

# Sammanfattning

## Trygg med vad du äter

- nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion

## Uppdraget

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

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

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

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

### Nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion

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

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

### Motiv för den nya myndighetsstrukturen

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

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

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

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

## Säkra livsmedel

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

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

## Effektivare krishantering

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

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

## Vetenskapligt råd för riskvärdering

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

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

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

### Djurens hälsa och välfärd

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

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

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

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

### Hållbar förvaltning av havet och dess resurser

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

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

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

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

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

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

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



### Tydligare roller inom det veterinära området

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

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

### Forskning med hög relevans

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

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

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

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

### Effektivare för staten

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

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

användningen av alternativa utförare av statligt finansierad verksamhet uppmuntras.

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

### Enklare för företagen, nya affärsmöjligheter

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

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

alternativa leverantörer av kompetensutveckling för jordbruksföretag.

### De nya myndigheternas utformning och lokalisering

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

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

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

### **Ikraftträdande**

De nya myndigheterna föreslås inleda verksamheten den 1 januari 2010.