

Jane Reichel

Svensk livsmedelspolitik i EU

– styrning och kontroll

Jane Reichel

Svensk livsmedelspolitik i EU

– styrning och kontroll

– Sieps 2008:10 –

Rapport nr 10
Oktober 2008

Utgiv av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Författaren står själv för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm i oktober 2008

ISSN 1651-8942

ISBN 978-91-86107-05-5

FÖRORD

Under 1990-talet uppkom en mängd kriser på livsmedelsområdet i Europa, bland annat galna ko-sjukan. Detta fick till följd att EU:s livsmedelspolitik genomgick en genomgripande översyn. Livsmedelspolitiken hade dessförinnan varit fragmenterad och oprioriterad. Översynen ledde till att livsmedelssäkerhet och konsumentskydd blev mål i sig och att en ny kommitté för livsmedelsfrågor sattes upp. Därtill inrättades en ny EU-myndighet för livsmedelssäkerhet. Dessa EU-organ samverkar i stor utsträckning med de behöriga livsmedelsmyndigheterna i medlemsstaterna.

Den svenska förvaltningsmodellen utmärker sig genom att ha stora, resursstarka och i viss mån självständiga förvaltningsmyndigheter samt ett förhållandevis litet regeringskansli. Allt sedan Sveriges inträde i EU har det diskuterats om denna förvaltningsmodell är ändamålsenligt utformad för Sveriges deltagande i EU. I denna rapport undersöks hur den nya administrativa organisationen inom EU:s livsmedelspolitik påverkar svenska aktörers handlingsutrymme vid antagande och genomförande av EU:s politik inom livsmedelsområdet.

Rapporten belyser frågeställningar knutna till regeringens styrning av Livsmedelsverket när verket agerar på europeisk nivå. Har regeringen tillräckliga instrument för att utöva kontroll av myndighetens verksamhet? Går myndighetens aktiviteter över till att påverka inriktningen på politiken?

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare. Förhoppningsvis kommer denna rapport att bidra till detta samt rent allmänt leda till ökat intresse för frågor relaterade till den europeiska integrationen och Sveriges medlemskap i EU.

Anna Michalski
Tf. kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTAREN

Jane Reichel är juris doktor och verksam som lärare och forskare vid juridiska institutionen, Stockholms universitet. Hennes forskning behandlar europeiseringen av den svenska förvaltningen och förvaltningsrätten. För närvarande medverkar hon i ett forskningsprojekt rörande den svenska förvaltningsmodellen i EU, där hon undersöker olika modeller för ansvarsutkrävande för nationella förvaltningsmyndigheter som agerar inom EU.

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	7
1 INLEDNING	11
2 ANTAGANDE OCH IMPLEMENTERING AV EU-LAGSTIFTNING – DE NATIONELLA MYNDIGHETERNAS ROLL	13
2.1 De nationella förvaltningsmyndigheternas roll i EU:s lagstiftningsprocess	13
2.2 De nationella förvaltningsmyndigheternas roll vid verkställandet av EU-lagstiftning.....	15
2.3 Lojalitetsprincipen och doktrinen om direkt effekt	17
2.4 Mot en integrerad förvaltningsorganisation – under vems ansvar?	18
3 DEN SVENSKA FÖRVALTNINGSMODELLEN	21
3.1 Förhållandet mellan regeringen och förvaltningen.....	21
3.2 Förvaltningen som Sveriges representant i EU	23
3.3 Tidigare utvärderingar av den svenska förvaltningsmodellen i EU	25
4 EU:S LIVSMEDELSPOLITIK.....	27
4.1 EU:s livsmedelspolitik före år 2000	27
4.2 Livsmedelssektorns kris och förnyelse	28
4.3 EFSA:s kompetens och organisation	29
4.4 En självständig myndighet i öppet och nära samarbete med medlemsstaterna	31
4.5 Kommissionen och Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa.....	32
4.6 Food and Veterinary Office (FVO).....	34
5 SVERIGES MEDVERKAN I EU:S LIVSMEDELS- POLITIK.....	37
5.1 Livsmedelsverkets mandat och kompetens.....	37
5.2 Livsmedelsverkets samarbete med EFSA, kommissionen och rådet ..	38
5.3 Rollfördelning mellan regeringen och Livsmedelsverket.....	40
6 STYRNING OCH KONTROLL AV LIVSMEDELS- SÄKERHETEN	43
6.1 Legitimiteten hos den nya integrerade förvaltningen	43
6.2 Vem styr Sveriges politik för livsmedelssäkerhet?.....	47
6.3 Vem kontrollerar Sveriges politik för livsmedelssäkerhet?	49

7 SLUTSATSER	54
ENGLISH SUMMARY	58
KÄLLOR	60

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

I denna rapport studeras hur styrningen och kontrollen av den svenska livsmedelspolitiken har påverkats av den utveckling som varit inom EU under det senaste decenniet. Efter de kriser som var inom livsmedelssektorn under 1990-talet, med bl.a. galna kosjukan och utbrott av mul- och klövsjukan, har EU antagit en ny livsmedelslagstiftning och inrättat en ny administrativ organisation. En ny EU-myndighet, European Food Safety Authority (EFSA) startade sin verksamhet i Parma, Italien, år 2001. År 1997 utlokaliseras en enhet inom kommissionen, Food and Veterinary Office (FVO), till Grange, Irland, varifrån bedrivs tillsyn och kontroll över livsmedelslagstiftningen i medlemsstaterna.

Den traditionella utgångspunkten vid antagande och implementering av EU-lagstiftning är att EU antar reglerna och medlemsstaterna implementerar dem, samt att respektive led handhas inom ramen för respektive rättsordnings konstitutionella system. Enligt doktrinen om medlemsstaternas *institutionella autonomi* är den interna fördelningen av ansvarsområden inom staten en fråga som medlemsstaterna har att besluta om självständigt från EU. Det är upp till varje medlemsstat att organisera sin förvaltning så att det finns behöriga förvaltningsmyndigheter som kan utföra de uppgifter som EU beslutat om, men de nationella förvaltningsmyndigheterna ansvarar enbart inför sina respektive regeringar, som i sin tur svarar inför EU.

Under senare år har det blivit allt mer vanligt att nationella förvaltningsmyndigheter samarbetar direkt med organ inom EU, inom samtliga faser inom ett politikområde. De nationella förvaltningarna är numera delaktiga i EU-samarbetet vid framtagandet av nya regler, vid implementering av reglerna på nationell nivå, samt vid tillämpning av reglerna i enskilda fall. Inom ett sektorsområde samarbetar således nationella förvaltningsmyndigheter med varandra och med EU-organ på olika nivåer. Denna utveckling har lett till vad som kan betecknas som en *integrerad förvaltningsorganisation*, där förvaltningsmyndigheter från medlemsstaterna sammanlänkas med varandra och med myndigheter och organ från EU.

I denna rapport studeras hur den integrerade förvaltningsorganisationen fungerar inom livsmedelsområdet. I Sverige är Livsmedelsverket den centrala förvaltningsmyndigheten för livsmedelsfrågor. Verkets huvudsakliga uppgifter består i att utarbeta regler inom livsmedelsområdet och att utöva tillsyn och kontroll över livsmedelsmarknaden i Sverige. I dag är i det närmaste all livsmedelslagstiftning i Sverige harmoniserad av EU och Livsmedelsverket samarbetar nära med EU-organ på skilda nivåer för att fullgöra sina uppgifter. Livsmedelsverket är kontaktmyndighet till EFSA och deltar

i dess arbete i flera olika funktioner. Livsmedelsverket samverkar även med FVO vid tillsynen av tillämpningen av regelverket i Sverige. Därutöver deltar Livsmedelsverket i den kommitologikommitté som bistår kommissionen vid framtagande av genomförandelagstiftning på området, den Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa.

De nationella förvaltningsmyndigheternas delaktighet på den europeiska arenan kan bidra till att förbättra och effektivisera EU-samarbetet på flera sätt, såsom att höja kvaliteten på beslutsunderlaget inom lagstiftningsprocessen och effektivisera genomförandet av den beslutade EU-politiken i medlemsstaterna. Även om de nationella förvaltningsmyndigheterna befinner sig utanför EU:s kontroll, är EU beroende av dem för att kunna genomföra den beslutade EU-politiken i medlemsstaterna. Samtidigt ställer de nationella förvaltningsmyndigheternas deltagande i EU en rad frågor. De nationella förvaltningsmyndigheterna lyder under sina respektive regeringar och kan enbart ställas till ansvar inom ramen för de nationella konstitutionella systemen. Om den nya europeiska förvaltningen utgörs av en integrerad version av EU:s och de 27 medlemsstaternas förvaltningar, vem kan styra över den? Vem kontrollerar att genomförandet av de antagna reglerna sker korrekt och effektivt?

Sverige har en förvaltningsmodell som skiljer sig från de flesta andra medlemsstater i EU. Den svenska modellen kännetecknas av en dualism, en organisatorisk och ansvarsmässig uppdelning mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsmyndigheterna har i regeringsformen garanterats ett visst mått av självständighet och varje form av ministerstyre är förbjudet (RF 7:3 och 11:6). Vidare är av tradition Regeringskansliet förhållandevis litet, medan de centrala förvaltningsmyndigheterna är stora och resursstarka.

När frågan gäller att representera Sverige i EU gäller dock delvis andra regler. Uppgiften att företräda Sverige internationellt ankommer i första hand på regeringen (RF 10:1), men regeringen kan även uppdra åt en förvaltningsmyndighet att agera å Sveriges vägnar. När en förvaltningsmyndighet agerar inför EU representerar den regeringen. De begränsningar som regeringsformen ställer upp för regeringen att styra myndigheterna är då i allmänhet inte tillämpliga. Istället skall det ansvariga departementet leda Sveriges EU-arbete även i de fall staten representeras av en förvaltningsmyndighet, vilket görs genom att myndigheten ges en instruktion inför uppdraget och en skyldighet att rapportera till departementet i efterhand. Till skillnad från vad som gäller inom Sverige kan således regeringen och de enskilda departementen instruera förvaltningsmyndigheterna direkt. Denna rollfördelning var vid Sveriges inträde i EU något ovan för de

inblandade parterna, men numera uppger tjänstemän vid såväl Jordbruksdepartementet som Livsmedelsverket att samarbetet fungerar väl.

Den svenska förvaltningsmodellen i sig synes inte utgöra ett hinder för regeringen att utöva styrning. Likväl medför Livsmedelsverkets deltagande på den europeiska arenan att styrningen och kontrollen av verkets verksamhet försvåras. Livsmedelsverket har inte längre enbart till uppgift att verkställa den svenska riksdagens och regeringens beslutade politik, utan även EU:s. Genom lojalitetsprincipen och doktrinen om direkt effekt och företräde kan EU ställa krav på Livsmedelsverket att agera som en nationell EU-myndighet. Utredningen visar att Livsmedelsverkets starka ställning och nära samarbete med policyskapande organ inom EU medför att regeringen blir beroende av information från verket för att kunna utöva styrning av livsmedelssektorn. I realiteten kan regeringen därför sakna förutsättningar att styra Livsmedelsverket effektivt. Då Livsmedelsverket likväl agerar på uppdrag av regeringen kommer den tydliga ansvarsuppdelning som annars kännetecknar den svenska förvaltningsmodellen att försvagas.

I den svenska konstitutionella traditionen utgör den parlamentariska kontrollen, riksdagens kontroll över regeringen, den mest centrala beståndsdelen av kontrollmakten. Riksdagen har inte möjlighet att granska förvaltningen direkt, utan enbart regeringens styrning av den. När regeringen agerar inom den internationella arenan har riksdagen generellt svårare att utöva sin kontroll. Ju större del av den svenska livsmedelspolitiken som bedrivs inom ramen för den integrerade europeiska förvaltningen, där Sverige företräds av Livsmedelsverket, desto svårare får riksdagen att utöva kontroll.

Även vad gäller förutsättningen att granska huruvida Livsmedelsverket uppnår målen med den beslutade politiken är förutsättningarna sämre. I Sverige spelar förarbeten en framträdande roll som underlag för att fastställa ändamålet med lagstiftningen. När det gäller tillämpningen av EU-rättsliga skall de istället tillämpas strikt utifrån EU-rättsliga krav.

Riksdagen, liksom Riksrevisionen, JO och JK, befinner sig å andra sidan långt ifrån de beslutsprocesser som ligger till grund för livsmedelspolitiken och har sämre förutsättningar att kontrollera att verket uppfyller de mål som EU-lagstiftaren uppställt.

Studiens slutsatser är att utvecklingen av en ny administrativ organisation inom EU:s livsmedelspolitik har medfört att Livsmedelsverket kan agera på en europeisk arena, där regeringen och riksdagen har svårare att utöva styrning och kontroll. Inom EU-rätten har rätten till domstolsprövning en central betydelse, inte minst därför att EG-fördraget tillhandahåller en

mekanism för samarbete mellan nationella domstolar och EG-domstolen genom möjligheten att begära förhandsbesked. I brist på andra former för effektiv kontroll av den integrerade livsmedelsförvaltningen kommer därför domstolskontrollen att bli än mer betydelsefull.

1 INLEDNING

Sedan 1990-talets kriser inom livsmedelssektorn, då galna kosjukan spred oro och misstro bland Europas konsumenter, har EU:s livsmedelspolitik genomgått en grundläggande förändring. En ny livsmedelslagstiftning har antagits och en ny administrativ organisation har inrättats. I denna rapport görs en systemanalys av svenska offentliga aktörers medverkan i organisationen för lagstiftning och implementering av regelverken. Syftet är att utröna hur utvecklingen har påverkat de svenska aktörernas handlingsutrymme på området.

Utredningen görs mot bakgrund av denna allmänna utveckling inom EU, där de nationella förvaltningarna i allt högre grad samarbetar direkt med EU:s institutioner och myndigheter vid framtagande av ny lagstiftning, implementering och tillämpning av lagstiftningen. Denna utveckling har medfört vissa förskjutningar av rollerna mellan EU och medlemsstaterna. EU är i grunden en internationell organisation med rötterna i folkrätten. Samarbetet är organiserat i ett tvånivåsystem, med en gemensam europeisk del och en nationell del bestående av de 27 medlemsstaterna. Såsom huvudregeln inom folkrätten är representeras medlemsstaterna i den gemensamma europeiska delen i första hand av sina respektive regeringar. Både vid framtagande av ny lagstiftning genom de nationella regeringsmedlemmarnas delaktighet i rådet och vid ansvarsutkrävande från EU:s sida är det regeringen som svarar inför EU för vad de offentliga organen inom medlemsstaten har gjort.

Under senare år har förvaltningsmyndigheters medverkan i EU-samarbetet blivit allt mer framträdande. I EU har en lång rad fristående myndigheter inrättats inom skilda politikområden. Även nationella förvaltningsmyndigheter deltar i de europeiska organens verksamhet genom att agera i arbetsgrupper, bidra med beslutsunderlag och fullgöra andra uppgifter åt de europeiska organens vägnar. I vissa fall kan de nationella myndigheterna få denna verksamhet finansierad av EU. Denna utveckling mot en gemensam förvaltningsstruktur, en *integrerad förvaltning*, har inte medfört några egentliga förändringar vad gäller styrningen och kontrollen av de nationella förvaltningsmyndigheterna. Utgångspunkten är fortfarande att de nationella förvaltningsmyndigheterna lyder under sina respektive regeringar och kontrolleras av de nationella parlamenten och andra nationella kontrollorgan. I rapporten kartläggs hur aktörer inom livsmedelssektorn i Sverige samverkar med organ inom EU. De svenska aktörerna som granskas är i första hand det svenska centrala förvaltningsmyndigheten för livsmedelsfrågor, Livsmedelsverket, samt Regeringskansliet och dess ansvariga departement, Jordbruksdepartementet.

Tjänstemän från Jordbruksdepartementet och Livsmedelsverket samverkar med EU-organ på flera olika sätt. År 2001 inrättades den europeiska livsmedelsmyndigheten, EFSA (European Food Safety Authority). EFSA har huvudsakligen två uppgifter: att göra riskbedömningar samt att förmedla snabb och säker information om livsmedel. Vid fullgörandet av dessa uppgifter samarbetar EFSA nära med de nationella livsmedelsmyndigheterna. Däremot vidtar inte EFSA själv några åtgärder och sköter inte heller själv övervakningen av livsmedelsmarknaden. Lagstiftning antas av EU:s ordinarie lagstiftande organ, rådet och Europaparlamentet, samt genomförande-lagstiftning av kommissionen. När kommissionen antar sådan lagstiftning bistås den av en kommitologikommitté, Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, där medlemsstaterna finns representerade. Tillsynen av regelverket sköts i första hand av medlemsstaterna. Inom kommissionen har dock även inrättats ett särskilt organ, Food and Veterinary Office, FVO, med placering i Grange, Irland, som har till uppgift att övervaka tillämpningen av regelverket i medlemsstaterna.

Utredningen syftar till att undersöka hur förvaltningens ökade internationella engagemang passar in i det svenska konstitutionella systemet för styrning och kontroll av förvaltningen. Innebär Livsmedelsverkets samarbete med EU-organ samt med förvaltningsmyndigheter från andra medlemsstater att verket agerar i ett sammanhang som befinner sig utanför den svenska riksdagens och regeringens möjligheter till påverkan? Utredningen bygger i första hand på en analys av rättsliga källor, såsom lagstiftning, rättspraxis, allmänna rättsprinciper och doktrin. Därutöver har intervjuer gjorts med tjänstemän vid Jordbruksdepartementet och Livsmedelsverket.

Rapporten har lagts upp enligt följande. I avsnitt 2 ges en bakgrund till de nationella förvaltningsmyndigheternas roll inom EU idag och vilka rättsliga krav som EU-rätten uppställer. I avsnitt 3 redogörs för den svenska förvaltningsmodellen och hur den fungerar i samarbetet inom EU. I avsnitt 4 ges en beskrivning av utvecklingen inom EU:s livsmedelspolitik och de EU-organ som är verksamma inom området. I avsnitt 5 behandlas Livsmedelsverket och dess samarbete med EU-organen inom livsmedelssektorn, liksom rollfördelningen mellan verket och Jordbruksdepartementet. I avsnitt 6 analyseras vad Livsmedelsverkets agerande inom EU har för konsekvenser för styrning och kontroll av den svenska livsmedelspolitiken. I det sista avsnittet, 7, sammanfattas slutsatserna för undersökningen.

2 ANTAGANDE OCH IMPLEMENTERING AV EU-LAGSTIFTNING – DE NATIONELLA MYNDIGHETERNAS ROLL

Den traditionella utgångspunkten vid antagande och implementering av EU-lagstiftning är att EU antar och medlemsstaterna implementerar, och att respektive led huvudsakligen handhas inom ramen för respektive rättsordnings konstitutionella system. Uppdelningen kan beskrivas så att det är EU som bestämmer reglerna och medlemsstaterna som genomför dem. I båda leden är det i första hand regeringen som företräder medlemsstaten, vid antagande av nya rättsakter genom regeringsmedlemmarnas deltagande i rådet och vid implementering genom att det är regeringen som i förhållande till EU ansvarar för att statens åtagande enligt fördragen följs. Hur medlemsstaten väljer att organisera sitt genomförande internt är i första hand en fråga för medlemsstaterna att lösa självständigt från EU. Medlemsstaterna har vad som brukar betecknas *institutionell autonomi*.¹

Denna rollfördelning mellan EU och medlemsstaterna håller i viss mån på att luckras upp. Nya konstellationer inom förvaltningen på EU-nivå och nationell nivå har under senare tid kommit att bli allt mer delaktiga i såväl antagande av ny lagstiftning som vid dess implementering. I detta avsnitt redogörs för vilken roll de nationella förvaltningsmyndigheterna har i detta samarbete, liksom vilka rättsliga krav som EU kan ställa.

2.1 De nationella förvaltningsmyndigheternas roll i EU:s lagstiftningsprocess

När EU antar ny lagstiftning sker det utifrån de processer som fastlagts i de grundläggande fördragen. Utgångspunkten är att kommissionen lägger ett förslag till de lagstiftande organen, rådet och Europaparlamentet, varefter dessa antar eller förkastar förslaget utifrån de spelregler som gäller det aktuella lagstiftningsärendet.² Medlemsstaterna deltar i lagstiftningsprocessen genom de nationella representanter som finns i de olika EU-organen, främst genom de nationella regeringarnas representation i rådet. Rådet och parlamentet kan även delegera kompetens till kommission att anta genomförandelagstiftning, varvid kommissionen samarbetar med så kallade

¹ Se Reichel, Jane, *Svenska myndigheter som EU-myndigheter*, JT:s jubileumshäfte 2007, s. 103–112, s. 105 f.

² Se närmare Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007, s. 41 ff och Tallberg, Jonas, *EU:s politiska system*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund, 2004, s. 44.

kommitologikommittéer bestående av representanter från medlemsstaterna.³ De nationella representanternas agerande som EU-lagstiftare skall bedömas och prövas uteslutande utifrån EU-fördragets regler och inte de nationella konstitutionella systemen. Enligt EG-domstolens tolkning i *Internationale Handelsgesellschaft* utgör EU en egen självständig rättsordning, vars regler enbart kan prövas utifrån dess egna förutsättningar, utifrån de processer som lagts fast i fördragen.⁴ Nationella parlament kan förvisso inom ramen för den nationella ordningen hålla sina representanter ansvariga för att de inte följer de instruktioner som parlamenten anvisat, men detta kan inte påverka giltigheten av den antagna rättsakten.⁵

De nationella förvaltningsmyndigheterna har dock kommit att spela en alltmer framträdande roll inom EU:s lagstiftningsprocess. Under såväl rådet och kommissionen finns en mängd arbetsgrupper och kommittéer av skilda slag där medlemsstaterna finns representerade, inte sällan genom sina förvaltningsmyndigheter.⁶ En av de mer utvecklade formerna av kommittéväsenden finns inom de ovan nämnda kommitologikommittéerna, där medlemsstaternas representanter ofta hämtas från förvaltningsmyndigheterna. Andelen rättsakter som antas av kommissionen i form av genomförandelagstiftning har ökat allt sedan 1980-talet, varmed även de nationella förvaltningsmyndigheternas deltagande i EU:s lagstiftningsprocess ökat.⁷

EU:s egen förvaltningsorganisation har expanderat kraftigt under senare år genom inrättandet av en lång rad fristående EU-myndigheter. För närvarande finns 29 stycken.⁸ EU-myndigheterna har tillkommit för att avlasta kommissionen som fått en ökad arbetsbelastning till följd av EU:s åtaganden har utökats till nya områden samt att unionen i sig vuxit genom att nya medlemsstater anslutits. De fristående EU-myndigheternas roller varierar

³ Se artikel 202 i EG-fördraget och rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter och Bergström, Carl Fredrik, *Comitology: delegation of powers in the European Union and the committee system*, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 5 och s. 265 ff.

⁴ Se mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* REG 1970, s. 1125, svensk specialutgåva I, s. 503.

⁵ Se Warnling-Nerep, Wiweka, Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane, *Statsrättens grunder*, 2 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007, s. 158.

⁶ Se Hofmann, Herwig C.H. & Türk, Alexander, *The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences*, *European Law Journal* 13 (2), 253-271, s. 255.

⁷ Se Bergström, Carl Fredrik, *Kommitologi – nära samarbete mellan kommissionen och den nationella förvaltningen*, Bernitz, Ulf, Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red), *Europaperspektiv – konkurrens på tre nivåer*, Santérus förlag, Stockholm, 2002, s. 161 ff och 175.

⁸ Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet EU:s tillsynsmyndigheter – mot en gemensam ansats, KOM(2008) 135, s. 5.

betydligt sinsemellan. Flera av dem har till uppgift att skapa nätverk mellan medlemsstaternas förvaltningar, eller att underlätta implementeringen av EU-rätten inom områden som ligger under EU:s och medlemsstaternas gemensamma ansvar (så kallad delad förvaltning, se avsnitt 2.2).⁹ Verksamheten kan härigenom bidra till att skapa en länk mellan medlemsstatens förvaltningar och EU inom sitt sektorsområde. Även om EU-myndigheterna inte har ansetts kunna tilldelas en egen normgivningskompetens,¹⁰ kan myndigheterna ändå spela en viktig roll i lagstiftningsprocessen genom att ta fram underlag till ny lagstiftning, såsom EFSA gör inom livsmedelsområdet (se avsnitt 4.3-4.4). Ytterligare exempel på när nationella förvaltningsmyndigheters delaktighet i EU:s lagstiftningsprocess finns inom den s.k. Lamfalussy-processen inom den finansiella sektorn.¹¹

Nationella förvaltningsmyndigheter är även delaktiga vid implementeringen av EU-rätten på nationell nivå. En betydande del av svenska förvaltningsmyndigheters regleringsarbete består i dag av att implementera EU-direktiv samt att anta föreskrifter som kompletterar EU-förordningar. Likaså har EU genom sekundärlagstiftningen inom vissa områden byggt upp en administrativ struktur där de nationella förvaltningsmyndigheterna arbetar nära EU-institutionerna med att ta fram nationella tillämpningsföreskrifter.¹²

2.2 De nationella förvaltningsmyndigheternas roll vid verkställandet av EU-lagstiftning

EU har inte byggt upp någon horisontell organisation för hur EU-rätten skall verkställas i medlemsstaterna, i den meningen att det i varje medlemsstat skulle finnas särskilda EU-myndigheter som ansvarar för verkställandet av den beslutade EU-politiken. EU har inte heller tilldelats någon kompetens i fördragen att reglerna medlemsstaternas interna förvaltningsorganisation, även om det liggande förslaget till nytt fördrag, Lissabonfördraget, innebär att EU kan vidta vissa stödjande åtgärder på området.¹³

Verkställandet av den beslutade EU-politiken kan genomföras på ett av tre sätt, genom EU-organens försorg (direkt förvaltning), genom medlemssta-

⁹ Se a a., s. 5.

¹⁰ Se mål 9/56 Meroni mot höga myndigheten REG 1958, svensk specialutgåva I, s. 21 och Bergström, Carl Fredrik & Rotkirch, Matilda, *Decentralized Agencies and the IGC: a question of Accountability*, Sieps 2003:14.

¹¹ Se Hofmann & Türk, *The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences*, s. 257.

¹² Frågan utreddes i en rapport från Statskontoret år 2004, varvid regelverket inom telekommunikationen, postsektorn, elmarknaden och den civila luftfarten angavs som exempel. Se Statskontoret 2004:6 *Den svenska förvaltningspolitiken i Europa*, s. 30.

¹³ Se artikel 5 och 197 i Lissabonfördraget.

ternas försorg (indirekt förvaltning), eller gemensamt av både EU-organ och medlemsstaterna (delad förvaltning).¹⁴ När genomförandet sker genom indirekt förvaltning, vilket traditionellt varit den vanligaste formen, skall medlemsstaterna var för sig verkställa sin del inom ramen för statens ordinarie förvaltningsstruktur. EG-domstolen slog tidigt fast att det är en fråga för medlemsstaterna att besluta vilken myndighet inom staten som skall handha en viss kategori av ärenden, och om det skall ske på statlig, federal, regional eller kommunal nivå.¹⁵

Det finns å andra sidan ett intresse från EU:s sida att medlemsstaternas implementering av den beslutade politiken kan genomföras korrekt, enhetligt och effektivt. Att EU saknar generell kompetens att reglera medlemsstaternas förvaltningsorganisationer har inte ansetts innebära att EU helt skulle sakna möjlighet att vidta denna typ av åtgärder. EU kan härleda kompetens från ett annat område som ligger inom EU:s centrala befogenhetsområden, såsom den inre marknaden eller den gemensamma jordbrukspolitiken. Om en viss reglering av medlemsstaternas interna organisation behövs för att förverkliga målet med den inre marknaden respektive jordbrukspolitiken, har EU ansetts kunna vidta sådana åtgärder. Regelverket kan riktas direkt till medlemsstaternas förvaltningar och tilldela dem konkreta uppgifter, då förvaltningsmyndigheter kan ha lättare att ta emot instruktioner från kommissionen än vad de nationella regeringarna har.¹⁶ Ofta har de fristående EU-myndigheterna tilldelats uppgifter att samverka med de nationella förvaltningarna vid genomförande av olika implementeringsåtgärder.¹⁷ Olika former av delad förvaltning har på detta sätt blivit allt mer vanligt.¹⁸

Inom området för fri rörlighet har under senare år antagits en rad rättsakter som ålägger medlemsstaterna att inrätta administrativa strukturer för att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna, samt precisera hur de nationella myndigheterna skall agera.¹⁹ Tjänstedirektivet, som medlemsstaterna

¹⁴ Se även artikel 53 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget.

¹⁵ Se mål 51- 54/71 International Fruit Company m.fl. mot Produktschap voor groenten en fruit REG 1971, s. 1107, grund 4.

¹⁶ Se Egeberg, Morten, *The Commission: Balancing Autonomy and Accountability*, Egeberg, Morten (red), *Multilevel Union Administration: the Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006, s. 45.

¹⁷ Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet EU:s tillsynsmyndigheter – mot en gemensam ansats, KOM(2008) 135, s. 5.

¹⁸ Se Chiti, Edoardo, *The Relationship between National Administrative Law and European Administrative Law in Administrative Procedures*, Ziller, Jaque (red), *What's new in European administrative Law 1057*, EUI Working paper Law No. 2005/10, 2005, s. 7.

¹⁹ Se Reichel, Jane, *A New Proposal for a Regulation on Mutual Recognition of Goods – Towards a Harmonized Administrative Order?*, Sieps, European Policy Analysis Issue 3-2007.

skall ha implementerat före utgången av december 2009, innehåller till exempel en relativt omfattande reglering av vad nationella kontaktpunkter skall göra för att underlätta för unionsmedborgare som avser att ta sin rätt till fri rörlighet i anspråk.²⁰ Även inom konkurrensområdet har byggts upp en administrativ struktur, där de nationella myndigheterna deltar i ett europeiskt nätverk där information om pågående konkurrensöverträdelser kan delas mellan myndigheterna.²¹ Ytterligare exempel finns inom livsmedelsområdet, vilket skall studeras närmare här.

2.3 Lojalitetsprincipen och doktrinen om direkt effekt

Det finns, som framgått ovan, ett visst spänningsförhållande mellan å ena sidan medlemsstaternas anspråk på att ha en institutionell autonomi och å andra sidan EU:s vilja att försäkra sig om att medlemsstaterna genomför den beslutade politiken på ett enhetligt, korrekt och effektivt sätt. EU är beroende av medlemsstaternas förvaltningsorganisation för att genomföra den beslutade EU-politiken i praktiken. Ett rättsligt verktyg för att kunna påverka de nationella förvaltningarna agerande finns i den allmänna lojalitetsprincipen. Enligt artikel 10 i EG-fördraget har medlemsstaterna ålagts en allmän skyldighet att främja EU:s arbete och att inte hindra det; medlemsstaterna skall vidta samtliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördraget eller av EU-institutionernas åtgärder fullgörs och avstå från det som kan äventyra att fördragets mål uppfylls.

Denna allmänna skyldighet att agera lojalt har i EG-domstolens praxis använts som grund för att ålägga medlemsstaterna en lång rad konkreta skyldigheter.²² Principen har använts som grund för att rikta krav på medlemsstater att organisera sin verksamhet så att statens åtaganden enligt fördragen kan upprätthållas,²³ att hindra privata aktörer från att agera på ett sätt som hindrar den fria rörligheten,²⁴ att se till att förvaltningsmyndigheter agerar aktivt och vidtar särskilda utredningsåtgärder för att försäkra sig om att enskildas rätt enligt EU-rätten kan säkras,²⁵ liksom att se till att kommissionens åtgärder på nationell nivå skall kunna få efterfrågad

²⁰ Se artikel 28-36 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

²¹ Se Widegren, Monica, *Ett år med samarbetet inom det Europeiska konkurrensnätverket*, ECN, ERT 2005, s. 496-503.

²² Se Temple Lang, John *Article 10 EC – The Most Important ‘General Principle’ of Community Law*, Bernitz, Ulf, Nergelius, Joakim & Cardner, Cecilia (red), *General Principles of European Community Law in a Process of Development* 1298, 2 ed, Kluwer, 2008, s. 98 ff.

²³ Se mål C-157/00 Grekland mot kommissionen REG 2003 s. I-00153, punkt 11.

²⁴ Se det franska jordgubbssfallet, mål C-265/95 kommissionen mot Frankrike REG 1997, s. I-6959, punkt 66.

²⁵ Se mål C-432/03 kommission mot Portugal REG 2005, s. I-9665, grund 47.

effekt.²⁶ Samtliga organ som kan anses tillhöra staten, inklusive regionala och lokala kommuner är skyldiga att upprätthålla lojalitetsprincipen, såsom domstolar, förvaltningsmyndigheter och helägda statliga bolag.²⁷

Ett av de mest betydelsefulla tillämpningsområdena för lojalitetsprincipen är inom området för doktrinen om direkt effekt och företräde. Alla organ inom staten är skyldiga att se till att de rättsregler som tillämpas vid handläggning av enskilda ärenden är förenliga med EU-rätten, såväl de grundläggande fördragen som sekundärlagstiftningen. Om en EU-rättslig regel bedöms ha direkt effekt får nationella regler av motstridigt innehåll inte tillämpas. Här ligger en skyldighet för nationella domstolar och förvaltningsmyndigheter att värdera den nationella rätten gentemot EU-rätten och lojalt följa EU-lagstiftaren före den nationella, om den senare inte förmått anpassa den nationella rätten på ett korrekt sätt. Särskilt för förvaltningsmyndigheter, som ju står i ett lydheidsförhållande till sin nationella regering med uppdrag att omsätta den nationella politiken i enskilda fall (se avsnitt 3.1 om svenska förhållanden), kan denna skyldighet innebära en lojalitetskonflikt.²⁸ Förvaltningsmyndigheter har till skillnad från domstolar inte heller möjlighet att begära förhandsbesked från EG-domstolen, vilket inte har ansetts medföra en begränsning i skyldigheten att upprätthålla doktrinen om direkt effekt.²⁹

2.4 Mot en integrerad förvaltningsorganisation – under vems ansvar?

Som framhållits ovan är de nationella förvaltningarna numera delaktiga i EU-samarbetet i lagstiftningsprocessens samtliga faser, från framtagandet av nya regler, till implementering av reglerna på nationell nivå och vid tillämpning av reglerna i enskilda fall. I doktrinen har diskuterats hur denna nya förvaltningsorganisation skall förstås.³⁰ Hoffman och Türk har menat

²⁶ Se mål 46/87 och 227/88 Hoechst mot kommissionen REG 1989, s. 2859, svensk specialutgåva, s. 133, punkt 33.

²⁷ Se om det funktionella statsbegreppet, Reichel, Jane, *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure, Stockholm, 2006, s. 76 f.

²⁸ Se Edwardsson, Eva, *Konkurrensverket som regeringens eller EU-kommissionens förlängda arm?*, Marcusson, Lena (red), *God förvaltning – ideal och praktik*, De lege Juridiska fakulteten i Uppsala årsbok, Iustus 2006, s. 131 och Reichel, Svenska myndigheter som EU-myndigheter, 108 ff.

²⁹ Se mål 103/88 Costanzo mot Milano kommun REG 1989, s. 1839, svensk specialutgåva, s. 83, punkt 31 och mål C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato REG 2003, s. I-8055, punkt 49.

³⁰ Se bl.a. Craig, Paul, *EU administrative law* Oxford University Press, Oxford, 2006, Harlow, Carol & Richard Rawlings, *Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach* European Law Journal 13 (4), 542–562, Ziller, Jaques (red), *What's new in European administrative Law*, EUI Working paper Law No. 2005/10, 2005 och Chiti, Edoardo *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies* European Law Journal, July 2004, s. 402–438.

att tjänstemän från EU och från medlemsstaterna numera samverkar så nära tillsammans inom alla stadier av politiken och inom alla områden, att ett relativt homogent organisatoriskt fenomen kan sägas framträda. Denna nya förvaltning är inte i första hand ett flernivåsystem, där en nivå är hierarkiskt överställd den andra, utan ett system av integrerade nivåer.³¹ Den integrerade förvaltningen är dock spretig. Den består av en europeisk del och 27 nationella delar, med nästan lika många förvaltningstraditioner representerade.³²

Det saknas även gemensamma mekanismer för styrning och kontroll av de ingående delarna i den integrerade förvaltningen. Lojalitetsprincipen och EU:s krav att medlemsstaterna skall verkställa EU-rätten effektivt innebär en grund för EU och kommissionen att övervaka hur medlemsstaterna väljer att organisera genomförandet av EU-rätten på nationell nivå. Även om kommissionens krav i realiteten riktar sig till de nationella förvaltningsmyndigheterna, är det likväl enbart regeringen som har att svara för vad myndigheterna inom medlemsstaten gör, eller inte gör.³³ Detta utgör den andra sidan av doktrinen om medlemsstaternas institutionella autonomi, det är medlemsstaten som sådan som har att ansvara införa EU för eventuella brister, inte den felande myndigheten själv. När kommissionen inleder ett fördragsbrottsförfarande gentemot en medlemsstat vänder man sig till den nationella regeringen, oavsett om det är en förvaltningsmyndighet, en domstol³⁴ eller en parlamentarisk församling som stått för överträdelsen.³⁵ På motsvarande sätt svarar staten och regeringen skadeståndsrättsligt enligt Francovich-principen för samtliga skador som orsakats av offentliga organ, även sådana organ som regeringen inte har några konsti-

³¹ Se Hofmann & Türk, *The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences*, s. 254 ff.

³² Se Bell, John, *Mechanism for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe*, Beatson & Tridimas (red), *New directions in European public law*, Hart, Oxford, 1998 och Harlow, Carol, *Voices of difference in a polyphonic community: the case for legal diversity within the European Union*, Harvard Jean Monnet Working paper 03/00, [<http://www.jeanmonnet-program.org/papers/00/000301.html>].

³³ Se Fritz, Maria & Hettne, Jörgen, *Sverige inför rätta. Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen*, Sieps 2006:3, s. 16 och Reichel, Svenska myndigheter som EU-myndigheter, s. 106.

³⁴ Se vad gäller kommissionens motiverade yttrande till den svenska regeringen i anledning av Högsta domstolens och Regeringsrättens praxis för förhandsavgöranden, kommissionens motiverade yttrande den 13 oktober 2004 riktat till Konungariket Sverige enligt artikel 226 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen till följd av en överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG, 2003/2161 C(2004) 3899.

³⁵ Se mål 77/69 kommission mot Belgien REG 1970, s. 237, punkt 15.

tutionella möjligheter att styra.³⁶ Förvaltningsmyndigheterna själva har således enbart att svara inför sin nationella regering, inom ramen för det nationella konstitutionella systemet.

³⁶ Se till exempel för en medlemsstats högsta domstolar, mål C-224/01 Köbler mot Österrike REG 2003, s. I-10239. En annan sak är att medlemsstaten själv kan organisera sig så att en delstat får svara för fel begångna inom denna nivå, se mål C-424/97 Haim mot Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein REG 2000, s. I-5123, punkt 31.

3 DEN SVENSKA FÖRVALTNINGSMODELLEN

Grunderna i organisationen av den svenska förvaltningen skiljer sig från de flesta övriga medlemsstater i EU, Finland undantaget. Medan ministerstyre är den vanligaste styrmodellen i övriga EU, bygger den svenska förvaltningsmodellen på en dualism, en organisatorisk och ansvarsmässig uppdelning mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. I detta avsnitt skall behandlas hur den svenska förvaltningsmodellen fungerar i mötet med den integrerade europeiska förvaltningen, liksom hur den har bedömts i tidigare utvärderingar.

3.1 Förhållandet mellan regeringen och förvaltningen

Regeringen och förvaltningen utgör tillsammans den verkställande makten, de organ i samhällsorganisationen som skall omsätta den beslutade politiken i praktiska åtgärder.³⁷ Förvaltningsmyndigheterna är i denna uppgift underställda regeringen och står i ett lydtnadsförhållande till denna (RF 11:6). Utmärkande för den svenska förvaltningsmodellen är att förvaltningsmyndigheterna tilldelats ett visst mått av självständighet när de fullgör sina uppgifter.³⁸ Förvaltningsmyndigheterna är skyddade från inblandning från regeringen och andra när det gäller myndigheternas tolkning och tillämpning av lag, liksom vid beslutsfattande gentemot enskild som innebär myndighetsutövande (RF 11:7). Därutöver behöver förvaltningsmyndigheterna enbart lyda regeringen som kollektiv (RF 7:3) och inte inför det statsråd under vars departement myndigheten sorterar. Sverige tillåter inte ministerstyre, till skillnad från många andra medlemsstater inom EU. I stället är regeringen hänvisad att styra förvaltningen genom lagar och förordningar, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och generellt utformade direktiv. Regeringen kan även ge förvaltningsmyndigheterna särskilda uppdrag att utföra. I viss mån kan regeringen även vägleda förvaltningsmyndigheter genom informella kontakter mellan tjänstemän på skilda nivåer.³⁹ Vidare kan regeringen styra förvaltningen genom sin utnämningssmakt, dvs. genom att tillsätta lämpliga personer på centrala poster.

Genomförandet av regeringens politik kontrolleras genom krav på återrapportering och redovisning som vanligen uppställs i regleringsbreven, liksom de årsredovisningar och underlag till budget som förvaltningsmyndigheterna lämnar.⁴⁰ Tidigare kunde regeringen påverka tillämpningen genom

³⁷ Se Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca & Reichel, Statsrättens grunder, s. 29 f.

³⁸ Se Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, Studentlitteratur, Lund, 2006, s. 239 ff.

³⁹ Se SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, s. 105 ff.

Se även Reichel, Svenska myndigheter som EU-myndigheter, s. 111.

⁴⁰ Det senare regleras i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

sin funktion som besvärshinstans, dvs. enskilda beslut kunde överklagas till regeringen som därmed kunde komma med principiellt vägledande avgöranden i enskilda fall. Sedan 1980-talet har pågått ett reformarbete för att anpassa den svenska domstolsprövningen till europeiska krav och numera överklagas de flesta förvaltningsbeslut till förvaltningsdomstol.⁴¹

En fördel med denna uppdelning mellan regering och förvaltning är att det blir tydligare vem som ansvarar för vad. Eftersom regeringen inte kan ingripa i enskilda fall, måste lagstiftningen formuleras på ett klart och tydligt sätt för att den önskade politiken skall få genomslag. Det är regeringen som är ytterst ansvarig inför riksdagen för förvaltningens agerande på ett övergripande plan, genom att regeringen har en skyldighet att se till att förvaltningen fungerar på ett godtagbart sätt. Däremot svarar förvaltningsmyndigheterna själva för sitt agerande inom det av RF11:7 skyddade området, vid tolkning och tillämpning av lag och vid fattande av enskilda beslut som innebär myndighetsutövning.

Utöver den strikt rättsliga regleringen av förhållandet mellan regering och dess förvaltning är även rent organisatoriska frågor av betydelse. Av tradition är det svenska Regeringskansliet förhållandevis litet, medan de centrala ämbetsverken är stora och resursstarka. En stor del av sakkunskapen inom sektorsområdena ligger på förvaltningsnivån snarare än inom Regeringskansliet. Förvaltningsmyndigheterna har även tilldelats en omfattande normgivningskompetens, genom delegering från riksdag och regering enligt reglerna i 8 kap RF. Inte minst genom de senare årtiondens bruk av s.k. ramlagstiftning, då ramarna för en viss sektor läggs fast i lag varefter förvaltningsmyndigheterna fyller ut innehållet med föreskrifter, har medfört en utveckling mot att förvaltningsmyndigheterna står för en allt större del av den svenska normgivningen.⁴² Ytterligare en faktor som påverkar förhållandet mellan regeringen och förvaltningen är en successiv övergång till mål- och resultatstyrning som pågått sedan 1980-talet, där förvaltningen styrs med verksamhetsmål och resultatuppföljning, istället för detaljstyrning.⁴³ Sammantaget har förvaltningen en stark ställning i den svenska samhällsorganisationen.⁴⁴

⁴¹ Se Warnling-Nerep, Wiweka, *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning* 3 uppl., Jure, Stockholm, 2008, bl.a. s. 285 f. Se även Sjöberg, Magnus, *Den långa vägen till en generell regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut*, Festskrift till Hans Ragnemalm, Juristförlaget, Lund, 2005.

⁴² Se bl.a. Stjernquist, Nils, *Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?*, Statsvetenskaplig tidskrift, 1984, s. 211-226, s. 212 och Sterzel, Fredrik, *Författning i utveckling: konstitutionella studier*, Iustus, Uppsala, 1998, s. 59, f och 89 ff.

⁴³ Se SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten, s. 75 ff.

⁴⁴ Se Algotsson, Karl-Göran, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, 1 uppl., SNS, Stockholm, 2000, s. 296.

3.2 Förvaltningen som Sveriges representant i EU

Utgångspunkten för hur Sverige skall representeras internationellt är att det är en uppgift som ankommer på regeringen i dess uppdrag att styra riket (RF 1:6 och 10:1). Regeringen kan även uppdra åt förvaltningsmyndighet att agera å Sveriges vägnar, om uppgiften inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkande (RF 10:3). När tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna företräder Sverige representerar de således regeringen.⁴⁵ Förvaltningsmyndigheternas ställning i den svenska förvaltningsorganisationen återspeglas i hur Sveriges representeras inom EU, på så sätt att uppgiften i relativt stor omfattning har fallit på tjänstemän från förvaltningsmyndigheter. En avgörande anledning till detta är att EU-samarbetet i hög utsträckning omfattar sådana frågor som innan medlemskapet låg under förvaltningsmyndigheternas ansvar. EU-intrådet har inneburit att svensk inrikespolitik har ”utrikespolitiserats”.⁴⁶

Allt sedan Sveriges inträde i EU har frågan om den svenska förvaltningsmodellen diskuterats. En kärnfråga har varit hur regeringen skall kunna ta ansvar för förvaltningsmyndigheternas agerande. Två aspekter har framförts. Den ena är regeringens ansvar i förhållande till EU att förvaltningsmyndigheterna inte vidtar åtgärder som kan föranleda en överträdelse av EU-rätten, till exempel då implementeringen av direktiv faller inom området för myndigheternas föreskriftsverksamhet. Den andra frågan berör regeringens möjlighet att styra och vägleda förvaltningsmyndigheterna när dessa representerar Sverige vid förhandlingar inom EU.⁴⁷ Det är den andra frågan som är av intresse här.

Förvaltningens uppgift att vara regeringen behjälplig i förhandlingsarbete regleras i myndighetsförordningen, där det i 7 § framgår följande:⁴⁸

Myndigheten skall ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.

⁴⁵ Se SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s. 191 och Stadsrådsberedningen cirkulär 5 Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer.

⁴⁶ Se Karl-Göran Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, s. 270.

⁴⁷ Se SOU 1993:14 EG och våra grundlagar, s. 170 ff och 1993:80 Statsförvaltningen och EG, s. 194. Se även Statskontoret 2000:20A Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet, s. 12 ff.

⁴⁸ SFS 2007:515. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2008 och ersatte då verksförordningen, där motsvarande reglering fanns i 16 §, så när som på ”i annat internationellt samarbete”, som är nytt.

Det finns inte några klara gränser för när Sverige företräds av tjänstemän från Regeringskansliet respektive förvaltningsmyndigheterna, men utgångspunkten är att förvaltningsmyndigheter deltar när det ställs krav på expertkompetens inom ett sakområde, medan Regeringskansliet deltar när det är fråga om politiska bedömningar och överväganden.⁴⁹ Om en fråga ankommer på en förvaltningsmyndighet nationellt kan det vara naturligt att denna även ansvarar för frågan inom EU.

En fråga av konstitutionellt intresse är hur regeringens arbete med beredning av EU-frågor inför EU:s lagstiftningsarbete skall klassificeras. Utgör de regeringsärenden som enligt RF 7:3 måste beslutas av regeringen kollektivt? I utredningar inför medlemskapet konstaterades att så inte var fallet, även om reglerna i RF 7:2 med krav på beredning likväl ansågs böra vara vägledande.⁵⁰ Denna tolkning medför att ansvaret för att ta fram Sveriges ståndpunkt inför berednings- och förhandlingsarbetet inom EU kan läggas på respektive departement, vilket har den fördelen att arbetet kan bedrivas i mer flexibla och effektiva former.⁵¹ Eftersom förvaltningsmyndigheternas deltagande i arbetet inte heller kan anses falla inom myndigheternas skyddade område enligt RF 11:7 – arbetet innebär i normalfallet varken tillämpning eller tolkning av lag eller handläggning av enskilda ärenden – utgör detta ett område som faller utanför de begränsningar som i övrigt gäller för ministerstyre. Departementen kan således styra sina förvaltningsmyndigheter när de förhandlar å Sveriges vägnar, utan några konstitutionella begränsningar.

Regeringskansliet har tagit fram riktlinjer för beredning av EU-ärenden inför möten i EU:s institutioner.⁵² Av dessa framgår att varje departement ansvarar inom sina respektive sakområden för att politiskt förankrade instruktioner och ståndpunkter tas fram om vad som skall framföras vid förhandlingar inom EU, s.k. ståndpunktspromemorior. Ståndpunktspromemoriorna skall beredas gemensamt med samtliga berörda departement och alltid med EU-enheterna i Statsrådsberedningen respektive UD, samt med Finansdepartementets budgetavdelning.⁵³

⁴⁹ Se SOU 2004:23 Från verksförfordning till myndighetsförfordning, s. 192.

Se även Bergström, Carl Fredrik, Kommittologi – nära samarbete mellan kommissionen och den nationella förvaltningen, s. 173.

⁵⁰ Se SOU 1993:80 Statsförvaltningen och EG, s. 197 f.

⁵¹ Enligt 20 § 2 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har befogenheten att utse svenska regeringsföreträdare vid förhandlingar inom ramen för EU delegerats till departementen.

⁵² Se Statsrådsberedningen cirkulär 3 riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.

⁵³ Se Statsrådsberedningen cirkulär 3, s. 2 och Statskontoret 2000:20A Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet, s. 35 f.

3.3 Tidigare utvärderingar av den svenska förvaltningsmodellen i EU

I de utredningar av den svenska förvaltningsmodellen som företagits sedan Sveriges inträde i EU, har modellen i stort ansetts vara ändamålsenlig. Det har inte bedömts vara en nackdel för Sverige att man i jämförelsevis stor utsträckning överlåter åt de inom sakområdena större och resursstarkare förvaltningsmyndigheterna att bedriva förhandlingsarbete å Sveriges vägnar. Vissa behov av förbättringar har dock påtalats.

I de fall det är en förvaltningsmyndighet som företräder Sverige inför EU krävs det att myndigheten och departementet har en nära kontakt rörande vad som skall vara Sveriges ståndpunkt vid förhandlingarna. Även om frågan uppmärksammades tidigt i Sveriges samarbete med EU,⁵⁴ har bl.a. Statskontorets utredning *Fem år i EU* påvisat att det under de första åren av svenskt medlemskap i EU rådde viss osäkerhet hur detta samarbete mellan departement och förvaltningsmyndighet skulle bedrivas.⁵⁵ Statskontoret pekade på att departementens instruktionsgivning till förvaltningsmyndigheter var alltför informell, med stora inslag av muntliga eller oprecisa instruktioner till myndigheterna. Vidare konstaterades att Regeringskansliet ofta hade svårt att få en samlad bild av förvaltningsmyndigheternas EU-arbete och att underlag ofta saknades.⁵⁶ Likaså i utredning inför antagandet av den nya myndighetsförordningen underströks vikten av att Regeringskansliet i god tid ger förvaltningsmyndigheterna tydliga instruktioner, samt att myndigheterna håller Regeringskansliet informerat om utvecklingen. Utredningen fann dock att regleringen av ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna var väl avvägd och föreslog inte någon ändring av denna.⁵⁷

Även Ansvarskommittén har haft i uppdrag att granska frågan.⁵⁸ I delbetänkandet 2003 konstaterades att de tidigare farhågorna om att det tudelade ansvaret inom staten med dels regeringen och dess kansli, dels fristående myndigheter skulle innebära problem av formell eller strukturell karaktär, synes ha varit överdrivna.⁵⁹ Likväl har utvecklingen inom EU inneburit att den svenska förvaltningen ställs inför nya utmaningar. I ansvarskommitténs

⁵⁴ Se SOU 1993:80 Statsförvaltningen och EG, s. 199.

⁵⁵ Se Statskontoret 2000:20 Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet, s. 13 f, liksom delrapporten 2000:20C Genomförandekommittéer: svenska myndigheters och departements ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning, s. 52 f.

⁵⁶ Se a a, s. 17 f.

⁵⁷ Se SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s. 204 f.

⁵⁸ Se Kommittédirektiv 2003:10 Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.

⁵⁹ Se SOU 2003:123 Ansvarskommittén, utvecklingskraft för hållbar välfärd, s. 119.

slutbetänkande betonas den komplexa karaktären i EU:s förvaltningsorganisation som orsak till de problem som uppstår, snarare än faktorer som beror på organisationen av den svenska förvaltningen.⁶⁰

Reforminitiativ tas nu ofta på europeisk nivå. I ett svåröverskådligt system av mer eller mindre formaliserade grupper inom ramen för EU-kommissionen väcks frågor, formuleras problem och avgränsas handlingsalternativ. Även om inga formella beslut fattas när svenska experter och myndighetsföreträdare deltar i dessa tidiga skeden, så kan ändå i någon mån bindningar för Sverige uppkomma. Tillspetsat kan sägas att svenskar är med, men inte alltid Sverige. Frågor om den löpande relationen mellan myndigheter och Regeringskansli aktualiseras, men också frågan om regeringens makt över den politiska dagordningen.

Ansvarskommittén menar vidare att det framförallt är inom de tidiga beredningsskedena, när kommissionen först presenterar nya initiativ, som den svenska modellen för samhällsorganisation riskerar få problem. Regeringens styrning var här inte tillräcklig.⁶¹ Även i stabsmyndighetsutredningen betonades vikten av att Regeringskansliet får tillgång till stöd i detta arbete.⁶²

Sammanfattningsvis kan konstateras att den svenska dualismen i statsförvaltningen, den organisatoriska och ansvarsmässiga uppdelningen mellan regering och förvaltning, i sig inte har ansetts utgöra ett problem i EU-sammanhang, men att Regeringskansliet likväl kan få svårt att samordna svenska intressen i EU.

⁶⁰ Se SOU 2007:10 Ansvarskommitténs slutbetänkande: Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, s. 74 f.

⁶¹ Se a a, s. 245 f.

⁶² Se SOU 2008:22 Ett stabsstöd i tiden, s 66. Frågan om hur svenska myndigheter skall agera för att på bästa sätt tillvarata svenska intressen i deras kontakter med EU skall även tas upp i den pågående översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation, se kommittédirektiv 2006:123 Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.

4 EU:S LIVSMEDELSPOLITIK

EU:s livsmedelspolitik har under de senaste tio åren genomgått en genomgripande förändring. Från att ha varit ett av flera områden inom den inre marknaden är nu livsmedelsektorn ett eget europeiskt politikområde, med egen myndighet och en samordnad lagstiftningsprocess. Den utlösande faktorn i utvecklingen var utbrotten av galna kosjukan, BSE, i slutet av 1990-talet, som tydligt kom att belysa problemen med den tidigare inriktningen av politiken. För att försäkra sig om att de livsmedel som säljs på den gemensamma marknaden är säkra ur hälsosynpunkt och för att undvika att medlemsstaterna hänfaller till protektionism, krävdes gemensamma lösningar.

Utvecklingen inom livsmedelspolitiken har följt den allmänna tendens som beskrevs ovan (se avsnitt 2), att förvaltningsmyndigheter på europeisk och nationell nivå har fått ett ökat inflytande över det policyskapande arbetet.⁶³ En ny EU-myndighet har skapats, en ny kommitologikommitté har ersatt flera tidigare som fanns på området och ett särskilt organ inom kommissionen har inrättats för att övervaka medlemsstaternas implementering av livsmedelspolitiken.

Nedan skall redogöras för vilka EU-institutioner som är verksamma inom området för livsmedelspolitik samt vilka uppgifter de har. Avsnittet inleds med en kortare historisk redogörelse.

4.1 EU:s livsmedelspolitik före år 2000

EU:s lagstiftning inom livsmedelssektorn var fram till 1990-talet inte särskilt omfattande, utan berörde enbart vissa specifika områden, utan någon egentlig koppling till varandra. Mårten Broberg beskriver EU:s livsmedelspolitik under denna tid som främst inriktad mot den inre marknaden, där medlemsstaternas skilda livsmedelstraditioner uppfattades som handels hinder. Livsmedelssäkerhet fungerade då i första hand som en grund för undantag från den fria rörligheten.⁶⁴

Lagstiftningsprocessen under denna period kännetecknades av en tröghet och tungroddhet. Allt sedan 1960-talet och framåt fanns ett flertal lagstiftningskommittéer verksamma inom såväl livsmedels- som veterinärmedi-

⁶³ Se Ugland, Trygve & Veggeland, Frode, *The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels*, Egeberg, Morten (red), Multilevel Union Administration: the Transformation of Executive Politics in Europe, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006, 144.

⁶⁴ Se Broberg, Morten P., *Transforming the European Community's Regulation of Food Safety*, Sieps 2008:5, s. 6 ff.

cinska frågor, men deras uppgifter och ansvarsområden var inte sällan oklara och alltför ofta kunde enskilda medlemsstater utöva ett oproportionerligt inflytande.⁶⁵ En annan faktor av betydelse var EU:s begränsade kompetens på området. Först genom Maastricht-fördraget, vilket trädde i kraft år 1993, fick EU kompetens att vidta åtgärder inom området för folkhälsa.⁶⁶ EU:s kompetens utvidgades vidare genom Amsterdamsfördraget, vilket trädde i kraft år 1999.⁶⁷ Huvudansvaret för folkhälsa och livsmedelssäkerhet före år 2000 låg således på medlemsstaterna, vilka länge var ovilliga att föra upp frågan på europeisk nivå.⁶⁸

4.2 Livsmedelssektorns kris och förnyelse

I slutet av 1990-talet genomgick EU ett antal kriser relaterade till livsmedelsindustrin och då särskilt köttindustrin. Utbrott av galna kosjukan och dess koppling till Creutzfeldts-Jakob syndrom, liksom utbrott av mul- och klövsjukan och flera skandaler kopplade till livsmedel, bidrog till att konsumenters förtroende för europeiskt livsmedel sjönk till botten.⁶⁹ Samtidigt är jordbruks- och livsmedelsmarknaden av mycket stor ekonomisk betydelse i EU. I sin vitbok om livsmedelssäkerhet konstaterar kommissionen att industrin står för 15 procent av den totala industriproduktionen (år 1999/2000), vilket gör EU till världens största importör/exportör av livsmedel.⁷⁰ Dessa faktorer, den tröga lagstiftningstakten samt den djupa kris som en av EU:s största marknader befann sig i, banade vägen för inrättandet av en ny EU-myndighet inom området för livsmedelssäkerhet.⁷¹ För att

⁶⁵ Se Europaparlamentets rapport om påstådda överträdelse av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE, utan att det påverkar den nationella domsrätten eller gemenskapens domsrätt, 7 januari 1997, A4-0020/97/A, s. 9 och 14 f.

⁶⁶ Se dåvarande artikel 129 EG.

⁶⁷ Se artikel 152 EG och Alemanno, Alberto, *Food Safety and the Single European Market*, Ansell, Christoffer & Vogel, David (red), *What's the Beef: The Contested Governance of European Food Safety*, MIT Press, Cambridge, 2006, s. 244.

⁶⁸ Se Europaparlamentets rapport om påstådda överträdelse av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE, utan att det påverkar den nationella domsrätten eller gemenskapens domsrätt, 7 januari 1997, A4-0020/97/A., s. 15 och Broberg, *Transforming the European Community's Regulation of Food Safety*, s. 46 ff.

⁶⁹ Se bl.a. Vos, Ellen, *EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis*, *Journal of Consumer Policy* 23: 227–255, 2000, Ansell, Christoffer & Vogel, David, *The Contested Governance of European Food Safety Regulation*, Ansell, Christoffer & Vogel, David (red), *What's the Beef: The Contested Governance of European Food Safety*, MIT Press, Cambridge, 2006, s. 3 ff och Broberg, *Transforming the European Community's Regulation of Food Safety*, s. 62.

⁷⁰ Se kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet KOM(1999)719, s. 2.

⁷¹ Se Randall, Ed, *Not that soft or informal: a response to Eberlein and Grande's account of regulatory governance in the EU with special reference to the European Food Safety Authority (EFSA)*, *Journal of European Public Policy* 2006, Vol. 13 Issue 3, s. 402–419, s. 411.

den inre marknaden skall fungera väl, menade kommissionen att det krävdes att frågan om livsmedelssäkerhet gavs en europeisk dimension samt att frågan om livsmedelssäkerheten behandlades på ett heltäckande såväl som integrerat sätt.⁷²

Nyckelorden i kommissionens livsmedelsstrategi var således heltäckande och integrerad. Denna strategi skulle förverkligas genom att alla delar av livsmedelskedjan (från producent till konsument, inklusive lagstiftande och verkställande organ på europeisk och nationell nivå) tilldelas väl definierade uppgifter, vilka skulle utföras öppet i samarbete. Avsikten var att ta fram en livsmedelslagstiftning som skall vara tillämplig på alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan, enligt den princip som benämns "från jord till bord" eller med ett engelskt uttryck, "from farm to fork". En grundläggande tanke var att separera den vetenskapliga bedömningen av risker med livsmedel (*riskbedömning*) och den politiska hanteringen (*riskhantering*) av frågan. EFSA inrättades i syfte att stärka den vetenskapliga självständigheten, medan det politiska ansvaret för riskhanteringen skulle ligga kvar hos EU-lagstiftaren.

Detta har förverkligats genom antagandet av fyra förordningar, den grundläggande förordningen 178/2002,⁷³ vari dels läggs fast allmänna principer för hela livsmedelssektorn, dels beslutet om inrättandet av EFSA, förordning 852/2004 med regler om livsmedelshygien,⁷⁴ förordning 853/2002 med hygienregler för köttprodukter⁷⁵ samt tillsynsförordningen 882/2004 som anger vilka tillsyns- och kontrollåtgärder medlemsstaterna skall vidta.⁷⁶

4.3 EFSA:s kompetens och organisation

EFSA inrättades för att ha ett särskilt ansvar för både riskbedömning och frågor som rör livsmedelssäkerhet. I detta ingår att identifiera risker med livsmedel samt att ta fram underlag till lagstiftning. EFSA har även till uppgift att bedriva *riskkommunikation*, dvs. att sprida kunskapen om riskerna med livsmedel. I artikel 22.2 i förordning 178/2002 slås fast att myndigheten skall tillhandahålla vetenskaplig rådgivning och vetenskapligt

⁷² Se kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet, s. 8.

⁷³ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

⁷⁴ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.

⁷⁵ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

⁷⁶ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

och tekniskt stöd för gemenskapens lagstiftning och politik inom alla områden som har direkt eller indirekt effekt på livsmedels- och fodersäkerhet, samt att den skall tillhandahålla opartisk information om alla frågor inom dessa områden och informera om risker.

Däremot har EFSA inte tilldelats några befogenheter för riskhantering, dvs. lagstiftning och kontroll av livsmedelssäkerheten. Det saknas en rättslig grund i fördraget att överföra kompetens till en fristående myndighet, något som EG-domstolen slog fast redan i *Meroni*-målet år 1958.⁷⁷ Kommissionen framhöll även i sin vitbok att sådan kompetens bör ligga på ett organ som står under demokratisk kontroll samt att dess uppdrag att vara fördragets väktare förutsätter att den har tillgång till dessa befogenheter för att kunna utföra sitt uppdrag effektivt.⁷⁸ Ansvar för att utföra kontroller av livsmedelssektorn ligger således kvar på medlemsstaterna och på kommissionen.

EFSA är en självständig EU-myndighet, även om kommissionen har ett visst inflytande över verksamheten. Kommissionen föreslår personer till såväl EFSA:s styrelse som generaldirektörsposten, varefter styrelsen utses av rådet i samråd av Europaparlamentet⁷⁹ och generaldirektören av styrelsen.⁸⁰ Inom EFSA finns även en rådgivande grupp (Advisory forum) med representanter från det behöriga organ i varje medlemsstat som utför uppgifter som liknar EFSA:s.⁸¹ Den rådgivande gruppen skall utgöra en länk mellan den europeiska nivån och medlemsstaterna och skall se till så att ett nära samarbete fungerar, inte minst för det fall det uppkommer olika vetenskapliga tolkningar av en viss fråga.⁸² Slutligen finns en vetenskaplig kommitté och åtta vetenskapliga paneler, där ledamöterna är utsedda som oberoende privatpersoner och inte är anställda av EFSA.⁸³ Dessa vetenskapliga paneler har tagit över den roll som de vetenskapliga kommittéer som tidigare var knutna till kommissionen hade när det gällde att avge vetenskapliga yttranden inför lagstiftningen. Det är inte något krav att de vetenskapliga experterna skall komma från medlemsstaterna, även om det vanligen är så. Därutöver tillsätter EFSA särskilda Task Forces som arbetar med särskilda ändamål.⁸⁴ EFSA:s verksamhet finansieras helt genom EU:s

⁷⁷ Se 9/56 *Meroni*.

⁷⁸ Se kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet, s. 33.

⁷⁹ Se artikel 25 i förordning 178/2002.

⁸⁰ Se artikel 26 i förordning 178/2002.

⁸¹ Se artikel 27 i förordning 178/2002.

⁸² Se artikel 27.4 och 30.4 i förordning 178/2002.

⁸³ Se artikel 28 i förordning 178/2002.

⁸⁴ Se EFSA:s hemsida

http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa_locale-1178620753812_home.htm.

budget och står därmed under Europaparlamentets kontroll, även om frågan om att införa avgiftsfinansiering har diskuterats vid ett flertal tillfällen.⁸⁵

EFSA skall avge vetenskapliga yttranden på begäran av kommissionen, Europaparlamentet eller en medlemsstat, liksom på eget initiativ.⁸⁶ I de fall där gemenskapslagstiftningen kräver att EFSA skall höras, har dock kommissionen exklusiv kompetens att begära in yttranden.⁸⁷ Den andel av yttranden som avges på begäran av kommissionen utgör också det absoluta flertalet yttrande,⁸⁸ varför kommissionen även på detta sätt kan utöva ett inflytande på EFSA:s verksamhet. Vid utformandet av de vetenskapliga yttrandena är dock EFSA helt självständig från yttre inblandning.

4.4 En självständig myndighet i öppet och nära samarbete med medlemsstaterna

Under de senaste 15 åren har det som nämnts funnits en allmän trend inom EU att inrätta självständiga myndigheter inom skilda sakområden. Syftet har i första hand varit att avlasta kommissionen och att tillgodose behovet av specialiserad expertis inom de skilda förvaltningssektorerna.⁸⁹ Vad gäller inrättandet av EFSA har kommissionen framhållit att en självständig myndighet lättare kan agera snabbt och flexibelt på de frågor som kan komma upp inom livsmedelssäkerhetsområdet. Genom att hålla en hög vetenskaplig nivå samt upprätthålla nära kontakter med nationella expertmyndigheter, skapa nätverk och samarbeta nära med olika intressenter inom livsmedelsområdet, kan en självständig myndighet nå hög acceptans för sina åtgärder.⁹⁰

Att den nya europeiska livsmedelsmyndigheten fick en självständig ställning var därför viktigt. Självständigheten garanterar att myndighetens arbete kan bedrivas utifrån strikt vetenskapliga grunder, utan inblandning från det politiska livet på nationell och europeisk nivå.⁹¹ Verksamheten skall istället grundas på öppenhet och transparens, där samtliga intressenter inbjuds att delta i myndighetens verksamhet. Genom bildandet av EFSA

⁸⁵ Se Vos, Ellen & Wendler, Frank, *Food Safety Regulation at the EU Level*, Vos, Ellen & Wendler, Frank (red), Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis, Intersentia Antwerpen, 2006, s. 100.

⁸⁶ Se artikel 29.1 i förordning 178/2002.

⁸⁷ Se Alemanno, Food Safety and the Single European Market, s. 249.

⁸⁸ Se Vos & Wendler, Food Safety Regulation at the EU Level, s. 75.

⁸⁹ Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet EU:s tillsynsmyndigheter – mot en gemensam ansats, KOM(2008) 135, s. 2.

⁹⁰ Se kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet, p. 35-37.

⁹¹ Se House of Lords, Select Committee on European Union, 'The European Food Authority: Legislative Proposal', 20 March 2001, s. 3.

har medlemsstaterna och deras nationella myndigheter fått ett gemensamt forum där vetenskapliga frågor kan diskuteras och olika tolkningar kan redas ut. För att verksamheten skall fungera förutsätts ett gott samarbete mellan medlemsstaterna och EFSA. EFSA:s verksamhet är helt beroende av medlemsstaternas medverkan, liksom de nationella myndigheternas och forskningssamhällets medverkan i de vetenskapliga panelerna. Å andra sidan medför det gemensamma forumet en betydande poolning av kompetens och medger att den vetenskapliga utvecklingen kan nå betydligt längre än om varje medlemsstat för sig skulle bedriva verksamheten.⁹² Särskilt för de mindre medlemsstaterna medför EFSA:s verksamhet ett betydande mervärde.

Skyldigheten för medlemsstaterna och EFSA att samarbeta för att nå målen med EU:s livsmedelspolitik följer av den allmänna lojalitetsplikten i artikel 10 EG-fördraget, men har därutöver uttryckligen slagits fast i förordning 178/2002.⁹³ Flera åtgärder har under åren vidtagits för att stärka samarbetet och att ge det en tydligare struktur. År 2008 ingick EFSA avtal med medlemsstaterna om att utse en så kallad Focal Point vid en behörig myndighet. Denna Focal Point skall ha som sin främsta uppgift att fungera som en länk mellan EFSA och det övriga samhället i medlemsstaten inom området för riskbedömning av livsmedel. Uppgifterna består i att förmedla information mellan den europeiska och nationella nivån, samt att ge råd och stöd till aktörer inom området. De nationella myndigheterna får en ersättning av EFSA för att bedriva denna verksamhet och har även en skyldighet att rapportera till EFSA om vilka åtgärder som vidtagits. I Sverige har Livsmedelsverket utsetts till Focal Point (se vidare avsnitt 5.2).

4.5 Kommissionen och Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa

Om EFSA:s uppgift är att ta fram vetenskapligt underlag till lagstiftning, ankommer det på kommissionen, rådet och Europaparlamentet att anta lagstiftning. I samband med antagandet av förordning 178/2002 upphävdes de tidigare kommitologikommittéerna som varit verksamma inom området⁹⁴ och ersattes av en ny, Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa (SKLD). Den Ständiga kommittén har till uppgift att bistå kommissionen och skall behandla alla relevanta frågor som uppkommer i den

⁹² Se Vos & Wendler, Food Safety Regulation at the EU Level, s. 131.

⁹³ Se artikel 22 punkt 7-9. Se även Alemanno, Food Safety and the Single European Market, s. 250

⁹⁴ Se Ständiga veterinärkommittén inrättad genom rådets beslut 68/361/EEG, Ständiga livsmedelskommittén inrättade genom rådets beslut 69/414/EEG och Ständiga foderkommittén inrättad genom rådets beslut 70/372/EEG.

berörda lagstiftningen.⁹⁵ Kommittén är indelad i 8 underavdelningar som motsvarar olika sektorer inom livsmedelsområdet. I kommittén sitter representanter från medlemsstaterna, vanligen från förvaltningsmyndigheterna. Kommissionens representant är ordförande, men saknar rösträtt. Inom kommissionen sorterar frågorna under DG SANCO, som ansvarar för hälso- och konsumentfrågor.

Den genomförandelagstiftning som delegerats till kommissionen under förordning 178/2002 skall antas i enlighet med reglerna för det föreskrivande förfarande.⁹⁶ Enligt förfarandet skall kommissionen lägga fram ett förslag till lagstiftning inför den Ständiga kommittén, som har att yttra sig över det. Om kommittén med kvalificerad majoritet godtar förslaget, kan kommissionen anta rättsakten. Om inte, skall kommissionen lägga fram det inför rådet, varvid rådet med kvalificerad kan majoritet anta förslaget inom en tid utsatt till tre månader.⁹⁷ Rådet kan även med motsätta sig förslaget med kvalificerad majoritet inom samma tid, varvid kommissionen får återkomma med samma eller med ett ändrat förslag eller lägga fram ett lagstiftningsförslag grundat på fördraget. Om rådet däremot inte reagerar inom den utsatta fristen, får kommissionen anta rättsakten. Förfarandet utmärks därför genom en tvåstegsprocess;⁹⁸ genom det första steget kan medlemsstaternas representanter i den Ständiga kommittén sortera ut kontroversiella förslag som inte lyckas nå acceptans av en kvalificerad majoritet, varvid rådet får tillfälle att stoppa förslagen. Det krävs dock en kvalificerad majoritet i rådet för att stoppa alternativt godkänna en rättsakt från kommissionen. Om inte rådet samlar sig till något av dessa alternativ, kan kommissionen ändå anta rättsakten.

Europaparlamentet skall hållas informerad om processen och har möjlighet att övervaka att kommissionen inte överskrider sin kompetens. I så fall kan Europaparlamentet underrätta rådet, som har att beakta det i sitt ställningstagande. Europaparlamentet kan även rikta sig till kommissionen med en motiverad resolution, varvid kommissionen har att ompröva sitt förslag.⁹⁹

Utöver arbetet med att ta fram nya regler, tar arbetsgrupperna under kommittén även upp frågor om tolkning av det befintliga regelverket som uppkommit vid tillämpning i medlemsstaterna. Dessa tolkningar dokumenteras

⁹⁵ Se artikel 58 och punkt 62 i preambeln till förordning 178/2002.

⁹⁶ Se artikel 58 i förordning 178/2002 samt artikel 5 i rådets beslut 1999/468/EG om kommissionens genomförandebefogenheter.

⁹⁷ Se artikel 58.3 i förordning 178/2002 och 5.6 i beslut 1999/468/EG.

⁹⁸ Se Vos & Wendler, Food Safety Regulation at the EU Level, s. 89.

⁹⁹ Se artikel 58.2 i förordning 178/2002 och artikel 8 i rådets beslut 1999/468/EG om kommissionens genomförandebefogenheter.

i arbetsgruppernas protokoll och kan även ligga till grund för ändringar och förtydliganden av regelverket.¹⁰⁰

För att uppnå de mål om öppenhet och transparens i lagstiftningen som anges i förordning 178/2002¹⁰¹ har kommissionen även tillsatt en rådgivande grupp.¹⁰² Gruppen består av representanter från intressegrupper inom livsmedelskedjan, såväl producenter som konsumentgrupper. Kommissionen sammanträder med gruppen minst två gånger årligen.¹⁰³ Vidare förekommer att kommissionen tillsätter tillfälliga expertgrupper, för att studera enskilda frågor närmare.¹⁰⁴ Sedan inrättandet av EFSA har sådana expertgrupper under kommissionen blivit sällsynta.

Likväl har lagstiftningsprocessen kritiserats för att inte uppnå målen för öppenhet och dialog.¹⁰⁵ De vetenskapliga yttranden som lämnas av EFSA beaktar sällan annat än naturvetenskapliga faktorer om bedömning av risker med livsmedel. Andra faktorer, såsom etiska, sociala eller ekonomiska hänsyn, beaktas först i det riskhanterande ledet. Detta led är en del av EU:s ordinarie lagstiftningsprocess, där förhandlingar mellan medlemsstaternas representanter förs bakom stängda dörrar. Hur det vetenskapliga underlaget från EFSA skall vägas mot andra faktorer är inte reglerat i livsmedelslagstiftningen och hur övervägandena görs framgår i allmänhet inte. Särskilt i samband med politiskt känsliga frågor, såsom genmodifierade livsmedel och frågan om konsumtion av kött från klonade djur, har frågan rests om processen är lämpligt utformad.¹⁰⁶

4.6 Food and Veterinary Office (FVO)

När det gäller implementeringen och genomförandet av EU:s livsmedelslagstiftning, är det en uppgift som i första hand ankommer på medlemsstaterna (se ovan avsnitt 2.1). Medlemsstaternas arbete övervakas av kommissionen, i dess egenskap av fördragens väktare.¹⁰⁷ För livsmedelssektorn

¹⁰⁰ Intervju med tjänstemän från Livsmedelsverkets regelavdelning den 9 april 2008.

¹⁰¹ Se punkt 22 i preambeln och artikel 9.

¹⁰² Se kommissionens beslut 2004/613/EG den 6 augusti 2004 om inrättande av en rådgivande grupp för livsmedelskedjan, djurhälsa och växters sundhet.

¹⁰³ Se artikel 4 i kommissionens beslut 2004/613/EG samt Vos & Wendler, Food Safety Regulation at the EU Level, s. 90.

¹⁰⁴ Se Ugland & Veggeland, The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels, 147 f.

¹⁰⁵ Se König, Ariane, *Democratizing Decision-Making on Food Safety in the EU: Closing Gaps between Principles of Governance and Practice* Minerva, Vol. 45, Number 3 / September, 2007, s. 275-294, s. 282 och 285 ff. Frågan är även föremål för utredning av SAFEFOODS, som i en ännu icke publicerad rapport framför liknande ståndpunkter.

¹⁰⁶ Se Vos & Wendler, Food Safety Regulation at the EU Level, s. 109.

¹⁰⁷ Se artikel 211 EG-fördraget.

finns även en särskild enhet inom kommissionen som ansvarar för övervakning och tillsyn av genomförandet av EU:s livsmedelspolitik i medlemsstaterna, Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor, eller FVO som det i allmänhet kallas efter det engelska Food and Veterinary Office. FVO inrättades redan år 1997 och ersatte en tidigare enhet inom kommissionen som ansvarat för livsmedelskontroll, OVPIC.¹⁰⁸ I samband med inrättandet av FVO utlokaliserades verksamheten till Irland, där det fortfarande finns. Kommissionen har härigenom kommit att spela en mer aktiv roll i att övervaka och assistera medlemsstaterna i deras arbete med att implementera den gemensamma livsmedelslagstiftningen än på många andra områden.¹⁰⁹

FVO:s främsta uppgift är att utföra inspektioner i medlemsstaterna och i tredje land som exporterar till EU. Genom tillsynsförordningen 882/2004 har införts standardiserade kontroller av livsmedelsindustrin i medlemsstaterna. År 2006 utförde FVO sammanlagt 255 inspektioner, varav 159 i medlemsstater och 3 i Sverige.¹¹⁰ Inspektionerna utförs i samarbete med den behöriga myndigheten i medlemsstaten, för Sveriges del Livsmedelsverket. Vid inspektionerna upprättas rapporter, där FVO även framför slutsatser och rekommendationer. Den beröriga myndigheten får tillfälle att lämna synpunkter på rapporterna. Både rapporterna och medlemsstaternas synpunkter publiceras på FVO:s hemsida. Den behöriga myndigheten skall därefter presentera en plan för hur eventuella brister och felaktigheter skall rättas till. FVO övervakar sedan, tillsammans med andra enheter inom kommissionen, att medlemsstaterna fullföljer planen. För att underlätta tillämpningen av regelverket i medlemsstaterna anordnar FVO även utbildningar för nationella tjänstemän som handlägger ärendena. I Sverige är det i första hand kommunerna som utför den praktiska tillsynen.

Genom att FVO kommer med anvisningar och rekommendationer till medlemsstaterna om hur kontrollerna skall utföras kommer FVO:s verksamhet även att få en vägledande funktion när det gäller tolkning och tillämpning av reglerna. FVO kan även rekommendera andra delar av kommissionen att initiera lagstiftningsåtgärder för att ändra eller utveckla regelverket, i den mån den praktiska tillämpningen visar på brister. I den mån en behörig myndighet i medlemsstaten inte delar FVO:s tolkning av regelverket får detta framföras inom ramen för processen. FVO själv har inte möjlighet att

¹⁰⁸ Förkortning för Office of Veterinary and Phytosanitary Inspection and Control.

¹⁰⁹ Se Ugland & Veggeland, *The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels*, s. 152 f.

¹¹⁰ Se Food and Veterinary Office – Annual Report 2006, tillgänglig på FVO:s hemsida, http://ec.europa.eu/food/fvo/index_sv.htm.

vidta några egentliga sanktionsåtgärder mot en behörig myndighet eller medlemsstat, men FVO kan alltid överlämna ett ärende till den enhet inom kommissionen som handlägger fördragsbrottsärenden enligt artikel 226 EG-fördraget. I sista hand kan således tolkningen av regelverket komma inför EG-domstolen för prövning.

5 SVERIGES MEDVERKAN I EU:S LIVSMEDELSPOLITIK

Såsom behandlats ovan i avsnitt 3.2 är huvudregeln att den svenska staten representeras av sin regering i internationella sammanhang. Samarbetet inom EU behandlar dock i stor utsträckning frågor av traditionell inrikes karaktär, områden där de svenska förvaltningsmyndigheterna har en framskjuten roll. I detta avsnitt skall diskuteras hur fördelningen av arbetsuppgifter ser ut mellan Regeringskansliet, genom Jordbruksdepartementet, och Livsmedelsverket i frågor rörande EU:s livsmedelspolitik.

5.1 Livsmedelsverkets mandat och kompetens

Livsmedelsverket är Sveriges centrala förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor och sorterar under Jordbruksdepartementet. Verkets huvudsakliga uppgifter består i att utarbeta regler inom livsmedelsområdet, bistå regeringen i EU-arbetet, utforma råd och rekommendationer till allmänheten i livsmedelsfrågor samt att utöva tillsyn och kontroll över livsmedelsmarknaden i Sverige. Själva livsmedelskontrollen utförs dock av kommunala förvaltningsmyndigheter.

Det svenska regelverket för livsmedel består av föreskrifter i tre nivåer. Livsmedelslagen¹¹¹ är en ramlag som kompletterar EU-förordningarna på området (se avsnitt 4.2) och innehåller regler om kontroll, avgifter, straff och överklagande, samt bemyndigande för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att anta ytterligare föreskrifter. I livsmedelsförordningen¹¹² har regeringen antagit bestämmelser om vilka myndigheter som skall göra vad inom livsmedelskontrollen, liksom ett bemyndigande till Livsmedelsverket att anta föreskrifter.¹¹³

Tidigare hade Livsmedelsverket ett eget omfattande regleringsuppdrag och utfärdade ett stort antal föreskrifter inom livsmedelsområdet. I dag är den absolut övervägande delen av den svenska livsmedelslagstiftningen harmoniserad av EU, varför Livsmedelsverkets viktigaste uppgift inom regleringsarbetet numera är att bistå regeringen i förhandlingsarbetet inom EU samt att implementera EU-lagstiftning i Sverige. Merparten av Livsmedelsverkets föreskrifter bygger på EU-direktiv eller utgör komplement till EU-förordningar. Det finns dock ett mindre antal områden där det ännu inte finns några EU-regler och där medlemsstaternas lagstiftningskompetens fortfarande kvarstår. Lagstiftarna i medlemsstaterna, i Sverige i första hand Livsmedelsverket, är dock skyldiga att beakta de allmänna principer för livsmedelslagstiftning som lagts fast i förordning 178/2002, bl.a. att lag-

¹¹¹ SFS 2006:804.

¹¹² SFS 2006:813

¹¹³ Livsmedelsverkets föreskrifter publiceras i verkets egen författningssamling, LIVSFS.

stiftningen skall utgå ifrån ett helhetsperspektiv där människors liv och hälsa skall sättas i första rummet och försiktighetsprincipen skall tillämpas.¹¹⁴

Till skillnad från den ordning som nu råder inom EU:s livsmedelspolitik har Livsmedelsverket ansvar för både riskbedömning och riskhantering av livsmedelssäkerheten. Livsmedelsverket är organiserat i fem avdelningar, varav en forsknings- och utvecklingsavdelning och en regelavdelning.¹¹⁵ Forsknings- och utvecklingsavdelningen har till uppgift att bedöma risker med livsmedel, generera kunskap och utveckla analysmetoder. Livsmedelsverket har även flera fristående expertgrupper som ska ge Livsmedelsverket råd inför ställningstaganden på olika områden, såsom kost- och hälsofrågor och övervikt. Regelavdelningen har till uppgift att utarbeta nya regler inom livsmedelsområdet.¹¹⁶

I december 2007 tillsattes en utredning med uppgift att granska myndigheterna i livsmedelskedjan, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Livsmedelsverket samt Fiskeriverket. En av anledningarna till att utredningen initierades var de förändringar som följt med EU:s nya lagstiftning på området för livsmedelssäkerhet. Som behandlats ovan (avsnitt 4.2) bygger EU:s lagstiftningen på ett helhetsperspektiv, från jord till bord, där de olika delarna av livsmedelskedjan regleras i ett sammanhang. Den uppdelning mellan jordbruk, fiskeri och djurhållning å ena sidan och livsmedel å andra, som utgjort grunden för ansvarsfördelningen mellan de svenska förvaltningsmyndigheterna har därmed blivit mindre relevant. Ytterligare en fråga för utredningen är om Sverige bör följa EU:s exempel och separera mellan riskbedömning och riskhantering, genom att lokalisera uppgifterna till olika myndigheter. En sådan uppdelning finns idag för inom området för foder och djurhälsa, där SVA ansvarar för riskbedömningen och Jordbruksverket för riskhanteringen. Utredningen skall redovisas i december 2008.¹¹⁷

5.2 Livsmedelsverkets samarbete med EFSA, kommissionen och rådet

EFSA:s verksamhet är, som framgått ovan, i hög grad beroende av ett nära samarbete med de nationella livsmedelsmyndigheterna. I Sverige är det i

¹¹⁴ Se artikel 5-8 i förordning 178/2002 och Broberg, Transforming the European Community's Regulation of Food Safety, s. 66.

¹¹⁵ Övriga är tillsynsavdelningen, nutritionsavdelningen och avdelningen för verksamhetsstöd.

¹¹⁶ Se www.slv.se samt Ferreira, Celio, Boholm, Åsa & Borkhart, Karin, *Food Safety Regulation in Sweden*, Vos, Ellen & Wendler, Frank (red), *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis*, Intersentia Antwerpen, 2006, s. 334 ff.

¹¹⁷ Se tilläggsdirektiv till utredningen Ansvar inom livsmedelskedjan Dir. 2008:83.

första hand Livsmedelsverket som samarbetar med EFSA, men det förekommer att Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Fiskeriverket eller annan berörd förvaltningsmyndighet deltar. Det är en tjänsteman från Livsmedelsverkets forsknings- och utvecklingsavdelning som representerar Sverige i EFSA:s rådgivande grupp, där samtliga medlemsstater är representerade. Flera av de experter som sitter i de vetenskapliga kommittéerna kommer från Livsmedelsverket.¹¹⁸ Som nämnts ovan utsågs Livsmedelsverket i januari 2008 till National Focal Point i Sverige, dvs. Sveriges kontaktmyndighet till EFSA med ansvar att samordna med övriga berörda svenska myndigheter i kontakter med EFSA.¹¹⁹ I uppgifterna ingår att utbyta information mellan EFSA och berörda parter i Sverige om utvecklingen inom EFSA:s riskbedömningsarbete, resultaten från relevanta forskningsprojekt, särskilt vad gäller frågor där berörda parter i Sverige kan ha en avvikande åsikt. Vidare skall Livsmedelsverket komma med råd och ge stöd inom verksamhetsområdet, liksom att utse experter och tjänstemän för uppdrag till EFSA, etc. Livsmedelsverket erhåller finansiering via EFSA:s budget för arbetet att vara en Focal Points.¹²⁰

Livsmedelsverket är även med och representerar Sverige i det lagstiftande ledet, vid sidan av Jordbruksdepartementet. Livsmedelsverket deltar i arbetet vid den Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, både i arbetsgrupperna och i kommittén. I dessa fall är det tjänstemän från Livsmedelsverkets regelavdelning som deltar. Frågan om Sverige skall representeras av verket eller departementet avgörs utifrån vilka sakfrågor som skall behandlas.¹²¹ Under de första åren av Sveriges medlemskap var det vanligt att tjänstemän från både departementet och verket deltog, medan det numera är allt mer vanligt att verket ensamt företräder Sverige. Departementet deltar dock alltid i de fall där frågor som kan uppfattas som politiskt känsliga skall avgöras, såsom till exempel frågor om genmodifierade grödor, medan frågor av mer teknisk karaktär i första hand handläggs av verket (se vidare avsnitt 5.3).¹²² I den mån kommissionen tillsätter expertgrupper för en särskild fråga, kan representanter från verket även delta i dem.

Livsmedelsverkets regelavdelning ansvarar även för att implementera de EU-rättsliga reglerna i Sverige. Sedan regelverket till största del består av

¹¹⁸ Intervju med tjänsteman från Livsmedelsverkets forsknings- och utvecklingsavdelning den 28 mars 2008.

¹¹⁹ Se 5 § förordning (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket.

¹²⁰ Livsmedelsverkets uppgifter, ersättning m.m. i dess egenskap som National Focal Point regleras i ett avtal mellan Livsmedelsverket och EFSA undertecknat den 23 januari 2008.

¹²¹ Intervju med tjänsteman från Jordbruksdepartementet den 20 mars 2008.

¹²² Intervju med tjänsteman från Livsmedelsverkets regelavdelning den 9 april 2008.

direkt tillämpliga förordningar, har verkets utrymme att anpassa reglerna till svenska förhållanden minskat. Livsmedelsverket är numera restriktiv med att komma med alltför långtgående egna tolkningar av regelverket, utan reserverar sig vid oklarheter. I stället ger Livsmedelsverket ut icke-bindande vägledningar riktade till de kommunala myndigheter som utför kontrollen. I dessa tas de tolkningsbesked upp som arbetsgrupperna under kommittén har utarbetat, liksom tolkningsdata som framkommer genom FVO:s inspektioner och rapporter.¹²³ Även kommissionen utger vissa vägledningar över hur regelverket skall tolkas, vilka också hålls tillgängliga på Livsmedelsverkets hemsida.¹²⁴

Det är vidare Livsmedelsverket som har huvudansvaret för Sveriges kontakter med FVO när de gör sina inspektioner i Sverige. Tjänstemän från Jordbruksdepartementet deltar i det inledande och avslutande skedet vid besöken, men det är i första hand tjänstemän från Livsmedelsverkets tillsynsavdelning som är med när FVO åker runt till kommunerna.¹²⁵ Det är vidare Livsmedelsverket som, i samarbete med bl.a. Jordbruksverket, har ansvar för att sammanställa de kontrollplaner som föreskrivs i tillsynsförordningen 882/2004, vilka sedermera ligger till grund för FVO:s utvärdering av det svenska genomförandet.¹²⁶

5.3 Rollfördelning mellan regeringen och Livsmedelsverket

När Livsmedelsverket deltar i EU:s lagstiftningsarbete agerar verket på uppdrag av regeringen, då uppgiften att företräda Sverige internationellt enligt RF ankommer på regeringen (RF 10:1 och avsnitt 3.2). Det innebär att Livsmedelsverket kommer att ha en annan roll i förhållande till regeringen än vad verket har inom Sverige, då verket enligt RF åtnjuter en relativt självständig ställning.

Genom att Livsmedelsverket företräder staten Sverige å regeringens vägnar, är det nödvändigt att verket och departementet har en nära kommunikation om hur Sveriges politik för livsmedelsfrågor skall bedrivas. När Livsmedelsverket agerar på regeringens mandat är utgångspunkten att Jordbruksdepartementet ger Livsmedelsverket skriftliga instruktioner om vilka ståndpunkter Sverige skall företräda i förhandlingarna och att verket återrappporterar till departementet om resultatet av förhandlingarna.¹²⁷ Tjänstemän från Livsmedelsverket kan dock även agera som experter inför

¹²³ Intervju med tjänstemän från Livsmedelsverkets regelavdelning den 9 april 2008.

¹²⁴ Se http://www.slv.se/templates/SLV_Page.aspx?id=2960&epslanguage=SV.

¹²⁵ Intervju med tjänstemän från Livsmedelsverkets tillsynsavdelning den 28 februari 2008.

¹²⁶ Se artikel 41 i förordningen.

¹²⁷ Se Cirkulär 5 Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer och avsnitt 3.2.

EU:s organ och anses då inte företräda staten Sverige, utan agerar på uppdrag av EU-organet. I ett sådant fall skall tjänstemannen inte få någon instruktion.

Tjänstemän från både Jordbruksdepartementet och Livsmedelsverket beskriver att samarbetet i början var ovant och att rollfördelningen inte sällan kunde vara oklar, men att situationen numera fungerar relativt väl. Såväl förekomsten som den närmare utformningen av instruktionerna kan dock variera. När Livsmedelsverket agerar inom EFSA:s rådgivande grupp lämnas inte instruktioner från departementet, utan Livsmedelsverket handlar självständigt. Däremot återrapporteras regelbundet om verksamheten. Livsmedelsverket kan även agera i sin egenskap som Focal Point utan att blanda in departementet, till exempel genom att utse experter som skall delta i olika sammanhang.¹²⁸ I andra fall regleras i förordning 178/2002 att det är medlemsstaten som utser personer som skall företräda Sverige i EFSA:s verksamhet, varvid uppgiften ankommer på regeringen.¹²⁹

När Livsmedelsverket agerar inför den Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa lämnas i allmänhet instruktioner, även om det inte sällan sker i form av stående instruktioner för den typ av frågor som ofta återkommer. Från departementets sida betonas dock att det faktum att en instruktion inte har lämnats inte skall tolkas som att verket inte skulle agera som representant för regeringen. Även för de fall Livsmedelsverket får utförliga instruktioner från Jordbruksdepartementet har verket de facto ett reellt inflytande över dem, genom att det är verket som skriver utkastet till instruktionerna och att departementet i allmänhet beslutar i enlighet med utkastet.¹³⁰ Departementet är också beroende av att verket flaggar upp när frågor som är av intresse för Sverige är på väg att avgöras.¹³¹ Livsmedelsverket är ofta i ett kunskapsövertag i förhållande till Jordbruksdepartementet, där tjänstemännen i allmänhet handlägger ett flertal ärenden parallellt och saknar den överblick över livsmedelsområdet som tjänstemän från verket har.¹³² Ofta är det svårt att förutse vilka frågor som kommer att behandlas i förhandlingen. För det fall det uppkommer frågor under förhandlings-

¹²⁸ Intervju med tjänsteman från Livsmedelsverkets forsknings- och utvecklingsavdelning den 28 mars 2008.

¹²⁹ Se artikel 36 i förordning 178/2002.

¹³⁰ Intervju med tjänstemän från Jordbruksdepartementet den 20 mars 2008 samt från Livsmedelsverkets regelavdelning den 9 april 2008. Se även Statskontoret 2000:20C Genomförandekommittéer: svenska myndigheters och departements ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning, s 56 f.

¹³¹ Intervju med tjänstemän från Jordbruksdepartementet den 20 mars 2008.

¹³² Intervju med tjänstemän från Jordbruksdepartementet den 20 mars 2008 samt från Livsmedelsverkets regelavdelning den 9 april 2008.

arbetet som inte täcks av en instruktion, löses detta ad hoc, beroende på frågans karaktär, var i beslutsprocessen man befinner sig, liksom beroende på vilka tjänstemän från verket respektive departementet som är inblandade. Om det är frågor om tolkning av redan antagen lagstiftning anser sig verket inte behöva någon instruktion, utan kan agera självständigt.¹³³

¹³³ Intervju med tjänstemän från Livsmedelsverkets regelavdelning den 9 april 2008.

6 STYRNING OCH KONTROLL AV LIVSMEDELS-SÄKERHETEN

EU:s integrerade förvaltning är i en expansiv fas, där beslut fattas på delvis nya vägar och delvis av nya aktörer. Inom livsmedelsområdet har en ny förvaltningsstruktur vuxit fram under det senaste decenniet. Denna utveckling har skett parallellt med arbetet att förbättra EU:s och kommissionens styrning av den gemensamma politiken, utifrån de principer som slogs fast i kommissionens vitbok om nya styrelseformer från år 2001.¹³⁴ Kommissionen har betonat vikten av transparens, öppenhet och ansvarsutkrävande, värden som även har lyfts fram vid utformningen av EU:s nya livsmedelspolitik och vid inrättandet av EFSA.¹³⁵ Avsikten har varit att etablera en ordning för framtagande av lagstiftning som syftar till att göra processen mer öppen, transparent och möjliggöra ansvarsutkrävande, genom att tilldela olika aktörer tydliga och väl avgränsade uppgifter.

Nyordningen har inneburit att nya kontaktytor har skapats och att nya vägar för inflytande över beslutsprocessen dragits upp. I detta avsnitt skall behandlas hur relationen mellan Livsmedelsverket och regeringen har påverkats av den institutionella utvecklingen inom EU vad gäller styrningen av svensk politik på området och hur utvecklingen påverkat förutsättningarna för att kontrollera tillämpningen av regelverket i Sverige. Avsnittet inleds med analys av den nya integrerade förvaltningens legitimitet.

6.1 Legitimiteten hos den nya integrerade förvaltningen

Den amerikanske förvaltningsrättsjuristen Martin Shapiro har beskrivit att det i den moderna västerländska förvaltningsrätten finns ett spänningsfält mellan expertis och demokrati. Förvaltningen handlar om att verkställa, att göra, varför det måste finnas en expertis som vet hur saker görs. Men förvaltningen har även en styrande funktion som innebär utövande av offentlig makt. Därför måste demokratiskt valda organ och inte experterna ha det avgörande inflytandet över beslutsprocessen.¹³⁶

I EU:s administrativa organisation för livsmedel har distinktionen mellan tekniskt kunnande och demokratiskt beslutsfattande fördelats på skilda organ, dels EFSA, dels EU:s lagstiftande institutioner, kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Vid tillskapandet av EFSA framhölls att den

¹³⁴ Se kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU, KOM(2001) 428 slutlig.

¹³⁵ Se kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet, s. 17 och König, *Democratizing Decision-Making on Food Safety in the EU*, s. 278.

¹³⁶ Se Shapiro, Martin, *The Institutionalization of European Administrative Space*, Stone Sweet, Alec, Sandholtz, Wayne & Fligstein, Neil (red), *The institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, s. 94.

europiska myndigheten inte borde ha någon egen normgivningskompetens, eftersom denna kompetens borde ligga på organ som stod under demokratisk kontroll.¹³⁷ Riskbedömning och riskhantering har således skiljts åt och EFSA:s roll har begränsats till att ta fram beslutsunderlag till lagstiftaren. I realiteten kan det dock vara svårt att upprätthålla en vattentät skiljelinje mellan de två och det är tydligt att EFSA även i denna kapacitet kan utöva ett inte obetydligt inflytande över EU:s livsmedelslagstiftning. EFSA:s yttranden är inte formellt bindande för EU-lagstiftaren, men enligt artikel 22 punkt 6 i förordning 178/2002 skall de utgöra den vetenskapliga grunden till de beslut och lagstiftningsåtgärder som vidtas. Så länge EFSA kan presentera en invändningsfri vetenskaplig utredning kan de förväntas få ett avgörande inflytande över EU:s beslutsprocess.¹³⁸

I doktrinen har framhållits att detta inflytande kan motiveras genom att EFSA:s verksamhet uppfyller ett verkligt behov hos allmänheten.¹³⁹ Eftersom konsumenterna vill ha säker mat och genom det finns en acceptans för att låta experterna få inflytande över processen. Genom att sammanföra vetenskaplig kompetens och erfarenhet från medlemsstaternas expertmyndigheter och från andra intressenter inom livsmedelsindustrin kan EFSA nå längre än vad medlemsstaterna kan var och en på sitt håll. Vidare har genom EFSA skapats en struktur som möjliggör att vetenskapliga kontroverser och meningsskiljaktigheter kan lösas inom den vetenskapliga arenan istället för inom ramen för den efterföljande lagstiftningen.¹⁴⁰ EFSA kan således nå acceptans och legitimitet för sin verksamhet genom att svara mot konsumenternas efterfrågan på säker mat, genom att myndigheten på ett öppet och transparent sätt verkar för att stärka den vetenskapliga grunden för EU:s livsmedelspolitik.

Å andra sidan berör beslutsfattande kring säkra livsmedel inte sällan även andra faktorer än sådana som kan lösas på enbart vetenskaplig grund. Såsom framhållits ovan (avsnitt 4.6) har lagstiftningsprocessen för livsmedel kritiserats i doktrinen för att inte uppnå de krav på öppenhet och dialog som förutsätts i förordning 178/2002, genom att de avgörande besluten likväl fattas bakom stängda dörrar, där det är oklart hur olika intressen vägs mot varandra. Vid avgörande av frågor om genmanipulerade grödor och konsumtion av kött från klonade djur, för att ta två aktuella exempel, är moraliska, etiska, sociala och ekonomiska hänsyn av avgörande intresse för konsumenterna.

¹³⁷ Se kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet, s. 2.

¹³⁸ Se Alemanno, *Food Safety and the Single European Market*, s. 224 ff.

¹³⁹ Se Craig, *EU administrative law*, s. 176 f och Randell, *Not that soft or informal*, s. 405.

¹⁴⁰ Se artikel 30 i förordning 178/2002.

EU:s nya förvaltningsorganisation inom livsmedelsområdet bör även bedömas i ljuset av den utveckling som varit inom EU i stort. Under de senaste decennierna har en lång rad fristående EU-myndigheter inrättats, nu är antalet uppe i närmare 30 stycken. Det huvudsakliga syftet med att inrätta fristående förvaltningsorgan på europeisk nivå har varit att effektivisera den europeiska förvaltningen genom att avlasta kommissionen och därmed möjliggöra för kommissionen att ägna sig åt mer centrala uppgifter. Denna utveckling motsvaras av en allmän tendens inom västerländska demokratier att decentralisera verkställandet av samhällsfunktioner till myndigheter, inte sällan kopplat till en delegering av viss normgivningskompetens.¹⁴¹

De inrättade EU-myndigheterna har uppgifter och utför åtgärder inom rad olika fält. Flera myndigheter har inrättats med stöd av EU:s restkompetens i artikel 308 i EG-fördraget, medan andra har inrättats med stöd av olika sektorsbestämmelser i EG-fördraget. Majoriteten av myndigheterna finansieras över EU:s budget och några har egna inkomster från avgifter för tjänster och dylikt.¹⁴² Kommissionen har i ett rättsligt meddelande till Europaparlamentet och rådet rörande tillsynsmyndigheter¹⁴³ beskrivit hur den brist på samsyn när det gäller myndigheternas mål och syfte och brist på övergripande vision försvårar arbetet med att skapa en effektiv EU-administration.¹⁴⁴ Kommissionen framhåller att det saknats en övergripande strategi för hur den europeiska förvaltningsorganisationen skall byggas upp, istället har de enskilda myndigheterna inrättats var och en för sig i syfte att lösa problem inom ett specifikt politikområde. Resultatet har blivit en brokig och svåröverskådlig förvaltningsorganisation där verktyg för kontroll och ansvarsutkrävande blir oklara. Kommissionen föreslår därför att inga nya EU-myndigheter inrättas, förrän en gemensam ram antagits för myndigheternas verksamhet, bland annat för att klargöra och standardisera myndigheternas arbetsmetoder.

Aktörer från ett flertal olika områden kan på olika sätt nå inflytande över EU:s livsmedelspolitik. Vilka aktörer som har inflytande över beslutsprocessen inom området kan variera beroende på sakfrågans karaktär, om

¹⁴¹ Se Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2:a uppl., Liberty Fund, Indianapolis, 1998, s. 387 och 400, Stjernquist, Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?, s. 212 och Sterzel, Författning i utveckling: konstitutionella studier, s. 59, f och 89 ff.

¹⁴² Se Bergström & Rotkirch, Decentralized Agencies and the IGC: a question of Accountability, s. 15.

¹⁴³ Med tillsynsmyndighet avses samtliga EU-myndigheter utom de så kallade genomförandeorganen, som är kopplade till ett särskilt gemenskapsprogram. Även EFSA kategoriseras som en tillsynsmyndighet.

¹⁴⁴ Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet EU:s tillsynsmyndigheter – mot en gemensam ansats, KOM(2008) 135, s. 7.

det i första hand är en teknisk eller politisk fråga. För att processen skall kunna nå de syften om hög vetenskaplig kvalitet och demokratisk legitimitet som förutsatts i lagstiftningen, krävs en balans mellan den tekniska, vetenskapliga expertisen och det demokratiska ansvarstagande från folkvalda lagstiftare. I den mån det kan ifrågasättas att denna balans har utförts på ett korrekt sätt, kan giltigheten av rättsakten ifrågasättas inför EG-domstolen.¹⁴⁵ I den ordning för kontroll över lagstiftningen som förutskickas i EG-fördraget har domstolskontrollen en framskjuten position och i EU:s historia har politiska meningsskiljaktigheter inte sällan kommit att avgöras i en efterföljande domstolsprocess.¹⁴⁶

Även lagstiftarens utrymme att värdera vetenskapliga utlåtanden har i ett flertal fall överprövats av EG-domstolen.¹⁴⁷ I rättsfallet *Pfizer Animal Health* från 2002 prövade EG-domstolen huruvida EU-lagstiftaren hade ägt avvika från ett utlåtande om användande av antibiotika i djurfoder från en sådan vetenskaplig sakkunnigkommitté, motsvarande dem som fanns på livsmedelsområdet före inrättandet av EFSA.¹⁴⁸ EG-domstolen betonade å ena sidan att EU-lagstiftaren hade en skyldighet att noga beakta utlåtande från sakkunnigkommittén och att för det fall lagstiftaren avsåg att avvika från yttrandet, förutsattes att lagstiftaren kunde motivera sitt ställningstagande utifrån andra uppgifter som åtminstone hade ett lika högt bevisvärde som utlåtandet i fråga. Å andra sidan framhölls vikten av att det var ett lagstiftande organ med politiskt ansvar och demokratisk legitimitet som hade att fatta det avgörande ställningstagandet. Även om sakkunnigkommittén hade vetenskaplig legitimitet, fann EG-domstolen att detta inte räckte för att motivera utövandet av offentlig makt.¹⁴⁹

Sammanfattningsvis kan konstateras att EU:s och medlemsstaternas integrerade förvaltning ännu befinner sig i en uppbyggnadsfas, där rollerna för de inblandade aktörerna inte är helt klarlagda. I det konstitutionella system som utvecklats inom EU kommer EG-domstolen att spela en framträdande roll. Frågor om förvaltningsorganens kompetens och giltigheten av de rättsakter som antas inom denna process får i sista hand avgöras av EG-domstolen.

¹⁴⁵ Se artikel 220 i EG-fördraget.

¹⁴⁶ Se härom bl.a. Bergström, Maria, *Legal means, Political ends*, From Embracing Globalisation to the Limits of Tolerance – Themes from Axxess magasin 2006, Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation Danmark 2007.

¹⁴⁷ Se Alemanno, Alberto, *EU Risk Regulation and Science: The Role of Experts in Decision-making and Judicial Review*, Vos, Ellen (red), European risk governance: its science, its inclusiveness and its effectiveness, Connex, Mannheim, 2008, s. 53, ff.

¹⁴⁸ Se mål T-13/99 *Pfizer Animal Health* mot rådet REG 2002, s. II-3305.

¹⁴⁹ Se mål T-13/99 *Pfizer Animal Health*, punkt 199–201.

6.2 Vem styr Sveriges politik för livsmedelssäkerhet?

Den absolut största delen av det svenska regelverket för livsmedelssäkerhet är i dag reglerad av EU-rätten. Sveriges möjlighet att styra och påverka politiken på området måste därför ske inom ramen för EU:s organisation och inom det institutionella system som byggts upp inom området för livsmedelssäkerhet.

Svenska tjänstemän från antingen Livsmedelsverket (alternativt Jordbruksverket eller annan myndighet) eller från Jordbruksdepartementet är representerade inom de organ som är verksamma inom EU:s lagstiftningsprocess för livsmedelssäkerhet, inom EFSA, den Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa och i arbetsgrupper under rådet. Såsom framgått ovan (avsnitt 3.2) är de begränsningar av regeringens och de enskilda ministrarnas möjligheter att styra förvaltningsmyndigheterna enligt RF 7:3 och RF 11:7 i allmänhet inte tillämpliga vid beredningen av EU-frågor av detta slag. Den svenska förvaltningsmodellen, med dess organisatoriska och ansvarsmässiga uppdelning mellan regeringen och förvaltningen, används således inte vid lagstiftningsarbetet inom EU.

Frågan är om avsaknaden av konstitutionella begränsningar medför att regeringen har lättare att styra Livsmedelsverkets agerande inom EU än på den svenska arenan. En konsekvens av EU-samarbetet är att uppdelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter har minskat i betydelse när det gäller utformningen av Sveriges EU-politik. Tidigare var Livsmedelsverkets arbete tydligare avskilt från departementet. Livsmedelsverket hade en egen tämligen omfattande regleringskompetens och hade genom regeringsformens skydd mot inblandning från regeringens och andras sida vid lagtolkning och myndighetsutövning ett fredat område för genomförande och kontroll av livsmedelslagstiftningen. När Livsmedelsverket istället agerar som Sveriges representant inför EU:s institutioner och organ är verket bundet av instruktioner från regeringen och är skyldig att återrapportera kontinuerligt.

Flera faktorer bidrar dock till att Livsmedelsverket trots detta kan få ett starkt eget inflytande över utformandet av Sveriges livsmedelspolitik i EU. Det är Livsmedelsverket som besitter sakkunskapen och har den upparbetade kompetensen på området. Genom sin representation i EFSA och de kontaktytor som verket därigenom får med myndigheter från andra medlemsstater, kommer verket in tidigt i beslutsprocessen och kan skapa sig en överblick vad som komma skall och kan anpassa sitt agerande efter det. Genom sin medverkan i den Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa och samarbetet med FVO är Livsmedelsverket även involverad i frågor om hur regelverket skall tolkas och tillämpas. Regeringen kommer

därmed i stor utsträckning att bli beroende av information från verket för att kunna utöva sin styrning av livsmedelssektorn. De norska statsvetarna Trygve Ugland och Frode Veggeland har beskrivit detta förhållande på följande sätt:¹⁵⁰

Hence, the development of a multilevel Union administration in the food safety area, including the development of a food safety policy network, lead to a situation where national agencies increasingly play a 'double.hatted' role, which may subsequently undermine the influence of national ministries in this policy area. Thus, the traditional model of national hierarchical governance is challenged.

Genom den nya organisationen inom livsmedelsområdet har Livsmedelsverket kommit att delta i EU:s båda nivåer, den europeiska och den nationella. Livsmedelsverket agerar på så sätt på två arenor och står i ett lojalitetsförhållande till två politiska centra, kommissionen och den egna svenska regeringen. De agerar med Ugland och Veggelands terminologi under dubbla hattar.¹⁵¹

I realiteten kan därför regeringen ha svårt att utöva styrning av Livsmedelsverkets EU-arbete. Detta visar sig inte minst vad gäller utformningen av regeringens instruktioner till Livsmedelsverket. Som framgått ovan (avsnitt 5.3) godtar i allmänhet Jordbruksdepartementet Livsmedelsverkets utkast till instruktioner, varför verket de facto har ett reellt inflytande över hur den svenska EU-politiken skall bedrivas. Formellt agerar verket dock på regeringens uppdrag. Den klara ansvarsfördelning som kännetecknar den svenska dualistiska förvaltningsmodellen går därför förlorad inom de områden där förvaltningen agerar inom EU.

Inom andra områden av den svenska förvaltningen kan situationen däremot se annorlunda ut. De förvaltningsmyndigheter som är verksamma inom områden där det saknas sekundär lagstiftning för hur den inre marknaden skall fungera, inom den så kallade icke-harmoniserade delen av EU:s inre marknad, kan få en helt annan roll. Förvaltningsmyndigheterna får genom sitt ansvar att upprätthålla EU-rätten med direkt effekt och företräde en skyldighet att överpröva och åsidosätta svensk lag som kan anses utgöra ett hinder mot den fria rörligheten. Kristina Ståhl har i en Sieps-rapport från år 2006 pekat på vilka problem av konstitutionell karaktär som kan uppkomma när Skatteverket aktivt agerar för att rensa ut svenska lagregler

¹⁵⁰ Se Ugland & Veggeland, *The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels*, s. 158.

¹⁵¹ Se även Egeberg, Morten, *Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview*, Egeberg, Morten (red), *Multilevel Union Administration: the Transformation of Executive Politics in Europe* 1301, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006, s. 9.

som verket finner strida mot EU-rätten.¹⁵² Förvaltningsmyndigheter som enbart sällan kommer i kontakt med EU och EU-rätten kan å andra sidan sakna kompetens för att uppfylla sina förpliktelser enligt doktrinen om direkt effekt och företräde, vilket istället kan medföra att Sverige och regeringen dras inför EG-domstolen för fördragsbrott.¹⁵³ Åsa Vifell har beskrivit hur representanter för svensk förvaltning som agerar inom EU och andra internationella organisationer tenderar att bilda enklaver istället för nätverk, vilket gör att kunskapen och kompetensen inte sprids inom förvaltningen.¹⁵⁴

Den svenska förvaltningsmodellen kan således inte sägas utgöra något egentligt hinder för regeringen att styra sina förvaltningsmyndigheter när dessa agerar inom EU. Ordningen med ett litet regeringskansli samt organisatoriskt fristående och resursstarka förvaltningsmyndigheter kan dock medföra att Regeringskansliet hamnar i underläge i förhållande till de förvaltningsmyndigheter som skall styras. I en komplex europeisk integrerad förvaltning kan detta leda till att förvaltningsmyndigheterna får ett mer självständigt inflytande över det policyskapande arbetet än vad som avsetts i regeringsformen.

6.3 Vem kontrollerar Sveriges politik för livsmedels-säkerhet?

EU-rätten utgör en självständig rättsordning och de rättsregler som antas inom EU:s lagstiftningsprocess kan enbart överprövas utifrån EU:s konstitutionella system. På motsvarande sätt kan svenska representanters agerande i ett av EU:s lagstiftande organ enbart bedömas och prövas utifrån EU-fördragets regler och inte utifrån regeringsformen. På det nationella planet utgör dock regeringens uppdrag att företräda Sverige inför EU en del av regeringens uppgift att styra riket och regeringen svarar inför riksdagen för hur uppgiften sköts (RF1:6 och 10:1). I den svenska konstitutionella traditionen utgör den parlamentariska kontrollen, riksdagens kontroll över regeringen, den mest centrala beståndsdelen av kontrollmakten.¹⁵⁵ Regler om att regeringen skall informera och samråda med riksdagen via EU-nämnden

¹⁵² Se Ståhl, Kristina, *Skatterna och den fria rörligheten inom EU – svensk skatterätt i förändring?*, Sieps 2006:8.

¹⁵³ Se vad gäller regelverket för fri rörlighet för varor och tjänster, Statskontoret 2006:16 *Förvaltning för fri rörlighet*.

¹⁵⁴ Se Vifell, Åsa, *Enklaver i staten: internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*, Statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet, Stockholm, 2006, s. 279

¹⁵⁵ Se Nergelius, Svensk statsrätt, s. 252 och Sterzel, *Författning i utveckling: konstitutionella studier*, s. 206.

har införts i RF 10:6 och i tionde kapitlet riksdagsordning.¹⁵⁶ Riksdagen har dock inte möjlighet att kontrollera förvaltningsmyndigheterna direkt, utan kan enbart via regeringens styrning av dem. Förvaltningsmyndigheternas verksamhet granskas å sin sida av Riksrevisionen, JO, JK och domstolarna.

För att kontrollorganen skall kunna fullgöra sin uppgift att kontrollera och utkräva ansvar från den verkställande makten krävs att vissa grundläggande förutsättningar finns för handen. Shirin Ahlbäck har formulerat tre kriterier: att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om huruvida den offentliga förvaltningen bedrivits bra eller dåligt, samt att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar.¹⁵⁷

Utredningen visar att förutsättningarna att utöva kontroll av den svenska livsmedelspolitiken har påverkats framförallt vad gäller de två första punkterna. När det gäller riksdagens kontroll över regeringens förhandlingsarbete i EU kan konstateras att Livsmedelsverkets deltagande medför att det är svårare att urskilja vem som är ansvarig för vad. Såsom framförts ovan (avsnitt 6.2) har den svenska förvaltningsmodellens uppdelning mellan regering och förvaltningsmyndigheter minskat i betydelse när det gäller utformningen av Sveriges livsmedelspolitik inom EU. Uppgiften att företräda Sverige vid förhandlingsarbetet delas mellan Livsmedelsverket och Jordbruksdepartementet och det synes inte finnas klara och tydliga regler för hur fördelningen av arbetet görs. Av utredningen framgår vidare att regeringen är vid sin styrning inom livsmedelssektorn i hög grad beroende av information från Livsmedelsverket. Det nära samarbetet mellan verk och departement i fråga om EU-arbetet medför att det blir svårare att urskilja vem som är ansvarig för vad. Riksdagens kontroll över regeringens agerande inom utrikespolitiken är redan tidigare svårare att genomföra än inom den traditionella inrikespolitiken.¹⁵⁸ I den mån uppgiften utförs av förvaltningsmyndigheter, såsom Livsmedelsverket, försämras riksdagens förutsättningar ytterligare.

Även kontrollorganen möjlighet att få kunskap om hur den offentliga förvaltningen bedrivs har påverkats av utvecklingen inom livsmedelsområdet. Enligt den traditionella modellen för genomförande av EU-rätten utförs implementeringen självständigt av medlemsstaterna, som genom sin regering ansvarar inför kommissionen och EG-domstolen att det sker korrekt.

¹⁵⁶ SFS 1974:153.

¹⁵⁷ Se Ahlbäck, Shirin, *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 1999, s. 35.

¹⁵⁸ Se Hegeland, Hans, *Nationell EU-parlamentarism: riksdagens arbete med EU-frågorna*, Santérus Academic Press Sweden, Stockholm, 2006, s. 36 f.

Enligt EG-domstolens tolkning av doktrinen av direkt effekt och företräde är nationella förvaltningsmyndigheter likväl skyldiga att agera som nationella EU-myndigheter när de tillämpar det EU-rättsliga regelverket, till exempel regelverket för livsmedelssäkerhet. Med beaktande av lojalitetsprincipen skall förvaltningsmyndigheterna omsätta den beslutade livsmedelspolitiken i enskilda fall (se avsnitt 2.3). De rättsregler som emanerar från EU:s livsmedelspolitik skall tolkas och tillämpas av svenska förvaltningsmyndigheter i enlighet med EU-rättsliga principer. Både utformningen av reglerna och tolkningsmetoderna kan dock skilja sig från vad som gäller inom traditionell svensk rätt, vilket innebär att såväl handläggande myndighet och kontrollorganen måste förhålla sig till reglerna på ett annat sätt.¹⁵⁹ Ur ett svenskt perspektiv gäller vidare regeringsformens skydd från iblandning från regeringen (RF 11:7) utan begränsning då Livsmedelsverket genomför regelverket i Sverige och regeringen kan inte styra verkets tolkning av regelverket.

I Sverige har förarbeten av tradition haft stor betydelse vid tolkning och tillämpning av lag. Genom det svenska förbudet mot ministerstyre i RF 7:3, liksom förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning vid just tolkning och tillämpning av lag enligt RF 11:7, är regeringens och de enskilda ministrarnas möjlighet att styra förvaltningsmyndigheterna begränsat. Genom att i förarbeten till lagar ge detaljerade instruktioner till rättstillämparna, även förvaltningsmyndigheterna, har regeringen likväl kunnat förmedla sin syn på hur lagen bör tillämpas för att uppnå de av regeringen avsedda syftena. Förarbeten används även vid kontrollorganens granskning av förvaltningen, för att se om förvaltningsmyndigheternas verksamhet når målen i den beslutade politiken.

Inom livsmedelssektorn utgörs lagstiftningen numera till stor del av direkt tillämpliga EU-förordningar. Dessa skall tolkas och tillämpas lika över hela EU, varvid Livsmedelsverket och övriga svenska förvaltningsmyndigheter har att beakta ett EU-rättsligt tolkningsunderlag i form av eventuella förarbeten, riktlinjer och tolkningsbesked från FVO eller den Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, liksom rättspraxis från EG-domstolen. I den mån Livsmedelsverket behöver stöd vid tolkningen av regelverket, uppger tjänstemän att man vänder sig till förvaltningsmyndigheter i andra medlemsstater, särskilt de nordiska samt från Tyskland.¹⁶⁰ Livsmedelsverket deltar på så sätt i en europeisk förvaltningsstruktur, där

¹⁵⁹ Se Hettne, Jörgen & Eriksson, Ida Otken (red), *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, Norstedts juridik, Stockholm, 2005, s. 66 ff.

¹⁶⁰ Intervju med tjänsteman från Livsmedelsverkets tillsynsavdelning den 28 februari 2008.

svenska kontrollorgan har sämre förutsättningar att få insyn och kunskap om regelverket än i nationella politikområden.

När den ordinarie parlamentariska kontrollmakten får svårare att utöva sin kontroll, kommer andra mekanismer att få ökad betydelse. Inom EU-rätten är rätten till domstolsprövning central. Det EU-rättsliga systemet bygger på att rättsliga oklarheter i medlemsstaterna skall redas ut genom ett samarbete mellan domstolar i medlemsstaterna och EG-domstolen, via en begäran om förhandsavgöranden.¹⁶¹ Även kontrollen av EU-lagstiftningen i sig är enligt EG-fördraget en uppgift som enbart kan utföras av EG-domstolen (se avsnitt 6.1).¹⁶² I den svenska samhällsapparaten har domstolarna traditionellt haft en relativt tillbakadragen roll, inte minst vad gäller i deras funktion av att kontrollera den lagstiftande och den verkställande makten, riksdag, regeringen och dess förvaltning.¹⁶³ Som påpekats av Per Henrik Lindblom fanns denna domstolsfunktion inte ens omnämnd i tidiga upplagor av Ekelöfs mycket inflytelserika serie om den svenska processrätten, Rättegång.¹⁶⁴ Sedan 1980-talet och framåt har inte minst de svenska förvaltningsdomstolarna fått en allt starkare ställning och rätten till domstolsprövning är numera huvudregel vid överprövning av förvaltningsbeslut, även om den modell som utvecklats i Sverige fortfarande lämnar en del att önska.¹⁶⁵

För att en fungerande domstolskontroll skall kunna komma till stånd, förutsätts att svenska förvaltningsmyndigheter medverkar härtill. Att långsam och överdrivet byråkratisk förvaltning utgör ett inte obetydligt hinder mot en väl fungerande inre marknad är väl känt för EU-lagstiftaren, som inom ett flertal områden antagit sekundärlagstiftning som reglerar hur nationella myndigheter skall handlägga EU-rättsliga ärenden.¹⁶⁶ Svensk förvaltningsprocess saknar till exempel regler som kan förmå en förvaltningsmyndighet att fatta beslut i ett ärende, såsom en dröjsmåls- eller passivitetstalan. Enligt uppgift från tjänstemän vid Livsmedelsverket är det idag inte ovanligt att tillsynsmyndigheterna, oftast kommunala myndigheter, i ärenden där livsmedelslagstiftningen tillämpas i förhållande till en enskild inte fattar formenliga beslut som kan överklagas, utan i stället informerar om

¹⁶¹ Se artikel 234 EG-fördraget.

¹⁶² Se artikel 220 EG-fördraget.

¹⁶³ Se Warnling-Nerep, Rätten till domstolsprövning & rättsprövning, s. 34 ff och Reichel, Jane, God förvaltning i EU och i Sverige, s. 318 ff.

¹⁶⁴ Se Lindblom, Per Henrik, *Domstolarnas förändrade samhällsroll och processens förändrade funktioner – floskler eller fakta?*, SvJT 2004 s. 229–262, s. 250.

¹⁶⁵ Se Warnling-Nerep, Rätten till domstolsprövning & rättsprövning, s. 283 ff.

¹⁶⁶ Se Reichel, Jane, *EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess – mot en europeisk förvaltningsordning inom området för fri rörlighet?*, ERT 2007 s. 758–776.

myndighetens inställning i ärendet varvid den enskilde förväntas rätta sig härefter.¹⁶⁷ Det är också enbart ett mindre antal beslut om tillämpning av livsmedelslagstiftningen som överprövats av svenska förvaltningsdomstolar.

¹⁶⁷ Se för ett liknande exempel Statskontoret 2006:16 Förvaltning för fri rörlighet, s. 56.

7 SLUTSATSER

Utvecklingen inom EU har kommit dithän att det inte längre är möjligt för de nationella regeringarna att ensamma företräda medlemsstaten inom alla de politikområden som EU verkar inom. Liksom inom den nationella staten finns en tendens att decentralisera maktutövandet inom EU, vilket innebär att de nationella förvaltningsmyndigheterna får ett större inflytande över EU-samarbetet. Inom livsmedelsområdet företräds Sverige i stor utsträckning av Livsmedelsverket. Genom inrättandet av EFSA har det etablerats en administrativ organisation inom EU:s livsmedelspolitik, där Livsmedelsverket kommit att ingå som en del av en integrerad europeisk förvaltning. I denna integrerade förvaltning formas politik och antas rättsregler av dels nya europeiska aktörer, dels äldre nationella aktörer med nya roller. De rättsregler som emanerar ur denna process utgörs av EU-rättsliga rättsakter, som skall genomföras och tillämpas utifrån EU-rättsliga krav, under överinsyn av kommissionen och FVO och som skall tolkas och kontrolleras av EG-domstolen.

EU är i grunden en internationell organisation med rötterna i folkrätten, där samarbetet organiserats i ett tvånivåsystem, med en gemensam europeisk del och en nationell del bestående av de 27 medlemsstaterna. De två nivåerna kommunicerade traditionellt med varandra genom medlemsstaternas regeringar och de nationella förvaltningsmyndigheterna involverades först när den beslutade politiken skulle implementeras i respektive medlemsstat. Numera är förvaltningsmyndigheterna delaktiga i varje led av de respektive politikområdena, från framtagande av ny lagstiftning, implementering av lagstiftningen på nationell nivå och tillämpning av regelverket i enskilda fall. Enligt den EU-rättsliga lojalitetsprincipen skall de nationella myndigheterna, såsom Livsmedelsverket, sätta gemenskapens intresse före de nationella när de agerar inom EU-rättens sfär. Frågan är vad det innebär för den svenska konstitutionella situationen att svenska förvaltningsmyndigheter agerar självständigt på en internationell arena. Har regeringen fortfarande möjlighet att styra sin förvaltningsmyndighet och på vilket sätt kontrolleras dess verksamhet?

Utredningen har visat att regeringsformen inte ställer upp några egentliga hinder för regeringen att styra Livsmedelsverket i dess arbete inom EU. De begränsningar som finns i RF 7:3 och RF 11:6 är i allmänhet inte tillämpliga i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas medverkan i EU-arbetet. Frågan om hur svenska förvaltningsmyndigheter skall kunna styras och kontrolleras när de agerar inom EU kan dock inte förstås enbart från en svensk horisont. De svårigheter som finns beror snarare på den komplexa konstitutionella verklighet som den europeiska integrerade förvaltningen

befinner sig i. Den svenska livsmedelspolitiken är numera i det närmaste helt harmoniserad med EU. Livsmedelsverkets huvudsakliga uppgift är inte längre att verkställa den politik som den svenska riksdagen och regeringen har beslutat, utan att bistå regeringen i dess arbete i EU. Livsmedelsverket agerar i allt större utsträckning på en europeisk arena, i ett nära samarbete med EFSA och med förvaltningsmyndigheter från andra medlemsstater, under ledning av kommissionen och FVO, samt under kontroll av EG-domstolen och i växande grad av Europaparlamentet. I förhållande till regeringen får Livsmedelsverket ett kunskapsövertag vad gäller utvecklingen inom livsmedelsområdet och regeringen blir beroende av information från verket för att kunna utöva sin styrning. När Livsmedelsverket inte längre enbart har regeringen som uppdragsgivare försämras regeringens förutsättningar att styra och leda verkets arbete. På motsvarande sätt får riksdagen svårare att kontrollera att livsmedelspolitiken utförs på avsett sätt, då riksdagens kontroll begränsar sig till regeringens styrning av förvaltningen.

EU har således knutit svenska myndigheter närmare sig utan att något av ansvaret för styrning och kontroll har övergått till den europeiska nivån. Det är tvärtom en grundförutsättning för samarbetet inom EU att de nationella förvaltningsmyndigheterna enbart kan styras och kontrolleras inom ramen för varje medlemsstats eget konstitutionella system. Byggandet av en överstatlig administrativ organisation, där nationella förvaltningsmyndigheter svarar direkt inför till exempel Europaparlamentet, skulle förutsätta att medlemsstaterna överlät betydligt mer makt till EU än vad de hittills gjort, vilket knappast vore genomförbart i dagens läge. Icke desto mindre medför utvecklingen mot en integrerad förvaltningsorganisation, såsom den inom livsmedelssektorn som har kartlagts här, att medlemsstaternas förutsättningar att styra och kontrollera sina förvaltningar påverkas.

För sig kan varje medlemsstat enbart utöva inflytande över den egna representationen, oavsett om det är tjänstemän från departementet eller myndigheten som representerar staten. I en dynamisk europeisk förvaltningskultur, där tjänstemän från medlemsstaterna och från EU-organ träffas, utbyter idéer och skapar en intressegemenskap och ömsesidig förståelse, kan varje enskild medlemsstats inflytande över sin representation knappast förmå täcka helheten. Bilden kompliceras av att EU:s förvaltning i sig är spretig, där olika sektorsområden har organiserats på olika sätt. Kommissionen har konstaterat att floran av europeiska myndigheter har tillåtit växa på ett relativt ohämmat sett, vilket har resulterat i en svåröverskådlig och ohanterlig förvaltning. Inom EU har även funnits en strävan att ge Europaparlamentet ett större inflytande över lagstiftningsprocessen i de fall då

genomförandelagstiftning delegerats till kommissionen i samarbete med kommitologikommittéer.¹⁶⁸

Den integrerade europeiska förvaltningen styrs och kontrolleras från olika håll, från de enskilda medlemsstaterna och från de centrala EU-institutionerna, men från inget håll finns en överblick över helheten. De enskilda delarna för sig blir mindre än den sammanlagda summan. Det finns således en uppenbar risk att nationella förvaltningsmyndigheter som agerar inför EU inte står under en heltäckande kontroll av någon. Den svenska traditionen med ett litet Regeringskansli samt stora och resursstarka förvaltningsmyndigheter, samt en kontrollmakt som fokuserar på riksdagens kontroll över regeringen, talar för att den svenska modellen är särskilt utsatt i denna utveckling.

I flera offentliga utredningar från senare år har förvaltningens roll i EU uppmärksammats. Stabsutredningen menar till exempel att det inte nog kan understrykas att det europeiska samarbetet ställer nya krav på den svenska statsförvaltningen och att regeringen är i behov av ett stabsstöd för att säkra ett kunskapsunderlag på området.¹⁶⁹ Såväl ansvarskommittén som styrutredningen diskuterar EU:s inverkan på förhållandet mellan regeringen och förvaltningen, dock utan att presentera några förslag hur den svenska förvaltningsmodellen bör utvecklas för att svara mot de nya förutsättningar som EU:s integrerade förvaltning har medfört.¹⁷⁰ För närvarande utreds vidare de svenska förvaltningsmyndigheter som agerar inom livsmedelskedjan, bl.a. Livsmedelsverket. Utredningen skall särskilt titta på möjligheten att anpassa de svenska förvaltningsmyndigheternas organisation till den struktur som råder inom EU, dvs. uppdelningen av arbetsuppgifter mellan de myndigheter som är verksamma inom livsmedelskedjan anpassas till den rådande livsmedelslagstiftningen, samt att en uppdelning mellan ansvaret för riskbedömning och riskhantering införs.¹⁷¹ Dessa anpassningar kan ytterligare bidra till att effektivisera arbetet inom livsmedelssektorn, något som alltid kan anses vara en fördel. Direktiven nämner dock inte något om ett behov av utredning av förvaltningsmyndigheternas relation till EU-organ och till myndigheter i andra medlemsstater och vilka konsekvenser detta samarbete medför för den svenska konstitutionella situationen.

¹⁶⁸ Se Bergström, Comitology: delegation of powers in the European Union and the committee system, s. 313 f.

¹⁶⁹ SOU 2008:22 Ett stabsstöd i tiden, s. 66.

¹⁷⁰ Se SOU 2007:10 Ansvarskommitténs slutbetänkande och SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Ansvarskommittén förslår dock att en översyn av Regeringskansliet skall göras, delvis mot bakgrund av EU-samarbetet, s. 244–45.

¹⁷¹ Se kommittédirektiv 2007:166 Myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan, s. 6.

I brist på annat kan denna utveckling leda till att betydelsen av domstolskontroll ökar. Domstolarna i Sverige har sedan 1980-talet genomgått en avsevärd förändring till följd av krav från såväl Europakonventionen som EU, inte minst vad gäller uppgiften att kontrollera förvaltningen. Inom EU-rätten finns en fungerande modell för samverkan mellan domstolar på nationell nivå och EG-domstolen, genom ordningen med förhandsavgöranden. Någon motsvarande mekanism har inte utvecklats inom andra delar av kontrollmakten. Så länge kontrollen över EU:s integrerade förvaltning fortsätter att vara svag i övrigt, kommer det att finnas behov av en starkare domstolskontroll. Europeiseringen av den svenska domstolskontrollen pågår ännu och förvaltningen bör anpassa sin verksamhet härefter.

ENGLISH SUMMARY

Swedish Food Policy in the EU

– Governance and Accountability

Since the crisis in the food industry in the late 1990:s, with the outbreak of Mad Cow Disease, the European food policies have undergone major change. A new administrative organisation has been established, with a new European agency, the European Food Safety Authority (EFSA). A new Regulatory Committee has been set up to assist the Commission, called the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health (SCFCAH) and also a Commission service, the Food and Veterinary Office (FVO), located in Ireland. In this report a study is carried out on how the Swedish central government agency, The National Food Administration, cooperates with these European organs and how this affects governance and accountability of Swedish food policy.

The traditional point of departure within EU legislation is that EU enacts the rules and the Member States implement them. Each procedure is governed solely by its own constitutional regime. According to the doctrine of *institutional autonomy* for the Member States, it is for the Member States alone to decide the internal organisation of the national administration. National authorities only answer to their national government, who in turn answer to the EU. In recent years the role of national authorities has changed. It has become more and more common for national authorities to cooperate directly with EU-organs at all stages of the legislative cycle, i.e. in the policy-making stage and in enacting new rules, in implementing the rules at the national level and in applying the rules in individual cases. Within policy sectors national authorities from Member State cooperate with each other and with EU-organs at different levels. This development has led to what may be described as an *integrated European administration*, where national authorities and EU-organs become interlinked.

The Swedish administrative model is characterised by an organisational and legal separation between government and public authorities. The authorities are traditionally large and well funded, while the government offices are relatively small. The Swedish model also allows authorities partial independence from the government. When public authorities represent Sweden in the EU, they will however act on behalf of the Swedish government and must follow its instructions. Even so, the study shows that the government's preconditions to govern its authorities when they act within the European integrated administration are less advantageous than in a national context.

According to the principle of loyalty and the doctrine of direct effect and supremacy, national public authorities are expected to behave as European authorities when acting in the sphere of EU law.

Today, almost the entire food sector is regulated by EU law. The Swedish National Food Administration cooperates closely with EFSA and national food authorities from the other Member States. It represents Sweden within the SCFCAH and it works together with the FVO in ensuring that the enacted food regulations are implemented and enforced properly in Sweden. This cooperation leads to the building of a European network, through which the National Food Administration require a deeper insight and knowledge on European food policy than the government can achieve. The government therefore becomes dependent on information from its authority to be able to perform its governance, but since the National Food Administration formally acts on behalf of the Swedish government, this leads to a situation where it is unclear who is responsible for what.

In the Swedish constitutional system, parliamentary control is the basis for control of the executive branch. The parliament can however only scrutinize the government and its governing of public authorities, not the authorities themselves. If the government is unable to in an effective way govern public authorities acting within the EU, as is the case with the National Food Administration, the parliamentary control is weakened.

As long as there are no other forms of adequate control of national authorities acting within the European integrated administration, the importance of court control will be increasing. In this regard, the EU Treaty provides for a mechanism for cooperation between courts at the national level and the European Court of Justice, through the system with preliminary rulings. The Swedish courts and administration should therefore continue to adapt to a European tradition of court control.

KÄLLOR

Offentligt tryck, m.m.

EU

Europaparlamentets rapport om påstådda överträdelser av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE, utan att det påverkar den nationella domsrätten eller gemenskapens domsrätt, 7 januari 1997, A4-0020/97/A

Kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet KOM(1999)719

Kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU, KOM(2001) 428 slutlig

Kommissionens motiverade yttrande den 13 oktober 2004 riktat till Konungariket Sverige enligt artikel 226 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen till följd av en överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG, 2003/2161 C(2004) 3899

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet EU:s tillsynsmyndigheter – mot en gemensam ansats, KOM(2008) 135

Sverige

SOU 1993:14 EG och våra grundlagar

SOU 1993:80 Statsförvaltningen och EG

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten

SOU 2003:123 Ansvarskommittén, utvecklingskraft för hållbar välfärd

SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning

SOU 2007:10 Ansvarskommitténs slutbetänkande: Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft

SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning

SOU 2008:22 Ett stabstöd i tiden

Kommittédirektiv 2003:10 Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen

Kommittédirektiv 2006:123 Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation

Kommittédirektiv 2007:166 Myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan samt tilläggsdirektiv Dir. 2008:83

Stadsrådsberedningen cirkulär 3 riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.

Stadsrådsberedningen cirkulär 5 Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer

Statskontoret 2004:6 Den svenska förvaltningspolitiken i Europa

Statskontoret 2000:20 Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet

Statskontoret 2000:20A Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet

Statskontoret 2000:20C Genomförandekommittéer: svenska myndigheters och departements ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning.

Statskontoret 2006:16 Förvaltning för fri rörlighet

Rättsfall

Gemenskapsdomstolarna

9/56 Meroni mot höga myndigheten REG 1958, svensk specialutgåva I, s. 21

11/70 Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel REG 1970, s. 1125, svensk specialutgåva I, s. 503

46/87 och 227/88 Hoechst mot kommissionen REG 1989, s. 2859, svensk specialutgåva x, s. 133

51–54/71 International Fruit Company m.fl. mot Produktschap voor groenten en fruit REG 1971, s. 1107

77/69 kommission mot Belgien REG 1970, s. 237

103/88 Costanzo mot Milano kommun REG 1989, s. 1839, svensk specialutgåva X, s. 83

C-157/00 Grekland mot kommissionen REG 2003 s. I-00153

C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato REG 2003, s. I-8055

C-224/01 Köbler mot Österrike REG 2003, s. I-10239

C-265/95 kommissionen mot Frankrike REG 1997, s. I-6959

C-424/97 Haim mot Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein REG 2000, s. I-5123

C-432/03 kommission mot Portugal REG 2005, s. I-9665

T-13/99 Pfizer Animal Health mot rådet REG 2002, s. II-3305

Böcker

Hettne, Jörgen & Eriksson, Ida Otken (red), *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, Norstedts juridik, Stockholm, 2005

Ziller, Jaques (red), *What's new in European administrative Law*, EU Working paper Law No. 2005/10, 2005

Ahlbäck, Shirin, *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 1999

Algotsson, Karl-Göran, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, 1 uppl., SNS, Stockholm, 2000

Bergström, Carl Fredrik, *Comitology: delegation of powers in the European Union and the committee system*, Oxford University Press, Oxford, 2005

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007

Craig, Paul, *EU administrative law* Oxford University Press, Oxford, 2006

Hegeland, Hans, *Nationell EU-parlamentarism: riksdagens arbete med EU-frågor*, Santérus Academic Press Sweden, Stockholm, 2006

Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, Studentlitteratur, Lund, 2006

Reichel, Jane, *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure, Stockholm, 2006

Sterzel, Fredrik, *Författning i utveckling: konstitutionella studier*, Iustus, Uppsala, 1998

Tallberg, Jonas, *EU:s politiska system*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund, 2004

Warnling-Nerep, Wiweka, *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning* 3 uppl., Jure, Stockholm, 2008

Warnling-Nerep, Wiweka, Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane, *Statsrättens grunder*, 2 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007

Vifell, Åsa, *Enklaver i staten: internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*, Statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet, Stockholm, 2006

Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2:a uppl., Liberty Fund, Indianapolis, 1998

Artiklar och del av böcker

Alemanno, Alberto, *EU Risk Regulation and Science: The Role of Experts in Decision-making and Judicial Review*, Vos, Ellen (red), European risk governance: its science, its inclusiveness and its effectiveness, Connex, Mannheim, 2008

Alemanno, Alberto, *Food Safety and the Single European Market*, Ansell, Christoffer & Vogel, David (red), What's the Beef: The Contested Governance of European Food Safety, MIT Press, Cambridge, 2006

Ansell, Christoffer & Vogel, David, *The Contested Governance of European Food Safety Regulation*, Ansell, Christoffer & Vogel, David (red), What's the Beef: The Contested Governance of European Food Safety, MIT Press, Cambridge, 2006

Bell, John, *Mechanism for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe*, Beatson & Tridimas (red), New directions in European public law, Hart, Oxford, 1998

Bergström, Carl Fredrik, Kommittologi – nära samarbete mellan kommissionen och den nationella förvaltningen, Bernitz, Ulf, Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red), Europaperspektiv – konkurrens på tre nivåer, Santérus förlag, Stockholm, 2002

Bergström, Carl Fredrik & Rotkirch, Matilda, *Decentralized Agencies and the IGC: a question of Accountability*, Sieps 2003:14

Bergström, Maria, *Legal means, Political ends*, From Embracing Globalisation to the Limits of Tolerance – Themes from Axess magasin 2006, Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation Danmark 2007

Broberg, Morten P., *Transforming the European Community's Regulation of Food Safety*, Sieps 2008:5

Chiti, Edoardo, *The Relationship between National Administrative Law and European Administrative Law in Administrative Procedures*, Ziller, Jaque (red), What's new in European administrative Law, EUI Working paper Law No. 2005/10, 2005

Chiti, Edoardo *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies* European Law Journal, July 2004, pp. 402–438

Edwardsson, Eva, *Konkurrensverket som regeringens eller EU-kommissionens förlängda arm?*, Marcusson, Lena (red), God förvaltning – ideal och praktik, De lege Juridiska fakulteten i Uppsala årsbok, Iustus 2006

Egeberg, Morten, *The Commission: Balancing Autonomy and Accountability*, Egeberg, Morten (red), Multilevel Union Administration: the Transformation of Executive Politics in Europe, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006

Egeberg, Morten, *Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview*, Egeberg, Morten (red), Multilevel Union Administration: the Transformation of Executive Politics in Europe, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006

Ferreira, Celio, Boholm, Åsa & Borkhart, Karin, *Food Safety Regulation in Sweden*, Vos, Ellen & Wendler, Frank (red), Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis, Intersentia Antwerpen, 2006

Fritz, Maria & Hettne, Jörgen, *Sverige inför rätta. Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen*, Sieps 2006:3

Harlow, Carol, *Voices of difference in a polyphonic community: the case for legal diversity within the European Union*, Harvard Jean Monnet Working paper 03/00,
[<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000301.html>]

Harlow, Carol & (2007), Richard Rawlings, *Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach* European Law Journal 13 (4), s. 542–562

Hofmann, Herwig C.H. & Türk, Alexander, *The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences*, European Law Journal 13 (2), s. 253–271

König, Ariane, *Democratizing Decision-Making on Food Safety in the EU: Closing Gaps between Principles of Governance and Practice* Minerva, Vol. 45, Number 3 / September, 2007, s. 275–294

Lindblom, Per Henrik, *Domstolarnas förändrade samhällsroll och processens förändrade funktioner – floskler eller fakta?*, SvJTT 2004 s. 229–262

Randall, Ed, *Not that soft or informal: a response to Eberlein and Grande's account of regulatory governance in the EU with special reference to the European Food Safety Authority (EFSA)*, Journal of European Public Policy 2006, Vol. 13 Issue 3, s. 402–419

Reichel, Jane, *EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess – mot en europeisk förvaltningsordning inom området för fri rörlighet?*, ERT 2007 s. 758–776

Reichel, Jane, *Svenska myndigheter som EU-myndigheter*, JT:s jubileums-häfte 2007, s. 103–112

Reichel, Jane, *A New Proposal for a Regulation on Mutual Recognition of Goods – Towards a Harmonized Administrative Order?*, Sieps, European Policy Analysis Issue 3-2007

Shapiro, Martin, *The Institutionalization of European Administrative Space*, Stone Sweet, Alec, Sandholtz, Wayne & Fligstein, Neil (red), *The institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001

Sjöberg, Magnus, *Den långa vägen till en generell regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut*, Festskrift till Hans Ragnemalm, Juristförlaget, Lund, 2005

Stjernquist, Nils, *Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?*, Statsvetenskaplig tidskrift, 1984, s. 211–226

Ståhl, Kristina, *Skatterna och den fria rörligheten inom EU – svensk skatterätt i förändring?*, Sieps 2006:8

Temple Lang, John *Article 10 EC – The Most Important ‘General Principle’ of Community Law*, Bernitz, Ulf, Nergelius, Joakim & Cardner, Cecilia (red), *General Principles of European Community. Law in a Process of Development*, 2 ed, Kluwer, 2008

Ugland, Trygve & Veggeland, Frode, *The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels*, Egeberg, Morten (red), *Multilevel Union Administration: the Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006

Widgren, Monica, *Ett år med samarbetet inom det Europeiska konkurrensnätverket*, ECN, ERT 2005, s. 496–503

Vos, Ellen & Wendler, Frank, *Food Safety Regulation at the EU Level*, Vos, Ellen & Wendler, Frank (red), *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis*, Intersentia Antwerpen, 2006

Vos, Ellen, *EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis*, Journal of Consumer Policy 23: 227–255, 2000

Intervjuer

Jordbruksdepartementet

Johan Krabb och Marianne Sjöblom, båda departementssekreterare,
Jordbruksdepartementet, besöksintervju den 20 mars 2008.

Livsmedelsverket

Leo Jager, jurist, tillsynsavdelningen, telefonintervju den 28 februari 2008

Leif Busk, vetenskaplig expert, forsknings- och utvecklingsavdelningen,
besöksintervju den 28 mars 2008

Gunilla Henrysdotter, jurist och Anders Larsson, byrådirektör,
regelavdelningen, besöksintervju den 9 april 2008

Övrigt

House of Lords, Select Committee on European Union, 'The European
Food Authority: Legislative Proposal', 20 March 2001.

SIEPS PUBLIKATIONER

2008

2008:9

Immigrants from the New EU Member States and the Swedish Welfare State

Författare: Christer Gerdes och Eskil Wadensjö

2008:8

The EU as a Global Actor in the South

Författare: Björn Hettne, Fredrik Söderbaum och Patrik Stålgren

2008:6–7

Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP

Författare: Lisbeth Aggestam, Francesco Anesi, Geoffrey Edwards, Christopher Hill och David Rijks

2008:5

Transforming the European Community's Regulation of Food Safety

Författare: Morten Broberg

2008:4

Turning the EU Budget into an Instrument to Support the Fight against Climate Change

Författare: Camilla Adelle, Marc Pallemmaerts och David Baldock

2008:3

Can Reforming Own Resources Foster Policy Quality?

Författare: Jorge Núñez Ferrer

2008:2

The EU Budget Review:

Mapping the Positions of Member States

Författare: Tamás Szemlér och Jonas Eriksson

2008:1

Common Energy Policy in the EU:

The Moral Hazard of the Security of External Supply

Författare: Chloé Le Coq och Elena Paltseva

2008:2op

The 2008 Slovenian EU Presidency:

A New Synergy for Europe? A Midterm Report

Författare: Danica Fink-Hafner och Damjan Lajh

2008:1op

The Purse of the European Union: Setting Priorities for the Future

Redaktörer: Iain Begg, André Sapir och Jonas Eriksson

2008:12epa

Lissabonfördraget och "det irländska problemet"
– en snabbare lösning än väntat?

Författare: Carl Fredrik Bergström

2008:11epa

EU Energy Policy in a Supply-constrained World

Författare: Jacques de Jong och Coby van der Linde

2008:10epa

*Samstämmighet mellan inre och yttre politik:
En utmaning för EU i rollen som global aktör*

Författare: Anna Michalski

2008:9epa

Lissabonfördraget och straffrätten

Författare: Ester Herlin-Karnell

2008:8epa

*The potential impact of the Lisbon Treaty on
European Union External Trade Policy*

Författare: Stephen Woolcock

2008:7epa

Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner

Författare: Joakim Nergelius

2008:6epa

Esse, non videri – företrädesprincipens vara eller icke vara

Författare: Ola Zetterquist

2008:5epa

Ökat opinionsstöd för EU

Författare: Sören Holmberg

2008:4epa

The Lisbon Treaty and EMU

Författare: Sideek Mohamed Seyad

2008:3epa

The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice

Författare: Ester Herlin-Karnell

2008:2epa

*A Better Budget for Europe: Economically Efficient,
Politically Realistic*

Författare: Filipa Figueira

2008:1epa

*The Future of the Common European Asylum System:
In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach*

Författare: Eiko Thielemann

2007

2007:7

*Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel:
Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*
Författare: Linda Berg och Rutger Lindahl

2007:6

EU for the Patients: Developments, Impacts, Challenges
Författare: Dorte Sindbjerg Martinsen

2007:5

*Fri rörlighet för välfärd?
Rättsutvecklingen gällande den fria rörligheten för sjukvårdstjänster*
Författare: Eva Edwardsson

2007:4

Gränslös straffrätt
Författare: Gunnar Persson

2007:3

Does a family-friendly policy raise fertility levels?
Författare: Anders Björklund

2007:2

*The Euro – What's in it for me?
An Economic Analysis of the Swedish Euro Referendum 2003*
Författare: Lars Jonung och Jonas Vlachos

2007:1

Bargaining Power in the European Council
Författare: Jonas Tallberg

2007:3u

Politik eller juridik? Regeringens agerande i Lavalmålet
Författare: Daniel Bergvall

2007:2u

Styrning och makt: EU:s utvärdering av Rumänien
Författare: Iréne Nilsson

2007:1u

New Criminal Law Developments in the Community Legal Order
Författare: Hanna Goeters

2007:3op

Från Rom till Berlin – EU 50 år
Författare: Sverker Gustavsson, Annika Ström Melin, Göran von Sydow
och Jacob Westberg

2007:2op

Why Europe? Possibilities and Limits of European Integration

Författare: Andreas Føllesdal, Jo Shaw, Andrew Moravcsik,
Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2007:1op

The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report

Författare: Sebastian Kurpas och Henning Riecke

2007:6epa

Flexicurity – An Answer or a Question?

Författare: Lars Calmfors

2007:5epa

Agenda 2014: A Zero-Base Approach

Författare: Daniel Tarschys

2007:4epa

Vad innebär reformfördraget?

Författare: Jörgen Hettne och Fredrik Langdal

2007:3epa

A New Proposal for a Regulation on Mutual Recognition of Goods

– Towards a Harmonized Administrative Order?

Författare: Jane Reichel

2007:2epa

Spillover or Activist Leapfrogging? Criminal Competence and

the Sensitiveness of the European Court of Justice

Författare: Maria Bergström

2007:1epa

Better regulation of mobile telecommunications

Författare: Johan Stennek och Thomas P. Tangerås

2006

2006:12

The Legal Basis Game and European Governance

Författare: Joseph Jupille

2006:11

Budget Allocation in an Expanding EU

Författare: Mika Widgrén

2006:10

International agreements in EU neighbourhood policy

Författare: Marius Vahl

2006:9

Företagens sociala ansvar och den svenska modellen

Författare: Magnus Frostenson och Tommy Borglund

2006:8

Skatterna och den fria rörligheten inom EU

– svensk skatterätt i förändring?

Författare: Kristina Ståhl

2006:7

Unionsmedborgarskapet och dess inverkan på den fria rörligheten för personer

Författare: Hedvig Lokrantz Bernitz

2006:6

Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU?

Författare: Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne, Josefin Almer och Maria Bergström

2006:5

Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe: Experiences in Ireland and Sweden

Författare: Nicola Doyle, Gerard Hughes och Eskil Wadensjö

2006:4

The Dynamics of Enlargement:

The Role of the EU in Candidate Countries' Domestic Policy Processes

Författare: Andreas Bågenholm

2006:3

Sverige inför rätta: Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen

Författare: Maria Fritz och Jörgen Hettne

2006:2

Armed and Ready?

The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup

Författare: Jan Joel Andersson

2006:1

Leader or Foot-Dragger?

Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations

Författare: Ole Elgström

2006:1op

The Austrian EU Presidency: A Midterm Report

Författare: Paul Luif

2005

2005:11

Den europeiska tillväxtdebatten

Författare: Anne D. Boschini och Rickard Eriksson

2005:10

The Role of the National Courts in the European Union:

A Future Perspective

Författare: Xavier Groussot

2005:9

Is the Commission the Small Member States' Best Friend?

Författare: Simone Bunse, Paul Magnette och Kalypso Nicolaïdis

2005:8

What Remains of the Stability Pact and What Next?

Författare: Lars Calmfors

2005:7

European Integration and Trade Diversion: Yeats revisited

Författare: Ari Kokko, Thomas Mathä och Patrik Gustavsson Tingvall

2005:6

EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid

Författare: Anna Meyrowitsch, Emanuel Allroth och Jörgen Hettne

2005:5

From Policy Takers to Policy Makers:

Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States

Redaktörer: Jonas Eriksson, Bengt O. Karlsson och Daniel Tarschys

2005:4

The Enigma of European Added Value:

Setting Priorities for the European Union

Författare: Daniel Tarschys

2005:3

Folkomröstning eller parlamentsratificering

– hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?

Författare: Ann-Catrine Jungar och Christer Karlsson

2005:2

Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt

Författare: Gunnar Persson

2005:1

EU:s nya konstitution – ett nationalekonomiskt perspektiv

Författare: Mikael Priks

2005:2op

The 2005 UK Presidency: Beyond the British Question?

Författare: Edward Best

2005:1op

The 2005 Luxembourg Presidency:

A Presidency Devoted to the Stability and Growth Pact and to the Lisbon Process

Författare: Patrick Dumont och Philippe Poirier

2004

2004:9

The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU:

A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?

Författare: Kirsty Hughes

2004:8

Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?

Författare: Bruno de Witte

2004:3–7

En konstitution för Europa? Reflektioner

Författare: Joakim Nergelius, Torbjörn Larsson, Ulrika Mörth,

Ola Zetterquist och Thomas Bull

2004:2

EU:s och USA:s livsmedelsbistånd

– effekter på lokal produktion och import

Författare: Carl-Johan Belfrage (publicerad i samarbete med Livsmedelsekonomiska institutet)

2004:1

Regional integration och regionala handelsavtal

Författare: Patrik Gustavsson och Ari Kokko

2004:1u

European Governance

– an Overview of the Commission's Agenda for Reform

Författare: Josefin Almer och Matilda Rotkirch

2004:1op

The Netherlands 2004 EU Council Presidency:

Dutch EU Policy-Making in the Spotlights

Författare: Mendeltje van Keulen

2003

2003:19

Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe

Författare: Karolina Ekholm

2003:18

Coming of Age? Economic Management of the European Union

Författare: Per Molander och Allan Gustafsson

2003:17

Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy

Författare: Daniel Tarschys

2003:16

Företagsförvärv inom EU

– rättsliga problem för stora företag med liten hemmamarknad

Författare: Ulf Bernitz

2003:15

Domstolarna i Europeiska unionens konstitution

Författare: Jörgen Hettne och Ulf Öberg

2003:14

Decentralized Agencies and the IGC: a Question of Accountability

Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:12

Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå

Författare: Fredrik Langdal

2003:11

Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU

Författare: Michael Hellner

2003:10

Säkerhet och försvar i framtidens EU

– en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet

Författare: Magnus Ekengren och Sara Larsson

2003:9

Reforming the Council: A Work in Progress

Författare: Helen Wallace och Fiona Hayes-Renshaw

2003:8

Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts

Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:7

The Invisible Transformation of Codecision

– Problems of Democratic Legitimacy

Författare: Henry Farrell och Adrienne Héritier

2003:6

Skatterna – konkurrens eller harmonisering?

Författare: Mats Persson

2003:5

Flyktingpolitiken i framtidens EU

Författare: Hans E Andersson

2003:4

Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?

Författare: Jörgen Hettne

2003:3

Förberedelser inför regeringskonferenser

– framtidskonventet i sitt sammanhang

Författare: Karl Magnus Johansson

2003:2

Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna

Författare: Fredrik Langdal och Josefin Almer

2003:1

The Open Method of Coordination

– A New Governance Architecture for the European Union?

Författare: Claudio M Radaelli

2003:3u

EU:s framtidskonvent – resultatet

Författare: Josefin Almer

2003:2u

Konventet bakom kulisserna – om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet

Författare: Håkan Jonsson och Hans Hegeland

2003:1u

EU:s framtidskonvent – en översikt

Författare: Josefin Almer

2003:2op

Italiensk utenrikspolitik under Berlusconi-regjeringen frem til EU formannskapet

Författare: Elisabetta Cassina Wolff

2003:1op

Contrasting Transatlantic Interpretations:

The EU and the US towards a Common Global Role

Författare: Ludger Kühnhardt



Svenska institutet för europapolitiska studier

Svante Arrhenius väg 21 A

SE-104 05 Stockholm

Tel: 08-16 46 00

Fax: 08-16 46 66

E-post: info@sieps.se

www.sieps.se