

Jordbruksdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Utredningen (Jo 2009:02) Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll

Sammanfattning

Med hänsyn till aktuell remiss om pågående översyn av djurskyddslagstiftningen föreslår Konkurrensverket att regeringen

- verkar för en harmonisering av djurskyddsreglerna inom EU för att dels underlätta att vid upphandling ställa krav på djurskyddshänsyn, dels öka förutsättningarna för en fungerande konkurrens vid offentlig upphandling på livsmedelsområdet och närmast animalieprodukter
- tar initiativ till att Jordbruksverkets konkurrensutsatta veterinärverksamhet avskiljs från myndighetsuppgifterna (tillsyn av djurägare m.m.), t.ex. genom att den förstnämnda verksamheten bolagiseras samt
- initierar regelbundna utvärderingar av djurskyddsreglerna med hänsyn till fördelar och nackdelar.

I de fall Sverige har strängare djurskyddskrav än andra länder medför detta ett handelshinder, högre produktionskostnader för berörda företag och en negativ påverkan på konkurrensen. En ökad konkurrens på livsmedelsområdet ger bättre garanti för hög produktkvalitet och låga priser till nytta för det allmänna, medborgare eller konsumenter. Detta är inte minst viktigt vid kommunernas och landstingens upphandling på området. Här uppgår inköpen till ansenliga belopp och det finns klara indikationer på att konkurrensen inte fungerar särskilt bra.

Jordbruksverket förenar affärsverksamhet med myndighetsövning (tillsyn m.m.) som rör bl.a. djurägare som kan vara myndighetens kunder. Dessa motstridiga roller kan försämra förutsättningarna för en effektiv tillsyn och konkurrens på veterinärområdet och vara förtroendeskadligt. Den föreslagna renodlingen av Jordbruksverkets uppgifter bör lösa problemen.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Därutöver bör uppmärksammas de nya reglerna i konkurrenslagen om offentliga aktörers säljverksamhet på konkurrensmarknader som gäller från den 1 januari 2010. Det kan finnas skäl för myndigheter med sådan försäljning, inte minst myndigheter som kombinerar konkurrensutsatt försäljning med myndighetsutövning inkl. tillsyn, att se över sin verksamhet utifrån de nya reglerna.

Inledning

Jordbruksdepartementets frågor med anknytning till den pågående översynen av djurskyddslagstiftningen gäller allmänt sett inte direkt Konkurrensverkets kompetensområde. Men verket vill ta upp två aktuella förhållanden med stark koppling till denna lagstiftning och som bör kunna ingå i den aktuella probleminventeringen och nulägesanalysen. Förhållandena påverkar viktiga tillsyns- och konkurrensfrågor på djurskyddsområdet.

Det ena förhållandet gäller beröringspunkterna mellan djurskydds- och upphandlingslagstiftningen. Frågan, som fått viss uppmärksamhet på senare tid, har samband med förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens vid offentlig upphandling på livsmedelsområdet och närmast animalieprodukter (nötkött, mejeriprodukter, ägg m.m.). Det andra förhållandet rör att en hög följsamhet till djurskyddslagstiftningen måste anses förutsätta en effektiv tillsyn av bl.a. djurägare. Det sistnämnda finns skäl att kommentera med hänsyn till Jordbruksverkets tillsynsroll och konkurrens med privata veterinärer.

I det följande hänvisas i många fall till Konkurrensverkets rapporter, remisstyttranden till regeringen m.m. Dessa finns på www.kkv.se.

Djurskyddslagstiftningen påverkar konkurrensen på livsmedelsområdet

Det är angeläget att företag, lantbrukare och djurägare i skilda länder omfattas av samma regelverk som rör djurskydd, kvalitet på livsmedel m.m. Detta främjar den gränsöverskridande handeln, en ökad konkurrens, tillväxt och sysselsättning.

Andra viktiga förutsättningar är att reglerna är tydliga och långsiktigt stabila samt att företagen – vid myndigheters tillsyn av företagen och aktuell verksamhet – får en objektiv och rättssäker bedömning. Detta minskar företagets risktagande och stimulerar etablering. Av detta följer bättre förutsättningar för en väl fungerande konkurrens, hög produktkvalitet och låga priser.

Det är viktigt från kund- eller konsument synpunkt att det finns en effektiv konkurrens på livsmedelsområdet. Detta gäller inte minst vid kommunernas och landstingens köp av livsmedel bl.a. till skola, vård och omsorg. Dessa köp, som normalt ska föregås av en upphandling i konkurrens enligt upphandlingsreg-

lerna, uppgår till stora belopp.¹ Men på den berörda upphandlingsmarknaden råder en hög företagskoncentration. Konkurrensverket har erfarit att vid många upphandlingar kan en kommun få ett fåtal eller rentav enbart ett anbud, dvs. här tycks konkurrensen inte fungera särskilt bra. Slutsatsen styrks av en rapport från Svensk Näringsliv.²

Ett syfte med upphandlingslagstiftningen, som till större delen baseras på EU-regler, är främst att bidra till förverkligandet av den inre marknaden och minska det allmännas kostnader för inköp av varor och tjänster. Detta ska bl.a. uppnås genom att inköpen föregås av en upphandling i konkurrens och ge företag, oavsett nationalitet, lika förutsättningar att vinna ett offentligt kontrakt.³ Därmed ges bättre möjligheter för en effektiv konkurrens vid den offentliga sektorns upphandling, vilket är en huvudförutsättning för att uppnå förmånliga inköpsvillkor till nytta för det allmänna, medborgare eller konsumenter.

Kommuner har vid upphandling av livsmedel i vissa fall krävt att dessa ska ha *producerats enligt den svenska djurskyddslagstiftningen*. Konkurrensverket har i en promemoria analyserat möjligheterna att ställa detta krav utifrån upphandlingsreglerna.⁴ Enligt verkets uppfattning får inte kravet ställas då detta strider mot dessa regler och de EU-rättsliga principerna om icke-diskriminering och lika-behandling av leverantörer. Det är lätt att inse att kravet medför att företag från andra EU-länder, som ska följa det egna landets djurskyddsregler, utestängs från upphandlingen. Därmed minskar förutsättningarna för en fungerande konkurrens, vilket kan medföra oförmånliga inköpsvillkor.

Men Konkurrensverket vill för tydlighets skull framhålla att det enligt upphandlingsreglerna är tillåtet att *ställa krav på djurskyddshänsyn* vid offentlig upphandling. Men då ska den upphandlande myndigheten bl.a. säkerställa att leverantörerna behandlas lika och ges lika förutsättningar att lämna ett anbud. Vidare ska de ställda kraven vara tydliga och förutsebara.

Myndigheten ska även kunna kontrollera att leverantören uppfyller kraven. Detta följer av ett beslut av EU-domstolen.⁵ Domen bör ses i ljuset av att om nämnda kontroll av leverantören inte sker så kan detta strida mot principen om lika behandling av leverantörerna. Det kan t.ex. handla om att en leverantör som inte svarar mot kraven får konkurrensfördelar framför en leverantör som uppfyller kraven, dvs. här snedvrids konkurrensen.

¹ Enligt Sveriges kommuner och landsting (SKL) uppgår kommunernas inköp av livsmedel på årsbasis till omkring 6 miljarder kronor. Här ingår inte inköp av färdiglagad mat från entreprenörer där uppgift saknas.

² Förenklings- och utvecklingsmöjligheter inom offentlig upphandling av livsmedel, 2009

³ Sverige är på upphandlingsområdet även anslutet till ett internationellt avtal, General Procurement Agreement (GPA), med koppling till världshandelsorganisationen WTO.

⁴ Promemoria den 15 januari 2010 rubricerad "Krav på djurskydd – en kommentar av Konkurrensverket", dnr 575/2009

⁵ C-448/01, Wienstrom GmbH mot republiken Österrike

Det bör sägas att det är resurs- eller kostnadskrävande för en kommun eller ett landsting att kontrollera att leverantören uppfyller de ställda kraven på djurskyddshänsyn. Men det främsta hindret för att utföra den nämnda kontrollen måste anses vara att distributionskedjan för animalieprodukter utgörs av flera handelsled. Det gör det för närvarande svårt för att inte säga omöjligt för den upphandlande myndigheten att kunna fullgöra kontrollen.

Konkurrensverkets förslag

För att underlätta för upphandlande myndigheter att ställa krav på djurskyddshänsyn vid upphandling av livsmedel är det angeläget att regeringen verkar för en harmonisering av djurskyddsreglerna inom EU. Därutöver medför lika regler för djurskydd inom EU ökade förutsättningar för en bättre konkurrens vid upphandling av livsmedel och närmast animalieprodukter. Detta är som framgått inte minst viktigt med hänsyn till den kommunala sektorns omfattande upphandling och inköp på området.

I de fall Sverige har strängare djurskyddskrav än andra länder medför detta ett handelshinder och högre produktionskostnader för berörda företag. Regeringen bör därför initiera regelbundna utvärderingar av djurskyddsreglerna med hänsyn till fördelar och nackdelar.

Tillsynen av reglerna för djurskydd – Jordbruksverkets dubbla roller

Konkurrensverket anser att nuvarande organisering av tillsynen av djurskyddslagstiftningen inte är optimal utifrån kravet på en effektiv tillsyn och resursanvändning. Här avses att den centrala tillsynsmyndigheten på området, dvs. Jordbruksverket, har dubbla och motstridiga roller genom att dels utföra veterinärtjänster i konkurrens med privata veterinärföretag, dels svara för myndighetsutövning (tillsyn m.m.) som omfattar sistnämnda företag samt djurägare. Detta får anses bl.a. ha missgynnade de många små veterinärföretagen.

Det är mycket olämpligt att förena affärsverksamhet med myndighetsövning där bl.a. myndighetens kunder är tillsynsobjekt. Det kan försämra förutsättningarna för en effektiv myndighetsutövning och vara förtroendeskadligt. Det finns även risk för att allmänna medel som ska finansiera myndighetsuppgifterna används för att subventionera veterinärtjänster. Därmed snedrids konkurrensen.

Nämnda förhållanden motverkar en effektiv resursanvändning på berörda områden till nackdel för det allmänna, djurägare och konsumenter. Dessa frågor utvecklas i Konkurrensverkets rapport Åtgärder för bättre konkurrens (2009:4),

som gjordes på uppdrag av regeringen.⁶ Flera andra statliga utredningar har tagit upp Jordbruksverkets konkurrensutsatta producentroll.⁷

För att komma till rätta med problemen har Jordbruksverket föreslagit att myndighetens verksamheter indelas utifrån en beställar- och utförarmodell. Konkurrensverket har avstyrkt förslaget då detta inte kan anses lösa problemen.⁸

Utöver Jordbruksverket har uppmärksammats andra myndigheter som kombinerat myndighetsuppgifter inkl. tillsyn med konkurrensutsatt närings- eller uppdragsverksamhet.⁹ Här har statliga utredningar i de flesta fall föreslagit, vilket i några fall har genomförts, en bolagisering av den konkurrensutsatta verksamheten. Ett huvudsyfte har varit att lösa redovisade problem (snedridning av konkurrensen, rättssäkerhetsproblem m.m.) och uppnå en effektivare ordning på berörda områden.

För närvarande bereds inom regeringskansliet (Finansdepartementet) Förvaltningskommitténs betänkande.¹⁰ Där tas upp bl.a. problemet med myndigheter som bedriver närings- eller försäljningsverksamhet i konkurrens med privata företag. Ett av kommitténs förslag innebär att statliga myndigheter ska, med vissa undantag, omfattas av ett lagstadgat förbud att bedriva verksamhet på en konkurrensmarknad. Konkurrensverket har yttrat sig över betänkandet.¹¹

I en nyligen publicerad rapport, som gjorts på uppdrag av Konkurrensverket inom verkets uppdragsforskning på konkurrensområdet, analyseras på vilka grunder det skulle kunna ges undantag från förslaget förbud.¹² En slutsats i rapporten är att "eftersom de negativa konsekvenserna är störst vid rollkonflikter bör en myndighet under inga omständigheter tillåtas att bedriva näringsverksam-

⁶ Se även Konkurrensverkets yttrande, dnr 149/2009, till Jordbruksdepartementets över betänkandet Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra läkemedel och hållbar produktion (SOU 2009:8).

⁷ Betänkandena Veterinär fältverksamhet i nya former (SOU 2007:24), Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård (SOU 2005:98) och rapporten Villkoren för veterinär verksamhet (2002/03:4) av Riksdagens revisorer.

⁸ Skälen till Konkurrensverkets ställningstagande utvecklas i yttrande, dnr 503/2008, till Jordbruksdepartementet.

⁹ Se t.ex. rapporten om Lantmäteriet med titeln "Metria – förutsättningar för att ombilda Division Metria till ett statligt ägt aktieföretag" (regeringsuppdrag med dir. 2009:86) samt betänkandena Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket (SOU 2007:78), Skog till nytta för alla? – Utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen (SOU 2005: 39) och Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005: 80) om Arkeologiämbetet.

¹⁰ Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)

¹¹ Yttrande, dnr 124/2009, till Finansdepartementet

¹² Ett lagförbud för myndigheter att bedriva konkurrensutsatt näringsverksamhet – Kriterier för undantag från förbudet, 2010, Henrik Jordahl

het på marknader där den själv beviljar tillstånd eller bedriver tillsyn". Vidare uttalas att i andra fall bör rätten att bevilja undantag "ligga hos en utomstående aktör som ger tydliga motiveringar och regelbundet omprövar undantagen".

Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverket har i den nämnda rapporten (2009:4) föreslagit att myndigheters konkurrensutsatta veterinärtjänster separeras, organisatoriskt och juridiskt, från myndighetsuppgifterna – bl.a. myndighetsutövning och beställare av tjänster inom områdena djursjukvård, djurskydd inkl. smittbekämpning. Detta kan t.ex. ske genom en bolagisering av den konkurrensutsatta verksamheten.

Den föreslagna renodlingen av Jordbruksverkets uppgifter tydliggör kostnaderna för de skilda verksamheterna och bör lösa problemen som följer av myndighetens motstridiga roller. Därmed ökar förutsättningarna för en effektiv tillsyn av bl.a. djurägare, en fungerande konkurrens på marknaden för veterinärtjänster och därmed en effektiv resursanvändning på berörda områden. Konkurrensverkets förslag överensstämmer med statsmakternas riktlinjer för statsförvaltningen.¹³

Avslutningsvis vill Konkurrensverket rikta uppmärksamheten på de nya reglerna i konkurrenslagen (2008:579) om offentliga aktörers konkurrensutsatta säljverksamhet som gäller från den 1 januari 2010.¹⁴ Det kan finnas skäl för myndigheter, inte minst sådana som Jordbruksverket som kombinerar konkurrensutsatt försäljning med myndighetsutövning, att se över sin verksamhet med hänsyn till de nya reglerna. Ett huvudsyfte med översynen bör vara att undanröja konkurrenshinder som kan strida mot de nya konkurrensreglerna.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Per-Arne Sundbom.

Dan Sjöblom

Per-Arne Sundbom

¹³ Propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) och regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000)

¹⁴ Prop. 2008/09:231 Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.

Kopia till

Finansdepartementet (Enheten för statlig förvaltning)

Näringsdepartementet (Enheten för marknad och konkurrens)

Kulturdepartementet (Enheten för kulturarv och trossamfund)

Jordbruksverket

Statskontoret

Miljöstyrningsrådet

Sveriges kommuner och landsting (SKL)

Svenskt Näringsliv