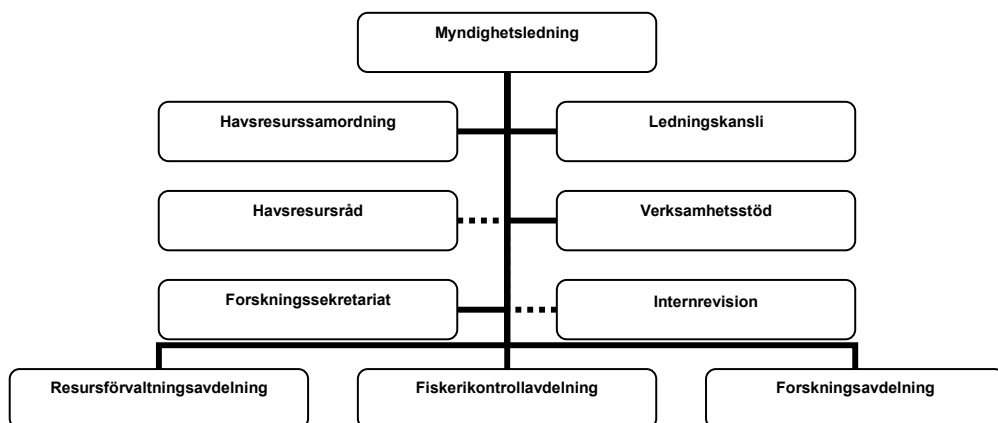
Den verksamhet som bedrivs vid Havsfiskelaboratoriet i Lysekil och Kustlaboratoriet i Öregrund ställer särskilda krav på lokaler och lokalisering. Utredningen har inte funnit skäl att ifrågasätta Lysekil eller Öregrund som lokaliseringssort för verksamheterna ifråga.

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 lokal-kontor 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).

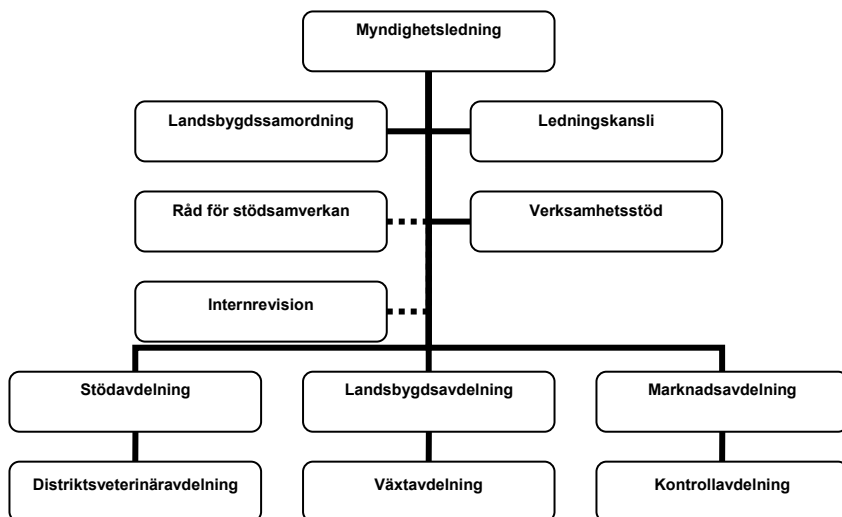
Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling bör vara en enrådighetsmyndighet med insynsråd. Den bör ledas av en generaldirektör. Vid myndigheten bör även finnas en överdirektör.

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 landshövdningen 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.