

Handläggare
Anna Brådenmark

Datum
2016-04-20

Till miljö- och hälsoskyddsnämndens
sammanträde den 26 april 2016

Remiss – förslag till ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

Remiss från Livsmedelsverket, dnr. 2016/00753, Remisstid: 26 april 2016. Miljöförvaltningen har begärt och fått förlängd remisstid till den 2 maj 2016.

Förslag till beslut:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslås besluta

att överlämna yttrande till Livsmedelsverket enligt **bilaga 1**.

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker Livsmedelsverkets förslag till ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel och lämnar följande synpunkter:

- Miljö- och hälsoskyddsnämnden är positiv till förslagen till ändring i föreskrifterna, vilka i många fall innebär ett förtydligande av redan gällande krav.
- Nämnden önskar ett tillägg till § 3 f för att förtydliga kraven på myndigheter att leverera den kontrolltid som man tar betalt för.
- Nämnden önskar i vissa fall kompletterande stöd från Livsmedelsverkets för att hjälpa kontrollmyndigheterna att uppfylla kraven i föreskrifterna.
- Nämnden ser de föreslagna föreskriftsändringarna som en del i de åtgärder som behövs för att förbättra svensk livsmedelskontroll. Ytterligare åtgärder som behöver vidtas gäller bland annat översyn och omarbetning av systemet för riskklassificering och indelning av kontrollområden, ökad uppmuntran till kommunal samverkan samt ett kraftfullare agerande från Livsmedelsverket för att öka likvärdighet och kvalitet i svensk livsmedelskontroll.

Ärendet

Livsmedelsverket föreslår att det i verkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel införs ett antal nya bestämmelser som avser planering och uppföljning av den offentliga kontrollen av livsmedel (se bilaga 2). Kompletteringarna avser att förtydliga vilka krav som ställs på kontrollmyndigheterna och föreskrifterna ska enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2017.

Livsmedelsverket fick i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att redovisa hur myndigheten utnyttjat sin föreskriftsrätt när det gäller hur offentlig kontroll ska bedrivas samt vilka skyldigheter kontrollmyndigheterna har att lämna information till Livsmedelsverket.

Med anledning av detta har Livsmedelsverket sammanställt en rapport *Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel – möjligheter, behov och förslag*, (se bilaga 5) där man analyserat möjligheterna att styra livsmedelskontrollen genom föreskrifter och därmed få en mer likvärdig och bättre kontroll i hela landet. Nämnden har fått förslag till ändringar av föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel för yttrande.

Förslag till föreskrifter

Förslagen till föreskrifter innehåller fyra delar som rör kontrollmyndigheternas planering och uppföljning:

- Kontrollmyndigheter ska fastställa en flerårig plan för livsmedelskontroll som ska täcka samtliga områden som de ansvarar för. I planen ska myndigheten bland annat göra en risk- och erfarenhetsbaserad behovsbedömning för kontrollen, beskriva den kontroll som man avser att genomföra under varje år samt de kontrollmetoder man avser att använda. Planen ska fastställas årligen och uppdateras vid behov. Vid planering ska myndigheter beakta utvärderingen av tidigare utförd kontroll.
- Kontrollmyndigheter ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll. Vid utvärderingen ska myndigheterna särskilt beakta resultaten i förhållande till den tidigare planeringen.
- Kontrollmyndigheter ska upprätta en kompetensförsörjningsplan. I planen ska myndigheterna beskriva den kompetens som ska finnas hos personer som bedriver kontrollverksamhet, myndighetens behov av kompetens och behovet av kompetensutveckling. Planen ska hållas uppdaterad.
- Krav ställs på att det av myndigheters beredskapsplaner för krissituationer på livsmedelsområdet ska framgå organisation och ansvarsfördelning, hur myndigheterna sprider information och säkerställer tillgång till personal och kompetens i krissituationer samt hur myndigheterna utvärderar planens ändamålsenlighet. Beredskapsplanen ska uppdateras regelbundet och närhelst tillämpning eller utvärdering påkallar det.

Angivna skäl till förslag till ändrade föreskrifter

Livsmedelsverkets anger att skälet till de föreslagna ändringarna är man vill förtydliga hur myndigheterna ska uppfylla de krav som ställs enligt EU:s kontrollförordning, att planera och följa upp kontrollen. Syftet är att styra utvecklingen av livsmedelskontrollen i hela Sverige och skapa en svensk livsmedelskontroll som är effektiv, likvärdig och rättssäker.

Reglerna avser att förtydliga och precisera redan befintliga EU-gemensamma regler. Detta utifrån att olika granskningar av kontrollen visat att reglerna inte efterlevs i alla led och att variationen i genomförandet mellan kontrollmyndigheter är stor. Det framgår bland annat av kritik som framförts av EU:s kontrollorgan "Food and Veterinary Office" vid olika revisioner av svensk livsmedelskontroll, men även i rapporten från Riksrevisionen från 2014 - "*Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*" samt i slutsatser från Livsmedelsverkets egna rapporter vid analys av kontrollens genomförande.

I Riksrevisionen rapport från 2014 konstateras att Livsmedelsverket endast i begränsad utsträckning använder sig av sin befogenhet att i föreskrifter förtydliga kraven på kontrollmyndigheterna när det gäller hur de ska planera, genomföra och följa upp kontrollverksamheten. Detta trots att avsikten med föreskriftsrätten är att öka möjligheterna att styra kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverket använder sig i stället främst av vägledning som är frivillig för kontrollmyndigheterna att följa. Riksrevisionen menar i sin rapport att avsaknaden av bindande föreskrifter medför att det blir otydligt för kontrollmyndigheterna vilka krav som ställs på hur kontrollverksamheten ska bedrivas. Otydliga krav gör det även svårare för Livsmedelsverket och länsstyrelserna att bedöma om kontrollmyndigheterna lever upp till kraven eller inte, vilket i sin tur kan göra det svårare att avkräva åtgärder vid problem. Livsmedelsverket bör enligt Riksrevisionen i större utsträckning använda sig av sin föreskriftsrätt för att förtydliga de krav som kontrollmyndigheterna ska leva upp till. Icke-bindande vägledning bör även fortsättningsvis vara ett komplement till föreskrifter.

Även Statskontoret har i sin rapport om systemet för avgiftsfinansiering som publicerades juni 2015 (bilaga 7) pekat på variationer i hur kommunala kontrollmyndigheter bedömer behovet av kontroll av livsmedelsanläggningar, utför kontroll i enlighet med behovet och tar betalt genom avgifter. Kommuners arbete med riskklassning av livsmedelsföretag varierar och även nivån på kommunernas timtaxa för kontroll varierar stort. Kommuner utför inte alltid de kontroller som de borde göra enligt riskbedömningen. Statskontoret föreslår bl.a. att Livsmedelsverket ska agera mer aktivt mot kommuner som missköter kontrollen.

Sammantaget visar detta att myndigheters samverkan och Livsmedelsverkets samordning hittills inte varit tillräckliga för att åstadkomma likvärdighet mellan myndigheternas kontroll. Mot denna bakgrund samt med tanke på Riksrevisionens synpunkter anser verket att andra metoder för styrning bör utnyttjas i högre grad än vad som är fallet idag. Föreskrifter om kontroll kan utgöra ett komplement till andra styrningsmetoder som underlättar för kontrollpersonal samt ledning hos kontrollmyndigheter att planera och genomföra kontrollen. När krav på kontrollmyndigheter förtydligas genom föreskrifter kan det också bli enklare att följa upp och bedöma myndighetens efterlevnad både för myndigheten själv och för andra, t.ex. i samband med en revision.

Livsmedelsverket bedömer att det finns möjlighet att utveckla styrningen av livsmedelskontrollen med hjälp av föreskrifter. EU:s regler om offentlig kontroll på livsmedelområdet är harmoniserade

men lämnar utrymme för nationella bestämmelser. En bättre styrning bedöms kunna leda till en mer likvärdig livsmedelskontroll, vilket i sin tur bidrar till sänkta kostnader för samhället som helhet. Förslagen kommer enligt Livsmedelsverkets bedömning inte att leda till någon större ändring av berörda myndigheters kostnader.

Den offentliga kontrollen på livsmedelsområdet, och de krav som ställs på kontrollmyndigheter, regleras i huvudsak genom 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. Medlemsstaten (eller dess behöriga myndighet) ska se till att den offentliga kontrollen genomförs på ett sätt som överensstämmer med kraven, vilket ger utrymme för nationella kompletterande bestämmelser för att beskriva på vilket sätt förordningen ska genomföras. Reglerna ska dock inte återupprepa det som redan står i kontrollförordningen. Förslaget innebär ett tillägg till befintliga föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel (omtryck LIVSFS 2011:6). Föreskrifter innehåller vissa regler om offentlig kontroll av livsmedel, som främst kompletterar EU-förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 om offentlig kontroll av livsmedel.

Liknande reglering finns också inom andra områden, så som inom miljötillsynen genom miljötillsynsförordningen (2011:13), som är tillämplig på all tillsyn enligt miljöbalken. Den innehåller bl.a. krav på att en operativ tillsynsmyndighet ska upprätta en samlad tillsynsplan, grundad på en tillsynsbehovsutredning och register över tillsynsobjekt. Tillsynsplanen ska beskriva myndighetens resursfördelning och hur resurser anpassats till det tillsynsbehov som finns. Den operativa tillsynsmyndigheten ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

Konsekvenser för miljö- och hälsoskyddsnämnden

För Uppsalas miljö- och hälsoskyddsnämnd innebär införandet av förslaget inga stora förändringar. Precis som nämnts så finns ramreglerna sedan länge och nämnden har i stort infört de system som behövs för att leva upp till kraven, även med de förtydliganden som görs. Det som kan behöva kompletteras är inom ramen för beredskap där det framgår att det av beredskapsplanen ska framgå hur man utvärderar och testar att planen är ändamålsenlig. Nämnden har en beredskapsplan och den övades senast 2013 men det finns idag ingen skriftlig plan för kommande övningstillfällen. Att planera för och genomföra regelbundna beredskapsövningar är nödvändigt för att vara förberedd vid kris och ger kunskap om befintlig plan är ändamålsenlig. Det kan komma att innebära en extra kostnad i samband med genomförandet av övningar.

Nämnden har idag inte något upprättat samarbetsavtal med annan kommun i händelse av kris, för att på så sätt kunna upprätthålla beredskap och nödvändig personalstyrka även i en kris som drar ut över tid. Bedömningen i nuläget är att förvaltningens personalstyrka är så pass stor att behov av extra resurser kan lösas inom förvaltningen. Att upprätta ett samarbetsavtal är dock inte svårt och bör kunna göras omgående om man anser att behov uppstår.

Anna Axelsson
miljödirektör

Bilagor

Bilaga 1: Yttrande över Livsmedelsverkets förslag till ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005-21) om offentlig kontroll av livsmedel

Bilaga 2: Föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

Bilaga 3: Promemoria om förslag till ändring i Livsmedelverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

Bilaga 4: Missiv till remiss om förslag till ändring i Livsmedelverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

Bilaga 5: Sändlista till remiss om förslag till ändring i Livsmedelverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

Bilaga 6: Livsmedelsverkets rapport Livsmedelskontrollen - Utveckling, brister och åtgärdsförslag.

Bilaga 7: Statskontorets rapport om avgiftsöversyn

Handläggare
Anna Brådenmark
018- 727 43 56
anna.bradenmark@uppsala.se

Datum
2016-04-26

Diarienummer
2016-001118- LI

Livsmedelsverket
Box 622
751 26 Uppsala
(livsmedelverket@slv.se)

Yttrande över remiss - förslag till ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

Remiss från Livsmedelsverket, dnr 2016/00753, remisstid 26 april 2016. Nämnden har begärt och fått förlängd remisstid till den 2 maj 2016.

Yttrande

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker Livsmedelsverkets förslag till ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel. Nedan redovisas en sammanfattning av nämndens synpunkter och därefter lämnas synpunkter på de enskilda delarna i förslaget.

Sammanfattning

- Miljö- och hälsoskyddsnämnden är positiv till förslagen till ändring i föreskrifterna, vilka i många fall innebär ett förtydligande av redan gällande krav.
- Nämnden önskar ett tillägg till § 3 f för att förtydliga kraven på myndigheter att leverera den kontrolltid som man tar betalt för.
- Nämnden önskar i vissa fall kompletterande stöd från Livsmedelsverket för att hjälpa kontrollmyndigheterna att uppfylla kraven i föreskrifterna.
- Nämnden ser de föreslagna föreskriftsändringarna som en del i de åtgärder som behövs för att förbättra svensk livsmedelskontroll. Ytterligare åtgärder som behöver vidtas gäller bland annat översyn och omarbetning av systemet för riskklassificering och indelning av kontrollområden, ökad uppmuntran till kommunal samverkan samt ett kraftfullare agerande från Livsmedelsverket för att öka likvärdighet och kvalitet i svensk livsmedelskontroll.

Synpunkter

De föreslagna föreskriftsändringarna är huvudsakligen förtydliganden av befintliga krav i EU-regelverk. Reglerna har på flera håll redan tillämpats under lång tid och ställer krav på hur kontrollmyndigheten ska bedriva kontroll, inkluderat krav på arbetsätt, personal, kompetens m.m.

I flera utvärderingar som gjorts av livsmedelskontrollen på senare tid (bl.a. Riksrevisions rapport, Statskontorets rapport samt Livsmedelsverkets egna sammanställningar av årliga rapporteringar) så framgår det att efterlevnaden av dessa krav på flera håll är bristfällig. Det kan i vissa delar bero på att EU-reglerna inte är tillräckligt tydliga kring vad som krävs av kontrollmyndigheterna utifrån det svenska systemet. Därför är det positivt att Livsmedelsverket förtydligar vilka krav som gäller för kontrollmyndigheterna. Det underlättar också för de myndigheter som utövar tillsyn över kontrollmyndigheterna, så att konstaterade brister kan leda till sanktioner om rättelse inte vidtas. Detta kan förhoppningsvis leda till bättre efterlevnad av kraven, vilket är positivt för svensk livsmedelskontroll i sin helhet.

Införandet av reglerna kan innebära en ökad belastning under en period, framförallt för mindre kommuner som idag inte uppfyller samtliga krav. Dessa kan därför behöva stöd för att upprätta de dokument/system som krävs enligt föreskrifterna och det är därför viktigt att Livsmedelsverket och andra myndigheter på olika sätt stödjer dessa kommuner. Detta kan exempelvis ske genom uppmuntran att ingå i kommunala samverkansmöjligheter.

De föreslagna föreskriftsändringarna kommer att stärka svensk livsmedelskontroll. Ytterligare åtgärder behöver vidtas för att komma tillrätta med de brister som lyfts fram i ovan nämnda utredningar av livsmedelskontrollen, vilket också utredningarna pekat på. Det gäller bland annat behov av översyn och omarbeting av nuvarande system för riskklassificering, som ligger till grund för bedömning av behov av kontroll och beslut om årlig kontrollavgift, och nuvarande indelning av kontrollområden vid kontroll, som ligger till grund för rapporteringen. För att uppnå en likvärdig och bättre kontroll i hela landet behövs också ett kraftfullt agerande från centrala myndigheter i de fall kontrolluppdraget inte fullföljs. Det kan ske dels i form av stöd till de kommuner som behöver hjälp men också i form av sanktioner i de fall brister inte åtgärdas inom rimlig tid. Statistik från kommunernas årliga rapportering, där bland annat avgiftsnivå och kontrollfrekvens framgår, ger tillräckligt underlag för Livsmedelsverket att agera tydligare och mer kraftfullt än idag.

Enligt förslaget ska myndigheten årligen fastställa en plan för livsmedelskontrollen som ska avse en period om tre år. Planen ska omfatta en behovsbedömning och en beskrivning av hur kontrollen ska genomföras. Livsmedelsverket har tillsammans med Sveriges kommuner och landsting under 2014 genomfört mycket bra planeringsutbildningar för chefer och politiker inom livsmedelsområdet. Vid dessa kurser har beskrivningar av planering och behovsbedömningar lärts ut och det är viktigt att dessa kurser återkommer. Vid behov kan riktade stödinsatser/utbildningar ges till kontrollmyndigheter som behöver det för att ta fram och genomföra dessa planer. I utredningarna av livsmedelskontrollen lyfts bland annat resursbrist som ett skäl till att nödvändig kontroll inte genomförs, varför ett bra stöd att göra behovsbedömning kan underlätta för att avhjälpa denna brist och göra det tydligt för ansvariga myndigheter vilka resurser som krävs för att fullgöra uppdraget. Beslut om flerårig kontrollplan med behovsbedömning bör ligga på nämndnivå för att tydliggöra anvarsfördelningen kring resursfrågan.

Vidare föreslås att kontrollmyndigheten regelbundet ska följa upp och utvärdera genomförd kontroll och beakta resultaten av kontrollen i förhållande till tidigare planering. I de

utredningar som genomförts om livsmedelkontrollen har det framförts kritik mot att myndigheterna tar betalt för kontroll som inte genomförs, inte heller över flera års sikt. Detta är givetvis inte acceptabelt. Skrivningen kan göras skarpare genom att § 3 f kompletteras med följande mening: ”Om utvärderingen visar att den kontroll som borde ha genomförts för året inte har levererats måste omedelbara åtgärder vidtas för att säkerställa att kontrolltiden levereras som ett tillägg till den normala planerade kontrollen kommande år.” Diskussioner om att livsmedelkontrollen inte motsvarar behovet av kontroll, om att det uppkommer så kallad kontrollskuld, utgör tyvärr fortfarande en stor del av diskussionen kring nuvarande kontroll. För utvecklingen av kontrollen behöver frågor om kvalitet och effektivitet i genomförandet få större utrymme. Det finns lösningar som flera kommuner tillämpar för att överföra s.k. kontrollskuld med resurser till kommande år så det är fullt genomförbart.

Det är positivt att man i förslaget till föreskrifter lyfter fram kopplingen till de inriktningar, mål och prioriteringar som anges i Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan. Även om den fleråriga kontrollplanen inte utgör bindande föreskrifter så blir den samlade kraften i svensk livsmedelkontroll betydligt mycket mer effektiv om kontrollmyndigheterna kan enas kring gemensamma mål och prioriteringar. Här pågår ett mycket aktivt arbete för att utveckla kontrollplanen för hela livsmedelskedjan och det finns goda förutsättningar för en starkare kontroll genom hela kedjan.

När det gäller kravet på en upprättad kompetensförsörjningsplan så finns det hjälpmedel att tillgå och det är önskvärt att Livsmedelsverket tar fram stödmaterial som kontrollmyndigheterna kan utgå från i bedömningen av kompetensbehov. Stödmaterialiet kan beskriva fördelarna med kommunal samverkan, utifrån att det krävs ett minsta antal anställda för att kunna tillgodose samtliga kompetenskrav som krävs för att kunna genomföra kontrolluppgiften.

Krav på beredskapsplaner för krissituationer inom livsmedelsområdet finns i kontrollförordningen (förordning (EG) 882/2004). Livsmedelsverket har tagit fram bra stödmaterial för att ta fram en beredskapsplan. I materialet finns exempel på hur kommuner kan upprätta samarbetsavtal i händelse av kris, för att på så sätt kunna upprätthålla beredskap och nödvändig personalstyrka även i en kris som drar ut över tid. Det är positivt att förslaget till föreskrifter har med hur myndigheten testat och utvärderat om planen är ändamålsenlig. Att öva regelbundet är en förutsättning för att kunna fungera i kris och det är mycket viktigt att det därför ställs krav på att det ingår i kontrollmyndighetens fleråriga plan.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Bengt Fladvad
ordförande

Anna Axelsson
miljödirektör

Livsmedelsverkets författningssamling

ISSN 1651-3533

Föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel;

LIVSFS 2016:XX

(H 4:1)

Utkom från trycket
den xx månad 2016

beslutade den xx månad 2016.

Med stöd av 30 och 40 §§ livsmedelsförordningen (2006:813) föreskriver Livsmedelsverket i fråga om Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel¹ att det i föreskrifterna ska införas fyra nya paragrafer, 3 e-3 h §§, samt närmast före 3 e § en ny rubrik av följande lydelse.

Planering och uppföljning av offentlig kontroll

3 e § Kontrollmyndigheten ska årligen fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll. Planen ska avse en period om tre år och omfatta samtliga områden som myndigheten ansvarar för.

Av planen ska framgå

1. en bedömning i enlighet med vad som anges i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 882/2004 respektive 3 c § dessa föreskrifter av behovet av livsmedelskontroll inom myndighetens ansvarsområde,

2. myndighetens prioriteringar för varje år vad gäller kontroll av anläggningar, anläggningstyper, varor, varuslag eller områden för kontroll,

3. hur myndigheten avser att använda olika kontrollmetoder, särskilt provtagning och analys,

4. de personella, ekonomiska och andra resurser som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter,

5. hur inriktning, mål och prioriteringar i Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan har beaktats, och

6. hur myndighetens utvärderingar av genomförd kontroll har beaktats.

Planen ska uppdateras vid behov.

¹ Föreskrifterna omtryckta LIVSFS 2011:6.

3 f § Kontrollmyndigheten ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll. Vid utvärderingar ska myndigheten särskilt beakta resultaten av kontrollen i förhållande till den tidigare planeringen.

3 g § Bestämmelser om kontrollmyndigheters kompetensförsörjning finns i artikel 6 i förordning (EG) nr 882/2004.

Kontrollmyndigheten ska upprätta en plan för kompetensförsörjning (kompetensförsörjningsplan). Av kompetensförsörjningsplanen ska framgå

1. den kompetens som myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter,
 2. den kompetens som finns hos myndighetens personal samt andra personer som bedriver kontrollverksamhet för myndigheten,
 3. behovet av kompetensutveckling hos personalen, och
 4. hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning.
- Kompetensförsörjningsplanen ska hållas uppdaterad.

3 h § Bestämmelser om kontrollmyndigheters beredskapsplan finns i artikel 4.2 f i förordning (EG) nr 882/2004 samt 3 d § dessa föreskrifter.

Av myndighetens beredskapsplan för nödsituationer på livsmedelsområdet ska framgå

1. i vilka nödsituationer beredskapsplanen är tillämplig,
2. organisation och ansvarsfördelning när beredskapsplanen är tillämplig,
3. rutiner för handläggning och annat arbete i nödsituationer,
4. hur myndigheten säkerställer tillgång till den personalstyrka och den kompetens som myndigheten behöver i nödsituationer,
5. vilka funktioner inom myndigheten och andra organisationer som ska kontaktas i nödsituationer samt deras aktuella kontaktuppgifter,
6. hur myndigheten informerar och kan kontaktas av allmänheten när detta behövs av hälso- eller säkerhetsskäl,
7. myndighetens rutiner för att säkerställa att uppgifterna i beredskapsplanen är aktuella, och
8. hur myndigheten testar och utvärderar om beredskapsplanen är ändamålsenlig.

Myndigheten ska regelbundet och vid behov uppdatera beredskapsplanen.

Dessa föreskrifter träder i kraft den 1 januari 2017.

ANNICA SOHLSTRÖM

Claudia Gardberg Morner
(Område strategisk utveckling och stöd)

Förslag till ändring i Livsmedelverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

Livsmedelsverket föreslår att det i verkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel införs ett antal nya bestämmelser som avser planering och uppföljning av den offentliga kontrollen. Bestämmelserna riktar sig till myndigheter som bedriver offentlig kontroll av livsmedel. Föreskriftsförslaget bifogas och beskrivs närmare i denna promemoria.

Livsmedelsverket föreslår att verkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel kompletteras med följande bestämmelser:

- Kontrollmyndigheter ska fastställa en flerårig plan för livsmedelskontroll som ska täcka samtliga områden som de ansvarar för. I planen ska myndigheten bland annat göra en risk- och erfarenhetsbaserad behovsbedömning för kontrollen, beskriva den kontroll som man avser att genomföra under varje år samt de kontrollmetoder man avser att använda. Planen ska fastställas årligen och uppdateras vid behov. Vid planering ska myndigheter beakta utvärderingen av tidigare utförd kontroll.
- Kontrollmyndigheter ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll. Vid utvärderingen ska myndigheterna särskilt beakta resultaten i förhållande till den tidigare planeringen.
- Kontrollmyndigheter ska upprätta en kompetensförsörjningsplan. I planen ska myndigheterna beskriva den kompetens som ska finnas hos personer som bedriver kontrollverksamhet, myndighetens behov av kompetens och behovet av kompetensutveckling. Planen ska hållas uppdaterad.
- Krav ställs på att det av myndigheters beredskapsplaner för krissituationer på livsmedelsområdet ska framgå organisation och ansvarsfördelning, hur myndigheterna sprider information och säkerställer tillgång till personal och kompetens i krissituationer samt hur myndigheterna utvärderar planens ändamålsenlighet. Beredskapsplanen ska uppdateras regelbundet och närhelst tillämpning eller utvärdering påkallar det.

Föreskrifterna ska enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2017.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Bakgrund till förslaget

Arbete med regeringsuppdrag om kontrollföreskrifter

I regleringsbrevet för 2015 fick Livsmedelsverket i uppdrag att redovisa hur myndigheten utnyttjat sin föreskriftsrätt när det gäller föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivas och om skyldighet för kontrollmyndigheter att lämna information till Livsmedelsverket.

Med anledning av detta uppdrag har Livsmedelsverket i en rapport till regeringen, *Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel – möjligheter, behov och förslag*, analyserat möjligheten att styra livsmedelskontrollen genom föreskrifter och därmed åstadkomma en mer likvärdig och i övrigt bättre kontroll i landet. Rapporten innehöll bland annat förslag på föreskrifter som enligt Livsmedelsverket kan bidra till en önskvärd utveckling av den offentliga kontrollen inom olika områden.

De förslag som lämnades i rapporten har resulterat i att verket nu remitterar ett förslag till ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel¹. Förslaget beskrivs närmare i denna promemoria.

En bättre kontroll behövs

De föreslagna ändringarna i kontrollföreskrifterna har en direkt koppling till krav som ställs på kontrollmyndigheterna enligt gällande EU-regelverk. De EU-bestämmelser som beskriver på vilket sätt kontrollmyndigheter ska bedriva kontroll och vilka krav som ställs på myndighetens arbetssätt, personal m.m. har tillämpats i nästan tio år och är därför väl etablerade hos kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverket anser dock att resultaten från de granskningar som gjorts, både nationellt och i form av EU:s revisioner, visar att efterlevnaden av dessa krav har varit bristfällig. På ett antal områden föreligger ett behov av komplettera EU-bestämmelserna med preciserade, närmare beskrivningar av de krav som ställs på myndigheter.

En bättre kontroll är möjlig

Livsmedelsverket bedömer att det finns möjlighet att utveckla styrningen av livsmedelskontrollen med hjälp av föreskrifter. EU:s regler om offentlig kontroll på livsmedelområdet är harmoniserade men lämnar utrymme för nationella bestämmelser.

En bättre styrning bedöms kunna leda till en mer likvärdig livsmedelskontroll, vilket i sin tur bidrar till sänkta kostnader för samhället som helhet. Förslagen kommer enligt Livsmedelsverkets bedömning inte att leda till någon större ändring av berörda myndigheters kostnader. Förhandlingar om en översyn av

¹ När det i promemorian skrivs om livsmedelskontroll eller offentlig kontroll av livsmedel i Sverige menas även kontroll av de produkter som jämföras med livsmedel enligt 3 § livsmedelslagen (2006:804): snus och tuggtobak samt dricksvatten som tagits in i vattenverk.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

EU-förordning nr 882/2004 om kontroll av livsmedel m.m.² pågår för närvarande inom EU, men uppgifter om de förändringar som diskuteras ger vid hand att dessa inte påverkar de bedömningar och förslag som tas upp i denna promemoria.

Arbetet fortsätter

Utöver de frågor som tas upp i denna promemoria finns det ett antal andra aspekter av livsmedelskontrollen där styrning genom föreskrifter kan vara lämplig, men där detta bör undersökas närmare eller där ändringar i annan författning bedöms kunna bidra till att utveckla livsmedelskontrollen. I vissa fall kan ändringar i livsmedelslagen behövas för att möjliggöra förbättringar i kontrollen. Även en ökad samverkan av myndigheter i livsmedelskontrollen kan bidra till en resursstark kontrollorganisation. Vidare har nuvarande system för riskklassning och avgiftsfinansiering inom livsmedelskontrollen nyligen varit föremål för granskning av Statskontoret. Livsmedelsverket avser att närmare undersöka behovet av och möjligheterna till ökad styrning i dessa frågor.

Möjligheter till styrning genom föreskrifter

Livsmedelsverkets föreskriftsbemyndiganden

Bemyndiganden till Livsmedelsverket att meddela föreskrifter finns främst i livsmedelsförordningen (2006:813). Av **2 §** livsmedelsförordningen framgår att Livsmedelsverket får meddela de föreskrifter och fatta de beslut som behövs som komplettering till EU-bestämmelser på livsmedelsområdet. Den svenska lagstiftningen kompletterar ett stort antal EU-bestämmelser på livsmedelsområdet. Vilka grundläggande EU-förordningar som kompletteras av livsmedelslagen (2006:804) framgår av regeringens tillkännagivande³.

Enligt **30 §** livsmedelsförordningen får Livsmedelsverket meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivas. Vidare får närmare föreskrifter för verkställighet av bestämmelser i livsmedelslagen och -förordningen meddelas av Livsmedelsverket (**40 §**).

Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll

Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel (omtryck LIVSFS 2011:6) innehåller vissa regler om offentlig kontroll av livsmedel, som främst kompletterar EU-förordningarna nr 854/2004⁴ och nr 882/2004 om offentlig kontroll av livsmedel.

Föreskrifterna innehåller bestämmelser om godkännande och registrering av anläggningar, om tidsfrister för handläggning av vissa ärenden, salmonellakontroll av kött, kontrollmärkning av kött och kontroll av mjölk.

² 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.

³ Tillkännagivande (2014:786) om de EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen (2006:804).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning nr 854/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Kontrollmyndigheter ska bland annat försäkra sig om att provtagning, provberedning, mikrobiologisk undersökning och åtgärder vid påvisad salmonellaförekomst sker i enlighet med av Livsmedelsverket fastställda instruktioner. Det finns även bestämmelser om provtagning och analys samt om de laboratorier som anlitas för analys av prover i livsmedelskontrollen.

Om offentlig kontroll av produkter som jämföras med livsmedel föreskrivs enligt 3 c § att den ska genomföras regelbundet och avse alla led i en verksamhet. Den ska utföras med beaktande av

- klarlagda risker för människors hälsa och konsumenternas intressen,
- tidigare resultat i fråga om efterlevnad av lagstiftningen,
- tillförlitligheten hos kontroller som utförts av den som bedriver en verksamhet, och
- information som kan tyda på bristande efterlevnad.

Av 3 d § framgår att kontrollmyndigheten för produkter som jämföras med livsmedel ska

- ha dokumenterade förfaranden för att se till att den offentliga kontrollen är ändamålsenlig och effektiv,
- genomföra revisioner för att försäkra sig om detta, och
- upprätta beredskapsplaner och vara beredd att genomföra sådana planer i nödsituationer.

Harmoniserad EU-lagstiftning om livsmedelskontroll

Den offentliga kontrollen på livsmedelsområdet, och i synnerhet de krav som därvidlag ställs på kontrollmyndigheter, regleras i huvudsak genom en central EU-förordning, 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. Denna förordning, som i denna promemoria kommer att kallas för EU-förordning nr 882/2004 eller kontrollförordningen, innehåller generella bestämmelser som är tillämpliga på all livsmedelskontroll och alla kontrollmyndigheter, om det inte uttryckligen bestämts annat. Inom vissa områden kan det finnas specifika bestämmelser som kompletterar eller ersätter bestämmelserna i EU-förordning nr 882/2004, exempelvis i EU-förordning nr 854/2004 om offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, eller EU-förordning nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91. Dessa särskilda bestämmelser påverkar dock främst den kontroll som ska bedrivas i specifika fall, inte de generella krav som ställs på kontrollmyndigheter.

I EU-förordning nr 882/2004 ges inte något uttryckligt bemyndigande till medlemsstater att meddela nationella bestämmelser för genomförande eller tillämpning av förordningen. I många fall anges dock att medlemsstaten (eller dess behöriga myndighet) ska se till att den offentliga kontrollen genomförs på ett sätt som överensstämmer med kraven, vilket skapar ett behov och ett utrymme för medlemsstaten vad gäller sättet att uppnå dessa krav eller mål. Det anges även (i artikel 4.3) att medlemsstaten, när den ger andra myndigheter än endast den centrala behöriga myndigheten behörighet att utföra offentlig kontroll, i synnerhet myndigheter på regional och lokal nivå, ska säkerställa en

2016-03-01

Dnr 2016/00753

ändamålsenlig samordning mellan alla berörda behöriga myndigheter. Artiklarna om krav på offentlig kontroll är formulerade på ett sätt som också öppnar för nationella bestämmelser. De är ofta utformade som mål för kontrollen och för den behöriga myndigheten, utan att föreskriva på vilket sätt dessa mål ska uppnås. I vissa fall uppstår därför ett behov av en tydligare beskrivning av hur förordningens krav ska uppnås i praktiken.

Det kan noteras att Jordbruksverkets meddelat föreskrifter om kontroll av djurskydd samt foder och animaliska biprodukter som är tillämpliga på kontroll och kontrollmyndigheter som även omfattas av kraven i kontrollförordningen. I Finland har bestämmelser som motsvarar delar av vad som föreslås och beskrivs i denna PM införts i livsmedelslagen, se nedan.

Även om Livsmedelsverket anser att verket inte är förhindrat från att meddela föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel, bör sådana föreskrifter naturligtvis utformas på ett sådant sätt att de inte upprepar bestämmelserna i kontrollförordningen alternativt begränsar eller förändrar deras räckvidd. Föreskrifter om kontroll bör därför i första hand avse sättet på vilket kraven i kontrollförordningen ska följas av svenska kontrollmyndigheter, snarare än att innehålla bestämmelser som utgör tolkningar av kraven.

Jämförelse med andra områden

I detta avsnitt ges några kortfattade exempel på hur och i vilken utsträckning man på andra närliggande områden har valt att författningsreglera den offentliga kontrollen.

Sverige

Vad gäller miljötillsyn kan nämnas att miljötillsynsförordningen (2011:13), som är tillämplig på all tillsyn enligt miljöbalken, innehåller bl.a. följande bestämmelser. Enligt 6-10 §§ ska en operativ tillsynsmyndighet upprätta en samlad tillsynsplan, grundad på en tillsynsbehovsutredning och register över tillsynsobjekt. Tillsynsplanen ska beskriva myndighetens resursfördelning och hur resurser anpassats till det tillsynsbehov som finns. Enligt 12 § ska en operativ tillsynsmyndighet årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

När det gäller foder och animaliska biprodukter har Jordbruksverket meddelat föreskrifter som innehåller bestämmelser och allmänna råd om offentlig kontroll (SJVFS 2007:21, omtryck SJVFS 2014:7). Enligt 2 kap. 1 § genomförs Jordbruksverkets offentliga kontroll enligt en av verket årligen upprättad kontrollplan I 3 § anges att som grund för planering av kontrollen nästkommande kontrollår ligger risk- och erfarenhetsklassning, en omvärldsanalys och resultat från tidigare utförd offentlig kontroll.

För offentlig kontroll som utförs av andra myndigheter än Jordbruksverket föreskrivs att länsstyrelserna och kommunerna varje år ska fastställa en plan för det kommande verksamhetsårets offentliga kontroll. Planen ska omfatta kontrollens omfattning inklusive planerad provtagning.

Jordbruksverket har även meddelat föreskrifter om offentlig djurskyddskontroll (SJVFS 2008:67). I 5 § anges att en kontrollmyndighet ska ha ett register med uppgifter om de kontrollobjekt som finns inom myndighetens verksamhets-

2016-03-01

Dnr 2016/00753

område. Kontrollmyndigheten ska göra en prioritering av kontrollobjekten inom sitt verksamhetsområde utifrån Jordbruksverkets riktlinjer för riskvärdering. Utfallet av riskvärderingen i form av en riskklass ska dokumenteras och kontroll ska genomföras med denna riskklass som grund (13 §).

En kontrollmyndighet ska varje år fastställa en plan för det kommande verksamhetsårets djurskyddskontroll. I planen ska följande redovisas:

1. En uppföljning och utvärdering av föregående verksamhetsårs djurskyddskontroll, särskilt jämförelse mellan plan och utfall.
2. Vad som krävs, främst i form av personal och ekonomiska resurser, för att myndigheten ska kunna utföra djurskyddskontrollen och en bedömning av om kraven är uppfyllda för kommande år.
3. De eventuella brister som framkommit under 1 och 2 och hur de ska åtgärdas.
4. Den planerade djurskyddskontroll myndigheten avser att utföra under året.
5. För vilka kontrollobjekt länsstyrelsen har en överenskommelse med annan länsstyrelse.

På begäran ska planen enligt första stycket skickas till Jordbruksverket.

I 10 § i Jordbruksverkets föreskrifter anges att utöver vissa krav i djurskyddslagen och EU-förordning nr 882/2004 ska personal som utför offentlig kontroll ha behövlig kompetens inom djurskyddslagstiftningen och bedömning av bristande efterlevnad av djurskyddslagstiftningen.

Finland

I Finland innehåller livsmedelslagen (23/2006) bestämmelser om de kommunala myndigheternas planering av livsmedelstillsynen. Av 48 § framgår att en kommun ska utarbeta en plan för regelbunden livsmedelstillsyn i kommunen (kommunal tillsynsplan) så, att tillsynen motsvarar de allmänna kraven på tillsyn, förebygger hälsofaror och skyddar konsumenterna från ekonomisk förlust. Tillsynsplanen ska åtminstone innehålla följande:

1. definition av innehållet i kontrollerna,
2. kontrollfrekvensen för tillsynsobjekten,
3. provtagning och provundersökning som sker genom kommunens försorg,
4. utvärdering av tillsynsplanens genomförande, samt
5. godkända laboratorier som tillsynen stödjer sig mot.

Den kommunala tillsynsplanen ska beakta det riksomfattande tillsynsprogrammet. Tillsynsplanen ska ses över vid behov, dock minst vart tredje år. Även andra myndigheter såsom Livsmedelssäkerhetsverket och gränsveterinärerna ska utarbeta tillsynsplaner för den livsmedelstillsyn som de ansvarar för.

I 41 § anges att den kommunala myndigheten för livsmedelstillsyn ska utarbeta ett kvalitetssystem som lämpar sig för dess verksamhet, samt upprätthålla och tillämpa detta system. Bestämmelser om krav som gäller kvalitetssystemet finns i artikel 8 i kontrollförordningen.

Vad gäller kompetensförsörjning framgår av 35 § i den finska livsmedelslagen att tillsynsmyndigheterna i sin tjänst eller med stöd av avtal ska ha till sitt förfogande en tillräckligt stor och kvalificerad personal med tillräcklig erfarenhet för en framgångsrik skötsel av tillsynen.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Den tjänsteinnehavare som sköter uppgifter i anslutning till livsmedelstillsynen ska ha för uppgiften lämplig högskoleexamen eller vid behov en sådan behörighet som förutsätts i Europeiska gemenskapens lagstiftning. Artikel 6 i kontrollförordningen innehåller bestämmelser om fortbildning av tjänsteinnehavare som sköter uppgifter i anslutning till livsmedelstillsynen. Närmare bestämmelser om behörighetsvillkor och fortbildning av tjänsteinnehavare kan meddelas genom förordning.

I 46 § i den finska livsmedelslagen anges att Livsmedelssäkerhetsverket ska utarbeta en sådan riksomfattande beredskapsplan för särskilda situationer som avses i artikel 13 i kontrollförordningen. De kommunala tillsynsmyndigheterna ska utarbeta en motsvarande plan för kommunernas del. Närmare bestämmelser om innehållet i och utarbetandet av beredskapsplaner kan meddelas genom förordning.

Behov av styrning genom föreskrifter

Allmänt

Enligt livsmedelslagen bedrivs livsmedelskontrollen, med undantag för kontroll av verksamhet inom försvarsmakten, av Livsmedelsverket, länsstyrelser och kommunala nämnder inom miljö- och hälsoskyddsområdet⁵. Ett sådant system, där uppgifter fördelas mellan en central statlig myndighet, andra statliga myndigheter på regional nivå och kommuner på lokal nivå, finns även på andra områden och kan anses vara väletablerad. Jämfört med system där en enda myndighet, eventuellt genom lokala eller regionala kontor, ansvarar för all kontroll, medför en ansvarsfördelning mellan ett stort antal myndigheter på olika nivåer särskilda utmaningar i fråga om styrning samt likvärdighet och enhetlighet av kontrollen. Styrning kan inte ske genom interna beslut och instruktioner, som kan utfärdas och ändras snabbt, utan måste ske ”mjukt” genom samverkan, vägledning och informationsspridning, eller på ett mer bindande sätt genom lag, förordning och föreskrifter, eller en kombination av dessa. Det faktum att livsmedelskontrollen utförs av flera hundra olika myndigheter, som dessutom varierar kraftigt vad gäller storlek och resurser, leder till att alla dessa myndigheter har bildat sig en egen uppfattning om hur kontrollen ska bedrivas, där varje myndighet även tar hänsyn till sina uppgifter och åtaganden samt förhållanden på andra områden.

Sedan EU:s förordningar om hygien- och kontroll på framför allt livsmedels- och foderområdet trädde i kraft 2004⁶ har Livsmedelsverket som central och samordnande myndighet verkat för en korrekt, likvärdig och effektiv livsmedelskontroll i hela landet. Detta har skett i samverkan med lokala och regionala myndigheter, bl.a. genom information, utbildning, uppföljning och revision. Livsmedelsverket har också publicerat vägledningar och

⁵ Ett antal kommuner har ingått samarbete på bl.a. kontrollområdet genom att bilda kommunalförbund eller en gemensam nämnd, som därmed fått ansvaret för kontrollen.

⁶ EU-förordningarna nr 852/2004, 853/2004, 854/2004 och 882/2004. Dessa förordningar, som tillsammans också kallas hygien- och kontrollpaketet, trädde i kraft år 2004 och började tillämpas 2006. Livsmedelsverket anordnade från 2005 årliga och rikstäckande utbildningar i det nya regelverket.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

kontrollhandböcker på olika områden i syfte att likrikta kontrollen på dessa områden. Sist men inte minst har myndigheters kontrollverksamhet varit föremål för regelbundna revisioner. Den gemensamma nämnaren för dessa olika metoder har varit att de inte har varit bindande för myndigheterna. Verkets styrning av kontrollen genom föreskrifter har varit begränsad till några specifika aspekter, främst rapportering av uppgifter om genomförd kontroll till verket. Både denna rapportering och resultaten från internrevision har följts upp av verket i kontakt med berörda kontrollmyndigheter. I ett antal fall har beslut fattats om föreläggande av enskilda kontrollmyndigheter avseende brister deras planering och utförande av livsmedelskontrollen och deras rapportering om utförd kontroll.

Riksrevisionens kritik

Riksrevisionen publicerade år 2014 en rapport, *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*⁷, där man redovisade slutsatser efter en granskning om staten genomför tillräckliga insatser för att säkerställa att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig. Riksrevisionen konstaterar att Livsmedelsverket endast i begränsad utsträckning använder sig av sin befogenhet att i föreskrifter förtydliga kraven på kontrollmyndigheterna när det gäller hur de ska planera, genomföra och följa upp kontrollverksamheten. Detta trots att avsikten med föreskriftsrätten är att öka möjligheterna att styra kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverket använder sig i stället främst av icke-bindande vägledning som är frivillig för kontrollmyndigheterna att följa. Riksrevisionen menar att avsaknaden av bindande föreskrifter medför att det blir otydligt för kontrollmyndigheterna vilka krav som ställs när det gäller hur de ska bedriva kontrollverksamheten. Otydliga krav gör det även svårare för Livsmedelsverket och länsstyrelserna att bedöma om kontrollmyndigheterna lever upp till kraven eller inte, vilket i sin tur kan göra det svårare att avkräva åtgärder vid problem.

Livsmedelsverket bör enligt Riksrevisionen i större utsträckning använda sig av sin föreskriftsrätt för att förtydliga de krav som kontrollmyndigheterna ska leva upp till. Icke-bindande vägledning bör även fortsättningsvis vara ett komplement till föreskrifter.

FVO:s kritik

Europeiska kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor, FVO⁸, utför revisioner av medlemsstaternas livsmedelskontroll. Revisionerna, som innebär att FVO i landet i fråga besöker både kontrollmyndigheter och livsmedelsföretag, fokuserar ofta på ett specifikt område, t.ex. läkemedelsrester eller kontroll av icke-animaliska livsmedel, men det förekommer även övergripande revisioner av ett lands livsmedelskontroll.

Vad gäller livsmedelskontroll i Sverige har FVO:s vid olika tillfällen påpekat brister som har relevans för de förslag som beskrivs i denna PM. I nedanstående anges några av de slutsatser och rekommendationer som FVO har gjort.

⁷ Riksrevisionen, *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*, RiR 2014:12.

⁸ FVO står för Food and Veterinary Office.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

I maj 2015 besökte FVO Sverige för en revision angående kontrollsystem för fiskeprodukter i Sverige. Med anledning av iakttagelser har kommissionen därefter i skrivelse påpekat brister i kontrollsystemet, däribland i form av otillräcklig kontroll av primärproduktionen (fiskefartyg).

Vid en revision 2014 konstaterades att offentlig provtagning och analys inte utfördes rutinmässigt för att verifiera att livsmedelsföretagens egna kontroller är tillförlitliga, vilket är ett krav enligt artikel 3.1 c i förordning (EG) nr 882/2004.⁹

FVO har uppmärksammat att processer och system inom livsmedelskontrollen i Sverige ännu inte är utformade för att underlätta verifiering av kontrollens effekter. Kontrollanternas begränsade kunskaper om kraven för importerade produkter medför att det är svårt att upptäcka oegentligheter. Avsaknaden av en översikt av resultaten på dessa nivåer gör det svårt för de behöriga myndigheterna att kontrollera importkontrollsystemets effektivitet. Utbildningen av kontrollpersonalen underlättar efterlevnaden av förfarandena och bidrar till att göra gränskontrollstationernas kontroller effektiva. På andra nivåer är dock utbildningen inte inriktad på att se till att veterinärprodukter har importerats korrekt.¹⁰

Vid en revision 2010 rekommenderade FVO att Sverige skulle inrätta förfarande för att säkerställa att beredningsplaner finns på kommunal nivå i enlighet med artikel 4 i EU-förordning nr 882/2004. Vidare rekommenderades Sverige att säkerställa att livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad samt ska genomföras regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i denna förordning i enlighet med artikel 3.1 i EU-förordning nr 882/2004.¹¹

Vid en revision 2012 gjorde FVO följande bedömning. Övervakningsprogram för att kontrollera förekomsten av främmande ämnen i livsmedel var inte riskbaserade och även om en viss dokumentation förekom var denna inte tillräcklig. De offentliga kontrollerna av främmande ämnen var bristfälliga, eftersom den personal som utförde kontrollerna inte hade fått någon utbildning i sådana kontroller. Kontrollernas effektivitet påverkades dessutom negativt av att inspektionsverksamheten avseende främmande ämnen var mycket begränsad på regional och kommunal nivå och av att prover inte togs därför att det saknades provtagningsutrustning, tillräckliga laboratoriearrangemang och instruktioner för provtagning.¹²

Varierande kvalitet i livsmedelskontrollen ett återkommande problem

Även om den nuvarande ansvarsfördelningen för kontrollen på livsmedelsområdet i Sverige kan förklaras utifrån effektivitets- och ändamålsenlighetsskäl, tillämpas EU:s krav på myndigheters kontrollverksamhet på samtliga kontrollmyndigheter utan hänsyn till denna nationella ansvarsfördelning eller myndigheters olika förutsättningar. EU:s

⁹ Rapport 2014.7229 om en revision för att utvärdera systemet för offentlig kontroll gällande säkerheten hos livsmedel av animaliskt ursprung, särskilt kött och köttprodukter.

¹⁰ Rapport 2013-6894 om en revision för att utvärdera de gällande nationella förfarandena för att kontrollera importkontrollsystemets effektivitet.

¹¹ Rapport 2010-8501 om en generell revision (general audit).

¹² Rapport 2012-6280 om en revision för att bedöma kontroller av främmande ämnen i livsmedel.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

regler är därmed en måttstock för hela livsmedelskontrollen, där skillnader i tillämpning och efterlevnad som inte är sakligt grundade i princip inte är önskvärda och kan utgöra tecken på bristande efterlevnad från myndighetens sida.

Utvärdering av livsmedelskontrollen i Sverige under de senaste åren har visat att denna kontroll generellt sett överensstämmer med de krav som ställs på den, även om det kan uppstå brister på specifika områden. Ett återkommande konstaterande är dock att efterlevnaden inom olika aspekter av kontrollen kan variera mellan myndigheter och därmed även att kontrollen i det avseendet inte är likvärdig.

En slutsats som dras i Livsmedelsverkets rapport om Sveriges livsmedelskontroll under 2014¹³ är att det är stor skillnad mellan olika kontrollmyndigheter och kontrollområden. Många myndigheter genomför den kontroll de planerat med kompetent personal. Andra har stora briser i sin planering och utför ingen, eller mycket begränsad kontroll. Av både denna rapport och tidigare erfarenheter framgår att bristande likvärdighet har olika orsaker, vilket är något som behöver beaktas när man verkar för att åstadkomma en varaktig förbättring på denna punkt.

Även Statskontoret har i sin rapport¹⁴ om systemet för avgiftsfinansiering som publicerades juni 2015 pekat på variationer i hur (kommunala) kontrollmyndigheter bedömer behovet av kontroll av livsmedelsanläggningar, utför kontroll i enlighet med behovet och tar betalt genom avgifter. Kommuners arbete med riskklassning av livsmedelsföretag varierar och även nivån på kommunernas timtaxa för kontroll varierar stort. Kommuner utför inte alltid de kontroller som de borde göra enligt riskbedömningen. Statskontoret föreslår bl.a. att Livsmedelsverket ska agera mer aktivt mot kommuner som missköter kontrollen.

Sammantaget visar detta att myndigheters samverkan och Livsmedelsverkets samordning hittills inte varit tillräckliga för att åstadkomma likvärdighet mellan myndigheternas kontroll. Mot denna bakgrund samt med tanke på Riksrevisionens synpunkter anser verket att andra metoder för styrning bör utnyttjas i högre grad än vad som är fallet idag. Föreskrifter om kontroll kan utgöra ett komplement till andra styrningsmetoder som underlättar för kontrollpersonal samt ledning hos kontrollmyndigheter att planera och genomföra kontrollen. När krav på kontrollmyndigheter förtydligas genom föreskrifter kan det också bli enklare att följa upp och bedöma myndighetens efterlevnad både för myndigheten själv och för andra, t.ex. i samband med en revision.

¹³ Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2014, dnr. 2015/00677, s. 10.

¹⁴ Avgifter i livsmedelskontrollen – Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering, Statskontorets publikation 2015:17.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Förslag till nya föreskrifter om kontroll

Flerårig planering av kontrollen

Tillämpliga bestämmelser i kontrollförordningen

Artikel 3.1 i EU-förordning nr 882/2004 innehåller bestämmelser om allmänna skyldigheter för genomförandet av offentliga kontroller. För kontroll av produkter som jämförs med livsmedel har motsvarande bestämmelser införts i 3 c § i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

Medlemsstaterna ska se till att riskbaserad offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i denna förordning. Man ska därvid ta hänsyn till bl.a. följande:

- a) Klarlagda risker i samband med djur, foder eller livsmedel, foder- eller livsmedelsföretag, användningen av foder, livsmedel eller processer, material, substanser, aktiviteter eller verksamheter som kan påverka livsmedelssäkerheten.
- b) Livsmedelsföretagarens tidigare resultat i fråga om efterlevnad av livsmedelslagstiftningen.
- c) Tillförlitligheten hos eventuella egna kontroller som redan blivit genomförda.
- d) Information som kan tyda på bristande efterlevnad.

Vidare framgår av artikel 4 i EU-förordning nr 882/2004 att de behöriga kontrollmyndigheterna ska se till att den offentliga kontrollen av levande djur, foder och livsmedel i alla led av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan och av användningen av foder är effektiv och ändamålsenlig.

Bedömning av efterlevnaden

I den nationella kontrollplanen (NKP) för Sverige framgår sedan flera år tillbaka att en flerårig planering av kontrollen behövs. En bedömning av efterlevnaden på denna punkt ger vid handen att föreskrifter kan vara nödvändiga för att förmå alla myndigheter att planera sin kontroll så att den har förutsättningar för att vara riskbaserad och utförs så ofta som är lämpligt.

Av Livsmedelsverkets rapport *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2014 - resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter* framgår att de reviderade myndigheternas planeringar inte alltid var riskbaserade och att planeringen ofta inte följdes. Många gånger saknades också en planering av vilken kontrollmetod som var lämpligast vid en viss typ av kontroll. Provtagning användes till exempel nästan enbart i samband med en anmälan om misstänkt matförgiftning. Tre länsstyrelser utförde inte riskbaserad kontroll i tillräcklig omfattning och några kommuner utförde ingen, eller en mycket begränsad, kontroll, särskilt på dricksvattenområdet.

Enligt rapporten saknade länsstyrelserna fullständiga register över primärproducenterna, vilket gjorde det svårt att uppskatta personal- och kompetensbehov. Det omöjliggjorde också ett riskbaserat urval i kontrollplaneringen. Ett nytt länsstyrelsegemensamt datasystem för registrering, riskuttag och rapportering av resultat från kontrollen i primärproduktionen togs i drift 2014 och förväntas förbättra resultaten framöver.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Vad verket vill uppnå

Livsmedelsverket har med hjälp av kontrollhandböcker, mallar och utbildningar gett stöd till kontrollmyndigheter i sin planering av kontrollen. Även om verket nu lämnar förslag till föreskrifter, är de mål som ska uppnås oförändrade: Verket vill åstadkomma en utveckling som leder till att alla kontrollmyndigheter bedriver en riskbaserad, ändamålsenlig och effektiv kontroll. Detta innebär att myndigheterna har en flerårig plan för kontrollen där man bedömer behovet av kontroll utifrån klarlagda risker, erfarenhet från tidigare kontroller och annan relevant information. Myndigheterna har tillgång till de uppgifter som behövs för att göra en sådan bedömning. Även kontroll på områden där det redan finns detaljerade (EU-)bestämmelser om vad som ska kontrolleras tas med i myndighetens bedömning och plan för kontrollen. Myndigheterna gör prioriteringar och val i sin kontroll baserad på sin behovsbedömning. Myndigheterna bedriver sedan kontroll i enlighet med kontrollplanen och följer upp avvikelser. Alla relevanta kontrollområden bör tas upp i planen¹⁵ och en eventuell kontrollskuld¹⁶ för enskilda anläggningar bör åtgärdas inom maximalt två år. Kontrollmyndigheterna bör ha en lägsta tänkbar kontrollfrekvens för varje objekt, nu satt till en kontroll vart tredje år i den fleråriga nationella planen för kontrollen i livsmedelskedjan (NKP).

Provtagning och analys används bl.a. för att jämföra förekomst mot fastställda gränsvärden eller kriterier, verifiera företagets egen provtagning, verifiera företagets märkning och för att utreda matförgiftningar. Kontrollmetoden provtagning används i mycket blygsam utsträckning i den offentliga livsmedelskontrollen, vilket bland annat tas upp i flera FVO-rekommendationer.

Av den fleråriga nationella kontrollplanen framgår att Livsmedelsverket anser att denna provtagning och analys är en kontrollmetod som med fördel kan användas i större utsträckning. Provtagning och analys bör därför redovisas särskilt i kontrollplanen. För att ge extra stöd till kontrollmyndigheterna har en särskild kontrollhandbok om provtagning tagits fram. Om det vid uppföljningar av kontrollen visar sig att de nu föreslagna bestämmelserna inte lett till önskvärd utveckling, kan verket i ett nästa steg överväga föreskrifter som mer precist anger i vilken omfattning provtagning ska utföras samt eventuellt föreskriva obligatoriskt deltagande i av Livsmedelsverket samordnade nationella provtagningsprojekt.

Verkets förslag

En flerårig planering av kontrollen behövs för att myndigheterna ska kunna utföra riskbaserad offentlig kontroll regelbundet och så ofta som är lämpligt, se art 3.1 i EU-förordning nr 882/2004. Riksrevisionen pekar ut detta som ett område som med fördel kan bli föremål för föreskrifter. Livsmedelsverket föreslår därför föreskrifter om myndigheters plan för livsmedelkontroll.

¹⁵ Se Livsmedelsverkets kontrollhandbok - utföra offentlig livsmedelskontroll, fördjupning kontrollområden.

¹⁶ Med kontrollskuld menas en situation där myndigheten har bedömt att ordinarie kontroll av en verksamhet eller anläggning bör uppgå till ett visst antal timmar, för vilka livsmedelsföretagaren betalt årlig kontrollavgift, och där myndigheten inte bedrivit kontroll i erforderlig utsträckning.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Kontrollmyndigheten ska årligen fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll. Planen ska avse en period om tre år och omfatta samtliga områden som myndigheten ansvarar för.

Av planen ska framgå

- 1. en bedömning i enlighet med vad som anges i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 882/2004 eller 3 c § dessa föreskrifter av behovet av livsmedelskontroll inom myndighetens ansvarsområde,*
- 2. myndighetens prioriteringar för varje år vad gäller kontroll av anläggningar, anläggningstyper, varor, varuslag eller områden för kontroll,*
- 3. hur myndigheten avser att använda olika kontrollmetoder, särskilt provtagning och analys,*
- 4. de personella, ekonomiska och andra resurser som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter,*
- 5. hur inriktning, mål och prioriteringar i Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan har beaktats, och*
- 6. hur myndighetens utvärderingar av genomförd kontroll har beaktats.*

Planen ska uppdateras vid behov.

Verifiering av effekterna av kontrollen

Tillämpliga bestämmelser i kontrollförordningen

Artikel 8 i EU-förordning nr 882/2004 innehåller bestämmelser om förfaranden för kontroll och verifiering. De behöriga myndigheterna ska ha inrättat förfaranden för att:

- a) verifiera att den offentliga kontroll som de utför är effektiv, och
- b) se till att korrigerande åtgärder vidtas vid behov och att den dokumentation som avses i punkt 1 hålls uppdaterad på lämpligt sätt.

I artikel 4 i EU-förordning nr 882/2004 anges krav på kontrollen som förutsätter att kontrollens effekt verifieras. De behöriga myndigheterna ska t.ex. se till att den offentliga kontrollen i alla led av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan är effektiv och ändamålsenlig. De behöriga myndigheterna ska också utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner och ska med beaktande av resultaten vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de uppfyller målen i denna förordning. Dessa revisioner ska bli föremål för oberoende granskning och genomföras på ett sätt som tillåter insyn.

Bedömning av efterlevnaden

En av de vanligaste bristerna som påtalas vid revision av kontrollmyndigheter är att myndigheterna inte verifierar/följer upp sin kontrollers effekt. Krav på att myndigheter ska verifiera sin kontrollers effekt finns i kontrollförordningens artikel 8.3. Dock har det varit oklart för myndigheterna hur denna verifiering ska utföras i praktiken.

Av Livsmedelsverkets rapport *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2014 - resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter* framgår att över hälften av de reviderade myndigheterna hade en otillräcklig uppföljning av sin kontrollverksamhet, vilket liknar

2016-03-01

Dnr 2016/00753

resultaten för 2013 och 2012. Ofta saknades en uppföljning av att företagen fått den kontrolltid de hade betalat för och att avvikelser som hade noterats vid en kontroll hade åtgärdats av företagen. Revisionerna visade också att de myndigheter som hade ett fungerande uppföljningssystem oftare hade en väl fungerande verksamhet i övrigt.

Även FVO, Europeiska kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor, har vid en revision i Sverige noterat brister på detta område och uppmanat Sverige att bygga på systemen för övervakning och verifiering av kontrollernas effekt och att sprida dessa system till alla behöriga myndigheter.¹⁷

Livsmedelsverket har i mars 2015 publicerat en kontrollhandbok, ett vägledande dokument om vad som avses med verifiering av kontrollens effekt och hur det kan utföras i praktiken¹⁸. Eftersom det inte har funnits något vägledande dokument tidigare vet verket inte i vilken utsträckning myndigheterna kommer att använda det som nyligen har publicerats.

Vad verket vill uppnå

Livsmedelsverket har i kontrollhandboken beskrivit hur verifiering av kontrollens effekt kan ske. Kontrollmyndigheten har en systematisk verifiering av hur genomförd kontroll förhåller sig till uppsatta mål, planerade aktiviteter och arbetssätt. Myndigheten har rutiner för att försäkra sig att personalen bedriver kontroll och hur den kontrollen görs. Utförs de kontroller som planerats och följs rutiner och arbetssätt? Myndigheten ska även verifiera om den kontroll som bedrivs motsvarar det kontrollbehov som faktiskt finns. Upptäcks avvikelser i kontrollen, förmås företagare att korrigera avvikelserna, uppnås målen med verksamheten och bidrar dessa mål till att lagstiftningen följs?

Verkets förslag

Livsmedelsverket föreslår föreskrifter som innebär att kontrollmyndigheterna ska vidta åtgärder för en systematisk verifiering av kontrollens effekt. Ett krav på systematisk uppföljning och utvärdering av kontrollen kan även förenkla bedömningen om en myndighet uppnår lagstiftningens krav.

Kontrollmyndigheten ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll. Vid utvärderingar ska myndigheten särskilt beakta resultaten av kontrollen i förhållande till den tidigare planeringen.

Kompetensförsörjning

Tillämpliga bestämmelser i kontrollförordningen

Artikel 4 i EU-förordning nr 882/2004 anger följande om utseende av behöriga myndigheter och verksamhetskriterier.

Medlemsstaterna ska utse de behöriga myndigheter som ansvarar för de mål och den offentliga kontroll som anges i denna förordning. De behöriga

¹⁷ Se FVO:s rekommendation 2010-8723-1.

¹⁸ Kontrollhandbok - planera, leda och följa upp offentlig livsmedelskontroll, fördjupning – Verifiering av den offentliga kontrollens effekt.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

myndigheterna ska se till att de har, eller har tillgång till, lämplig laboratoriekapacitet för provning och tillräckligt stor, för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal, så att offentliga kontroller och därmed förbundna uppgifter kan utföras ändamålsenligt och effektivt.

När en medlemsstat ger en annan myndighet eller andra myndigheter än den centrala behöriga myndigheten behörighet att utföra offentlig kontroll, i synnerhet myndigheter på regional eller lokal nivå, ska en effektiv och ändamålsenlig samordning mellan alla berörda behöriga myndigheter säkerställas, inbegripet, i förekommande fall, på miljö- och hälsoskyddsområdet.

Artikel 6 i EU-förordning nr 882/2004 innehåller krav som myndigheter ska ställa på personal som utför offentlig kontroll. Den behöriga myndigheten ska se till att samtlig personal som utför offentlig kontroll

- a) får utbildning som är lämplig för deras kompetensområde och som gör att de med erforderlig kompetens kan utföra sina uppgifter och utföra offentlig kontroll på ett enhetligt sätt,
- b) håller sig uppdaterade på sina respektive kompetensområden och vid behov får regelbunden vidareutbildning, och
- c) kan samarbeta över kompetensområden.

Kapitel I i bilaga II till EU-förordning nr 882/2004 innehåller en förteckning över ämnesområden som ska ingå i en utbildning av kontrollpersonal.

Bedömning av efterlevnaden

En av de vanligaste bristerna som påtalas vid revision av kontrollmyndigheter är att myndigheterna brister i kontrollförordningens krav i artikel 4.2 c som säger att behöriga myndigheter ska se till att de har tillräckligt stor, för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal, så att offentliga kontroller och därmed förbundna uppgifter kan utföras ändamålsenligt och effektivt.

En tredjedel av kommunerna hade inte kartlagt sitt kompetensbehov och en fjärdedel saknade rutiner för att upprätthålla eller höja kompetensen, enligt rapport från revisionsverksamheten under 2014.

Av Livsmedelsverkets rapport *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2014 - resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter* framgår att 14 myndigheter (av totalt 55 där detta område granskades) inte hade tillräckligt med personal i förhållande till deras kontrolluppdrag, medan fyra myndigheter saknade aktuell behovsinventering vad gäller personal. Vidare framgår att nästan hälften av myndigheterna hade en avvikelse på området kompetens vilket var en försämring i jämförelse med tidigare år. Många myndigheter hade inte kartlagt kompetensbehovet och var inte medvetna om vilken kompetens som behövdes eller saknade kompetensförsörjningsplan eller rutiner för hur befintlig kompetens skulle upprätthållas. Vid fyra kommuner och tre länsstyrelser identifierades kompetensbrist då en kontroll utfördes.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Myndigheters ledning av den offentliga kontrollen bör präglas av ett systematiskt kvalitetsarbete. Att ledningen säkerställer att personal har rätt kompetens för sina uppgifter utgör en del av ett sådant ledningssystem.

Vad verket vill uppnå

Livsmedelsverket har i handboken om att planera, leda och följa upp livsmedelskontrollen¹⁹ beskrivit hur myndigheter kan planera sin kompetensförsörjning, t.ex. med hjälp en s.k. GAP-analys. Kontrollmyndigheten ska ha tillgång till tillräckligt med personal som har den kompetens som behövs för kontrollen. Myndigheten vet om den har personal i rätt mängd och med erforderlig kompetens. Om resurser eller kompetens är otillräckliga har myndigheten en plan för att komma till rätta med bristen. Myndigheten ska därför ta fram en plan för utbildning och fortbildning som bygger på verksamhetens mål och en kartläggning och analys av personalens individuella kompetens. En plan för kompetensförsörjning bör även innehålla planering av personalens kompetensutveckling. Myndigheten bör följa upp att planen följs och att den uppdateras vid behov.

Verkets förslag

Livsmedelsverket föreslår att det införs föreskrifter som tydliggör kraven med avseende på kompetensförsörjning. Med tanke på den relativt detaljerade förteckningen i bilaga II till EU-förordning nr 882/2004 med ämnesområden för utbildning av kontrollpersonal är det inte lämpligt eller nödvändigt att ange i detalj t.ex. vilka kunskaper en inspektör behöver ha för att kunna utföra livsmedelskontroll, utan det ska framgå av kompetensförsörjningsplanen hur kontrollmyndigheten följer de generella kraven på personalresurser och kompetens efterlevs på ett för myndigheten specifikt sätt, med hänsyn taget till de kontrollobjekt som kontrollmyndigheten har.

Bestämmelser om kontrollmyndigheters kompetensförsörjning finns i artikel 6 i förordning (EG) nr 882/2004.

Kontrollmyndigheten ska upprätta en plan för kompetensförsörjning (kompetensförsörjningsplan). Av kompetensförsörjningsplanen ska framgå

- 1. den kompetens som myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter,*
- 2. den kompetens som finns hos myndighetens personal samt andra personer som bedriver kontrollverksamhet för myndigheten,*
- 3. behovet av kompetensutveckling hos personalen, och*
- 4. hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning.*

Kompetensförsörjningsplanen ska hållas uppdaterad.

Beredskap

Tillämpliga bestämmelser i kontrollförordningen och nationell lagstiftning

Av artikel 4.2 f i EU-förordning nr 882/2004 framgår att de behöriga myndigheterna ska se till att de har beredskapsplaner och är beredda att

¹⁹ Kontrollhandbok - planera, leda och följa upp offentlig livsmedelskontroll, fördjupning: kompetens.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

genomföra sådana planer i nödsituationer. Även artikel 13 innehåller bestämmelser om beredskapsplaner för foder och livsmedel, som framför allt gäller medlemsstaternas skyldighet att upprätta beredskapsplaner för åtgärder som omedelbart ska vidtas om foder eller livsmedel visar sig utgöra en allvarlig risk för människor eller djur.

I 3 d § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) anges för produkter som jämföras med livsmedel att en kontrollmyndighet ska upprätta beredskapsplaner och vara beredd att genomföra sådana planer i nödsituationer.

Bedömning av efterlevnaden

En vanlig brist som påtalas vid revision av kontrollmyndigheter är att de saknar eller har otillräckliga beredskapsplaner för att hantera kriser rörande säkerhet hos livsmedel inklusive dricksvatten.

Livsmedelsverket har publicerat en mall samt annat stödmaterial om beredskapsplaner och andelen avvikelser på område minskade under 2014. Av Livsmedelsverkets rapport *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2014 - resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter* framgår att området beredskap granskades i revision sammanlagt 122 gånger under 2012-2014, och att avvikelse konstaterades i 57 fall. Andelen avvikelser vid reviderade myndigheter inom beredskapsområdet minskade under 2014, men ett stort antal myndigheter saknar fortfarande en beredskapsplan för livsmedel och dricksvatten.

Anledningen till att vissa myndigheter saknar ändamålsenliga beredskapsplaner är inte känd. Det kan röra sig om att de inte känner till lagkravet, inte förstår lagkravet, inte känner till Livsmedelsverkets stödmaterial eller andra orsaker.

Vad verket vill uppnå

Kontrollmyndigheten har en beredskapsplan, som uppdateras vid behov. Beredskapsplanen innehåller tydliga instruktioner för hur extraordinära och allvarliga händelser ska hanteras. Kontrollmyndigheten har testat eller utvärderat beredskapsplanens ändamålsenlighet. Beredskapsplanen kan vara ett fristående dokument men det är även tänkbart att kontrollmyndigheter upprättar den som en del av en beredskapsplan som även täcker andra områden. På samma sätt kan resultaten av risk- och sårbarhetsanalyser som utförs av andra skäl i tillämpliga delar även ligga till grund för beredskapsplaner på livsmedelsområdet.²⁰

Verkets förslag

Verket föreslår föreskrifter som förtydligar hur kraven på beredskapsplan i kontrollförordningen ska tillämpas hos de enskilda myndigheterna. Införandet av sådana föreskrifter underlättar även bedömningen av om en myndighet uppnår kraven eller inte.

Bestämmelser om kontrollmyndigheters beredskapsplan finns i artikel 4.2 f i förordning (EG) nr 882/2004 och 3 d § dessa föreskrifter.

²⁰ Till exempel de risk- och sårbarhetsanalyser som utförs i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap eller lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Av myndighetens beredskapsplan för nödsituationer på livsmedelsområdet ska framgå

- 1. i vilka nödsituationer beredskapsplanen är tillämplig,*
- 2. organisation och ansvarsfördelning när beredskapsplanen är tillämplig,*
- 3. rutiner för handläggning och annat arbete i nödsituationer,*
- 4. hur myndigheten säkerställer tillgång till den personalstyrka och den kompetens som den behöver i nödsituationer,*
- 5. vilka funktioner inom myndigheten och andra organisationer som ska kontaktas i nödsituationer samt deras aktuella kontaktuppgifter,*
- 6. hur myndigheten informerar och kan kontaktas av allmänheten när detta behövs av hälso- eller säkerhetsskäl,*
- 7. myndighetens rutiner för att säkerställa att uppgifterna i beredskapsplanen är aktuella, och*
- 8. hur myndigheten testar och utvärderar om beredskapsplanen är ändamålsenlig.*

Myndigheten ska regelbundet och vid behov uppdatera beredskapsplanen.

Översyn av EU-förordning nr 882/2004

Sedan 2012 pågår en översyn av det EU-gemensamma regelverket för kontroll av framför allt livsmedel och foder som idag finns i EU-förordning nr 882/2004. EU:s medlemsstater har vid förhandlingar försökt att enas kring ändringar och en ny förordning. En beskrivning av översynen på kontrollområdet och förslaget till ny förordning finns i Regeringskansliets faktapromemoria Förordning om offentlig kontroll (2012/13:FPM115). Förhandlingarna har i skrivande stund kommit i en slutfas och förordningen förväntas bli antagen under 2016.

Även om den nya kontrollförordningen ännu inte har antagits, kan man mot bakgrund av de förhandlingar som redan ägt rum göra vissa preliminära bedömningar i fråga om eventuella ändringar som berör de förslag som behandlas i denna promemoria.

Inledningsvis kan sägas att den nya kontrollförordningen får ett bredare tillämpningsområde. Förutom kontroll av livsmedel, foder och de aspekter av djurhälsa och djurskydd som omfattas idag av EU-förordning nr 882/2004 kommer bl.a. kontroll på områdena växtskadegörare, växtförökningsmaterial och växtskyddsmedel att regleras genom de nya gemensamma reglerna. Denna förändring medför vissa konsekvenser vad gäller samordning av kontrollen mellan de olika sakområden, t.ex. framtagande av fleråriga nationella kontrollplaner. Däremot verkar det som att de allmänna eller grundläggande krav som ställs på kontrollen och på behöriga myndigheter, som idag framför allt finns i artiklarna 3-13 i EU-förordning nr 882/2004, i stort kommer att finnas kvar även i den nya förordningen.

I förhandlingarna om förslaget till ny förordning har det funnits diskussioner om kravet att den behöriga myndigheten ska ha förfaranden för att verifiera

2016-03-01

Dnr 2016/00753

kontrollen och andra offentliga aktiviteter. En fråga som har diskuterats är om dessa förfaranden ska ha till uttryckligt syfte att verifiera om kontrollen och andra aktiviteter är enhetliga och effektiva, såsom är fallet idag.

I förhandlingarna diskuteras om det utöver den riskbaserade och regelbundna kontrollen motsvarande artikel 3.1 i EU-förordning nr 882/2004, även ska finnas krav på kontroll med avseende på eventuella uppsåtliga brott mot regelverket genom vilseledande och bedrägligt beteende.

I förhandlingarna har angetts att reglerna i den nya kontrollförordningen skulle kunna bli tillämpliga på kontroll av de olika aktörer ("operators") på vilka livsmedelslagstiftningen är tillämpliga, inte endast livsmedelsföretagare. En sådan ändring skulle kunna uppfattas som att även kontroll av privatpersoners utsläppande på marknaden av livsmedel ska planeras i enlighet med reglerna i den nya förordningen.

Vad gäller utförandet av offentliga kontrollen har det diskuterats något ändrade regler om möjlighet till avsteg från principen om att kontroll ska ske utan förvarning. Vid distansförsäljning av livsmedel (exempelvis genom en hemsida) har det föreslagits en bestämmelse som ger myndigheter möjlighet att anonymt beställa varor i kontrollsyfte.

Avslutningsvis kan nämnas att den nya kontrollförordningen på samma sätt som är fallet idag kommer att innehålla bestämmelser om finansiering av den offentliga kontrollen. De bestämmelser som föreslås är relativt omfattande och detaljerade. En preliminär bedömning är att grunden för ett system med avgiftsfinansierad kontroll kommer att finnas kvar, men att vissa bestämmelser som har diskuterats, t.ex. om exakta belopp för beräkning av avgifter för vissa former av kontroll, eventuellt kan föranleda ändringar i det nationella regelverket.

Sammantaget kan sägas att det i skrivande stund ännu inte är klart hur De kommande, nya EU-regler för offentlig kontroll kommer att påverka livsmedelskontrollen. De förslag som hittills diskuterats inom EU bedöms dock, i den mån de kommer att finnas kvar när en ny förordning träder i kraft, inte påverka de föreskriftsförslag som beskrivs i denna remiss.

Konsekvensbeskrivning

Beskrivning av problemet och vad vill vi uppnå

Såsom beskrivits ovan utförs livsmedelskontrollen i Sverige av ett stort antal myndigheter på lokal, regional och nationell nivå, vilket har som följd att det uppstår skillnader mellan myndigheter i hur man tillämpar eller följer det regelverk som ligger till grund för denna kontroll. På vissa områden har det visat sig att dessa skillnader inte är av tillfällig karaktär och att de kan anses leda till att livsmedelskontrollen inte alltid är likvärdig över hela landet. Syftet med de föreslagna föreskrifterna är att ange på ett mer precist sätt hur kontrollmyndigheterna ska uppfylla de krav som ställs på dem. De föreslagna bestämmelserna tydliggör att kontrollmyndigheter behöver arbeta systematiskt med planering och uppföljning av deras kontrollverksamhet och även behöver planera sin kompetensförsörjning och sin beredskap i krissituationer.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Det bör betonas att Livsmedelsverkets förslag inte medför några krav som är obekanta för kontrollmyndigheterna. EU-förordning nr 882/2004 har gällt i cirka tio år och har hos många kommuner lett till rutiner, system och planer som överensstämmer med det som anges i dessa föreskrifter. Syftet med föreskrifterna är främst att skapa större tydlighet om hur kraven i denna förordning ska uppnås, vilket främst gynnar de myndigheter som ännu inte riktigt når upp till de krav som ställs. Mot denna bakgrund är det svårt att beskriva förslagets konsekvenser på ett övergripande sätt. Hos en hel del lokala och regionala myndigheter kommer förslagen inte att leda till några större ändringar i hur de bedriver sin kontrollverksamhet.

Alternativa lösningar och effekterna av en utebliven reglering

Det förslag som lämnas nu utgår från att kontrollmyndigheterna behåller det ansvar för livsmedelskontroll som de har idag. Ett alternativ till förslaget vore att ändra den ansvarsfördelningen. Bristande likvärdighet på lokal nivå skulle t.ex. kunna åtgärdas genom att föra över kontrollen till central, nationell nivå. Detta är dock en ändring som går betydligt längre än förevarande förslag och som skulle leda till ingripande ändringar i livsmedelskontrollen och väsentliga konsekvenser för de kommuner som ansvarar för den lokala kontrollen idag. Livsmedelsverket anser inte att det finns stöd för att förorda en sådan ändring i ansvarsfördelningen. Resultat från revisioner och granskningar av livsmedelskontrollen i Sverige har inte visat att den generellt sett präglas av stora brister. Den likvärdighet inom livsmedelskontrollen som verket vill uppnå och som idag kan saknas i vissa avseenden, beror snarare på en stor del av kontrollmyndigheterna visserligen uppfyller de krav som ställs på dem, men att det också finns en del som i vissa avseenden inte gör det. Livsmedelsverket bedömer att denna variation mellan myndigheter i fråga om efterlevnad kan åtgärdas mer effektivt genom en tydligare styrning än genom att ändra i den generella ansvarsfördelningen. En sådan ändring skulle dessutom inte kunna genomföras av Livsmedelsverket utan förutsätter ändringar i livsmedelslagen och -förordningen.

Ett annat alternativ vore att inte föreslå några ändringar i kontrollföreskrifter och istället förstärka det stöd som verket på olika sätt ger till andra kontrollmyndigheter i syfte att åstadkomma en korrekt, effektiv och likvärdig kontroll över hela landet. Livsmedelsverket anser dock att erfarenhet och utvärdering av livsmedelskontrollen under de senaste åren har visat att utbildningar, vägledning, revisioner och annat stöd till lokala kontrollmyndigheter visserligen bidrar positivt till livsmedelskontrollen generellt, men att det inte är tillräckligt för att eliminera skillnaderna mellan myndigheter. Livsmedelsverket är positivt till att bibehålla och utveckla det stöd som ges eller kan ges till kontrollmyndigheter, men anser att detta ska göras i kombination med en ökad styrning istället för att vara ett alternativ till det. Att fortsätta som nu utan några ändringar, när verket, branschorganisationer och bl.a. FVO och Riksrevisionen ser brister i den svenska livsmedelskontrollen, framstår som ett klart sämre alternativ.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De föreslagna föreskrifterna om livsmedelkontroll riktar sig endast till kontrollmyndigheter inom livsmedelssektorn. Varken livsmedelsföretag eller konsumenter påverkas direkt av förslagen.

De kontrollmyndigheter som har att tillämpa de föreslagna bestämmelserna består av kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnder, länsstyrelser och Livsmedelsverket, samt generalläkaren inom Försvarmaken. Antalet kommunala myndigheter uppgår till cirka 240, vilket beror på att en del kommuner har inlett ett samarbete. Vidare finns det 21 länsstyrelser.

Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Enligt 30 § livsmedelsförordningen (2006:813) får Livsmedelsverket meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivas. Vidare får Livsmedelsverket enligt 40 § meddela närmare föreskrifter för verkställighet av bestämmelser i livsmedelslagen och -förordningen.

Kostnadsmissiga och andra konsekvenser av regleringen och jämförelse med regleringsalternativen***Generella konsekvenser***

Såsom redan angetts bedöms likvärdigheten av livsmedelkontrollen i landet öka när kommuner mer systematiskt planerar och följer upp sin kontrollverksamhet och personalens kompetens. Kvaliteten i kontrollen kan komma att öka, särskilt mot bakgrund av förslaget om kravet på kompetensförsörjningsplan. Kompetensförsörjning kan initialt leda till högre kostnader i vissa kommuner för rekrytering och utbildning men torde även leda till ökad rättssäkerhet och tydlighet vid kontroll och myndighetsutövning och därmed sänkta kostnader i de kommuner där det finns förbättringspotential. Hantering av bristfällig kontroll och dess konsekvenser i olika former kräver idag en del administrativa resurser från Livsmedelsverket och andra aktörer.

Kostnaderna för samhället torde minska, t.ex. kan kostnader för livsmedelsburna utbrott eller oväntade allergiska reaktioner minska när likvärdighet och kvalitet i kontrollen förbättras och dessa risker upptäcks och åtgärdas på ett mer systematiskt sätt. Även krav på beredskapsplan bidrar till att minska spridningen och konsekvenserna av händelser som utgör en risk mot hälsa och säkerhet.

Konsekvenser för lokala och regionala kontrollmyndigheter

Mer precisa krav kommer ställas på kontrollmyndigheter att systematiskt planera och utvärdera kontrollen. För de myndigheter som ännu inte har sådana system kan detta leda till ökade kostnader. Livsmedelsverket bedömer dock att det framför allt rör sig om en övergångskostnad i samband med att rutiner och planer upprättas. Förslagen bedöms inte leda till att myndigheter behöver anskaffa nya eller anpassa befintliga IT- och datasystem. I fortsättningen kommer myndigheten att kunna arbeta inom ramen för de

2016-03-01

Dnr 2016/00753

upprättade planerna och rutinerna. På längre sikt torde myndigheten gynnas av en tydlig struktur för planering och utvärdering.

Kraven i dessa förslag om att upprätta planer m.m. avser endast myndigheternas verksamhet med livsmedelskontroll. Det finns dock inget som förhindrar att en myndighet väljer att integrera sin planering med motsvarande arbete på andra kontrollområden, till exempel foder eller djurskydd.

Genomförandet av kontrollen kommer inte nödvändigtvis blir mer eller mindre tidskrävande, även om en tydligare planering och god kompetens hos personal normalt bör leda till effektivisering. Den största konsekvensen bedöms dock ligga i att kontroll genomförs på ett mer enhetligt sätt. Det kommer också att vara lättare för myndigheten och företag att jämföra hur kontrollen i liknande situationer bedrivs av olika kontrollmyndigheter, vilket kan bidra till s.k. benchmarking inom kontrollen.

Kontrollmyndigheternas rapportering till Livsmedelsverket kommer att underlättas av att kontrollen planeras och följs upp på ett systematiskt sätt. Även här kommer det att bli lättare att jämföra kontrollmyndigheter.

Vad gäller kontrollavgifter och andra ekonomiska konsekvenser för kommunerna kommer konsekvenserna att variera mellan myndigheter. I kommuner där timtaxan är relativt låg kan en tydligare styrning av kontrollen leda till att taxan höjs för att bättre spegla kontrollens faktiska kostnader. Vidare kan även kraven på kompetensförsörjningsplan leda till högre personalkostnader, vilket i sin tur kan påverka kommunens taxa. I allmänhet borde dock en mer systematiserad planering av kontroll leda till effektivisering och kostnadsänkning. Bättre planering bör tillsammans med förbättrad kompetens kunna leda till att olika kontrollmetoder kan genomföras snabbare av personalen.

Konsekvenser för slutkonsumenter

Förslagen kan ha en gynnsam effekt på livsmedlens beskaffenhet och på livsmedelssäkerheten, då en mer systematisk och likvärdig kontroll samt en högre kompetens bland kontrollpersonal bidrar till att minska risken för livsmedel som inte är säkra eller inte håller den utlovade kvaliteten.

Vad gäller utbud och prissättning av livsmedel kan förslagen bidra till förekomsten av felaktig eller oseriös marknadsföring samt utbudet av osäkra oseriösa produkter minskar.

Kontrollmyndigheternas beredskapsplaner kan leda till att konsumenterna snabbare nås av relevant information om säkerheten hos de livsmedelsföretag där man har köpt eller konsumerat livsmedel eller är på väg att göra det. Att ha en uppdaterad beredskapsplan möjliggör också att rätt insatser snabbare kan sättas in och få avsedd effekt.

Konsekvenser för Livsmedelsverket

Samordning av kontrollen med andra kontrollmyndigheter kommer att förenklas om det finns ett mer enhetligt och gemensamt system för planering.

Övervakning och uppföljning av kontrollen kommer att underlättas när allt fler myndigheter börjar tillämpa ett system för verifiering av kontrollens effekt. När

2016-03-01

Dnr 2016/00753

mer precisa krav införs kan det vid revision och insamling av uppgifter om kontrollen bli enklare att bedöma om ett krav är uppfyllt eller ej, vilket i sin tur kan framkalla en mer stringent hantering av avvikelser från verkets sida.

Livsmedelsverkets rapportering till och dialog med kommissionen (FVO) om livsmedelskontrollen i Sverige kommer att underlättas av kontrollmyndigheternas systematiska planering, kompetensförsörjning och utvärdering av kontrollverksamheten.

Vad gäller kostnader för verket är konsekvenserna svåra att överblicka. Kostnader för uppföljning och åtgärder vid bristande efterlevnad kan komma att öka. En preliminär bedömning ger vid handen att förslagen inte medför någon stor förändring i verkets kostnader jämfört med idag.

Konsekvenser för livsmedelsföretagen

Företag och branscher som berörs av förslaget

Det finns strax under 90 000 registrerade eller godkända livsmedelsanläggningar i Sverige. Förslaget innebär ändrade regler för kontrollmyndigheter inom livsmedelssektorn och riktar sig inte till företag. Eftersom förslagen inte förändrar de regler som är tillämpliga på livsmedelsföretag berörs företagen inte direkt av förslaget. Förslaget kan möjligen påverka dem indirekt och på lokal nivå genom förändringar i livsmedelskontroll hos vissa av landets kontrollmyndigheter. Denna möjlighet till indirekt påverkan gäller i så fall för samtliga branscher inom livsmedelssektorn.

Tidsåtgång och administrativa kostnader

Förslagen bedöms kunna medföra ändringar i den kontroll som bedrivs hos vissa livsmedelsföretag. Företagens administrativa börda borde inte förändras strukturellt. Dock är det möjligt att livsmedelsföretag som är etablerade på olika platser i landet upplever positiva effekter av en mer likvärdig kontroll över landet, som bland annat ger företagen möjlighet att bemöta resultaten från kontrollen på ett mer standardiserat sätt. En förbättrad kompetensförsörjning kan leda till att kontrollpersonal inte ställer onödiga krav, vilket torde gynna livsmedelsföretagen. Det är dock även möjligt att andra arbetssätt och en bättre kompetensförsörjning leder till mer kvalificerade bedömningar i kontrollen hos vissa myndigheter, vilket initialt kan vara svårare för livsmedelsföretag att bemöta.

Andra kostnader och förändringar i verksamheten

Vad gäller avgifter och andra ekonomiska konsekvenser bedöms även kontrollmyndigheters avgifter kunna bli mer enhetliga till följd av förslagen. Avgifter ska spegla behovet av kontroll och baseras på riskbedömning av företagares verksamhet samt tidigare erfarenhet av företagarens förmåga att följa lagstiftningen. Förslagen borde leda till att fler riskbedömningar och därmed avgiftssättningar görs på ett korrekt sätt. Se även beskrivningen av konsekvenserna för myndigheters kostnader ovan.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Konkurrensförhållandena för företagen

En likvärdig kontroll bidrar till att även villkoren för livsmedelsföretagen bli mer likvärdiga i hela landet. Bland annat minskar omotiverade skillnader i avgifter och andra kostnader för samma slags kontroll utförd av olika myndigheter. Livsmedelsverket har inte tillgång till uppgifter som skulle visa betydelsen av lokala skillnader i kontroll för företagens konkurrensförhållanden.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Förslagen kan bidra till ökade intäkter för svenska företag eftersom en väl fungerande kontroll bedöms kunna främja export av livsmedel. Särskilt vid export till tredje land ställer landet i fråga inte sällan särskilda krav på livsmedelskontrollen.

Behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Eftersom förslagna föreskrifter inte riktar sig till företag och inte heller på något annat sätt förändrar de krav som ställs på dem i livsmedelslagstiftningen föreligger inget behov av särskilda hänsyn.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

I EU-förordning nr 882/2004 ges inte något uttryckligt bemyndigande till medlemsstater att meddela nationella bestämmelser för genomförande eller tillämpning av förordningen. Artiklarna om krav på offentlig kontroll är dock formulerade på ett sätt som ändå öppnar för eller skapar ett behov av sådana bestämmelser. I många fall anges att medlemsstaten (eller dessa behöriga myndigheter) ska se till att den offentliga kontrollen genomförs på ett sätt som överensstämmer med kraven, vilket ger ett bedömningsutrymme för medlemsstaten vad gäller sättet att uppnå dessa krav eller mål. I vissa fall finns ett behov av en tydligare beskrivning av hur förordningens krav ska uppnås i praktiken. Artiklarna är ofta utformade som mål för kontrollen och för den behöriga myndigheten, utan att föreskriva på vilket sätt dessa mål ska uppnås. Vidare anges i kontrollförordningen (artikel 4.3) att medlemsstaten, när den ger andra myndigheter än endast den centrala behöriga myndigheten behörighet att utföra offentlig kontroll, i synnerhet myndigheter på regional och lokal nivå, ska säkerställa en ändamålsenlig samordning mellan alla berörda behöriga myndigheter.

Det kan noteras att Jordbruksverkets meddelat föreskrifter om kontroll av djurskydd samt foder och animaliska biprodukter som är tillämpliga på kontroll och kontrollmyndigheter som även omfattas av kraven i kontrollförordningen. I Finland har bestämmelser som motsvarar delar av de förslag som beskrivs i denna promemoria införts i livsmedelslagen, se ovan.

Även om Livsmedelsverket anser att verket inte är förhindrat från att meddela föreskrifter om offentligt kontroll av livsmedel, bör sådana föreskrifter naturligtvis utformas på ett sådant sätt att de inte upprepar bestämmelserna i kontrollförordningen alternativt begränsar eller förändrar deras räckvidd. Föreskrifter om kontroll bör därför i första hand avse sättet på vilket kraven i

2016-03-01

Dnr 2016/00753

kontrollförordningen ska följas av svenska kontrollmyndigheter, snarare än att innehålla bestämmelser som utgör tolkningar av kraven.

Tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

De förslag till föreskrifter som beskrivs i denna promemoria är föremål för remis till berörda myndigheter och andra organisationer under våren 2016. Föreskrifterna bedöms kunna komma ut från trycket redan vid halvårsskiftet, men ska börja tillämpas från och med den 1 januari 2017. Detta sker av hänsyn till behovet av framförhållning hos kontrollmyndigheterna. Såväl myndigheters generella planerings- och budgetprocess som resurstilldelning och planering av myndigheternas livsmedelskontroll sker i årliga cykler, där anpassningar och introduktion av nya element vanligen görs vid ett årsskifte. Detta gäller även för myndigheters registrering och rapportering av uppgifter om offentlig kontroll till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket kommer i god tid att informera berörda kontrollmyndigheter om föreskriftsändringarna och vad dessa kan anses innebära.

**Remiss - förslag till ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter
(LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel**

Livsmedelsverket bifogar ett förslag till ändring i myndighetens föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel samt ett PM med bakgrund och konsekvensutredning.

Ni kan yttra Er över förslaget senast **den 26 april 2016**.

Skicka yttrandet till livsmedelsverket@slv.se, eller
Livsmedelsverket, Box 622, 751 26 Uppsala.

Var vänlig ange diarienummer 2016/00753 i yttrandet.

Vid frågor var god kontakta Leo Jager, jurist, per e-post (leo.jager@slv.se) eller telefon (018-175348), eller Victoria Wahlman, statsinspektör/teamchef (victoria.wahlman@slv.se, tel. 018-175726).



Kristina Ohlsson
Chefsjurist

Bilagor

Förslag till föreskrifter
PM med bakgrund och konsekvensutredning

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Leo Jager

Sändlista till remissutskick –
offentlig kontroll av livsmedel

Sändlista

Länsstyrelsen Blekinge län
Länsstyrelsen Dalarnas län
Länsstyrelsen Gotlands län
Länsstyrelsen Gävleborg
Länsstyrelsen Hallands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen Jämtlands län
Länsstyrelsen Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen Norrbotten
Länsstyrelsen Skåne
Länsstyrelsen Stockholm
Länsstyrelsen Södermanlands län
Länsstyrelsen Uppsala län
Länsstyrelsen Värmland
Länsstyrelsen Västerbotten
Länsstyrelsen Västernorrland
Länsstyrelsen Västmanlands län
Länsstyrelsen Västra Götalands län
Länsstyrelsen Örebro län
Länsstyrelsen Östergötland
Livssamverkan i Sverige
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Bergs kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Bodens kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Borås kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Danderyd, Täby och Waxholms kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Falköpings kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Gotlands kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Gällivare kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Halmstads kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Helsingborgs kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Hässleholms kommun

2016-03-01

Dnr 2016/00753
Saknr 6.3

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Jönköpings kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Kalix kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Kalmar kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Karlskrona kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Karlstads kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Kiruna kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Köping kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Leksands kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lilla Edets kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Linköpings kommun
Miljö- och byggnadsnämnden i Luleå kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Malmö stad
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Marks kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mora kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Norrköping
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Nyköping
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Rättvik kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Sala kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Simrishamns kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Skellefteå kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Solna kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm stad
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Storuman kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Strömsunds kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Sundsvalls kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Södertälje kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Södra Roslagen
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Tingsryds kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Tomelilla kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Tranemo kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Umeå kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Upplands bro
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Varbergs kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Vindelns kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Västerås kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Växjö kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Åre kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Örebro kommun

2016-03-01

Dnr 2016/00753
Saknr 6.3

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Östersunds kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Östhammars kommun
Miljösamverkan Östra Skaraborg
Miljöförbundet Blekinge Väst
Miljönämnden i Göteborgs stad
Miljönämnden i Örebro kommun
Mölnads stad, Tekniska nämnden
Regelrådet
Konkurrensverket
Kommerskollegium
Jordbruksverket
Konsumentverket
Statens veterinärmedicinska anstalt
Yrkesföreningen Miljö och Hälsa
Visita Svensk Besöksnäring
Svenskt Vatten
Lidl
Kött och Charkföretagen
Axfood Sverige AB
Bergendahlsgruppen
Coop Sverige AB
Dagligvaruleverantörernas förbund (DLF)
ICA Handlarnas AB
Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)
Livsmedelsföretagen (Li)
Näringslivets Regelnämnd (NNR)
Svensk Dagligvaruhandel (SVDH)
Vingruppen i Norden AB
Aivo
Aktiva konsumenter i Halmstad
Biodynamiska föreningen
Föreningen djupfrost och kyld mat
Föreningen Medveten Konsumtion
Hem och Samhälle
Konsumentföreningen Stockholm
Kost och Näring
Livsmedelshandlarna (SSLF)
Svensk Fågel
Sveriges Gårdsmejerister

LIVSMEDELSVERKET
Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Leo Jager

REMISS

4 (4)

2016-03-01

Dnr 2016/00753
Saknr 6.3

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
Sveriges konsumenter

För kännedom:
Näringsdepartementet

Livsmedelskontrollen

Utveckling, brister och åtgärdsförslag

2015-09-28

Sammanfattning

Livsmedelsverket har i uppdrag att årligen lämna en redovisning till regeringen om hur livsmedelskontrollen kan utvecklas och förbättras. Utifrån gjorda utvärderingar identifierar Livsmedelsverket följande brister i livsmedelskontrollen.

- Brister i likvärdighet av kontrollen.
- Kontrollen utförs inte i tillräcklig omfattning.
- Kontrollen är inte alltid riskbaserad.
- Brister i kontrollmyndigheters resurser och kompetens.
- Livsmedelsverkets åtgärder mot kontrollmyndigheters bristande efterlevnad.
- Mål och indikatorer för livsmedelskontrollen behöver utvecklas liksom Livsmedelsverket och andra kontrollmyndigheters arbete med att utvärdera måluppfyllelsen.

Livsmedelsverket vill uppmärksamma regeringen på ett antal frågor där det finns ett behov att vidta åtgärder.

- Ökad samverkan för en resursstark kontrollorganisation.
- Ett nationellt anläggningsregister.
- Tydligare befogenheter för kontroll av oregistrerade/inte godkända verksamheter.
- Utvidgade möjligheter till att förelägga kontrollmyndigheter och att ta över kontrollansvar
- Ökad samordning mellan myndigheter med angränsade ansvar.
- Fängelse för brott mot livsmedelslagen.

1. Livsmedelsverkets arbete med livsmedelskontrollen

Av 12 a § förordningen (2009:1426) med instruktion till Livsmedelsverket framgår att myndigheten senast den 30 september varje år ska redovisa hur livsmedelskontrollen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska även omfatta de brister i kontrollen som verket identifierat och beskriva hur de kan åtgärdas.

Bestämmelsen i 12 a § trädde i kraft den 1 juli 2015 och det är således första gången som Livsmedelsverket lämnar en redovisning till regeringen. Fokus i rapporten ligger på den livsmedelskontroll som utförs av Livsmedelsverket och de kommunala kontrollmyndigheterna samt på verkets arbete med att leda, stödja och följa upp kontrollen.

Livsmedelsverket kommer att återkomma om länsstyrelsernas kontroll inom ramen för det regeringsuppdrag om den offentliga kontrollen av primärproducenter som regeringen nyss har fattat beslut om. Vad gäller generalläkaren, som ansvarar för livsmedelskontroll inom försvarsmakten, har Livsmedelsverket medverkat i en utredning som gjordes om generalläkarens roll¹.

¹ Utredningen Översyn av generalläkarfunktionen. (Fö 2014:03)

2015-09-28

1.1 Nuläge

Idag finns det drygt 250 kontrollmyndigheter som utför offentlig kontroll av livsmedel i Sverige. Ansvaret för kontrollen är fördelat mellan kommuner, länsstyrelser, Livsmedelsverket och generalläkaren. Särskilt på lokal nivå finns det en mångfald av lokala kommunala myndigheter med olika förutsättningar. De kan vara stora eller mycket små, vissa lyckas i mycket hög grad att avgiftsfinansiera² sin kontroll medan andra bara delvis gör det, det finns myndigheter med tillräcklig personal och god kompetens och sådana som har brist på personal och kompetens.

1.2 Brister i kontrollen

En genomgång av de senaste årens utvärderingar som Livsmedelsverket och andra myndigheter³ gjort av livsmedelskontrollen visar en samstämmig bild av var bristerna ligger. Det handlar framförallt om följande brister.

- Brister i likvärdighet av kontrollen.
- Kontrollen utförs inte i tillräcklig omfattning.
- Kontrollen är inte alltid riskbaserad.
- Brister i kontrollmyndigheters resurser och kompetens.
- Livsmedelsverkets åtgärder mot kontrollmyndigheters bristande efterlevnad är inte alltid effektiva.
- Mål och indikatorer för livsmedelskontrollen behöver utvecklas liksom Livsmedelsverket och andra kontrollmyndigheternas arbete med att utvärdera måluppfyllelsen.

Se bilaga 1 för en sammanställning av de identifierade bristerna.

Livsmedelsverkets bedömning är att bristande likvärdighet i landet är ett grundproblem för livsmedelskontrollen. Myndigheter med mycket varierande förutsättningar har alla i uppdrag att utföra ett tämligen krävande kontrolluppdrag. Dessa grundläggande brister i kontrollen medför att kontrollkedjan inte håller. Det i sin tur får en rad konsekvenser, till exempel har FVO⁴ bland annat påpekat att kontrollen brister i att det utförs för lite provtagning i kontrollen, det finns påtagliga brister i kompetens hos kontrollpersonalen samt stora brister i verifiering av kontrollen⁵.

Ur ett samhällsperspektiv är det bekymmersamt att livsmedelskontrollens kvalitet varierar och ibland inte är rättssäker i alla delar av landet. Sådana skillnader mellan kontrollmyndigheterna i hur kontrollen bedrivs riskerar att snedvrider konkurrensen. Därtill är en väl fungerande livsmedelskontroll en förutsättning för en framgångsrik livsmedelsexport.

² Länsstyrelsernas och generalläkarens livsmedelskontroll är anslagsfinansierad.

³ Se avsnitt 3.

⁴ Food and Veterinary Office, Europeiska kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor.

⁵ [FVO:s landsprofil för Sverige](#)

2015-09-28

1.3 Livsmedelsverkets mål - en tänkande livsmedelskontroll

Livsmedelsverkets mål med livsmedelskontrollen är en kontroll som gör nytta, som kontrollerar att livsmedelsföretagen lever upp till regelverket och som ger de bästa råden för säker och ärlig mat och som bidrar till att stärka konsumenternas förtroende för livsmedelsföretagen. Sverige ska kort sagt ha en ”tänkande livsmedelskontroll”.

Livsmedelsverket har inlett arbetet med att bygga en tänkande livsmedelskontroll.

Ett av Livsmedelsverkets mål är att Sveriges livsmedelskontroll ska vara en resurs för livsmedelsföretagen. Verket utgår från att företagare normalt vill och kan göra rätt. Kontrollens uppdrag är att hjälpa dem att lyckas med det. Kontrollen ska vara en inspiratör och dela med sig av kunskap och på så sätt skapa förutsättningar för utveckling av livsmedelsföretagen. Alla företag ska få en rättssäker bedömning varje gång de kontrolleras.

Livsmedelsverket följer upp och berättar om resultaten av kontrollen, för kontrollmyndigheter, företag och branschorganisationer.

Utifrån Livsmedelsverkets mål att bygga en tänkande livsmedelskontroll samt en utvärdering av dagens kontrollsystem har Livsmedelsverket påbörjat ett arbete för att förbättra kontrollen samt identifierat några områden där verket vill uppmärksamma regeringen på ett behov av att vidta åtgärder.

1.4 Livsmedelsverkets pågående förbättringsarbete

Vid Livsmedelsverket pågår ett omfattande arbete inom en rad områden för att bättre leda och följa upp livsmedelskontrollen. Följande exempel kan nämnas.

- Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel som ska förtydliga kraven på kontrollmyndigheter kommer att skickas på remiss under hösten. Livsmedelsverket har i särskild rapport som lämnades till regeringen tidigare denna månad beskrivit sina förslag till nya föreskrifter om offentlig kontroll.⁶
- Utveckling av Utbildningsportalen. Verket har byggt upp en infrastruktur för att kunna tillhandahålla e-utbildning för hela Sveriges livsmedelskontroll och för företagen, den så kallade Utbildningsportalen. En satsning på Utbildningsportalen kan få stor effekt på kompetensen inom kontrollen, vilket även ger ett mervärde framför allt för småskaliga livsmedelsföretag.
- Utveckling av ”kontrollwiki” med information för myndigheter och företag. Livsmedelsverket genomför för närvarande ett pilotprojekt i syfte att bygga en informationsdatabas (kallad kontrollwiki) där all relevant information ur lagstiftning, vägledningar, kontrollhandböcker, instruktioner, handledningar m.m. samlas. Målgruppen för informationsdatabasen kommer i första hand att vara kontrollmyndigheter men även företagare och konsumenter har tillgång

⁶ Se Livsmedelsverket rapport *Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel – möjligheter, behov och förslag* (Näringsdepartementets dnr L2014/2687/DL, L2014/3010/DL och L2014/3112/EV).

2015-09-28

till informationen. Informationsdatabasen kommer att vara tillgänglig via webben, läsplatta och mobiltelefon. Såväl företag som kontrollmyndigheter kan därmed enkelt hitta uppdaterade regler och vägledande information och nya riktlinjer.

- Som ett komplement till kontrollwiki avser verket att även utveckla en s.k. kontrollapp. Informationen från kontrollwiki ska kunna nås via en mobil applikation även när internetuppkoppling saknas (off-line läge), vilket inte sällan är fallet vid kontroll av företag i glesbygden. Kontrollpersonal kan på samma sätt även använda applikationen för att föra in uppgifter om genomförd kontroll utan internetuppkoppling.
- En tydligare uppföljning av och återkoppling till de kontrollmyndigheter som bedrivit en bra kontrollverksamhet och de som inte gjort det.
- Utredning om eventuellt införande av anmälningssystem för kosttillskott pågår.
- I oktober kommer företrädare för Livsmedelsverket att träffa Riksåklagaren i för att diskutera kring brott mot djurskydds- och livsmedelslagstiftningen.

2. Åtgärder som Livsmedelsverket vill uppmärksamma regeringen på

2.1 Ökad samverkan för en resursstark kontrollorganisation

Vid en uppföljning som gjordes med anledning av resultaten i myndighetsrapporteringen angav 53 % av myndigheterna med låg andel kontrollerade anläggningar att bemanningsproblem eller resursbrist helt eller delvis var orsaken till att kontrollen inte utförts enligt plan. Särskilt för mindre kommuner i glesbygdsområden kan det vara svårt att rekrytera personal och de får oftast anställa oerfarna inspektörer.

Flera myndigheter upplever att det är svårt att behålla personal när de är upplärda, de får lägga mycket tid på att lära upp oerfarna inspektörer. En annan aspekt av problemet med små myndigheter är att de har svårt att upprätthålla kompetens inom livsmedelsområdet om myndigheten har få kontrollobjekt.

Ett sätt att minska denna sårbarhet vore att kräva att myndigheter måste ha en minsta kritisk massa av exempelvis antal kontrollobjekt eller antal årsarbetskrafter. Detta kan begränsas till livsmedelskontrollen, men kan även tas upp på ett mer allmänt sätt, t.ex. som en fråga om resurser och storlek i förhållande till kommunens tillsynsuppgifter.

Livsmedelsverket ser positivt på samverkan som leder till att resurser används effektivt, kompetens tas till vara och myndigheters sårbarhet minskar. Att stimulera

2015-09-28

samverkan och att förlita sig på att strukturella resurs- eller kompetensproblem kan lösas på detta sätt medför dock även en risk eftersom samverkan är frivillig och inte sällan beroende av enskilda politikernas och tjänstemäns intresse och vilja.

Ett alternativ som därför kan övervägas är att på ett mer tvingande sätt förmå kommuner att se till att kontrollmyndigheten är tillräckligt stor och resursstark. I Finland har under de senaste åren gjorts en reform som tvingar små kommuner att samarbeta om bland annat livsmedelskontroll.

Förutom samverkan mellan kontrollmyndigheter bedömer Livsmedelsverket att det skulle ge kvalitets- och effektivitetsvinster om ansvaret för kontroll av vissa typer av verksamheter samlades på en kontrollmyndighet; kommunal, regional eller central. Ett område där denna möjlighet bör utredas närmare är e-handel. Här står alla kontrollmyndigheter inför en stor utmaning att kontrollera den omfattande handel av livsmedel inklusive kosttillskott som sker på internet.

Livsmedelsverket hemställer om att frågan utreds av regeringen.

2.2 Ett nationellt anläggningsregister

I dag har varje kontrollmyndighet ett eget register över de livsmedelsanläggningar som den har kontrollansvar för och registrerad information är vanligen bara känd av respektive myndighet.

Den livsmedelsinspektör som, t ex för att spåra ett livsmedel, söker information om en viss anläggning måste veta vilken kontrollmyndighet som är ansvarig och kontakta den. Dagens system är således svårarbetat, samtidigt som en väl fungerande spårbarhetskontroll är viktig för att upptäcka, motverka och utreda misstänkt livsmedelsbrott. Ett gemensamt register skulle öka effektiviteten i kontrollen och samordningen av kvalitetsarbete mellan myndigheterna.

Livsmedelsverket anser att svensk livsmedelskontroll behöver ett nationellt anläggningsregister och hemställer om att regeringen utreder hur detta kan genomföras.

På sikt anser Livsmedelsverket att rapporteringen till Livsmedelsverket av genomförd livsmedelskontroll behöver kunna göras i realtid för att öka myndighetens möjligheter att agera på avvikelser och för att stödja kontrollmyndigheterna i att utföra en effektiv kontroll.

2.3 Kontroll av oregistrerade/inte godkända verksamheter

Myndigheterna är idag inte klara över vilka befogenheter de har att kontrollera verksamheter som bedrivs av företag som är inte registrerade eller inte godkända. Situationen gör det enklare att bedriva olaglig verksamhet utan någon verklig risk för konsekvenser.

Livsmedelsverket ser det som nödvändigt att förbättra förutsättningarna för kontrollmyndigheterna att kontrollera misstänkta oregistrerade/inte godkända

2015-09-28

livsmedelsverksamheter. Liksom möjligheten att kunna vidta sanktioner eller andra åtgärder mot verksamheten.

För det bedömer verket att det krävs förtydliganden i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen om befogenheter att utföra kontroll på verksamheter som inte är registrerade/godkända. Livsmedelsverket hemställer att regeringen uppdrar åt verket att utreda hur detta kan genomföras.

Det bör också utredas om det är lämpligt att kontrollmyndigheten på eget initiativ kan besluta om att registrera eller godkänna en verksamhet. Idag är det upp till livsmedelsföretagaren att anmäla verksamheten till kontrollmyndigheten. Om detta inte gjorts är kontrollmyndighetens enda verktyg att förelägga livsmedelsföretagaren att anmäla verksamheten samt besluta om att förbjuda den tills anmälan gjorts. Att kontrollmyndigheten kan ta initiativ till registrering/godkännande skulle ge effektivitetsvinster.

2.4 Utvidgade möjligheter till att förelägga kontrollmyndigheter och att ta över kontrollansvar

Livsmedelsverket har i sin ovan nämnda rapport *Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel – möjligheter, behov och förslag* gett sin syn på verkets möjlighet att förelägga kontrollmyndigheter vid brister i deras kontrollverksamhet och i vissa situationer ta över ansvaret för livsmedelskontrollen från en annan myndighet.

Vad gäller frågan om överflyttning av kontrollansvar från kommun till Livsmedelsverket i situationer där kommunen åsidosatt sin kontrollskyldighet, anser verket att dagens utformning av 17 § livsmedelslagen inte är ändamålsenlig. Överflyttning bör kunna ske av en kommuns samtliga kontrollobjekt och omfatta även nya verksamheter som startas upp i kommunen.

Livsmedelsverkets verktyg för att kräva åtgärder av kontrollmyndigheter behöver ses över. I fråga om förelägganden riktade till kommunala kontrollmyndigheter anser Livsmedelsverket att dessa bör kunna förenas med vite. Detta kan ske genom ändring i 23 § livsmedelslagen, som skulle göra det möjligt att även förelägganden enligt 18 § samma lag förenas med vite. Livsmedelsverket anser att en sådan ändring dels skulle signalera betydelsen av att samtliga kontrollmyndigheter lever upp till de krav som ställs på dem, dels skulle förstärka Livsmedelsverkets samordnande och övervakande roll.

Motsvarande problembild med brister i genomförandet av kontrolluppdraget finns också hos länsstyrelserna. Idag har Livsmedelsverket inga sanktionsåtgärder att ta till när det är en länsstyrelse som brister.

2.5 Ökad samordning mellan myndigheter med angränsade ansvarområden

För att livsmedelskontrollen ska kunna arbeta effektivt med att upptäcka och förhindra brottslighet inom livsmedelsområdet behöver myndighetssamarbetet förstärkas och bland annat sekretessreglerna ses över. Se förslag i redovisningen *Livsmedelsverkets arbete för att motverka livsmedelsbrott- redovisning av insatser under hösten 2014*, dnr 2015/02910. Livsmedelsverket bedömer att registeruppgifter bör kunna delas mellan myndigheter på ett mer omfattande sätt idag. Inom

2015-09-28

livsmedelskontrollen ser man att uppgifter i t.ex. Bolagsverkets och Skatteverkets register skulle kunna ge information om företag som är verksamma inom livsmedelsområdet men inte registrerade/godkända. Livsmedelsverket hemställer om att regeringen utreder hur detta kan genomföras.

2.6 Fängelse för brott mot livsmedelslagen

Livsmedelsverket har i redovisningen till regeringen, *Livsmedelsverkets arbete för att motverka livsmedelsbrott- redovisning av insatser under hösten 2014*, påtalat vikten av att återinföra fängelse i straffskalan för brott mot livsmedelslagen.

Livsmedelsverket bedömer att med hänsyn till de allvarliga konsekvenser brott mot livsmedelslagstiftningen kan få bör fängelse återföras i straffskalan för överträdelser av vissa centrala bestämmelser i lagstiftningen som innebär risk för människors liv och hälsa eller annars är av allvarligt slag. EU-lagstiftningen kräver dessutom att medlemsstaterna har sanktioner som är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Livsmedelsverket finner att detta krav inte är uppfyllt så länge det enbart finns böter i straffskalan för brott mot livsmedelslagen.

Vidare skulle det ett återinförande av fängelse i straffskalan åter bli möjligt att under utredningen av misstänkta brott mot livsmedelslagen använda sig av de straffprocessuella tvångsmedel, såsom gripande, anhållande, häktning och husrannsakan, som är begränsade till utredningar av misstänkta brott med fängelse i straffskalan. Möjligheterna för polis- och åklagarmyndigheter att utreda misstänkta allvarliga brott mot livsmedelslagstiftningen skulle därigenom förstärkas.

Livsmedelsverket vill i detta sammanhang åter framhålla vikten av att regeringen vidtar åtgärder för att få till stånd lagändringar med detta innehåll.

3. Referenser

- *Livsmedelskontrollen- Tar staten sitt ansvar?* RiR 2014:12, Riksrevisionen.
- *Rapport -Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2014*, dnr 2015/00677 Livsmedelsverket 2015
- *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2014 - resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter.* Rapport 9-2015, Livsmedelsverket
- *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2014* Rapport 10- 2015 Livsmedelsverket
- *Livsmedelsverkets arbete för att motverka livsmedelsbrott- redovisning av insatser under hösten 2014*, dnr 2015/02910.

2015-09-28

- *Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel – möjligheter, behov och förslag, dnr 2014/42416*
- *Utvärdering av avgiftsfinansiering av livsmedelskontroll, Statskontoret, Rapport 2015:17*

2015-09-28

Bilaga1

Sammanställning av konstaterade utvecklingsområden/brister i kontrollen

Utvecklings/förbättrings-område och konstaterade brister	Beskrivning	Pågående aktiviteter
Gemensamma mål	Det saknas gemensamma effektmål, gemensamma kriterier för riskvärdering och övergripande kontrollstrategier.	Arbete pågår bl. a inom strategiska gruppen för kontroll i livsmedelskedjan för att utveckla gemensamma mål.
Livsmedelsverkets arbete med att vidta åtgärder mot kontrollmyndigheter som inte utför sitt uppdrag.	Verket beslutade under 2014 om tre förelägganden.	Ny organisation på SLV sedan 1/1-15 för att bättre uppfylla detta uppdrag. Föreskrifter som förtydligar kontrolluppdraget sänds på remiss höst 2015. Kontrollhandbok som förtydligar kontrolluppdraget klar i maj.
Underlätta för företag att göra rätt	Livsmedelsverket har i uppdrag att stödja och underlätta livsmedelsföretagande.	Upplysningen, Utbildningsportal, tänkande livsmedelskontroll, klarspråk, Förenklingsresan, kompetensutveckling för inspektörer mm.
Inrapportering av uppgifter från kontrollmyndigheter till Livsmedelsverket	Den information som rapporteras uppfyller inte det behov som Livsmedelsverket har för att analysera och identifiera nödvändiga åtgärder.	Diskussioner pågår kring hur insamling av uppgifter kan förbättras.
Samsyn vid bedömning av brister och vid sanktionsåtgärder.	Kontrollmyndigheterna bedömer brister olika och har olika modeller för att kräva åtgärder. Brister i kompetens.	Mer och bättre utbildning via Utbildningsportalen. Mer samverkan mellan myndigheter. Kontroll-wiki.
Nästan ingen provtagning utförs i kontrollen	Brister i kompetens och avsaknad av utrustning.	Mer och bättre utbildning via Utbildningsportalen. Handbok finns.
Kontrollen är inte fullt ut riskbaserad, brister i planering och genomförandet.	Brister i kompetens och avsaknad av riktlinjer.	Arbete pågår med att ta fram ny kontrollmetodik som bättre ska fånga risker på varje verksamhet. Kontrollhandbok om offentlig kontroll publicerades i maj. Regeringsuppdrag om kontroll av primärproducenter.
Hög sårbarhet i kontrollorganisationen	Många (253) kontrollmyndigheter och många små; 1/3 är mindre än 1 årsarbetskraft, 1/3 är 1-2 årsarbetskrafter och 1/3 är fler än 2.	Område Livsmedelskontroll på Livsmedelsverket arbetar med funktionen regional samverkan för att uppmuntra samarbete mellan kontrollmyndigheter.
Brister i verifiering/uppföljning		Kontrollhandbok om att planera, leda och följa upp var klar i maj.
Resursbrist	Många kontrollmyndigheter har inte tillräckliga resurser. Skillnader i avgiftsuttag.	Statskontoret har lämnat rapport juni 2015.
För lite kontroll utförs Dricksvatten Primärproduktionen E-handel		Utbildningsinsats pågår på dricksvatten. Regeringsuppdrag till Livsmedelsverket, Jordbruksverket om kontrollen i primärproduktionen. Inom E-handel pågår dialog med berörda om utvecklingsaktiviteter.
Register saknas	Stora brister i länsstyrelsernas register över primärproducenter.	Redovisning lämnad till regeringen i somras.



2015:17

Avgifter i livsmedelskontrollen

Förslag på en mer effektiv
avgiftsfinansiering





DATUM
2015-06-17
ERT DATUM
2014-09-11

DIARIENR
2014/158-5
ER BETECKNING
L2014/2278/DL

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera avgiftsfinansieringen av den offentliga livsmedelskontrollen

Regeringen gav den 11 november 2014 Statskontoret i uppdrag att utvärdera Livsmedelsverkets och kommunernas avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering* (2015:17).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Tf. utredningschef Annika Gustafsson och utredare Peter Ehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Peter Ehn

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget till Statskontoret	11
1.1	Bakgrunden till uppdraget	11
1.2	Uppdragets innehåll	14
1.3	Hur vi har genomfört uppdraget	15
1.4	Rapportens disposition	18
2	Reglering och ansvarsfördelning inom livsmedelskontrollen	19
2.1	EU:s reglering av livsmedelskontrollen	19
2.2	Den nationella regleringen av livsmedelskontrollen	21
2.3	Den nationella regleringen av livsmedelskontrollens finansiering	22
2.4	Ansvarsfördelningen	24
2.5	Revision	28
3	Utformningen av avgiftsfinansieringen	33
3.1	Hur kommunerna utför kontroller	33
3.2	Utformningen av den kommunala avgiftsfinansieringen	34
3.3	Efterhandsbetalning – en del i Rättviks modell	38
3.4	Utformningen av Livsmedelsverkets avgiftsfinansiering	39
3.5	Uppnås full kostnadstäckning?	40
3.6	Det förekommer att avgifter sätts ned	42
3.7	Möjligt att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren	45
4	Nödvändig kontroll utförs inte	49
4.1	Kontroller utförs inte i den utsträckning de borde	49
4.2	Brister i kontrollen sammanhänger med bristande resurser	51
4.3	Små kommuner har större problem	53
4.4	Ett tydligare och kraftfullare Livsmedelsverk efterlyses	59

5	Kontrollavgifterna varierar	61
5.1	Stora variationer i timtaxans storlek	61
5.2	Variationer i riskklassningen leder till stora skillnader i avgifter	63
5.3	Risk för ökade kostnader med ändrad ansvarsfördelning	64
6	Avgiftsmodellen brister i legitimitet och begriplighet	65
6.1	Riskklassningen brister i tydlighet	65
6.2	Förhandsbetalningen brister i legitimitet	67
6.3	Kommunerna debiterar inte alltid för extra kontroller	69
7	Statskontorets förslag	73
7.1	Inriktningen på våra förslag	73
7.2	En förenklad riskklassningsmodell	74
7.3	Efterhandsbetalning av kontrollavgifter bör bli möjligt	79
7.4	Förslag för att åstadkomma ökad kommunal samverkan	83
7.5	Ett mer aktivt Livsmedelsverk	86
7.6	Statskontorets samlade förslag	88
	Referenser	89
Bilaga	Regeringsuppdraget	91

Sammanfattning

Den offentliga livsmedelskontrollen ska skydda människors hälsa och värna om konsumenternas intressen. Ett övergripande mål är att företagen inom livsmedelsbranschen ska ha tilltro till kontrollen. Andra mål är bland annat att kontrollen ska vara baserad på risker, vara rättssäker samt att kontrollmyndigheterna ska samverka. Livsmedelsverket och kommunerna tar ut avgifter från företagen för sin kontroll.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen. Vi konstaterar att avgiftsmodellen brister både i begriplighet och legitimitet. För att förbättra systemet för avgiftsfinansiering och för att öka antalet kontroller lämnar Statskontoret ett antal förslag.

Kommunerna utför inte nödvändiga kontroller

Tidigare erfarenheter visar att problemen i både livsmedelskontrollen och avgiftsfinansieringen främst rör kommunerna. Det kanske största problemet är att de kommunala kontrollmyndigheterna (enskilda kommuner eller kommuner i samverkan) inte alltid utför de kontroller som de borde göra enligt lagstiftningen och de egna riskbedömningarna.

Bristerna i kontrollen medför en ökad risk för människors hälsa. De innebär också att livsmedelsföretagen inte behandlas på ett likartat sätt av kommunerna.

Resursbrist är den främsta förklaringen till utebliven kontroll

Den främsta förklaringen till att livsmedelskontroller inte utförs i tillräcklig omfattning tycks vara resursbrist. Problemen beror till en del på hur avgifterna tas ut och används, men också på personalbrist. Vissa kommuner tar inte ut en tillräckligt hög avgift av företagen för att täcka sin kostnader för kontrollen. Andra kommuner tar visserligen ut en

tillräcklig avgift, men finansierar kanske annan verksamhet med intäkterna.

Statskontorets analys visar att små kommuner generellt sett har större problem inom livsmedelskontrollen än stora kommuner. Små kommuner har bland annat svårare att rekrytera och behålla personal.

Stora variationer mellan timtaxor och riskklassning

Statskontorets utvärdering visar att det finns stora variationer mellan de kommunala kontrollmyndigheterna när det gäller nivån på timtaxan för kontrollen. Det finns också variationer i hur kommunerna arbetar med riskklassningen av livsmedelsföretag. Riskklassningen ligger till grund för hur man bedömer behovet av kontroller och styr hur många kontrolltimmar ett livsmedelsföretag ska debiteras.

Om kontrollavgifterna för företag med likartad verksamhet skiljer sig mycket åt mellan olika kommunerna påverkas deras möjligheter att konkurrera på lika villkor.

Avgiftsmodellen brister i legitimitet och begriplighet

Statskontoret konstaterar att livsmedelskontrollens avgiftsmodell brister i både begriplighet och legitimitet. Bristerna gäller framför allt tre saker: riskklassningsmodellen, förhandsbetalningen och avgifter för extra kontroller.

Otydlig koppling mellan riskklass och antal kontrolltimmar

Livsmedelsverkets riskklassningsmodell är ett viktigt hjälpmedel för att fastställa avgifterna för livsmedelskontrollen. Med modellens hjälp kan kommunerna beräkna hur många timmar de ska ägna åt enskilda kontroller. Timantalet multipliceras med den timtaxa kommunen har beräknat för livsmedelskontrollen. Resultatet blir den årliga avgift som livsmedelsföretagaren ska betala för kontrollen.

Den kritik som aktörer inom livsmedelskontrollen framför mot riskklassningsmodellen gäller bland annat det faktum att kopplingen mellan riskklass och antal timmar utgör en grogrund för missförstånd och missnöje. Den enskilde företagaren som i förväg har betalat för ett visst antal kontrolltimmar fokuserar lätt på att dessa timmar faktiskt levereras. Om företaget inte får något kontrollbesök under året skapar det missnöje och

misstro till kontrollen. Detsamma gäller om företag uppfattar att kontrollen utfördes på en betydligt kortare tid än vad de har betalat för.

Förhandsbetalning innebär pedagogiska problem

Avgifterna inom livsmedelskontrollen tas i normalfallet ut vid årets början. Detta är i enlighet med hur Livsmedelsverket tolkar reglerna. Modellen med förhandsbetalning skapar dock pedagogiska problem eftersom kontrollen utförs först efter det att avgiften har betalats. I vissa fall utför kommunen kontrollen året efter, ibland ännu senare. Att betala för en kontroll som utförs långt senare riskerar att undergräva legitimiteten för avgifterna, men också för livsmedelskontrollen som sådan.

Kontrollmyndigheterna debiterar inte alltid för extra kontroller

Ibland måste kontrollmyndigheten följa upp tidigare anmärkningar eller utföra en särskild kontroll av ett företag efter klagomål eller tips. Trots att regelverket säger att företagen ska betala för samtliga kostnader i samband med den extra kontrollen debiteras de inte alltid för dessa kostnader. Ett skäl är att kontrollmyndigheterna i vissa fall anser att kontrollavgifterna blir orimligt höga. Exempelvis kan reskostnaden vid kontroller av anläggningar som ligger avlägset bli mycket hög.

En förenklad riskklassningsmodell bör införas

Livsmedelsverkets nuvarande riskklassningsmodell leder enligt Statskontorets bedömning till att antalet kontrolltimmar ägnas alltför mycket uppmärksamhet. I Statskontorets förslag till en förenklad riskklassningsmodell tonas betydelsen av kontrolltimmarna ned. I stället fokuserar modellen på antalet kontrollbesök. På så sätt får inspektörerna större möjlighet att anpassa arbetstiden efter behovet av kontroll. Den modell vi föreslår ger också en mer överskådlig bild av på vilka grunder avgifterna sätts.

Efterhandsbetalning bör möjliggöras

Kontrollavgifterna betalas enligt nuvarande modell i förskott. Modellen brister dock i legitimitet hos livsmedelsföretagarna. I det avseendet bedömer Statskontoret att en modell med efterhandsbetalning är att föredra.

Statskontoret föreslår därför att regeringen genom en förordningsändring gör det möjligt för kontrollmyndigheter att ta ut avgiften efter genomförd kontroll.

Kommunala kontrollmyndigheter som avser att använda sig av efterhandsbetalning ska anmäla detta till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket bör också följa utvecklingen och några år efter förordningsändringen ansvara för att en utvärdering görs av hur efterhandsbetalningen har utfallit ur både företagets och kontrollmyndigheternas perspektiv.

Det behövs mer kommunal samverkan i kontrollen

Kommunal samverkan kan vara ett viktigt instrument för att minska omotiverade variationer mellan kommunerna, både när det gäller kontrollavgifternas storlek och antalet utförda kontroller. Statskontoret föreslår därför att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att mer aktivt arbeta för kommunal samverkan inom livsmedelskontrollen. I ett första steg bör länsstyrelserna få i uppdrag att inventera och bedöma vilka kommuner som skulle ha mest nytta av att samverka inom kontrollen. I ett andra steg bör regeringen ge landshövdingarna i uppdrag att fungera som regionala förhandlingsmän. Deras uppdrag bör vara att åstadkomma en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelserna har funnit vara i behov av sådan samverkan.

Livsmedelsverket bör agera mer aktivt mot kommunerna

Statskontoret bedömer att Livsmedelsverket skulle kunna agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag. Utöver att utnyttja möjligheten till förelägganden bör myndigheten vara tydligare med vilka kommuner som inte lever upp till kraven och som är föremål för förelägganden. Till exempel skulle Livsmedelsverket kunna skicka den rapport som sammanställs efter utförd revision för kännedom till kommunstyrelsen i de reviderade kommunerna.

1 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att utvärdera Livsmedelsverkets och kommunernas avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen. I det här kapitlet ger vi inledningsvis en kort bakgrund till uppdraget och problemen på området. Vi beskriver också uppdragets innehåll och genomförande samt rapportens disposition.

1.1 Bakgrunden till uppdraget

Målet för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan är att skydda människors och djurs hälsa och värna om konsumenternas intressen. I den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan beskrivs de viktigaste målen och prioriteringarna för den offentliga kontrollen för de närmaste åren. Planen uppdateras årligen. Den nuvarande planen avser perioden 2015–2018.

De övergripande målen i planen är inriktade på de tre målgrupperna konsumenter, företag och kontrollmyndigheter. Dessa mål är att:

- *Konsumenterna* ska ha trygga livsmedel, förtroende för kontrollverksamheten och en god grund för val av produkt. Med trygga livsmedel menas säkra livsmedel och att konsumenterna inte blir lurade.
- *Företagen* ska ha tilltro till kontrollen och uppleva den som meningsfull.
- *Kontrollmyndigheterna* ska ha en optimal samverkan och förtroende för varandras sätt att ta ansvar för sin del i livsmedelskedjan. Kontrollverksamheten ska vara riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig.¹

¹ Livsmedelsverket 2015b (i samarbete med Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, SKL och Generalläkaren) *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2015-2018*, del 2 s.16.

1.1.1 Ansvarsfördelningen inom livsmedelskontrollen

Livsmedelsföretagen har ansvar för att deras verksamheter lever upp till kraven i livsmedelslagstiftningen. Företagen ska se till att livsmedlen uppfyller de krav som är tillämpliga för deras verksamhet och kontrollera att kraven uppfylls.²

Ansvar för offentlig övervakning och kontroll av livsmedelsföretagens regelefterlevnad är fördelat på tre andra aktörer:

- *Livsmedelsverket* leder och samordnar landets livsmedelskontroll. Myndigheten kontrollerar vissa huvudsakligen större livsmedelsanläggningar, såsom slakterier, samt samtliga anläggningar som tillverkar livsmedel av animaliskt ursprung.
- *Länsstyrelserna* samordnar kommunernas livsmedelskontroller och lämnar råd och stöd i kontrollverksamheten. Länsstyrelserna har ansvar för kontrollen av primärproducenter av livsmedel, vilka till största delen utgörs av lantbruk.
- *Kommunerna* har det största kontrollområdet och ansvarar för kontrollen av bland annat butiker, restauranger och storkök.

1.1.2 Regleringen av livsmedelskontrollen

Livsmedelskontrollen regleras genom EU-lagstiftning och genom svensk lagstiftning som kompletterar och preciserar EU-lagstiftningen.

I EU:s så kallade kontrollförordning finns den grundläggande lagstiftningen för livsmedelskontrollen.³ Av förordningen framgår att medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla tillräckliga finansiella resurser för att kunna genomföra livsmedelskontrollen. De kan dock själva välja om den ordinarie kontrollen ska vara avgifts- eller anslagsfinansierad.

För den svenska livsmedelskontrollen finns den övergripande lagstiftningen i livsmedelslagen (2006:804). Den innehåller bland annat

² Artikel 17 EG-förordning nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfarande i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

³ EG-förordning nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

bestämmelser om vilka myndigheter som är kontrollmyndigheter och deras respektive uppgifter samt om avgifter för kontroll.

Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter reglerar hur kontrollmyndigheterna ska ta ut avgifter från verksamhetsutövare. Enligt förordningen ska kommunerna och Livsmedelsverket ta ut en årlig avgift av verksamhetsutövare för att täcka kostnaderna för den offentliga kontrollen.⁴

Avgiften fastställs av kontrollmyndigheten. Om kontrollmyndigheten är en kommun ska den kommunala nämnd som utför kontrollen fastställa avgiften utifrån en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Detta innebär att avgifterna kan variera mellan kommunerna.

1.1.3 Tidigare kända problem

De problem som har uppmärksammats i tidigare granskningar gäller huvudsakligen den livsmedelskontroll som kommunerna ansvarar för. Ett allvarligt problem inom den kommunala kontrollverksamheten är att anläggningar som bedöms ha en hög risk i livsmedelshandlingen inte kontrolleras varje år. Om kontroller inte genomförs i tillräcklig utsträckning kan det leda till att människors hälsa riskeras.

De revisioner som Livsmedelsverket och länsstyrelserna har genomfört visar att det finns ett samband mellan bristerna i kontrollen och finansieringen av kontrollverksamheten. Om inte tillräckliga resurser avsätts för kontrollen finns det en uppenbar risk att den kontroll som ska utföras inte kommer att bli utförd.

Av tidigare granskningar framgår också att det finns stora variationer i avgifternas storlek mellan kommunerna. Om avgifterna skiljer sig betydligt innebär det att liknande företag i olika kommuner inte kommer att konkurrera på lika villkor. Ytterst är detta en fråga om likvärdig och rättssäker behandling och om avgiftssystemets legitimitet.

⁴ 3 § förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

1.2 Uppdragets innehåll

I det här avsnittet beskriver vi regeringens uppdrag till Statskontoret och hur vi har tolkat detta.

1.2.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret ska enligt regeringens uppdrag utvärdera Livsmedelsverkets och kommunernas avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen.

I uppdraget ingår att utreda på vilket sätt utformningen av avgiftsfinansieringen och beräkningen av avgifterna varierar mellan kontrollmyndigheterna.

Som ett led i utvärderingen ska vi kartlägga vilken betydelse utformningen av avgiftsfinansieringen har för till exempel:

- Hur kontrollmyndigheten utför den offentliga livsmedelskontrollen.
- Om kontrollen uppfyller kraven i relevant lagstiftning.
- Relationen mellan den kontroll som utförs och de avgifter livsmedelsföretagen betalar.
- Om livsmedelsföretagen känner tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull.

Vi ska också kartlägga om utformningen av avgiftsfinansieringen har betydelse för:

- Vilka kostnader som finansieras av avgifterna.
- Om full kostnadstäckning uppnås.
- Om, och i sådana fall hur, avgifter sätts ned.
- Om kontrollmyndigheten har möjlighet att föra finansiella underskott respektive överskott för kontrollverksamheten mellan kalenderåren.

I uppdraget ingår att lämna förslag på hur en mer effektiv avgiftsfinansiering kan uppnås med bibehållen ansvarsfördelning.

I våra förslag ska vi beakta kommunallagens krav på att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaden för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Förslagen får inte heller inskränka det kommunala självstyret.

I uppdraget ingår inte att utvärdera dricksvattenkontrollen.

1.2.2 Vår tolkning av uppdraget

Som vi redovisar i avsnitt 1.1.3 gäller de flesta problemen inom livsmedelskontrollen de kommunala kontrollmyndigheterna. Vi har därför valt att i utvärderingen lägga tyngdpunkten på dessa myndigheter. Eftersom problemen i huvudsak är väl kända har vi också valt att ägna förhållandevis mer tid åt att föreslå lösningar på problemen än att kartlägga dem.

Enligt vår tolkning av uppdraget utgör punkterna 1–5 i uppdragstexten (se avsnitt 1.2.1) uppdragets kärna. Punkterna är delvis överlappande, samtidigt som deras samband med avgiftsfinansieringens utformning har olika styrka. Vi beskriver och analyserar därför dessa punkter på ett flertal ställen i rapporten. Punkterna 6–8 utgör mer specifika frågor. Dessa behandlar vi i separata avsnitt i kapitel 3.

1.3 Hur vi har genomfört uppdraget

I det här avsnittet beskriver vi vårt empiriska underlag. Vi redogör också för vissa termer som vi använder i rapporten och hur vi har kvalitets-säkrat vårt arbete.

1.3.1 Vårt empiriska underlag

Utgångspunkten för utvärderingen är relevanta författningar och de vägledningar som är till hjälp för kontrollmyndigheterna.

För vår analys har vi använt data från Livsmedelsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Livsmedelsverket presenterar årliga

rapporter om livsmedelskontrollen som baseras på uppgifter från samtliga kommuner och från Livsmedelsverket.⁵ Delar av detta material har vi använt för att göra egna statistiska analyser.

Vidare har vi använt oss av den årliga rapport som Livsmedelsverket sammanställer och som bygger på Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas revisioner av kontrollmyndigheterna.⁶ SKL skickade 2014 ut en enkät till kommunerna om miljö- och livsmedelsområdets taxor.⁷ Vissa frågor i enkäten berör avgiftsfinansieringen inom livsmedelskontrollen. Svaren på dessa har vi i delar använt oss av i rapporten. Vi har även använt oss av tidigare granskningar och rapporter inom området, främst Riksrevisionens granskning av livsmedelskontrollen.⁸

Materialet för vår analys bygger också på samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen. På kommunal nivå har vi samtalat med tjänstemän i ett urval kommuner och kommuner i samverkan: Göteborg, Lycksele, Rättvik, Stockholm och Örebro samt Miljösamverkan Östra Skaraborg (Falköping, Hjo, Karlsborg, Skövde och Tibro) och Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd (Täby och Vaxholm).

Urvalet av kommuner och kommuner i samverkan har vi gjort utifrån ambitionen att få en bred kunskap om hur kommuner av olika storlek och i olika konstellationer arbetar med livsmedelskontrollen. Utifrån vår förkunskap valde vi kommuner som kunde ge oss idéer om hur avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen skulle kunna utvecklas.

Vårt uppdrag har också omfattat att utvärdera Livsmedelsverkets avgiftsfinansiering av livsmedelskontrollen. För den delen av uppdraget har vi studerat författningar och olika dokument samt samtalat med företrädare för Livsmedelsverket.

⁵ Den senaste är Livsmedelsverket 2014:14 *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2013*.

⁶ Den senaste är Livsmedelsverket 2014:10 *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2013 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*.

⁷ Enkätresultaten finns sammanställda i SKL 2014a *Tillsyn och kontroll. Enkät om miljö- och livsmedelsområdets taxor i kommunerna 2014*.

⁸ Riksrevisionen (RiR) 2014:12 *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*

För att få livsmedelsföretagarnas syn på avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen och för att besvara uppdragsfrågan om livsmedelsföretagen känner tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull har vi samtalat med företrädare för Svensk Dagligvaruhandel, Livsmedelsföretagen, Visita, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och Eldrimner.⁹

Vi har också samtalat med företrädare för SKL, länsstyrelserna och Riksrevisionen samt med en företrädare för Centrum för rättvisa.¹⁰ Därutöver har vi inom ramen för Livssamverkan deltagit i en sammankomst med företrädare för ett antal stora och mellanstora kommuner, SKL samt Länsstyrelsen i Stockholms län.¹¹ För att få kunskap om avgiftsfinansieringen i andra länder har vi varit i kontakt med företrädare för livsmedelskontrollen i Finland och Norge.

1.3.2 Om vissa termer i rapporten

I rapporten använder vi termen kontroll och inte termen tillsyn. Skälet är att termen offentlig kontroll numera används i livsmedelslagstiftningen. Offentlig kontroll är en snävare term än offentlig tillsyn och rymmer inte rådgivning, information och liknande åtgärder. I princip kan offentlig kontroll likställas med operativ tillsyn.¹²

Vidare använder vi i rapporten vanligtvis termen kontrollmyndighet i stället för kommun. Skälet till detta är att det finns ett antal kommuner

⁹ Svensk Dagligvaruhandel är branschorganisation för dagligvaruhandeln. Livsmedelsföretagen är arbetsgivar- och branschorganisation för livsmedelsföretagen och Visita är detsamma för besöksnäringen (bl.a. hotell, restauranger, caféer). LRF är intresse- och företagarorganisation inom de gröna näringarna. Eldrimner är ett nationellt centrum för mathantverk.

¹⁰ Centrum för rättvisa är en oberoende stiftelse med uppdrag att värna enskildas fri- och rättigheter.

¹¹ Livssamverkan är en samverkansgrupp mellan SKL, Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Vid sammankomsten deltog företrädare för SKL och Länsstyrelsen i Stockholms län samt för livsmedelskontrollen i Stockholms, Norrköpings, Uppsala respektive Örebro kommun.

¹² Prop. 2005/06:128 *Anpassning till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s.367 f.

som samverkar i form av gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Kommun används dock i de fall det är uppenbart att det är den kommunala kontrollmyndigheten som avses.

1.3.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Peter Ehn (projektledare) och Herman Rask (praktikant). Hanna André, Rebecca Hort och Hedvig Tängdén har medverkat under olika perioder av projektarbetet. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Livsmedelsverket, SKL, Rättviks kommun och branschorganisationerna har getts möjlighet att faktagranska delar av rapporten.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten är uppdelad i sju kapitel. Kapitel 2 behandlar regleringen, ansvarsfördelningen och revisionen av avgiftsfinansieringen. I kapitel 3 beskriver vi hur avgiftsfinansieringen är utformad. I kapitel 4–6 redovisar och analyserar vi vårt empiriska material. I det avslutande kapitel 7 redovisar vi våra förslag.

2 Reglering och ansvarsfördelning inom livsmedelskontrollen

I detta kapitel beskriver vi den reglering som styr finansieringen av livsmedelskontrollen. Vi redogör också för ansvarsfördelningen inom livsmedelskontrollen samt den revision som bedrivs.

2.1 EU:s reglering av livsmedelskontrollen

EU:s reglering av livsmedelskontrollen finns i det så kallade hygienpaketet. Hur livsmedelskontrollen ska bedrivas preciseras i den så kallade kontrollförordningen.

2.1.1 Hygienpaketet

Den grundläggande regleringen av livsmedelshanteringen utgörs av hygienpaketet. Det trädde i kraft 2006 och består av tre EU-förordningar som berör hygien och kontroll.¹³ Lagstiftningen utmärks av att den är målstyrd, vilket betyder att målen är förutbestämda men att det lämnas utrymme för hur de ska uppnås. För livsmedelskontrollen betyder det att inspektören som utför kontrollen ges stort utrymme att göra egna bedömningar.

¹³ EG-förordning nr 852/2004 om livsmedelshygien, förordning nr 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, förordning nr 854/2004 om offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel. Hygienpaketet kompletteras bland annat av EG-förordning nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfarande i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

Lagstiftningen ställer tydliga krav på företagen att kontrollera sina egna verksamheter. Företagen har bland annat ansvar för att deras verksamheter motsvarar lagens krav på att livsmedlen är säkra och korrekt märkta.

I hygienpaketet finns det också krav på prövning av godkännande och registrering av anläggningar. I dag krävs endast registrering för flertalet anläggningar som står under kommunernas kontroll.

2.1.2 Kontrollförordningen

Hur livsmedelskontrollen ska bedrivas preciseras i den så kallade kontrollförordningen, vilken innehåller de grundläggande bestämmelserna om kontrollens finansiering, organisering och genomförande.¹⁴ Genom kontrollförordningen tydliggörs att kontrollen ska vara riskbaserad. Medlemsstaterna ska också se till att involverade myndigheter samverkar effektivt och ändamålsenligt. Myndigheterna ska även säkerställa att den personal som utför den offentliga kontrollen har tillräckligt god kompetens för uppgiften. Vad gäller finansieringen ska den enligt kontrollförordningen vara utformad så att det finns tillräckliga finansiella resurser för offentlig kontroll. Detta kan ske genom allmän beskattning, med avgifter eller med pålagor. Vilken finansieringsform som väljs lämnas i allt väsentligt till medlemsstaterna att själva bestämma.

Om en medlemsstat väljer att avgiftsfinansiera kontrollen lägger kontrollförordningen fast ett antal principer som grund för det nationella avgiftssystemet.¹⁵ Avgifterna får inte överstiga den ansvariga myndighetens kostnader för löner, utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader samt kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. Avgiftsbeloppen får fastställas som schablonbelopp på grundval av kontrollmyndigheternas kostnader under en bestämd tid.

¹⁴ EG-förordning nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

¹⁵ *ibid*, kap. VI, artikel 26-29.

Kontrollavgiften ska vara riskbaserad och när den fastställs ska ett antal faktorer beaktas, bland annat typ av företag och metod för produktion.

Utöver den ordinarie kontrollverksamheten kan så kallad extra kontroll bli aktuell om den verksamhet som kontrolleras uppvisar brister. Vid en sådan kontroll ska som huvudregel samtliga kostnader för kontrollen debiteras det berörda företaget.

Enligt kontrollförordningen får kontrollavgifter inte återbetalas, utom i de fall de har uttagits felaktigt.

2.2 Den nationella regleringen av livsmedelskontrollen

Den nationella regleringen av livsmedelskontrollen finns i livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och i den kontrollplan som Livsmedelsverket ansvarar för att ta fram.

2.2.1 Livsmedelslagen och livsmedelsförordningen

I livsmedelslagen (2006:804) anges bland annat vilka myndigheter som är kontrollmyndigheter och deras respektive uppgifter. Kontrollen ska utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter samt kommunerna. För kommunernas del är det den eller de nämnder som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet som ska utföra den offentliga kontrollen. Ansvarsfördelningen och respektive kontrollmyndighets uppgifter preciseras i livsmedelsförordningen (2006:813).

Skulle en kommun i sin kontroll uppvisa brister får Livsmedelsverket förelägga kommunen att rätta till bristen. Om kommunen grovt eller under en längre tid har misskött den offentliga kontrollen av en viss anläggning har Livsmedelsverket befogenheten att ta över kontrollen av verksamheten vid den anläggningen. Regeringen får sedan besluta om kontrollen ska återlämnas till kommunen.¹⁶

¹⁶ 17 § livsmedelslagen (2006:804).

Livsmedelslagen ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om livsmedelskontrollen. Genom livsmedelsförordningen har Livsmedelsverket getts denna föreskriftsrätt.

2.2.2 Den nationella kontrollplanen

Enligt artikel 41 i kontrollförordningen ska varje medlemsstat utarbeta en samlad flerårig nationell kontrollplan. I Sverige ansvarar Livsmedelsverket för att utarbeta den nationella kontrollplanen efter samråd med Jordbruksverket.¹⁷ I praktiken tas planen fram gemensamt av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, SKL och Generalläkaren.¹⁸

Syftet med planen är att den ska bidra till ökad effektivitet, likvärdighet och samordning av livsmedelskontrollen.¹⁹ Planen är uppdelad i fyra delar och innehåller vägledning för kontrollmyndigheterna om exempelvis den offentliga kontrollens genomförande, organisation och revision. Kontrollplanen utgör även ett underlag för EU:s revision av Sveriges livsmedelskontroll.²⁰

2.3 Den nationella regleringen av livsmedelskontrollens finansiering

Finansieringen av livsmedelskontrollen regleras i livsmedelslagen, i en särskild förordning och i Livsmedelsverkets föreskrifter.

2.3.1 Förarbetena

En utgångspunkt för den reglering av livsmedelskontrollen som gäller i dag är att kontrollavgiftens storlek ska svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över ett företag medför. För att i möjligaste mån ge kontrollmyndigheten full kostnadstäckning för sitt kontrollarbete har regeringen uttalat att avgiftssystemet till viss del bör utgå från de lokala förutsättningarna hos respektive kontrollmyndighet. Tillräckliga resurser till kontrollen bör säkerställas dels genom att kontrollmyndigheterna

¹⁷ 7 § förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

¹⁸ Livsmedelsverket 2015b del 1, s. 3.

¹⁹ *ibid* del 4 s. 99.

²⁰ *ibid*, del 1 s. 4.

åläggs en skyldighet att ta ut en avgift för kontrollen, dels genom att staten i viss utsträckning styr storleken på avgiftsuttaget.²¹

I förarbetena till livsmedelslagstiftningen framhöll regeringen vikten av att företag lokaliserade i angränsande kommuner har rättvisa konkurrensvillkor. En obligatorisk tillsynsavgift skulle säkerställa finansieringen av kontrollen och därmed bidra till en likvärdig kontroll och konkurrensneutralitet mellan företagen.²²

För regeringen var det också viktigt att skapa ett avgiftssystem som inte innebar ett omotiverat ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Genom skyldigheten att ta ut en avgift och basera denna på principen om full kostnadstäckning bedömde regeringen att det gick att åstadkomma en tillfredsställande styrning av avgiften, utan att det innebar ett sådant omotiverat ingrepp i självstyrelsen. Vid den tidpunkten såg därför regeringen inte heller något behov av att komplettera skyldigheten att ta ut en avgift med bindande föreskrifter om hur avgiften ska beräknas.²³

2.3.2 Regleringen

I livsmedelslagens 28 § finns delar av den svenska kompletterande regleringen av finansieringen. Där bestäms att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har rätt att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för offentlig kontroll, prövning av tillstånd och registrering. Genom denna paragraf görs också kommunerna skyldiga att ta ut avgift för dessa uppgifter.

Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter reglerar hur statliga myndigheter och kommuner ska ta ut avgifter från verksamhetsutövare. Enligt förordningen ska en årlig avgift tas ut för kontrollen.²⁴ Avgiften betalas genom ett helt avgiftsbelopp från och med det kalenderår då verksamheten påbörjas. Därefter ska avgiften betalas varje påbörjat kalenderår.

²¹ Prop. 2005/06:128, s.167.

²² *ibid*, s.168.

²³ *ibid*, s.168.

²⁴ 3 § förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. Särskilda regler gäller dock för slakterier, vilthanteringsanläggningar och styckningsanläggningar.

Om det finns särskilda skäl får kontrollmyndigheten sätta ned eller efterskänka avgiften. Av förordningen framgår också att en avgift ska tas ut för extra offentlig kontroll på grund av bristande efterlevnad av regelverket. För avgiften för extra kontroll hänvisar förordningen till artikel 28 i EU:s kontrollförordning. Avgift ska dock inte betalas för kontroll som föranletts av klagomål som visat sig obefogade.²⁵

Liksom för kontrollen ska prövning av godkännande, eller ansökan om registrering av livsmedelsanläggning, avgiftsfinansieras.²⁶ Samma regler för hur avgiften ska fastställas gäller för kontroll, prövning av godkännande och registrering. Det är kontrollmyndigheten som fastställer avgiften. Om det är en kommun som utgör kontrollmyndighet är det den nämnd som utför kontrollen som fastställer avgiften, utifrån en timtaxa som kommunfullmäktige bestämmer.²⁷ Till hjälp att beräkna den årliga avgiften har Livsmedelsverket tagit fram en vägledning.²⁸

Hur Livsmedelsverket ska ta ut avgifter för den kontroll som myndigheten själv utför regleras, utöver den generella regleringen, i Livsmedelsverkets föreskrifter.²⁹ Där finns bland annat bestämmelser om tillvägagångssätt för att ta ut avgifter samt specifika avgiftsbelopp. I likhet med de kommunala kontrollmyndigheterna utgår Livsmedelsverket för sin beräkning av livsmedelsföretagens årliga avgift från den vägledning som myndigheten har utarbetat.

2.4 Ansvarsfördelningen

Huvudansvaret för livsmedelskontrollen ligger på Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna, men även andra aktörer har ansvar inom området. I 23 § livsmedelsförordningen (2006:813) regleras vilka

²⁵ 9–12 §§ förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

²⁶ Detta gäller dock inte primärproducenter av livsmedel.

²⁷ 13–14 §§ förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

²⁸ Livsmedelsverket 2013b, *Risiklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*.

²⁹ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2006:21) om avgifter för offentlig kontroll, prövning och registrering.

typer av anläggningar respektive kontrollmyndighet ska kontrollera. Ansvaret inom livsmedelskontrollen består dock inte enbart i att kontrollera anläggningar, utan även i att ge vägledning till myndigheter och företag och att revidera kontrollen.

2.4.1 Aktörerna och deras ansvar inom livsmedelskontrollen

Nedan följer en kortfattad beskrivning av aktörerna inom livsmedelskontrollen och deras respektive ansvarsområden.

Företagen

Enligt EU:s kontrollförordning är en utgångspunkt för medlemsländernas livsmedelskontroll att livsmedelsföretagen ansvarar för att kontrollera sin egen verksamhet. Till sin hjälp har företagen bland annat branschriktlinjer. Riktlinjerna syftar till att ge vägledning för hur företagen kan gå till väga för att deras verksamheter ska motsvara livsmedelslagstiftningens krav.³⁰ För att få status som branschriktlinjer ska Livsmedelsverket bedöma om riktlinjerna uppfyller lagens krav.³¹ Exempel på riktlinjer som har blivit bedömda och publicerade på Livsmedelsverkets hemsida är Svensk Dagligvaruhandels branschriktlinjer för butiker och Visitas branschriktlinjer för restauranger.³²

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket leder och samordnar den svenska livsmedelskontrollen och kontrollerar vissa livsmedelsanläggningar, bland annat äggpackerier och mejerier. Myndigheten har också ständig kontroll på alla slakterier. Totalt kontrollerar Livsmedelsverket mellan 1 300 och 1 400 anläggningar.

³⁰ Livsmedelsverket 2015b, del 3 s.19.

³¹ Livsmedelsverket 2014c *Information om nationella branschriktlinjer*.

³² En lista på samtliga branschriktlinjer som uppfyller lagens krav finns på Livsmedelsverkets webbplats, <http://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/branschriktlinjer2/>, 2015-05-04.

Från 1 januari 2014 har kontrollansvaret för samtliga anläggningar som tillverkar livsmedel av animaliskt ursprung flyttats över från kommunerna till Livsmedelsverket.³³ Livsmedelsverket utvärderar på uppdrag av regeringen effekterna och konsekvenserna för kommunerna, Livsmedelsverket och de berörda företagen av den förändrade ansvarsfördelningen.³⁴

Livsmedelverket granskar också kommunernas livsmedelskontroll samt kontrollerar att länsstyrelsernas kontroll följer lagstiftningen (se vidare avsnitt 2.5).

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna utför kontroll av landets cirka 80 000 primärproducenter, vilka främst utgörs av enskilda jordbruk. Till primärproduktionen hör också bland annat uppfödning av slaktdjur och odling av grönsaker och bär. Kontrollen finansieras genom anslag.

Länsstyrelserna ska på regional nivå samordna och ge råd och stöd till kommunerna i deras kontrollverksamhet, men också granska hur de utför sin kontroll.³⁵ Länsstyrelserna har ansvar för att i respektive län sammankalla en särskild samordningsgrupp för samråd med kommunerna inom kontrollverksamheten.³⁶ Länsstyrelserna är också överprövningsinstans för kommunala beslut inom livsmedelskontrollen.³⁷

Generalläkaren

Generalläkaren ansvarar för den offentliga livsmedelskontrollen inom Försvarsmakten. Kontrollen omfattar bland annat restauranger, mässar, mottagningskök och fartygskök.³⁸

³³ Stockholms och Göteborgs kommuner har dock fått behålla ansvaret för dessa anläggningar.

³⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Livsmedelsverket.

³⁵ 12 § livsmedelslagen.

³⁶ 33 § livsmedelsförordningen.

³⁷ 31 § livsmedelslagen.

³⁸ Organisatoriskt är Generalläkaren placerad inom Försvarsmakten, men i sin tillsyns- och kontrollfunktion är denne inte underställd överbefälhavaren utan lyder direkt under ansvarigt departement (Livsmedelsverket 2015b, del 4 s.33).

Kommunerna

Kommunerna kontrollerar bland annat matbutiker, restauranger och skolkök.³⁹ Totalt rör det sig om cirka 90 000 företag.

Kommunal samverkan om kontrollen

Kommunerna kan inom livsmedelskontrollen samverka i kommunalförbund eller gemensam nämnd.⁴⁰

Ett *kommunalförbund* är en egen offentlighetsjuridisk person. Det innebär att förbundet är fristående från sina medlemskommuner och upprättar sin egen budget och ingår egna avtal.⁴¹ Den politiska styrningen utövas genom en förbundsledning eller förbundsfullmäktige. Dessa väljs av medlemskommunernas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen.⁴² Det finns även möjlighet att inrätta en nämnd för myndighetsutövning som organisatoriskt ligger under ledningen. Förbundets förvaltning kan antingen vara samlad på ett gemensamt kontor eller vara delegerad till respektive kommun.⁴³

Till skillnad från ett kommunalförbund ingår *en gemensam nämnd* i någon av medlemskommunernas organisation.⁴⁴ För nämnden betyder det att bland annat budget, redovisning och kollektivavtal måste ske inom ramen för värdkommunens system.⁴⁵ Nämnden, som utgörs av politiker från samtliga medverkande kommuner, ingår också i värdkommunens organisation. Antingen kan nämnden ha en gemensam förvaltning eller separata förvaltningar. I en gemensam förvaltning agerar värdkommunen anställningsmyndighet och verksamheten är samlad. Om kommunerna i stället väljer att ha separata förvaltningar fortsätter förvaltningarna att verka inom respektive kommuns organisation.⁴⁶

³⁹ 23 och 25 §§ Livsmedelsförordningen (2006:813). Se även

<http://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/livsmedelskontroll/offentlig-kontroll/>.

⁴⁰ 3 kap. kommunallagen (1991:900).

⁴¹ 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen, SKL 2014b *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet*, s.38.

⁴² 3 kap. 23 § kommunallagen.

⁴³ SKL 2014b, s.8.

⁴⁴ 3 kap. 3–6 §§ kommunallagen.

⁴⁵ SKL 2014b, s.38.

⁴⁶ SKL 2014b, s.7 f.

År 2014 fanns det 22 formaliserade samarbeten i form av kommunalförbund eller gemensam nämnd. I dessa ingick 61 kommuner.

Livsmedelslagen ger även särskilda möjligheter till *samverkan genom avtal* inom livsmedelskontrollen. Enligt 14 § i lagen får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att kontrolluppgifter helt eller delvis ska skötas av den andra kommunen. En kommun får också efter särskild överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta i ett visst kontrollärende, eller grupp av ärenden.⁴⁷ Vi har funnit ett sådant avtal som utgår från livsmedelslagen. Avtalet har tecknats mellan Östersund och Krokom. Det kan dock finnas flera avtal som vi inte har kännedom om.

2.5 Revision

I det här avsnittet beskriver vi kortfattat hur revisionen av livsmedelskontrollen är uppbyggd och hur den går till.

2.5.1 EU-regleringen är styrande

Enligt EU:s kontrollförordning ska den offentliga livsmedelskontrollen i ett medlemsland revideras. För att uppfylla det kravet ska kontrollmyndigheterna utföra interna revisioner eller låta utföra externa sådana. Därutöver ska EU revidera medlemsstaternas livsmedelskontroll.⁴⁸ EU följer upp att medlemsstaterna följer den gemensamma lagstiftningen genom kommissionens livsmedels- och veterinärbyrå, Food and Veterinary Office (FVO). FVO reviderar den livsmedelskontroll som bedrivs och revisionen avser både de statliga och de kommunala kontrollmyndigheterna.⁴⁹ Om en brist skulle identifieras kan FVO ge rekommendationer för att avhjälpa bristen och sedan följa upp utfallet. Skulle

⁴⁷ Enligt 14 § livsmedelslagen (2006:804) får dock inte beslutsbefogenheten överlåtas i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Kommunallagens stadganden om jäv och anmälan om beslut till nämnd ska också tillämpas om beslutsbefogenheten överförs (6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen).

⁴⁸ Artiklarna 4.6 och 45 i kontrollförordningen (882/2004).

⁴⁹ Livsmedelsverkets webbplats, <http://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/livsmedelskontroll/revision-av-livsmedelskontrollen/eus-kontroll/>, 2015-05-04.

bristerna vara allvarliga kan kommissionen i samråd med medlemsstaterna vidta rättsliga åtgärder.⁵⁰

2.5.2 Det svenska systemet för revision

Genom en överenskommelse mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna utför de sistnämnda revisioner av kommunernas livsmedelskontroll.⁵¹ Livsmedelsverket kompletterar dessa revisioner med egna revisioner med fokus på ett eller flera kontrollområden och ett sakområde eller en anläggningstyp.

Livsmedelsverket reviderar också länsstyrelsernas och Generalläkarens kontroll. Livsmedelsverkets egen kontrollverksamhet revideras genom myndighetens internrevision.

Vidare ansvarar Livsmedelsverket för att samordna, upprätthålla och utveckla revisionen inom livsmedelsområdet. På uppdrag av regeringen har myndigheten inrättat en nationell samrådsgrupp för revision inom livsmedelskedjan. Samrådsgruppen ska bland annat ge råd och stöd till kontrollmyndigheter som utför revision. Gruppen är sammansatt av representanter för Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Jordbruksverket, Generalläkaren och SKL.

2.5.3 Revision av den kommunala kontrollen bygger på frivillighet

Livsmedelsverket stöder sig i sin revision bland annat på 22 § i livsmedelsförordningen. I paragrafen anges att myndigheten ska utföra de inspektioner som behövs för att övervaka att Sverige på livsmedelsområdet fullgör de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.

⁵⁰ FVO:s webbplats, http://ec.europa.eu/food/food_veterinary_office/index_en.htm, 2015-02-19.

⁵¹ *Länsstyrelsernas roll i livsmedelskontrollen*. Överenskommelse mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna 2006-10-27. Livsmedelsverket dnr 2877/06, länsstyrelserna dnr 281-13948-06.

Grundprincipen i svensk rätt är dock att staten inte ska revidera kommuner och att reglering som rör kommuner ska ha stöd i lag. I sin granskning av livsmedelskontrollen gör Riksrevisionen tolkningen att 22 § i livsmedelsförordningen och dess koppling till livsmedelslagen inte ger Livsmedelsverket ett tydligt mandat att revidera den kommunala livsmedelskontrollen.⁵² Detsamma gäller enligt Riksrevisionen för länsstyrelsernas kommunrevision, vilken stöder sig på 28 § livsmedelsförordningen. I den paragrafen anges att länsstyrelserna utövar offentlig kontroll inom länet genom att samordna kommunernas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning. Riksrevisionen menar dock att det inte är tydligt att samordning skulle kunna inbegripa den typ av uppföljning och kontroll som en revision innebär.

Den statliga revisionen av de kommunala kontrollmyndigheterna kan utifrån Riksrevisionens tolkning anses bygga på frivillighet.⁵³

2.5.4 Hur revisionen genomförs

Som stöd för revisionen har Livsmedelsverket utarbetat en handbok.⁵⁴ Av handboken framgår att revisionsmyndigheten för sin planering bör upprätta ett revisionsprogram. Revisionsprogrammet ska vara riskbaserat och innehålla den övergripande planeringen av revisionen för en period av fem år. Under den perioden ska samtliga kontrollmyndigheter som omfattas av revisionsansvaret revideras. För en länsstyrelse innebär det länets samtliga kommuner. Under 2013 genomfördes revisioner i 77 av landets kommuner.⁵⁵

⁵² RiR 2014:12, s.67 f.

⁵³ För en mer utförlig diskussion om revisionen av livsmedelskontrollen se RiR 2014:12, s.66 ff.

⁵⁴ Livsmedelsverket 2013a, "Handbok – Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll".

⁵⁵ Livsmedelsverket 2014:10, s.10.

Länsstyrelsernas revisioner av kommuner är ofta så kallade skrivbordsrevisioner, där myndigheten bland annat granskar kommunernas planeringsdokument, hur kommunerna har bedömt resursbehov och hur deras uppföljning går till.⁵⁶

Livsmedelverket kompletterar länsstyrelsernas revisioner med revisioner som har fokus på ett sakområde eller en anläggningstyp, till exempel information i butik.⁵⁷ Livsmedelsverkets kompletterande revisioner sker även på plats hos livsmedelsföretagen genom att man bland annat granskar planer och följer en inspektör från en kommun eller länsstyrelse (så kallad skuggkontroll).

Efter utförd revision skickas en revisionsrapport till den kontrollmyndighet som har blivit reviderad. Om avvikelser har noterats efterfrågar Livsmedelsverket oftast en plan för när och hur kontrollmyndigheten kommer att vidta åtgärder.⁵⁸

Resultaten av årets utförda revisioner sammanställs av Livsmedelsverket i en årlig rapport som skickas till EU-kommissionen. Myndigheten ger också återkoppling om resultatet till revisionsmyndigheterna.⁵⁹ Vidare publicerar Livsmedelsverket årligen en rapport med resultatet av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revision av kontrollmyndigheterna.⁶⁰ Vi återkommer i senare kapitel till de iakttagelser som Livsmedelsverket gör i revisionsrapporterna.

⁵⁶ RiR 2014:12, s.70.

⁵⁷ Livsmedelsverket 2013a, s.8, Livsmedelsverket 2014:10, s.8.

⁵⁸ Livsmedelsverket 2014:10, s.8.

⁵⁹ Livsmedelsverket 2015b, del 4, s.94.

⁶⁰ Se Livsmedelsverket 2014:10.

3 Utformningen av avgiftsfinansieringen

I det här kapitlet beskriver vi hur avgiftsfinansieringen är utformad. Tyngdpunkten i kapitlet ligger på de kommunala kontrollmyndigheternas avgiftsfinansiering, men vi behandlar även Livsmedelsverkets finansiering av kontrollen. I kapitlet redogör vi också för kostnadstäckningen inom livsmedelskontrollen, för nedsättning av avgifter och för möjligheten att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren. Vi inleder dock kapitlet med att kort beskriva hur livsmedelskontrollen går till i kommunerna.

3.1 Hur kommunerna utför kontroller

Kommunerna har kontrollansvar för cirka 90 000 livsmedelsanläggningar. Varje kommun ansvarar för att hålla register över de anläggningar som står under kommunens kontroll. En livsmedelsanläggning kan exempelvis utgöras av en restaurang, en butik, ett marknadsstånd eller ett förskolekök. Vid kontrollbesöket kontrollerar livsmedelsinspektören att företagaren har kunskap och rutiner för att uppfylla de krav i lagstiftningen som gäller för verksamheten i fråga. Det kan till exempel vara att veta vid vilken temperatur maten ska förvaras och hur märkningen ska utföras.

Hur mycket kontroll som ska utföras vid en anläggning beror på vilken risk som förknippas med verksamheten. Till exempel innebär hantering av rått kött en hög risk, medan försäljning av förpackade livsmedel innebär en låg risk. Värderingen av risken påverkas också av anläggningens storlek och hur känslig målgruppen är. Om målgruppen till exempel består av små barn eller personer med nedsatt immunförsvar bedöms anläggningen ha en högre risk.

Företagarna kan genom sin egen skötsel och kontroll påverka den tid som planeras för kontrollen. Om hygienrutiner fungerar bra och få

avvikelser noteras vid kontrollerna kan kommunen sänka antalet planerade kontrolltimmar. När kontrollen visar att lagstiftningens krav inte uppfylls kan följden i stället bli att kommunerna avsätter mer kontrolltid och därmed fakturerar en högre årlig avgift. Tanken är att det ska löna sig för företagarna att följa livsmedelslagstiftningen. Utöver den normala kontrollen förekommer extra offentlig kontroll. Sådana kontroller utgörs av besök för att följa upp till exempel klagomål eller brister som har uppmärksammats vid ett tidigare besök.

Om kontrollen visar att det finns brister i livsmedelshanteringen har kommunen möjlighet att rikta sanktioner mot företagaren. Sanktionerna kan bestå i till exempel hanteringsförbud, föreläggande om åtgärder eller åtalsanmälan. Enligt Livsmedelsverkets myndighetsrapportering konstaterades avvikelser vid drygt hälften av de totalt drygt 85 000 utförda kontrollerna 2013. Över 2 700 kontroller ledde till sanktion, vilket motsvarar cirka 6 procent av alla kontroller med avvikelser.⁶¹

De kommunala avgiftsintäkterna för livsmedelskontrollen, inklusive dricksvattenkontrollen, uppgick 2013 till drygt 306 miljoner kronor. Drygt 12 miljoner kronor av dessa avsåg extra kontroll.⁶²

3.2 Utformningen av den kommunala avgiftsfinansieringen

De två huvudkomponenterna i avgiftsfinansieringen utgörs av en riskklassningsmodell som ger stöd för att beräkna det antal kontrolltimmar ett visst livsmedelsföretag behöver samt den timtaxa som respektive kontrollmyndighet beslutar om.

3.2.1 Riskklassningsmodellen

Av den vägledning som Livsmedelsverket har utarbetat framgår hur kontrollmyndigheten kan gå till väga för att riskklassa livsmedelsanläggningar och beräkna hur mycket tid som ska ägnas åt kontrollen.⁶³ Riskklassningen utgår från en modell med tre delar: en riskmodul, en informationsmodul och en erfarenhetsmodul. Med hjälp av modellen

⁶¹ Livsmedelsverket 2014:14, s.24.

⁶² Beräknat utifrån bilaga 9 i Livsmedelsverket 2014:14.

⁶³ Livsmedelsverket 2013b.

beräknas hur många kontrolltimmar en viss livsmedelsanläggning ska tilldelas. I modellen används begreppet riskklass. Riskklasserna är åtta till antalet, ju lägre klass desto högre risk. Begreppet fyller emellertid inte någon praktisk funktion i arbetet med att klassificera anläggningarna.

Riskmodulen tar hänsyn till de risker som förknippas med en anläggningens verksamhet. I vägledningen exemplifieras detta med att risken för sjukdom är större om campylobacter förekommer i kycklingsallad jämfört med i en rå kyckling som ska upphettas. Därför bör dessa två olika verksamheter ges olika många *riskpoäng*. I begreppet risk inkluderas både sannolikheten för att något hälsoskadligt inträffar och de konsekvenser det kan få. Av den anledningen grundas tilldelningen av riskpoäng på tre riskfaktorer

- typ av verksamhet och livsmedel
- produktionens storlek (antal portioner eller annat mått på detta)
- konsumentgrupper.

Beroende på verksamhetens art blir den tilldelad ett visst antal poäng som sedan översätts i timmar efter en given modell. Riskmodulen genererar mellan 10 och 110 kontrollpoäng. Dessa omvandlas till mellan 1 och 26 timmar för kontroll av de enskilda anläggningarna.

Utöver dessa timmar kan anläggningen tilldelas ett kontrolltidstillägg utifrån *informationsmodulen*. Den modulen tar hänsyn till spårbarhet och märkning.⁶⁴ Om företaget till exempel utformar sin egen märkning innebär det att inspektören måste lägga ned särskild tid på den typen av kontroll. Som mest kan en anläggning få åtta timmars kontrolltidstillägg och som minst noll timmar.

Genom *erfarenhetsmodulen* utvärderas sedan hur väl företaget tidigare har lyckats ur kontrollsynpunkt. Det innebär att modulen används först

⁶⁴ Med spårbarhet menas att det ska vara möjligt att spåra ett livsmedel genom hela produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Artikel 3 förordning EG 178/2002.

när kommunen genom tidigare kontroller ser hur väl livsmedelsföretagaren brukar uppfylla lagens krav. Utifrån denna erfarenhet placeras anläggningarna in i en erfarenhetsklass (A, B eller C).

- A. Minskad kontroll i förhållande till normalläget ($\times 0,5$).
- B. Normalläget ($\times 1,0$).
- C. Förstärkt kontroll i förhållande till normalläget ($\times 1,5$).

Summan av de utifrån risk- och informationsmodulerna tilldelade kontrolltimmarna multipliceras med 0,5, 1,0 eller 1,5 beroende på vilken erfarenhetsklass företaget placeras i. Alla nya anläggningar placeras dock inledningsvis i erfarenhetsklass B.

Det sista steget i processen är att multiplicera kontrolltimmarna med timtaxan. Produkten blir den årliga avgiften.

3.2.2 Hur timtaxan beräknas

Timtaxan för den kommunala livsmedelskontrollen bestäms av kommunfullmäktige. Av EU:s kontrollförordning framgår att livsmedelskontrollen ska ha full kostnadstäckning. Det innebär att alla kostnader som kontrollen medför ska ingå i beräkningen av avgiften. Till hjälp för kommunerna att beräkna timtaxan har SKL tagit fram ett vägledningsdokument.⁶⁵ SKL har också utarbetat en standardiserad modell för att räkna ut nivån på timtaxan.

I bilaga VI till kontrollförordningen anges de typer av kostnader inom tre utgiftsområden som ska beaktas vid beräkningen av timtaxan:

- Löner för den personal som medverkar i offentliga kontroller.
- Övriga kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll. Här ingår kostnader för utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader.
- Kostnader för provtagning och laboratorieanalyser.

⁶⁵ SKL 2013 *Underlag för taxesättning inom livsmedelskontrollen*.

Resor till och från kontrollobjekten utgör inte en del av kontrollen, men är en förutsättning för densamma och utgör därmed en kostnad när timtaxan beräknas.

Den beräknade totalkostnaden för kommunens livsmedelskontroll används sedan för att beräkna timtaxan. Detta görs genom att totalkostnaden fördelas på det antal arbetstimmar som handläggande tjänstemän planerar att lägga på livsmedelskontrollen.

3.2.3 En årlig kontrollavgift

Enligt 3 § i förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ska en kontrollmyndighets kostnader för den offentliga livsmedelskontrollen täckas av en årlig avgift. Enligt 9 § i samma förordning ska den årliga avgiften betalas med helt avgiftsbelopp från och med det kalenderår då verksamheten påbörjas. Avgiften ska därefter betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår. Den årliga avgiften som debiteras livsmedelsföretagarna beräknas genom att antalet timmar som riskklassningsmodellen genererar multipliceras med kommunens timtaxa.

Livsmedelsverket skriver i sin vägledning att den kontrolltid som räknas fram med hjälp av modellen ska ses som en rekommendation. Med det menas att en anläggning som har tilldelats ett visst antal timmar ett enskilt år, till exempel tio timmar, inte nödvändigtvis ska kontrolleras tio timmar det året. Däremot ska den årliga genomsnittstiden under en treårsperiod motsvara den kontrolltid som har räknats fram.⁶⁶

3.2.4 Avgifter för extra offentlig kontroll

Extra kontroller utförs när det är nödvändigt för kontrollmyndigheten att följa upp eventuella anmärkningar som har konstaterats vid den planerade kontrollen, eller när den får in klagomål, tips eller dylikt. Till skillnad från den planerade kontrollen, där beräkningen av avgiften är schabloniserad, ska berört livsmedelsföretag enligt kontrollförordningens artikel 28 stå för alla kostnader som den extra kontrollen ger upphov till. Det kan till exempel röra sig om kostnaden för provtagning; en kostnad som vid den planerade kontrollen ingår i timtaxan. Kommunerna kan därför ha en särskild taxa för extra kontroll. Den extra

⁶⁶ Livsmedelsverket 2013b, s.9.

kontrollen debiteras också separat. Kostnader för extra kontroll som föranleds av klagomål som visar sig obefogade ska dock inte betalas av livsmedelsföretagaren.⁶⁷

3.3 Efterhandsbetalning – en del i Rättviks modell

Till skillnad från andra kontrollmyndigheter debiterar Rättviks kommun företagen först efter genomförd livsmedelskontroll. Avgiftsmodellen som används i Rättvik ingår som en del i ett större koncept ("Tillväxt och tillsyn") som syftar till att förenkla för småföretagare. Enligt företrädare för Rättviks kommun innebär det bland annat att livsmedelsinspektörer i första hand ska påverka företagarna genom dialog och information och först om det är absolut nödvändigt ta till sanktionsmedel.

Avgiften för livsmedelskontrollen i Rättvik består sedan 2014 av två delar. Den ena delen är en årlig fast avgift riktad till alla företag som omfattas av kommunens kontrollansvar. Den andra delen är en rörlig avgift riktad till företag som har blivit föremål för kontroll under innevarande år.

Rättviks kommun hade 2014 en fast avgift på 1 000 kronor. Den har räknats fram genom att kommunens samlade indirekta kostnader fördelats på samtliga livsmedelsanläggningar som kommunen har ansvar för att kontrollera.⁶⁸ Avgiften är densamma oavsett företagets storlek och avgiften tar heller inte hänsyn till anläggningarnas kontrollbehov. Argumentet för detta är att den verksamhet som de indirekta kostnaderna speglar är densamma oavsett företagets storlek.

Utöver den årliga avgiften debiteras de företag som har blivit föremål för kontroll under året även en avgift för genomförd kontroll, baserad på kommunens timtaxa. Timtaxan beräknas på samma sätt som i andra

⁶⁷ 12 § förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

⁶⁸ Indirekta kostnaderna kan exempelvis vara kostnader för lokalhyra och administrativa kostnader. Ibland används begreppet OH-kostnader för att beteckna de indirekta kostnaderna.

kommuner genom att totalkostnaderna för att genomföra kontrollen fördelas på antal planerade arbetstimmar för de handläggande tjänstemännen inom kontrollverksamheten. År 2014 var Rättviks timtaxa 780 kronor.⁶⁹

Rättvik debiterar företagen den fasta och rörliga avgiften samlat i september varje år. Vid den tidpunkten har kommunen utfört närmare 95 procent av årets planerade kontroller och efter sommarsäsongen har företagen förhållandevis god likviditet. Det fåtal kontroller som genomförs under årets resterande månader debiteras separat.

Varken länsstyrelsen eller Livsmedelsverket har genomfört någon revision av Rättviks livsmedelskontroll efter det att kommunen började tillämpa den nya modellen med efterhandsbetalning.

3.4 Utformningen av Livsmedelsverkets avgiftsfinansiering

Livsmedelsverket ska i likhet med de kommunala kontrollmyndigheterna följa förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. Det innebär att myndighetens avgiftsfinansiering i sina huvuddrag följer samma principer som gäller för kommunernas avgiftsfinansiering. Avgifterna regleras i Livsmedelsverkets föreskrifter.⁷⁰

Livsmedelsverkets avgiftsfinansiering tar sin utgångspunkt i samma vägledning och riskklassning som myndigheten har tagit fram för de kommunala kontrollmyndigheterna. Det innebär att Livsmedelsverket tar ut en årlig avgift för planerad kontroll och att denna årliga avgift beräknas genom att aktuell timtaxa multipliceras med den beräknade kontrolltiden.⁷¹

⁶⁹ Rättviks timtaxa är inte helt jämförbar med andra kommuners eftersom att Rättvik debiterar de administrativa kostnaderna separat.

⁷⁰ *Livsmedelsverkets föreskrifter om avgifter för offentlig kontroll, prövning och registrering* (LIVSFS 2006:21).

⁷¹ För styckningsanläggningar med salmonellarisk (styckning av nöt, svin och fjäderfä) har Livsmedelsverket ett särskilt tidstillägg för kontrollen. För slakterier finns anslagsmedel för att sätta ned avgiften.

Livsmedelsverket ska också följa anvisningarna i ovan nämnda förordning om att kontrollmyndighetens kostnader för livsmedelskontrollen ska täckas av en årlig avgift och att den ska betalas från och med det kalenderår då verksamheten påbörjas.

Totalt mottog Livsmedelsverket 2014 avgiftsintäkter motsvarande drygt 19,5 miljoner kronor för att täcka kostnaderna för den del av Livsmedelsverkets kontroll som kan jämföras med kommunernas livsmedelskontroll.⁷² Livsmedelsverket utför även annan kontroll som omfattas av särskilda avgiftsbestämmelser, bland annat kontroll av slakterier. Enligt Livsmedelsverkets årsredovisning för 2014 uppgick de totala avgiftsintäkterna för kontroll av livsmedelsanläggningar detta år till drygt 75,4 miljoner kronor.⁷³

3.5 Uppnås full kostnadstäckning?

Enligt EU:s kontrollförordning och förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ska en kontrollmyndighet ha full kostnadstäckning för sin kontrollverksamhet. Nedan redogör vi för kostnadstäckningen inom den kommunala kontrollverksamheten och för Livsmedelsverkets kontrollverksamhet.

3.5.1 Svårt att klargöra kommunernas kostnadstäckning

Det är i dag svårt att klargöra om kommunerna har full kostnadstäckning. Det beror i huvudsak på att det saknas ett enhetligt system för hur kostnadstäckningen ska beräknas.

Det finns ett antal problem med att klargöra kostnadstäckningen inom den kommunala kontrollverksamheten.

För det första är det enbart kontrollverksamheten som ska vara kostnadstäckt. Detta ställer krav på att kontrollmyndigheten har ett bra system för att skilja på kontrollverksamheten och närliggande verksamhet. Enligt företrädare för SKL är det inte säkert att sådana system är upprättade i alla kommuner.

⁷² Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

⁷³ Livsmedelsverkets årsredovisning 2014, s.64.

För det andra finns det skillnader i vad kommunerna räknar som kostnad. Vissa kommuner räknar inte in hyror och vissa administrativa kostnader, medan andra har tydliga krav på att samtliga kostnader som uppstår genom kontrollen ska räknas in. Små kommuner med sammanslagna förvaltningar kan ha särskilt svårt att särredovisa kostnaderna. En konsekvens blir att de redovisade kostnaderna för kontrollen varierar mellan olika kontrollmyndigheter.

För det tredje kan det skilja sig i hur kontrollmyndigheterna tar in avgifter för extra offentlig kontroll. Detta leder till att nivån på intäkterna skiljer sig mellan kommunerna.

För det fjärde skiljer det sig mellan planerad kostnadstäckning, det vill säga när myndigheten jämför budget med kontrollplan, och det faktiska utfallet, det vill säga utförd kontrollverksamhet.⁷⁴ Det finns inte angivet om det är den planerade eller den faktiska kostnadstäckningen som ska anges i redovisningen.

SKL finner i sin enkätundersökning en genomsnittlig kostnadstäckning på 70 procent inom livsmedelsområdet. Enligt SKL är detta en hög nivå av kostnadstäckning. SKL:s tolkning är att 70 procents kostnadstäckning för hela livsmedelsområdet, det vill säga kontrollverksamhet plus närliggande områden, innebär att kostnadstäckningen för enbart kontrollen ligger nära 100 procent. Denna bedömning baserar SKL på att tiden för kontrollverksamhet normalt utgör cirka 70–80 procent av den totala tiden inom livsmedelsområdet.

Ett rimligt antagande är att kostnadstäckningsgraden är högre ju bättre kontrollmyndigheten är på att planera och budgetera. Enligt företrädare för SKL brukar större kommuner vara bättre på detta.

3.5.2 Livsmedelsverket har överskott i kontrollverksamheten

Livsmedelsverket har under de senaste åren haft ett ekonomiskt överskott i sin kontroll av livsmedelsanläggningar. Resultatområdet ”kontroll av livsmedelsanläggningar” inbegriper kontroll av livsmedelsföre-

⁷⁴ Jämförelsen av budget med kontrollplan sker vanligtvis sent på hösten eller tidigt på nya året.

tag och av slakteriverksamhet. Överskottet har uppstått inom slakterikontrollen. Vid ingången av 2014 var det ackumulerade överskottet cirka 19,4 miljoner kronor. Under året minskade detta överskott med 7,7 miljoner kronor och uppgick vid årets utgång till 11,7 miljoner kronor. Enligt budget ska överskottet minska med ytterligare 7 miljoner kronor till utgången av 2015.⁷⁵

Slakterikontrollen är till skillnad från kontrollen av livsmedelsföretag delvis anslagsfinansierad. Livsmedelsverkets totala kostnader för kontrollen av livsmedelsanläggningar var 2014 cirka 187 miljoner kronor. För att täcka delar av kostnaderna vid slakteri- och vilthanteringsanläggningar tillförde regeringen samma år knappt 104 miljoner kronor i anslag.⁷⁶

Livsmedelsverket ger flera möjliga förklaringar till överskotten.⁷⁷ En förklaring är att det är svårt att i förhand bedöma omfattningen av den kontroll som kommer att genomföras. Till exempel förändras branschen snabbt, vilket på kort tid kan få stora effekter på kontrollverksamheten. Förhandsbetalningen i sig bygger med andra ord på osäkerhetsfaktorer som kan vara svåra att eliminera.

Livsmedelsverket har i enlighet med avgiftsförordningen inkommit till regeringen med förslag om hur överskotten ska disponeras. I den skrivelse som myndigheten har bifogat budgetunderlaget för 2016 – 2018 skriver man att de ackumulerade överskotten kan komma att förbrukas snabbt och att de kommer att behövas för att balansera kommande minskade volymer, strukturförändringar i slakteribranschen och variation i kostnadsmassan.⁷⁸

3.6 Det förekommer att avgifter sätts ned

Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ger kontrollmyndigheter möjlighet

⁷⁵ Landsbygdsdepartementet 2014 *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Livsmedelsverket*, s.6.

⁷⁶ Livsmedelsverkets årsredovisning 2014, s.64.

⁷⁷ Livsmedelsverket 2014b, *Användning av ackumulerat överskott i avgiftsverksamheten*. Dnr 706/2014, s.2 f.

⁷⁸ Livsmedelsverket 2015a, *Budgetunderlag för år 2016 – 2018*. Dnr 2015/06033, s.25.

att sätta ned eller efterskänka avgiften, om det finns särskilda skäl (10 §). I Livsmedelsverkets vägledning beskrivs begreppen nedsättning av avgift och justering av kontrolltid separat. Att sätta ned eller efterskänka avgiften och att justera ned kontrolltiden leder båda till en reducering av avgiften. Därför väljer vi att beskriva båda företeelserna i det här avsnittet.

Enligt Livsmedelsverkets vägledning ska beslutet om *nedsättning av avgift* tas av kontrollmyndigheten.⁷⁹ Med hänvisning till artikel 27.5 i kontrollförordningen anger Livsmedelsverket att särskilda skäl för att sätta ned eller efterskänka avgiften skulle kunna vara

- a) typ av företag och relevanta riskfaktorer
- b) särskilda omständigheter för företag med liten produktion
- c) de traditionella metoder som används för produktion, bearbetning och distribution
- d) behoven hos de företag som är lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar.

Livsmedelsverket bedömer att inga av de omständigheter som anges i förordningen i någon större omfattning är tillämpliga på svenska förhållanden. Punkterna a och b omhändertas i Livsmedelsverkets riskmodul och relevansen för punkterna c och d anses vara mycket begränsad.⁸⁰ Av vägledningen framgår således att kontrollmyndigheternas möjlighet att sätta ned avgifter är små.

Vanligare än att sätta ned kontrollavgifterna är att *justera kontrolltiden*. En sådan justering är kopplad till tilldelningen av kontrolltimmar. Enligt Livsmedelsverkets vägledning är justering av kontrolltid en del av den riskbaserade bedömningen. Justeringen av kontrolltid bör dock göras avskilt från riskklassningen och anläggningen bör efter en justering vara kvar i samma riskklass som tidigare. De gånger det kan bli aktuellt att justera kontrolltiden är då riskklassningsmodellen inte ger ett rimligt

⁷⁹ Livsmedelsverket 2013b, s.34.

⁸⁰ *ibid*, s.34 f., SKL 2013, s.22 f.

utslag. Justeringen ska kunna motiveras bland annat utifrån artikel 3 i kontrollförordningen.⁸¹

3.6.1 Kommuner justerar kontrolltiden ...

Enligt de kommunala företrädare vi har talat med justeras kontrolltiden ned för anläggningar vars tilldelade kontrolltid anses vara orimligt hög. Ett exempel som nämnts vid våra samtal är kommunala tillagningskök. Den typen av verksamhet anses ibland få för många timmar. I Livsmedelsverkets vägledning nämns också förskolor som ett exempel på ett kontrollobjekt där justering av kontrolltiden kan vara nödvändig.⁸²

3.6.2 ... sätter ned avgiften ...

Det förekommer också att kommunala kontrollmyndigheter sätter ned avgiften då en anläggning startat sin verksamhet sent under året och därför inte har fått den kontrolltid som motsvarar den årliga avgiften. Enligt SKL:s vägledning är det upp till kommunerna att själva bedöma om avgiften ska sättas ned vid dessa tillfällen.⁸³ Flera kommunala företrädare som vi har träffat uppger att de använder sig av denna möjlighet. Ett tillvägagångssätt som då används är att debitera efter antalet nedlagda timmar.

3.6.3 ... och betalar i vissa fall tillbaka avgiften

Vissa kommuner betalar tillbaka delar av avgiften då verksamheter avvecklats innan samtliga kontrolltimmar har förbrukats. En minimiavgift tycks dock alltid tas ut. Motivet är att oavsett om en anläggning har kontrollerats eller inte innebär varje kontrollobjekt ett administrativt arbete för kontrollmyndigheten.

Att återbetala avgifter är dock inget etablerat tillvägagångssätt bland kommunerna. SKL skriver i sin vägledning att inbetald avgift inte ska betalas tillbaka om verksamheten upphör att gälla. Att återbetala avgifter strider också mot lagstiftningen. EU:s kontrollförordning anger att

⁸¹ Livsmedelsverket 2013b, s.29. I artikel 3 i kontrollförordningen anges medlemsstaternas allmänna skyldigheter för genomförandet av offentliga kontroller.

⁸² Livsmedelsverket 2013b, s.31.

⁸³ SKL 2013, s.20.

avgifter inte får återbetalas direkt eller indirekt, utom i de fall de har uttagits felaktigt.⁸⁴

3.6.4 Livsmedelsverket sätter ned avgifter för slakterier

I bilaga IV i kontrollförordningen anges ett antal områden som upp till en bestämd miniminivå måste finansieras med avgifter. Ett sådant område där Livsmedelsverket sätter ned avgifterna är kontrollen av slakterier. Användningen av minimiavgifter innebär en indirekt nedsättning av avgiften. De kostnader som inte täcks av minimiavgiften finansieras genom ett särskilt anslag för detta ändamål (se avsnitt 3.5.2).

Livsmedelsverket kan i likhet med kommunerna justera ned kontrolltiden för de anläggningar som har tilldelats orimligt många kontrolltimmar.

3.7 Möjligt att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren

Möjligheten att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren skiljer sig något mellan kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverket.

3.7.1 Kommunala kontrollmyndigheters möjlighet att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren

I kommunallagen finns översiktliga bestämmelser om bland annat räkenskapsföring och redovisning. Den närmare regleringen av kommuners och landstings bokföring och redovisning (externredovisning) finns i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.⁸⁵

Det finns ingen generell regel som säger att kommuner kan föra med sig medel från ett år till ett annat. Förhållandet är dock delvis reglerat genom

⁸⁴ Artikel 27.9 EG-förordning 882/2004.

⁸⁵ En särskild utredare har fått i uppdrag att se över lagen om kommunal redovisning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 mars 2016 (Dir. 2014:125).

en så kallad rekommendation från Rådet för kommunal redovisning (RKR).⁸⁶

Genom att den årliga avgiften för livsmedelskontrollen i normalfallet tas ut i förskott vid årets början kan det förekomma att kontrollen helt eller till viss del kommer att utföras kommande år. I så fall ska intäkten från avgiften periodiseras så att den matchas mot de kostnader för kontrollen som kommunen har respektive år.

Enligt företrädare för SKL är kunskapen om att intäkter från avgifter i vissa fall ska periodiseras inte känd hos alla företrädare för kommunerna. När intäkter periodiseras på ett korrekt sätt påverkas det ekonomiska resultatet för den kommunala enheten. Det kan i vissa fall innebära att eventuella problem med att ta med sig över- eller underskott vid årsskiftet minskar.

3.7.2 Livsmedelsverket följer avgiftsförordningen

Enligt avgiftsförordningen som gäller för myndigheter under regeringen ska en ”myndighet som får disponera avgiftsinkomster /---/ balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning”.⁸⁷ En förutsättning för att få balansera resultaten är att avgifterna helt, eller till en bestämd del, ska täcka kostnaderna i verksamheten. Det skulle innebära att Livsmedelsverket kan föra över- respektive underskott i kontrollverksamheten mellan kalenderåren under förutsättning att avgifterna är kostnadstäckta.

Om ett ackumulerat överskott uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret ska myndigheten enligt avgiftsförordningen (25 a §) inkomma till regeringen med ett förslag på hur överskottet ska disponeras. På motsvarande sätt ska myndigheten, om det har uppkommit ett underskott i den avgiftsbelagda verksamheten som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår, lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.

⁸⁶ Rådet för kommunal redovisning 2009. Rekommendation 18.1. *Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar*. RKR är normgivande organ för redovisning på det kommunala området. Normerande text publiceras under rubriken ”Rekommendationer”.

⁸⁷ 25 a § avgiftsförordningen (1992:191).

Som vi nämner i avsnitt 3.5 har Livsmedelsverket under senare år haft överskott i sin kontrollverksamhet. Myndigheten har därför i enlighet med avgiftsförordningen inkommit till regeringen med förslag på hur överskotten ska disponeras.

3.7.3 För Livsmedelsverket skapar blandningen av avgifts- och anslagsfinansiering problem

En komplikation i Livsmedelsverkets hantering av sitt överskott inom livsmedelskontrollen är att regeringen i Livsmedelsverkets regleringsbrev anslår medel till nedsättning av kontrollavgifterna vid slakteri- och vilthanteringsanläggningar.⁸⁸

Livsmedelsverket bedömer att kontrollavgiften för slakteri- och vilt-hanteringsanläggningarna sätts ned och tas ut enligt EU:s lagstiftning. Avgifterna understiger således inte den minimiavgift som anges i kontrollförordningen.⁸⁹ Trots att regeringen har valt att finansiera betydande delar av slakterikontrollen med anslag bedömer Livsmedelsverket att myndighetens kontrollverksamhet är avgiftsfinansierad och att det därmed är avgiftsförordningens regler om hur överskottet ska hanteras som gäller (se avsnitt 3.5.3).

Ekonomistyrningsverket (ESV) delar inte denna bedömning utan anser att Livsmedelsverkets kontrollverksamhet, genom att en viss del anslagsfinansieras, inte bedrivs med det ekonomiska målet full kostnads-täckning. Det skulle i så fall innebära att myndigheten inte får balansera avgiftsmedel mellan åren och att 25 a § i avgiftsförordningen inte är tillämplig. Enligt ESV bör de överskott som har uppstått hänföras till anslaget och inte till den avgiftsbelagda verksamheten. Det blir därmed frågan om ett anslagssparande och inte ett ”överskott”.

⁸⁸ I Livsmedelsverkets regleringsbrev för 2015 anslås drygt 104 miljoner till nedsättningen (ap.2).

⁸⁹ Förordning 882/2004, bilaga IV.

4 Nödvändig kontroll utförs inte

I detta och i de två följande kapitlen redovisar och analyserar vi de iakttagelser vi har gjort utifrån våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen och utifrån de granskningar, rapporter och studier som vi har tagit del av. I kapitlet koncentrerar vi redovisningen och analysen till de huvudsakliga problem som vi utifrån vårt empiriska material bedömer sammanhänger med avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen. Ett första sådant problem är att nödvändig kontroll inte utförs. Det är åt det problemet vi ägnar detta kapitel.

Vår bedömning att kontroller inte utförs i tillräcklig utsträckning innebär inte att vi anser att samtliga kontrollmyndigheter brister i detta avseende. Så är inte fallet. Det är dock en inte försumbar andel av de kommunala kontrollmyndigheterna som brister i sin kontroll. Därmed får vi, förutom att människors hälsa riskeras, ett likvärdighets- och rättssäkerhetsproblem som är generellt. Företag i livsmedelsbranschen kommer att konkurrera på olika villkor. Vissa får en noggrann kontroll, andra inte. Samtliga får dock betala för kontrollen.

4.1 Kontroller utförs inte i den utsträckning de borde

Livsmedelsverkets rapporter och Riksrevisionens granskning från 2014 visar att kontroller inte utförs i den utsträckning de borde.

4.1.1 Problemet är knappast okänt

Livsmedelsverkets senaste revisionsrapport, baserad på 2013 års revisioner, visar att det finns stora variationer mellan de kommunala kontrollmyndigheterna.⁹⁰ Vissa myndigheter uppfyllde i allt väsentligt de

⁹⁰ Livsmedelsverket 2014:10, s.3. Rapporten bygger på revision av 72 kommuner eller samverkande kommuner. Revision genomfördes i 77 kommuner, men 5 av dessa revisioner hade inte inrapporterats i tid för att kunna ingå i rapporten.

krav som ställs på kontrollen, medan andra hade allvarliga brister eller inte utförde någon kontroll alls. Resultaten var i huvudsak desamma som vid 2012 års revisioner.

Också av den årliga rapport där Livsmedelsverket redovisar resultat från kommunernas och Livsmedelsverkets kontroller (myndighetsrapporteringen) framgår att kontroller inte utförs i den utsträckning som de borde.⁹¹ Livsmedelsanläggningar i de högsta riskklasserna (1–4) och som tilldelats fler än fem kontrolltimmar ska enligt de nationella målen för livsmedelskontrollen kontrolleras minst en gång per år. Myndighetsrapporteringen visar att 55 procent av kommunerna inte nådde detta mål 2014. Drygt 4 procent av kontrollmyndigheterna hade kontrollerat högst hälften av anläggningarna. Under året kontrollerades i genomsnitt 90 procent av livsmedelsanläggningarna i riskklass 1–4.⁹²

4.1.2 Konsekvenser av att kontroller inte utförs

Att anläggningar som bedöms ha hög risk i livsmedelshanteringen inte kontrolleras varje år gör att Livsmedelsverket i sin årsredovisning anser att Sverige inte tillämpar en riskbaserad offentlig kontroll.

Om anläggningar som borde bli kontrollerade inte blir det uppstår en kontrollskuld. Med det menas att företagen har betalat för kontrolltimmar som sedan inte har genomförts under året. Detta problem uppmärksammade Riksrevisionen i sin granskning 2014 av livsmedelskontrollen.⁹³ I en enkät som Riksrevisionen sände ut till kommunerna ombads dessa att bland annat ange antalet planerade och genomförda kontrolltimmar under 2012 och 2013. Enligt enkätsvaren var det under 2012 cirka 65 procent och under 2013 cirka 58 procent av kommunerna som inte genomförde alla planerade kontrolltimmar. Totalt genomfördes cirka 87 procent av de planerade kontrolltimmarna 2012 och cirka 91 procent 2013.⁹⁴

Även i våra samtal med företrädare för Livsmedelsverket, kommuner och branschorganisationer framförs synpunkten att det största problemet inom livsmedelskontrollen är att kontroller inte utförs i den utsträckning

⁹¹ Livsmedelsverket 2014:14, s.3 f.

⁹² Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

⁹³ Riksrevisionen 2014:12.

⁹⁴ *ibid*, s.43.

de borde. Branschorganisationerna är här särskilt kritiska. Företagare uppfattar att de betalar för en tjänst som inte levereras i den utsträckning man har betalat för, eller som helt uteblir. Förutom att detta kan uppfattas som orättfärdigt och konkurrensnedvridande, kan utebliven kontroll också innebära problem för företag som ska exportera sina produkter. Ett mottagarland utanför EU kan nämligen ställa särskilda kontrollkrav på Sverige och på exportföretaget.⁹⁵

4.2 Brister i kontrollen sammanhänger med bristande resurser

I revisioner, granskningar och i våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen framstår resursbrist som den viktigaste förklaringen till att kontroller inte utförs.

I teorin ska finansieringsmodellen säkerställa att ingen resursbrist uppstår. Den årliga avgift som en kommun tar ut för livsmedelskontrollen ska täcka alla kostnader som följer av kontrollen, varav personalkostnader utgör huvuddelen. Om kommunen har gjort en riktig beräkning ska det alltså finnas tillräckliga resurser för att genomföra den kontroll det finns behov av och som har planerats. I praktiken ser vi att detta långt ifrån alltid är fallet. Varför det förhåller sig på det viset kan ha flera förklaringar. Enligt vår bedömning finns det dock tre huvudsakliga orsaker till resursbristen:

- Kontrollmyndigheten tar inte ut tillräckligt hög avgift för att täcka kostnaderna för att genomföra all kontroll.
- Kontrollmyndigheten tar ut tillräckligt hög avgift, men finansierar också annan verksamhet med kontrollavgifterna.
- Kontrollmyndigheten har svårt att rekrytera och/eller behålla personal för livsmedelskontrollen.

4.2.1 För låg eller felanvänd avgift

Huruvida en kontrollmyndighet använder kontrollavgifterna till annat än kontroll kan vara svårt att belägga. Länsstyrelserna och Livsmedels-

⁹⁵ Förordning (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel.

verket finner i sina senaste revisioner bara ett fåtal fall där kontrollavgifterna har finansierat annan kommunal verksamhet än livsmedelskontroll.

I Livsmedelsverkets myndighetsrapportering anges medelvärdet för kommunernas timtaxor för 2014 till 936 kronor.⁹⁶ I en rapport från SKL om finansieringen inom miljö- och livsmedelsområdet, baserad på en enkät till samtliga kommuner, anges medelvärdet för kommunernas timtaxor inom livsmedelskontrollen till 931 kronor för 2014.⁹⁷ Samma år var det enligt Livsmedelsverkets myndighetsrapportering 53 kommunala kontrollmyndigheter som angav att de hade en timtaxa på 800 kronor eller lägre.⁹⁸

Enligt SKL räcker en lägre timtaxa än cirka 800 kronor troligen inte till för att kunna täcka alla kostnader för kontrollen.⁹⁹ Det innebär i så fall att antingen kommer livsmedelskontrollen att sakna resurser, eller så kommer kommunen att med skattemedel bidra till att säkra tillräckliga resurser. Vi återkommer till en diskussion om timtaxans storlek i avsnitt 5.1.

4.2.2 Permanent brist på personal

I Livsmedelsverkets senaste revisionsrapport anges att otillräcklig finansiering kan vara en orsak till att det saknas personal, vilket är en förutsättning för att kontroll ska kunna utföras.¹⁰⁰ Enligt rapporten saknades det i ”påfallande många kommuner” personal, eller kunskap om hur stort personalbehovet var.¹⁰¹ I våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen råder det en stor enighet om att orsaken till att kontroller inte utförs är att det saknas resurser i form av personal till kontrollverksamheten.

⁹⁶ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

⁹⁷ SKL 2014a, s.8 f.

⁹⁸ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerade uppgifter.

⁹⁹ SKL 2014a, s.10. Beräkningen grundas på schabloner för hur mycket en inspektör kostar.

¹⁰⁰ Livsmedelsverket 2014:10, s.70.

¹⁰¹ *ibid*, s.23, 90. I 14 av 72 kommuner visste man inte om personalstyrkan var tillräckligt stor i förhållande till kontrolluppdraget och i 9 kommuner saknades det personal.

Den utredning som låg till grund för den livsmedelslagstiftning som infördes för snart tio år sedan såg som ett, åtminstone initialt, problem med den avgiftsmodell man föreslog att den byggde på kontrollbehov och inte på kontrollresurser. Enligt utredningen kräver modellen att kommunerna förstärker sin personalstyrka betydligt för att inte avgifterna ska överstiga kommunernas kostnader, i strid med EU-lagstiftningen. Redan vid utredningstillfället 2005, innan den nya lagstiftningen trädde i kraft, bedömde kommunerna att de behövde förstärka personalresurserna med 75 procent för livsmedelsinspektörerna.¹⁰² Av Livsmedelsverkets myndighetsrapportering avseende 2013 framgår att lite drygt hälften (52 procent) av kontrollmyndigheterna anger att de behöver mer personal. Andelen var densamma även 2012.¹⁰³ Resursproblemen tycks således kvarstå.

4.3 Små kommuner har större problem

Genom Riksrevisionens granskning, liksom de samtal vi har haft med olika aktörer inom livsmedelskontrollen, framträder en bild av att befolkningsmässigt små kommuner generellt sett har större problem inom livsmedelskontrollen än vad större kommuner har. Bilden är också att dessa problem sammanhänger med resursbrist. Små kommuner har ofta svårare att rekrytera och behålla personal. De är också mer sårbara vad gäller bemanning och har därmed svårare att täcka upp för oförutsedd frånvaro. Vidare framförs synpunkten att det administrativa stödet inom livsmedelskontrollen är sämre i mindre kommuner, vilket gör att dessa har svårt att bedriva en tidseffektiv kontroll.

Vissa företrädare för branschorganisationerna gör också en koppling mellan små kommuners personalresurser och personalens kompetens. En synpunkt är att om en kommun har svårt att rekrytera och behålla personal får den också svårt att upprätthålla kompetensen i organisationen. I många mindre kommuner är det också en ensam inspektör som

¹⁰² SOU 2005:52 *Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet*, s.84.

¹⁰³ Livsmedelsverket 2014:14, s.3.

utövar kontrollen. Detta försvårar eller omöjliggör den kompetensutveckling som sker i en organisation där erfarenheter och kunskap kan utväxlas mellan flera (i det här fallet) inspektörer.

Det bör dock framhållas att det finns stora variationer inom gruppen små kommuner. En liten storstadsnära kommun i Sydsverige har förstås i många avseenden andra förutsättningar än en till ytan stor kommun med liten befolkning i Norrlands inland. Samtidigt finns en likhet just i att de är små och att de därmed har begränsade resurser att avsätta för livsmedelskontrollen.

Nedan analyserar vi närmare den speciella problematiken med små kommuner.

4.3.1 Små kommuner brister mer i sin kontroll

Som vi nämnt råder det stor samstämmighet bland de aktörer vi har samtalat med om att små kommuner generellt har större problem att genomföra sina planerade kontroller än vad medelstora och stora kommuner har. För att pröva om denna upplevda skillnad också går att belägga har vi bearbetat uppgifter i Livsmedelsverkets myndighetsrapportering. Vi har undersökt om andelen kontrollerade anläggningar kan förklaras av kontrollmyndighetens storlek i termer av kommuninvånare. I Livsmedelsverkets statistik för andelen utförda kontroller anges de anläggningar som ligger inom riskklass 1–4 och som har blivit tilldelade fler än fem kontrolltimmar.¹⁰⁴ Sådana anläggningar ska enligt de nationella målen för livsmedelskontrollen få minst ett kontrollbesök per år.

Vår analys visar att kontrollmyndigheter med ett befolkningsunderlag på färre än 10 000 invånare 2014 har ett medelvärde på 83,8 procent för andelen kontrollerade anläggningar.¹⁰⁵ Det kan jämföras med kontrollmyndigheter med ett befolkningsunderlag på fler än 10 000 invånare, vilkas medelvärde är 91,5 procent. Skillnaden bli ännu större om vi

¹⁰⁴ Materialet om andelen utförda kontroller är hämtat från Livsmedelsverkets myndighetsrapportering. Kommunernas invånarantal 2013 är hämtat från kommun- och landstingsdatabasen Kolada.

¹⁰⁵ Att använda en befolkning som understiger 10 000 invånare som en definition på en liten kommun har också använts i andra analyser, se Sundström, B. & Tingvall, L. 2006. *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*, s.34. År 2014 var det 78 kommuner som hade färre än 10 000 invånare.

jämför de minsta kontrollmyndigheterna med kontrollmyndigheter med ett befolkningsunderlag på över 50 000 invånare. De sistnämnda medelvärde för andelen kontrollerade anläggningar är 93,9 procent. Skillnaden mellan de två gruppernas medelvärden är således drygt 10 procentenheter.

Tabell 1 Medelvärden för andel kontrollerade anläggningar 2014 i riskklass 1–4 med fler än 5 tilldelade kontrolltimmar utifrån befolkningsunderlag

Kontrollmyndigheters befolkningsunderlag	Andel kontrollerade anläggningar (%)	Antal kontrollmyndigheter
< 10 000	83,8	52
10 000 – 30 000	90,1	104
30 001 – 50 000	92,5	39
> 50 000	93,9	47

Enligt Livsmedelsverkets myndighetsrapportering var det 105 kontrollmyndigheter som 2013 hade högst en årsarbetskraft för livsmedelskontrollen, vilket motsvarar över 40 procent av kontrollmyndigheterna.¹⁰⁶ Medräknas den administrativa stödpersonalen till livsmedelskontrollen är det 80 kontrollmyndigheter som har en årsarbetskraft eller färre (32 procent).¹⁰⁷ Eftersom antalet årsarbetskrafter är starkt relaterat till kontrollmyndighetens befolkningsunderlag återfinns flertalet kontrollmyndigheter med högst en årsarbetskraft bland de mindre myndigheterna.¹⁰⁸

Med så få årsarbetskrafter avsatta för livsmedelskontroll är det knappast förvånande att planerad kontrollverksamhet inte alltid blir utförd. Med

¹⁰⁶ Antalet kontrollmyndigheter, kommuner och kommuner i samverkan, är 252. För 2014 anger preliminära siffror från Livsmedelsverket antalet kontrollmyndigheter med högst en årsarbetskraft till 98. Siffrorna är dock inte helt jämförbara eftersom Livsmedelsverket i denna del har ändrat sina anvisningar för inrapporteringen till kommunerna.

¹⁰⁷ Antalet kan vara i underkant eftersom kommuner ibland även räknar in årsarbete som ligger utanför den direkta kontrollverksamheten.

¹⁰⁸ Korrelationskoefficienten är positiv och ligger på 0,971 med en säkerhetsnivå på 99 procent. Det innebär att sambandet är i det närmaste perfekt linjärt, det vill säga att en hög befolkningsmängd i en kontrollmyndighet hänger samman med ett högt värde för antalet årsarbetare.

en ensam inspektör som ansvarar för kontrollen blir kontrollverksamheten med nödvändighet mer känslig för oförutsedd frånvaro. Möjligheten till specialisering är också mindre i en liten kommun.¹⁰⁹ Vissa av de personer vi har samtalat med menar att det inte går att leva upp till lagens krav på god livsmedelskontroll med enbart en årsarbetskraft.

I en skrift från SKL hävdas att det är svårt för små kommuner att uppnå en hög effektivitet inom bland annat livsmedelskontrollen. Orsaken till detta är att lagstiftningen ställer höga krav på en lång rad administrativa uppgifter som behovsutredning, kontrollplanering med mera. En stor del av denna administration måste utföras av inspektören med visst stöd av administrativ personal. Inspektören måste också lägga en stor del av sin tid på att konsultera vägledande myndigheter eller andra experter för sin bedömning i olika ärenden. Sammantaget innebär det att allt för lite tid kan ägnas åt den egentliga kontrollverksamheten i en liten kommun. Enligt SKL visar erfarenheten tydligt att inspektörer kan få ut betydligt fler timmar per år för kärnverksamheten i en större kommun.¹¹⁰

4.3.2 Små kommuner har större personalbrist

En synpunkt som framförs i våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen är att små kommuner ofta har svårare att rekrytera och behålla personal. Miljö- och hälsovårdsinspektörer är en specialistkompetens som det kan vara svårt att rekrytera till mindre kommuner.

De beräkningar vi har gjort utifrån myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket stöder den uppfattningen. Som framgår av tabell 2 har små kommuner 2014 genomsnittligt sett en större personalbrist än stora kommuner.

¹⁰⁹ För en diskussion om små kommuners problem se Sundström & Tingvall 2006. *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*.

¹¹⁰ SKL 2014b, s.10.

Tabell 2 Medelvärden 2014 för personalbrist utifrån befolkningsunderlag¹¹¹

Kontrollmyndigheters befolkningsunderlag	Medelvärde för personalbrist (%)	Antal kontrollmyndigheter
< 10 000	16,6	55
10 000 – 30 000	13,0	107
30 001 – 50 000	9,0	39
> 50 000	7,5	50

4.3.3 Positiv syn på samverkan men för lite sker i praktiken

Små kommuner har således generellt sett större brister i sin kontroll och också större personalbrist. Ett sätt att hantera sådana problem i en liten kommun är att samverka med andra kommuner för att på så sätt förbättra kontrollen, öka personalstyrkan och därmed minska sårbarheten i samband med oplanerad frånvaro. Andra fördelar som brukar nämnas med samverkan är att arbetet kan effektiviseras genom viss specialisering bland personalen och att det blir enklare att diskutera ärenden med kollegor.¹¹²

I Riksrevisionens granskning tillfrågades kommunerna i en enkät om sin syn på effekterna av samverkan.¹¹³ En majoritet ansåg att samverkan i ganska stor eller mycket stor utsträckning medför bättre användning av resurser (66 procent), mer samsyn/likvärdighet (85 procent) och möjlighet att diskutera bedömningar (86 procent). Samstämmigheten är med andra ord stor om att samverkan ger positiva effekter. Samma positiva inställning till ökad samverkan, och då främst mellan små kommuner, har de olika aktörer inom livsmedelskontrollen som vi har samtalat med.

Den vanligaste formen av samverkan är informations- och erfarenhetsutbyte mellan inspektörer, men formaliserad samverkan mellan kommu-

¹¹¹ I tabellen avses med personalbrist hur mycket högre personaltillgången måste bli för att den ska vara lika med personalbehovet. Uppgifter om personaltillgång och personalbehov bygger på kommunernas egna uppskattningar i Livsmedelsverkets myndighetsrapportering.

¹¹² SKL 2014b, s.10.

¹¹³ Riksrevisionen 2014:12, s. 83. 75 procent av kommunerna besvarade enkäten.

ner förekommer också. Som vi nämner i avsnitt 2.4.1 fanns det 22 sådana samarbeten i form av kommunalförbund eller gemensam nämnd 2014. I dessa ingick 61 kommuner. Samtidigt kan vi konstatera att det fortfarande finns cirka 100 kontrollmyndigheter med bara en årsarbetskraft eller färre avsatt för livsmedelskontroll. Varför förhåller det sig på det viset?

4.3.4 Flera hinder för ökad samverkan

Det finns sannolikt flera förklaringar till varför kontrollmyndigheterna inte samverkar i större utsträckning inom kontrollen. En förklaring som ges i våra samtal är att det i vissa kommuner finns ett politiskt motstånd mot att i mer organiserad form samverka med grannkommuner. I Riksrevisionens granskning nämner intervjuade kommunföreträdare att politiker och/eller tjänstemän inte ser något behov av att samverka. Som andra förklaringar till den uteblivna samverkan nämns administrativa hinder och tidsbrist.

I Riksrevisionens granskning och även i de samtal vi har fört nämns som en annan viktig förklaring till att samverkan inte kommer till stånd att stora geografiska avstånd kan lägga hinder i vägen. Fördelarna med att samverka minskar när avstånd och restider blir långa.

Även om det i enskilda fall kan finnas relevanta praktiska argument mot en samverkan med grannkommuner, till exempel stora avstånd, kan det knappast gälla för alla små kontrollmyndigheter. Det finns inte 100 till ytan stora och glest befolkade norrlandskommuner i landet.

Hur stor en kontrollmyndighet behöver vara, eller hur många årsarbetskrafter den behöver ha för att upprätthålla kompetens och en bra kontrollverksamhet, framförs det lite varierande synpunkter på i våra samtal. Vad gäller befolkningsunderlag varierar det från 40 000 till 100 000 och förslagen på minsta antal årsarbetskrafter varierar från två till sex.

4.3.5 SKL och länsstyrelserna arbetar för samverkan

Riksrevisionen kunde i sin granskning se att varken Livsmedelsverket eller länsstyrelserna arbetar systematiskt med att följa upp och uppmuntra till mer samverkan. SKL har dock prioriterat frågan under senare år.

I regleringsbrevet för 2015 har regeringen gett länsstyrelserna i uppdrag att rapportera på vilket sätt och i vilken utsträckning de har verkat för en ökad samverkan mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen.

4.4 Ett tydligare och kraftfullare Livsmedelsverk efterlyses

För att komma till rätta med bristerna i kommunernas kontrollverksamhet behöver Livsmedelsverket vara tydligare och kraftfullare i sitt agerande gentemot kommunerna. Det är en synpunkt som framförs av företrädare för såväl kommuner som branschorganisationer. Myndigheten bör i ökad utsträckning använda sig av sin föreskriftsrätt och av förelägganden. Den behöver även ges möjlighet att rikta sanktioner mot kommuner som grovt missköter sin kontrollverksamhet.

4.4.1 Få förelägganden och inga övertaganden

Livsmedelsverket utfärdade 2014 tre förelägganden mot kommuner med anledning av brister i deras livsmedelskontroll. Myndigheten har fram till i dag inte övertagit, eller begärt övertagande av, kontrollen av någon livsmedelsanläggning från någon kommun med anledning av brister i kontrollen.

Företrädare för Livsmedelsverket framhåller att man arbetar för att kunna använda förelägganden mer. Kommuner som har brister har enligt Livsmedelsverket visat en stor vilja att bättra sig, utan att något sanktionsinstrument har funnits att tillgå.

4.4.2 Föreskriftsrätten bör utnyttjas mer enligt Riksrevisionen

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att Livsmedelsverket i liten utsträckning använder sig av sin befogenhet att utfärda föreskrifter för att förtydliga kraven på kontrollmyndigheterna. Enligt Riksrevisionen innebär avsaknaden av bindande föreskrifter att det blir otydligt för kontrollmyndigheterna vilka krav som ställs på hur de ska bedriva

kontrollverksamheten. Vidare konstaterar Riksrevisionen att uppföljningen av kontrollverksamheten är bristfällig och att Livsmedelsverket vidtar få åtgärder när det uppdagas problem.¹¹⁴

I regleringsbrevet för 2015 har regeringen gett Livsmedelsverket i uppdrag att lämna en redogörelse för hur myndigheten har utnyttjat sin föreskriftsrätt för att leda och samordna livsmedelskontrollen samt göra en bedömning av åtgärdernas effektivitet. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2015.

¹¹⁴ Riksrevisionen 2014:12, s.10 f.

5 Kontrollavgifterna varierar

Det finns bland de kommunala kontrollmyndigheterna stora variationer i timtaxans storlek och hur de arbetar med riskklassningen. Detta är en återkommande synpunkt som framförs i Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas revisioner, i Livsmedelsverkets myndighetsrapporter om livsmedelskontrollen och i våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen. Om kommunernas avgifter för företag med likartad verksamhet skiljer sig mycket åt blir företagen inte behandlade på ett likvärdigt sätt.

5.1 Stora variationer i timtaxans storlek

Av Livsmedelsverkets myndighetsrapportering för 2013 framgår att den lägsta timtaxan då var 500 kronor och den högsta 1 252 kronor. Dessa belopp har varit konstanta under perioden 2011–2013.¹¹⁵ Enligt rapporteringen för 2014 var den lägsta avgiften 590 kronor och den högsta 1 240 kronor.¹¹⁶ Variationsvidden har således minskat något det senaste året.

Att det uppstår vissa skillnader i timtaxans storlek mellan kommuner är både förståeligt och naturligt. Förutsättningarna varierar mellan kommuner, till exempel med avseende på personalens löneläge och restiden till kontrollobjekten. Vissa kommuner kan också ha tillsyn över komplicerade verksamheter som kräver mer specialiserad personal. Detta påverkar i sin tur kontrollkostnaderna och därmed timtaxan.¹¹⁷ Det är emellertid svårt att argumentera för att skillnaderna i kommunernas förutsättningar är så stora att det skulle motivera de skillnader i timtaxans storlek som nu finns.

¹¹⁵ Livsmedelsverket 2014:14, s.7.

¹¹⁶ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

¹¹⁷ SKL 2014a, s.10.

5.1.1 Åtskilliga kommuner har en timtaxa som inte ger full kostnadstäckning

Som vi beskriver i avsnitt 4.2.1 anser SKL att en timtaxa lägre än cirka 800 kronor troligen inte räcker för att täcka alla kostnader som är förenade med kontrollen. Enligt Livsmedelsverkets myndighetsrapportering var det 53 kontrollmyndigheter som 2014 hade en timtaxa på 800 kronor eller lägre.¹¹⁸ I den enkät som SKL sände ut till kommunerna 2014 var det 46 kommuner som angav att de hade en taxa på 800 kronor eller lägre.¹¹⁹ Sätter vi en gräns vid 700 kronor eller lägre var det enligt myndighetsrapporteringen 12 kommuner som hade en så pass låg timtaxa 2014.

Timtaxorna ökar över tid, men fortfarande är det många kommuner som har en taxa som troligtvis inte ger dem full kostnadstäckning.

5.1.2 Små kommuner har något lägre timtaxa

I Livsmedelsverkets myndighetsrapportering går det också att utläsa vilka kommuner som har den lägsta taxan. Av de 12 kommuner som 2014 hade en timtaxa på 700 kronor eller lägre hade ingen fler än 30 000 invånare.

Skillnaderna mellan små och stora kommuner framgår också av tabell 3. För kontrollmyndigheter med en befolkning under 10 000 invånare är medelvärdet för timtaxan 923 kronor och för kontrollmyndigheter med över 50 000 invånare är medelvärdet 1 021 kronor. Det innebär en skillnad på nästan hundra kronor per timma.

Tabell 3 Medelvärden 2014 för timtaxor utifrån befolkningsunderlag

Kontrollmyndigheters befolkningsunderlag	Timtaxa för planerad kontroll (kr)	Antal kontrollmyndigheter
< 10 000	923	55
10 000 – 30 000	897	107
30 001 – 50 000	950	39
> 50 000	1 021	50

¹¹⁸ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerade uppgifter.

¹¹⁹ SKL 2014a, s.9.

En förklaring till att små kommuner tenderar att ha något lägre timtaxor kan vara att de beräknar overheadkostnaderna (OH-kostnaderna) på ett annat sätt än större kommuner.¹²⁰ I sin skrift om mellankommunal samverkan skriver SKL att man i många mindre kommuner ofta centralt bokför kostnader för lokalhyra, telefonväxel, webbplats, intern- och extern post, företagshälsovård, PA-stöd, tillgång till it-system och ekonomisystem, bilpool och så vidare.¹²¹ Kontrollverksamheten får då fri tillgång till dessa tjänster och de verkliga kostnaderna för livsmedelskontrollen kommer inte att synas i budgeten och i förlängningen i timtaxan.

En annan förklaring som har lyfts fram i våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen är att skillnaderna beror på att det i vissa kommuner finns ett politiskt motstånd mot att ta ut tillräckligt höga avgifter för säkerställa nödvändiga resurser till kontrollen. Motståndet kan tänkas vara större i en liten kommun, där den politiska ledningen befinner sig närmare enskilda näringsidkare. I en liten kommun betyder också varje tillskott eller förlust av företag proportionellt sett mer än i en större kommun. Det kan då uppfattas som en konkurrensfördel att hålla en låg taxa, även om denna inte ger full kostnadstäckning.

5.2 Variationer i riskklassningen leder till stora skillnader i avgifter

Vi har ovan beskrivit de stora skillnader som finns i timtaxans storlek mellan kommunerna. Det som dock har större betydelse för hur mycket en livsmedelsföretagare kan få betala årligen för livsmedelskontrollen är i vilken riskklass företaget placeras. Riskklassningen styr nämligen hur många kontrolltimmar ett livsmedelsföretag ska debiteras. Det är därför särskilt viktigt att företaget placeras i rätt riskklass.

Även i det fallet har det påvisats stora skillnader mellan kommunerna, vilket bland andra Näringslivets regelnämnd har visat i en undersökning.

¹²⁰ OH-kostnader kan definieras som kostnader för administrativa funktioner, stabsfunktioner och servicefunktioner. Se t.ex. Laurelli, R., Örtengren, J., Ångström, L.-J. 2002 *Ordbok för affärsfolk*.

¹²¹ SKL 2014b, s.16.

Vi återkommer till undersökningen och till en närmare analys av riskklassningsmodellen i avsnitt 6.1.

5.3 Risk för ökade kostnader med ändrad ansvarsfördelning

Från 1 januari 2014 har kontrollansvaret för samtliga anläggningar som tillverkar livsmedel av animaliskt ursprung flyttats över från kommunerna till Livsmedelsverket (se avsnitt 2.4.1). I samband med överföringen erbjöds kommunerna att även överföra kontrollen för verksamheter som bedrevs i anslutning till dessa anläggningar.¹²² Vid årsskiftet 2014 hade 412 anläggningar förts över till Livsmedelsverket från kommunerna.

Företrädare för mathantverkare inom det nationella centrumet Eldrimner pekar på problem som kan uppstå i de fall kommunerna har valt att inte lämna över kontrollen i sin helhet till Livsmedelsverket. Det gäller till exempel livsmedelsföretagare som har ett gårdsmejeri och även driver butik och servering. Dessa företagare betalade tidigare endast en kontrollavgift, till kommunen. Från och med 2014 betalar de även en kontrollavgift till Livsmedelsverket. Det innebär att företagarnas avgifter har ökat totalt.

Med tanke på att Livsmedelsverket har regeringens uppdrag att utvärdera effekterna och konsekvenserna för kommunerna, Livsmedelsverket och de berörda företagen av den förändrade ansvarsfördelningen har vi inte fördjupat oss i denna fråga (se avsnitt 2.4.1). Det förefaller dock finnas ett behov av att närmare undersöka vilka effekter den ändrade ansvarsfördelningen har fått för avgiftssättningen. Lämpligen görs detta inom ramen för Livsmedelsverkets pågående utvärdering.

¹²² Livsmedelsverket 2013c *Överföring av kontrollansvar för så kallade 853-anläggningar*. Brev till kommunerna. Dnr 4527-2013-K, s.3.

6 Avgiftsmodellen brister i legitimitet och begriplighet

I det här kapitlet redovisar och analyserar vi den modell för avgiftsfinansiering som tillämpas i dag. En utgångspunkt för analysen är att avgiftsmodellen bör uppfattas som legitim hos såväl livsmedelsföretagare som livsmedelsinspektörer. I kapitlet diskuterar vi tre delar av avgiftsfinansieringen som vi finner har brister i begriplighet och legitimitet. Dessa tre är riskklassningsmodellen, förhandsbetalningen och debiteringen för extra kontroller.

6.1 Riskklassningen brister i tydlighet

I avsnitt 3.2.1 beskriver vi hur Livsmedelsverkets riskklassningsmodell är uppbyggd. Modellen utgör, tillsammans med SKL:s stödmaterial för att beräkna de kommunala timtaxorna, det viktigaste hjälpmedlet för kommunerna när de fastställer sina avgifter för livsmedelskontrollen. Riskklassningsmodellen leder fram till hur många timmar kommunerna ska ägna åt enskilda kontroller. Dessa timmar multipliceras sedan med kommunens timtaxa för livsmedelskontrollen. Resultatet blir den årliga avgift som den enskilda livsmedelsföretagaren ska betala för kontrollen.

6.1.1 Modellen kritiserar i flera avseenden

I våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen framförs en hel del synpunkter på riskklassningsmodellen. Det gäller bland annat att den inte är transparent och att det därmed blir svårt för kontrollmyndigheten att förklara för livsmedelsföretagaren varför avgiften blev som den blev. En annan synpunkt, som främst framförs från kommuner, är att kopplingen mellan riskklass och kontrolltimmar gör mer skada än nytta. Detta beror på att livsmedelsföretagen fokuserar på den tid som inspektören är hos företagaren i stället för att se till själva jobbet som utförs. I vissa av våra samtal lyfts också fram att kontrollmyndigheterna tycks

vara återhållsamma med att flytta företag upp eller ned i erfarenhetsmodulen utifrån hur verksamheten sköts. En flyttning från normalläget B till A (timtaxan*0,5), eller från B till C (timtaxan*1,5), får stor påverkan på vilken årsavgift som ett livsmedelsföretag ska betala för kontrollen.

6.1.2 Variation i hur man riskklassar leder till variation i avgift

Från branschorganisationernas sida framförs synpunkten att det finns skillnader mellan kommunerna i hur de riskklassar anläggningar. Samma typ av anläggning kan utifrån riskklassningen bli tilldelad olika många kontrolltimmar i olika kommuner. Näringslivets Regelnämnd (NNR) genomförde i oktober 2012 en webbenkät om livsmedelskontrollen. Enkäten riktades till samtliga kommuner. Resultaten från enkäten ger stöd för branschorganisationernas uppfattning. I cirka hälften av enkätens frågor fick kommunerna ta ställning till hur de i kontrollhänseende skulle hantera en fiktiv butik, bland annat avseende riskklassning och årlig avgift.¹²³

Enkätresultaten visade att det fanns stora skillnader mellan kommunerna i hur de riskklassade den fiktiva livsmedelsbutiken. Eftersom riskklassningen styr antalet kontrolltimmar, vilket i sin tur påverkar hur stor avgift som en livsmedelsföretagare får betala, skilde sig även avgifterna kraftigt mellan kommunerna. Den kommun som hade beräknat lägst avgift för butiken skulle ta ut 2 400 kronor i årlig avgift, medan den som hade beräknat högst avgift skulle ta ut över 23 000 kronor.¹²⁴

6.1.3 Fokus på timmar skapar missförstånd och missnöje

Inspektörernas besök på anläggningen är den mest påtagliga delen av livsmedelskontrollen, inte minst för företagaren. Vid besöken synar inspektören anläggningen, gör mätningar och tar ibland prover. Besöken förutsätter både för- och efterarbete. Dessa insatser utgör en del av kontrollen, men är inte lika påtagliga för företagaren. Hit hör till exempel att planera och förbereda kontrollen vid den enskilda anläggningen, att

¹²³ Näringslivets Regelnämnd, 2013. *Livsmedelskontroll – avgifter och tillämpning*, s.9 ff, 25. Svarsfrekvensen var 73 procent, vilket motsvarar 211 svarande kommuner.

¹²⁴ *ibid*, s.3, 14.

samråda med andra myndigheter om anläggningen, att dokumentera kontrollen och att skriva beslut. Kostnaderna för dessa arbetsmoment ska också täckas av de avgifter företagarna betalar och därmed ingå i kontrolltiden.

Genom att riskklassningsmodellen utmynnar i ett bestämt antal timmar som livsmedelsföretagaren ska betala för skapas en grogrund för missförstånd och missnöje. Den enskilda företagaren som i förväg har betalat för ett visst antal kontrolltimmar kommer lätt att fokusera på att dessa timmar också levereras. Om företaget inte får ett kontrollbesök ett visst år, eller om företagaren uppfattar att kontrollen utfördes på en betydligt kortare tid än den man har betalat för skapar detta ett missnöje. De fall där missnöjda livsmedelsföretagare har fört kommuner inför domstol illustrerar tydligt hur fokus har kommit att ligga på det antal kontrolltimmar som företagaren har fått, eller inte fått.¹²⁵

6.2 Förhandsbetalningen brister i legitimitet

Avgifterna inom livsmedelskontrollen tas ut vid årets början, före genomförd kontroll. Detta är också i enlighet med Livsmedelsverkets tolkning av förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.¹²⁶ I förordningen stadgas att kontrollmyndigheternas kostnader för kontrollen ska täckas av en årlig avgift (3 §) och att avgiften ska betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår (9 §). En av kontrollmyndigheterna, Rättviks kommun, har gjort en annan tolkning av förordningen än Livsmedelsverket och tar betalt efter genomförd kontroll. Vi behandlar Rättviks finansieringsmodell i avsnitten 3.3 och 6.2.2.

6.2.1 Skapar pedagogiska problem

Modellen med förhandsbetalning skapar en del pedagogiska problem gentemot den enskilda livsmedelsföretagaren genom att kontrollen i vissa fall utförs under senare delen av året och i andra fall först nästkommande år eller ett par år senare. Att betala för kontroll som utförs långt

¹²⁵ Se t.ex. gatuköksföretagaren Mikael Andersson mot Skövde kommun. Handlingar i fallet finns på Centrum för rättvisas webbsida (<http://centrumforrattvisa.se/>).

¹²⁶ Livsmedelsverket 2014a *Aktuella frågor kring efterdebitering respektive utebliven kontroll* (PM). Se även Livsmedelsverkets informationsbrev, nr 5, december 2014.

senare riskerar att undergräva legitimiteten för avgifterna och därmed för livsmedelskontrollen som sådan.

Branschorganisationerna är särskilt kritiska till modellen med förhandsbetalning. Om kontrollmyndigheterna hade debiterat företagen efter det att de har genomfört kontrollen skulle överensstämmelsen mellan avgift och motprestation förbättras menar organisationerna. Branschens förtroende för livsmedelskontrollen vilar bland annat på att den avgift de betalar för kontrollen svarar mot kontrollmyndigheternas kostnader för kontrollen. Branschorganisationerna menar också att betalning efter genomförd kontroll kan ge starkare incitament för kommunerna att genomföra kontrollerna.

Vidare anser branschorganisationerna att det även ligger en pedagogisk vinst i att fakturera i ett senare skede. Den i förhand inkomna fakturan kan för vissa företag skapa förvirring, eftersom de har fått en avgift att betala utan att någon kontroll har utförts.

6.2.2 Rättviks finansieringsmodell får kritik, men anses begripligare

Det riktas en del kritik mot, men fälls också positiva omdömen om, den finansieringsmodell som används i Rättvik.

Livsmedelsverket är kritiskt

Livsmedelsverket menar att Rättviks modell med efterhandsbetalning kan strida mot den svenska lagstiftningen.¹²⁷ Utifrån sin tolkning av förordningen anser Livsmedelsverket att det inte är möjligt för kontrollmyndigheter att ta ut avgifter för planerad livsmedelskontroll i efterhand.

Företrädare för Livsmedelsverket som vi har samtalat med anser att efterhandsbetalning riskerar att leda till att avgiftsnivån styr kontrollens omfattning, när det i stället borde vara kontrollbehovet som styr. Enligt Livsmedelsverkets företrädare kan efterhandsbetalning vara lockande för kommuner som utför färre kontroller än vad man planerat. På så vis

¹²⁷ Livsmedelsverket 2014a.

kan kommunen undanröja kritik från företag som inte vill betala för kontroller som inte genomförs.

Blandade synpunkter från kommunerna

Från kommunalt håll är synen på Rättviks finansieringsmodell mer blandad. En nackdel som nämns är att om avgiften tas ut i efterhand finns en risk att kontrollverksamheten blir underfinansierad om företag lägger ned verksamheten under året. Systemet med förhandsbetalning gör det enklare att planera verksamheten och gör att resurserna för kontrollen säkras. Vissa menar också att incitamenten att bedriva kontroll minskar när avgiften betalas först efter genomförd kontroll.

Flertalet av de vi har samtalat med menar dock att Rättviks modell är enklare att kommunicera och förstå för företagen. Modellen kan därmed bidra till att skapa större legitimitet för livsmedelskontrollen.

Branschorganisationerna är positiva

Branschorganisationerna är genomgående positiva till Rättviks finansieringsmodell. De menar att kopplingen mellan avgift och motprestation blir tydligare i en modell där avgiften tas ut efter genomförd kontroll. I dag kan det vara så att en företagare betalar en avgift i början av år 1, men kanske inte får ett besök förrän år 2 eller 3.

6.3 Kommunerna debiterar inte alltid för extra kontroller

Trots att regelverket ställer krav på att företagarna ska betala för alla kostnader i samband med den extra kontroll som kan komma att utföras debiteras inte alltid företagarna för dessa kostnader.¹²⁸ En anledning är att kontrollavgifterna enligt vissa kommunala kontrollmyndigheter riskerar att bli orimligt höga. I våra samtal med företrädare för kommunerna har reskostnaderna nämnts som ett exempel på detta. Vid kontroller av anläggningar som ligger avlägset eller otillgängligt kan reskostnaden ofta bli hög.

¹²⁸ Artikel 28 i kontrollförordningen.

6.3.1 Olika tolkning av hur reskostnaden ska beräknas

Det är inte alldeles tydligt hur kontrollförordningen ska tolkas när det gäller reskostnader. SKL anger i sitt vägledningsdokument för kommunernas taxesättning att den timtaxa som bestäms för den normala offentliga kontrollen också bör kunna tillämpas för den extra kontrollen.¹²⁹ En förutsättning är dock att kostnaden för analys av prover endast har beräknats till en försumbar del av den timtaxa som ligger till grund för den normala kontrollen. Ytterligare en förutsättning är att kontrollmyndigheten debiterar restiden på samma sätt vid extra offentlig kontroll som vid normal kontroll.

Även Finland gör en annan tolkning av kontrollförordningen och inkluderar reskostnaderna i timtaxan för den extra kontrollen.

Kontrollmyndigheterna tillämpar avgiftssättningen på olika sätt. Av de 251 kommunala kontrollmyndigheterna använder 90 olika timtaxa för normal respektive extra kontroll. Merparten av kommunerna, däribland de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö, tillämpar däremot samma taxa för de båda kontrollformerna.¹³⁰

Ett skäl till varför man inte använder separata taxor är att det anses bli allt för krångligt att separera reskostnaderna. Den administrativa kostnaden för att särredovisa resorna anses bli för hög. Taxan för normal kontroll innehåller redan kostnader för resor. Det innebär att taxan för extra kontroll skulle behöva rensas från reskostnader för att på så vis undvika att företagarna får betala för dessa två gånger. Ofta genomförs besök för att utföra såväl normal som extra kontroll under en och samma resrutt. Det försvårar möjligheten att redovisa kostnaderna för extra kontroller separat och talar för att inkludera reskostnaderna i timtaxan för extra kontroll.

Vid våra samtal framkommer också att kommunföreträdare anser att sättet som man tar ut avgifter på för den extra kontrollen inte strider mot intentionerna i regelverket så länge kommunens kostnader för kontrollverksamheten täcks med avgifter.

¹²⁹ SKL 2013, s.21.

¹³⁰ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

6.3.2 Vissa avstår från att ta ut avgift för extra kontroll

I våra samtal med kommunföreträdare framkommer också att man i vissa fall avstår från att ta ut avgifter för extra kontroller. En förklaring till detta är att avgiften för den normala kontrollen anses ligga för högt och att den därför täcker kostnaderna även för den extra kontrollen.

Vi kan inte bedöma i vilken utsträckning kommunerna inte debiterar för extra kontroller. Uppgifter från Livsmedelsverket 2013 visar dock att 15 kommuner som hade utfört extra kontroller inte tog ut några avgifter alls för dessa.¹³¹

¹³¹ Livsmedelsverket 2014:14, s.7.

7 Statskontorets förslag

Statskontoret har haft i uppdrag att utvärdera avgiftsfinansieringen av den offentliga livsmedelskontrollen och att lämna förslag på hur en effektiv avgiftsfinansiering kan uppnås.

Statskontorets förslag ska hålla sig inom ramen för en bibehållen ansvarsfördelning för kontrollen och inte inskränka det kommunala självstyret. Förslagen ska se till att lagsstiftningens krav på kontrollen uppfylls och beakta kommunallagens krav på att kommunerna inte får ta ut högre avgifter för tjänsterna än vad som svarar mot kostnaderna.

I det här kapitlet redovisar vi våra förslag. Förslagen tar utgångspunkt i de huvudsakliga problem som vi ser inom livsmedelskontrollen och som vi har analyserat i föregående kapitel.

7.1 Inriktningen på våra förslag

Problemen inom livsmedelskontrollen har uppmärksammats under många år. Trots den kritik som har riktats mot hur kontrollen bedrivs kvarstår problemen. Vi menar därför att det finns anledning att pröva nya vägar för att åstadkomma en förbättrad livsmedelskontroll. Det utgör en utgångspunkt för våra förslag.

Som framgår av analysen i föregående kapitel finner vi att det finns tre huvudsakliga och delvis sammanhängande problem med dagens modell för avgiftsfinansiering:

- Nödvändig kontroll utförs inte.
- Kontrollavgifternas storlek varierar för mycket.
- Avgiftsmodellen brister i begriplighet och legitimitet.

De förslag vi redovisar nedan utgår följaktligen från denna problembild.

I våra förslag anlägger vi ett brett perspektiv på finansieringsmodellen. Även med ett sådant brett perspektiv kommer emellertid förslagen bara delvis åt det viktigaste problemet inom livsmedelskontrollen, nämligen att nödvändig kontroll inte alltid utförs. Enligt vår bedömning bottenar detta i en resursproblematik som vi utifrån vårt uppdrag inte har haft möjlighet att fullt ut angripa. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.4.

Inledningsvis redovisar vi i avsnitt 7.2 och 7.3 förslag ägnade att öka legitimiteten, tydligheten och förutsägbarheten i avgiftssystemet. I avsnitten 7.4 och 7.5 redovisar vi förslag som syftar till att minska risken för att nödvändig livsmedelskontroll inte utförs. Vi avslutar rapporten med att i avsnitt 7.6 ge en samlad bild av våra förslag.

7.2 En förenklad riskklassningsmodell

Vår utgångspunkt är att en riskklassningsmodell bör vara begriplig och ha legitimitet hos såväl livsmedelsföretagarna som livsmedelsinspektörerna. Det ska gå att förstå på vilka grunder avgifterna tas ut samtidigt som de principer som ligger till grund för avgiftssättningen ska uppfattas som rimliga och tillämpas av livsmedelsinspektörerna.

I detta avsnitt redovisar vi ett förslag till en förenklad och förhoppningsvis mer begriplig riskklassningsmodell.

7.2.1 För mycket fokus i dag på kontroll mätt i antal timmar

Det finns alltid en fara med system som styrs av kvantitativa mål i verksamheter som kräver ett stort mått av bedömningar. Kvantitativa och tidsangivna mål riskerar att skapa fel incitament när kommunerna planerar och genomför sina kontroller. Volymerna av kontroller blir viktigare än resultatet av desamma.

Livsmedelsverkets nuvarande modell leder till att allt för mycket uppmärksamhet ägnas åt tiden för kontroll mätt i antal timmar.¹³² Det ligger nära till hands för livsmedelsföretagarna att reagera på att de inte har fått

¹³² Detta har också uppmärksamats i ett utvecklingsprojekt som de tre storstadskommunerna har bedrivit.

del av den kontroll de har betalat för om inte alla kontrolltimmar används vid besöket. Det förekommer också att inspektörer justerar ned kontrolltiden för anläggningar när de anser att den tilldelade tiden är orimligt hög, eller att de inte debiterar de faktiska kostnaderna vid extra kontroller.

Genom att den nuvarande riskklassningsmodellen leder fram till ett visst antal kontrolltimmar uppstår lätt felaktiga förväntningar på kontrollen bland företagen. De kan komma att mer intressera sig för att få den mängd kontroll som de har betalat för, snarare än att se till resultatet av kontrollen.

Med den nuvarande riskklassningsmodellen finns det även en risk att möjligheten att utveckla effektiva arbetssätt och kontrollmetoder begränsas. Även detta beror på att modellen anger hur många timmar kontrollen ska omfatta. Initiativ för att utveckla arbetssätt som skulle effektivisera kontrollerna uppmuntras inte, snarare tvärtom.

7.2.2 Förslag till reviderad riskklassningsmodell

Vi redovisar i det följande vårt förslag på hur riskklassningsmodellen kan revideras. Den modell vi föreslår är tänkt att ge en mer överskådlig bild av på vilka grunder avgifterna sätts och en mer samlad bild av vilka riskfaktorer som modellen tar hänsyn till. Ambitionen är också att vara tydligare med i vilka delar livsmedelsinspektörerna bedömer om livsmedelsföretagen lever upp till lagens krav och intentioner.

Modellen ger möjligheter att utveckla arbetet med kontrollerna i den delen av riskklassningen som den enskilde livsmedelsföretagaren kan påverka. Det gäller den delen som vi har valt att benämna ”specifika risker”.

Grunderna för vår modell

Den modell vi föreslår tonar ned betydelsen av kontrolltimmar, för att i stället fokusera på antalet besök. Vi menar att antalet besök ger inspektörerna större utrymme att anpassa arbetstiden efter behovet av kontroll, jämfört med om antalet kontrolltimmar är styrande.

Den föreslagna modellen innehåller de tre modulerna

1. bedömning av allmänna risker
2. bedömning av specifika risker
3. tilldelning av kontrollbesök.

Allmänna risker

Vi föreslår att kontrollmyndigheten bedömer allmänna risker med stöd av fyra riskfaktorer A–D som omfattar

1. A – verksamhetens typ
2. B – verksamhetens storlek
3. C – konsumentgrupp
4. D – märkningens karaktär.

Dessa fyra riskfaktorer utgör tillsammans modellens första modul.

Nuvarande modell (se avsnitt 3.2.1) innehåller tre riskfaktorer i den modul som benämns riskmodul. I våra samtal har synpunkter framförts om att man skulle kunna förenkla hanteringen av riskfaktorerna genom att till exempel använda en mindre fingradig skala för riskklassningen än de nuvarande åtta riskklasserna.¹³³ Förslag har också framförts om att utveckla de enskilda riskfaktorerna, bland annat för att bättre fånga risker som har att göra med produktsortimentets omfattning. Vi föreslår dock inga förändringar som rör de enskilda riskfaktorerna. Däremot anser vi att Livsmedelsverket bör se över riskfaktorerna i samband med att myndigheten reviderar vägledningmaterialet. Det handlar till exempel om hur riskfaktorerna viktas och om vissa risker saknas i nuvarande definition av verksamhetens typ och storlek.

Dagens modell innehåller även en informationsmodul. Enligt vår mening hanterar även den risker vid livsmedelshanteringen, risker som hör ihop med information om och märkning av livsmedel. I vår modell tas dessa risker om hand i den allmänna riskmodulen, där information och märkning behandlas som en av fyra risker (riskfaktor D). Det blir på så sätt tydligare vilka risker modellen samlat hanterat.

¹³³ Riskklasserna fyller inte någon egentlig funktion i nuvarande modell. Klasserna konstrueras utifrån riskpoäng. Riskpoängen omvandlas sedan till kontrolltid. Steget mellan riskpoäng och kontrolltid är i princip inte nödvändigt.

Specifika risker

Modellens andra modul består i att kontrollmyndigheten bedömer specifika risker för de enskilda anläggningarna. Specifika risker är sådana som har att göra med hur anläggningen sköts, till skillnad från allmänna risker som har att göra med vilken verksamhet som bedrivs eller vilka konsumenter som berörs av anläggningens produkter. Företagaren kan alltså genom sin skötsel påverka de specifika riskerna och därmed behovet av kontroll och i slutändan avgiftens storlek. Har anläggningen hittills skötts bra minskar behovet av kontroller och om skötseln uppvisat brister ökar behovet av kontroller.

Nuvarande modell tar endast upp kontrollmyndighetens erfarenheter av tidigare kontroller som underlag för att bedöma om anläggningen sköts på ett bra sätt. Vi menar att modellen borde vidgas på så sätt att den även ger möjlighet att väga in information från andra källor som grund för att bedöma hur väl anläggningen drivs. Det kan gälla information om till exempel fusk eller lagöverträdelser som uppmärksammas av andra myndigheter och som är av det slaget att de bedöms påverka riskerna i livsmedelshandlingen. Den föreslagna modulen för att bedöma specifika risker är alltså en utvidgning av den tidigare så kallade erfarenhetsmodulen.

Eftersom den modell vi föreslår uttrycker behovet av kontroll i antal anläggningsbesök bör erfarenheterna från tidigare kontroller och eventuellt annan relevant information påverka hur många besök kontrollmyndigheten planerar för i det enskilda fallet. Vi lämnar däremot inte något förslag på hur de specifika riskerna ska kvantifieras i denna modul. Däremot vill vi peka på trubbigheten i nuvarande modell där erfarenheter som ska påverka kontrolltiden leder till att tiden för kontroll antingen ökar eller minskar med 50 procent.

Större utrymme för professionella bedömningar

Den reviderade riskklassningsmodellen ökar inspektörernas utrymme för professionella bedömningar av kontrollbehovet. För det första får inspektörernas bedömning ett större utrymme genom att modellen inte snävt preciserar kontrollbehovet till antalet timmar. För det andra ges utrymme för professionella bedömningar. Utrymmet skapas genom att de specifika riskerna, som inte lämpar sig att poängsätta på samma sätt

som de generella riskerna, får en ökad vikt i riskbedömningen i den reviderade modellen. I stället för att bedöma med poäng bedöms de specifika riskerna med hjälp av inspektörernas samlade erfarenheter och kompetens.

Extra kontroller

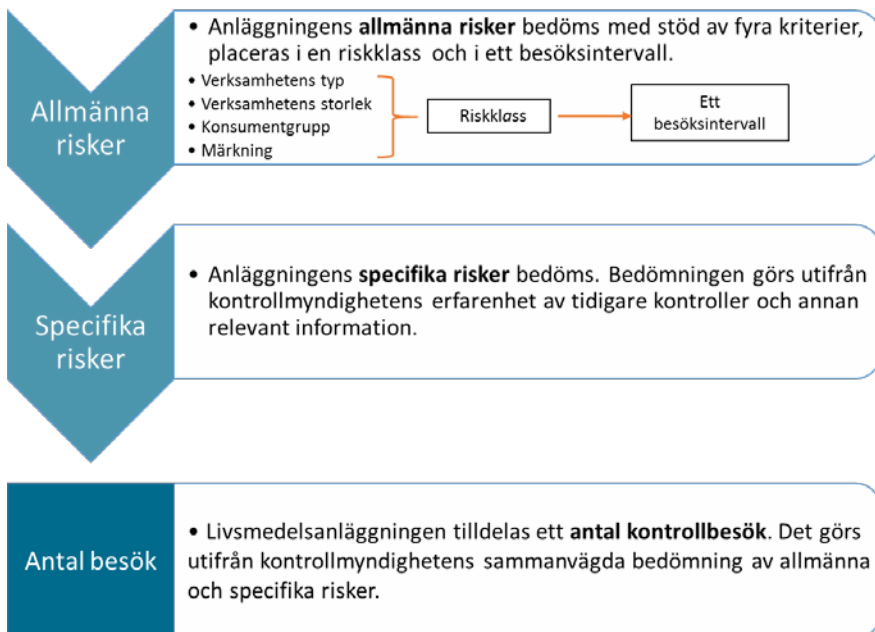
Avgifterna för extra kontroller uppfattas inte alltid som skäligen av de som tar ut avgifterna, vilket försvagar legitimiteten för avgiftssystemet. Extra kontroller som kräver långa resvägar är exempel på när avgifterna anses bli orimligt höga. Vi lämnar inte några förslag om hur avgifterna för extra kontroller skulle kunna utformas så att de uppfattas som likvärdiga och samtidigt rimliga. Däremot anser vi att Livsmedelsverket bör uppmärksamma detta problem och bli tydligare i sin vägledning av hur de kommunala kontrollmyndigheterna kan beräkna avgifterna för extra kontroller.

Modellen i sin helhet

Nedanstående figur illustrerar vårt förslag till reviderad modell. I den första modulen ska de allmänna riskerna för anläggningen bedömas. Den bedömningen resulterar i att anläggningarna placeras i olika riskklasser. Med riskklassen följer inplacering i ett besöksintervall för kontroll.

I den andra modulen ska de specifika riskerna för anläggningen bedömas. Här prövas behovet av att justera kontrollens omfattning utifrån främst erfarenhet av tidigare kontroller. Justeringen behöver inte nödvändigtvis resultera i att antalet besök ökar eller minskar, utan kan också innebära att tiden för de enskilda besöken ökar eller minskar.

Figur 1 En reviderad riskklassningsmodell



Modellen leder således fram till ett bestämt antal besök per anläggning under ett år. Behovet av kontrollbesök görs utifrån kontrollmyndighetens sammanvägda bedömning av allmänna och specifika risker. Besöksfrekvensen utgör också en grund för beräkning av årsavgiften.

7.2.3 Livsmedelsverket bör revidera sin riskklassningsmodell utifrån Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår att Livsmedelsverket reviderar sin nuvarande vägledning för riskklassning av livsmedelsanläggningar med utgångspunkt i den modell som vi här har redovisat.

7.3 Efterhandsbetalning av kontrollavgifter bör bli möjligt

Diskussionen om efterhandsbetalning av kontrollavgifterna är starkt präglad av hur olika aktörer ser på den modell som Rättvik tillämpar.

Inte sällan har de synpunkter som har framförts till oss mer handlat om hur man ser på livsmedelskontrollen i Rättviks kommun än hur man ser på modellen med efterhandsbetalning som sådan. Vi vill därför vara tydliga med att vårt förslag om efterhandsbetalning grundar sig på vår egen analys av problemen med förhandsbetalning.

Vi vill också påpeka att den modell för riskklassning som vi presenterar i avsnitt 7.2 inte påverkas av om avgifterna tas ut före eller efter genomförd kontroll.

7.3.1 Problem med förhandsbetalning

Kontrollmyndigheterna måste ha resurser för att kunna utföra livsmedelskontrollen. Dagens avgiftsmodell med förhandsbetalning ska säkerställa myndigheternas behov av finansiella resurser. I praktiken visar det sig dock att förhandsbetalning långt ifrån garanterar att kontrollen blir genomförd.

Det är framför allt tre problem i relationen mellan avgift och kontroll som förhandsbetalningen kan ge upphov till.

För det första grundas avgiften på en beräknad kontrolltid som fastställs innan den faktiska kontrolltiden är känd. Problemen uppkommer om den beräknade tiden inte överensstämmer med den faktiskt använda. I dessa fall kommer den uttagna avgiften inte att motsvara kostnaderna för kontrollen. Detta undergräver tilltron till avgiftssystemet och i förlängningen legitimiteten för kontrollverksamheten.

För det andra uppstår problem när verksamheter avvecklas innan kontrollen har hunnit utföras. Reglerna hindrar då kontrollmyndigheterna att betala tillbaka avgiften.

För det tredje blir det problem om kontrollmyndigheter inte kontrollerar de anläggningar som ska kontrolleras. Eftersom avgiften inte återbetalas uppstår i stället en så kallade kontrollskuld, vilken kan betalas tillbaka först efterkommande år och då enbart i form av mer kontroll.

7.3.2 Efterhandsbetalning är ett alternativ

Utifrån problemen med förhandsbetalning är en tänkbar lösning att övergå till efterhandsbetalning.

Betalning i efterhand skulle innebära att kontrollmyndigheterna tar betalt endast för de kontroller som faktiskt utförs. Risken för att en avgift tas ut trots utebliven kontroll försvinner. Planerad kontroll som inte utförts skulle i stället innebära ett inkomstbortfall för kontrollmyndigheten.

Framför allt är det mer begripligt för livsmedelsföretagarna att betala i efterhand. Det är ju normalt i de flesta verksamheter att betalningen sker först efter utfört arbete. Genom efterhandsbetalning torde legitimiteten för livsmedelskontrollen öka bland företagarna.

7.3.3 Några exempel på efterhandsbetalning

Vi ger här några jämförande exempel där efterhandsbetalning används. Exempelen är hämtade dels från andra tillsynsområden, dels från livsmedelskontrollen i våra grannländer.

Både förhands- och efterhandsbetalning förekommer inom miljö- och kemikalietillsynen

Avgifter för kommunernas miljötillsyn kan antingen tas ut före tillsyn genom en årsavgift eller efter tillsyn genom en timavgift. Om tillsynsavgiften debiteras i förhand eller i efterhand avgörs främst av om tillsynsobjekten får regelbundet återkommande tillsyn eller inte. Generellt gäller att de verksamheter som får tillsyn av kommunerna varje år debiteras en fast årsavgift. Om däremot tillsynen utförs vartannat eller vart tredje år förekommer timdebitering i efterhand.

För kemikalietillsyn som inte ingår i ”ordinarie” miljötillsyn, till exempel tillsynskampanjer av olika slag, gäller också timavgifter i efterhand.

Efterhandsbetalning i Finland och Norge

Finland är det av våra grannländer vars system för livsmedelskontroll mest liknar det svenska. I Finland är kommunerna ansvariga för huvuddelen av livsmedelskontrollen och i likhet med Sverige finansieras kontrollen med avgifter. En skillnad är dock att i Finland tas de kommunala avgifterna för kontrollen ut i efterhand.

En förändring av det finländska avgiftssystemet är planerad att träda i kraft i juni 2015. Den föreslagna förändringen innebär att avgifterna kommer att tas ut i två delar: en grundavgift och en avgift för kontrollbesöket. Grundavgiften täcker administrativa kostnader och kan tas ut i början eller slutet av året. Kommunen kan själv bestämma tidpunkten för detta. Avgiften för kontrollbesöket tas ut efter besöket och ska täcka de faktiska kostnaderna för kontrollen. Den föreslagna finländska modellen liknar således den avgiftsmodell som Rättviks kommun praktiserar.

Norge är inte EU-medlem, men följer genom EES-avtalet EU:s reglering på det här området. I Norge är livsmedelskontrollen statlig. Den statliga kontrollmyndigheten (Mattilsynet) använder sig av avgifter inom livsmedelskontrollen. Huvudregeln är att avgifterna bara kan tas ut efter faktiskt genomförd kontroll. För köttkontrollen på slakterier förekommer dock förhandsbetalning.

I Danmark är numera livsmedelskontrollen förstатligad. Den ordinarie livsmedelskontrollen i mindre livsmedelsföretag, såsom restauranger, livsmedelshandlare och mindre mejerier, är anslagsfinansierad.

7.3.4 Efterhandsbetalning bör bli möjligt

Ett övergripande mål för livsmedelskontrollen är att företagen har tilltro till kontrollen. Ett betydande problem med modellen med förhandsbetalning är att den brister i legitimitet hos livsmedelsföretagarna. Detta påverkar i sin tur deras tilltro till kontrollen som sådan. Statskontorets bestämda uppfattning är att i det avseendet är en modell med efterhandsbetalning att föredra. Vi är medvetna om att det finns en viss oro hos kontrollmyndigheterna att resurserna till kontrollen ska minska vid efterhandsbetalning och att det kan leda till att antalet kontroller minskar. Vi menar dock att en stärkt legitimitet för kontrollsystemet är viktig att uppnå och att en modell med efterhandsbetalning inte bör förkastas utan att ha prövats. Efterhandsbetalning används trots allt i andra sammanhang och i andra nordiska länder.

Med den utgångspunkten föreslår Statskontoret att regeringen genom en ändring i förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter möjliggör för kontrollmyndigheter att ta ut avgiften efter genomförd kontroll.

Kommuner och kommuner i samverkan som avser att använda sig av efterhandsbetalning ska anmäla detta till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket bör också följa utvecklingen och några år efter förordningsändringen ansvara för att en utvärdering görs av hur efterhandsbetalningen har utfallit ur både företagens och kontrollmyndigheternas perspektiv.

De kontrollmyndigheterna som vill använda sig av efterhandsbetalning bör utgå från den förenklade riskklassningsmodell som vi presenterar i avsnitt 7.2. Statskontoret tar däremot inte ställning till om kontrollmyndigheterna som övergår till efterhandsbetalning bör ta ut en särskild grundavgift för de administrativa kostnaderna, i likhet med den föreslagna finska modellen (se avsnitt 7.3.3).

7.4 Förslag för att åstadkomma ökad kommunal samverkan

Tidigare i detta kapitel har vi presenterat förslag inriktade på själva finansieringsmodellen. Vår förhoppning är att vi genom dessa förslag ökar begripligheten och legitimiteten i finansieringssystemet. Vi är emellertid väl medvetna om att våra förslag inte löser det som vi ser som huvudproblemet inom livsmedelskontrollen, det vill säga att nödvändig kontroll inte utförs. Det problemet är huvudsakligen ett resursproblem som måste angripas på annat sätt. I det här avsnittet diskuterar vi detta problem. Vi lämnar också ett förslag på hur regeringen med hänsyn till det kommunala självstyret skulle kunna bidra till att minska problemet.

7.4.1 Resursproblemet är störst i små kommuner

I föregående kapitel har vi visat att det finns ett samband mellan kommunstorlek och andel utförda kontroller samt mellan antalet årsarbetskrafter inom livsmedelskontrollen och andel utförda kontroller. Något tillspetsat kan det uttryckas som att små kommuner har svårare att ta sitt ansvar för livsmedelskontrollen.

Vi ser således att kontroller som borde utföras inte utförs. Detta tycks i betydande utsträckning hänga samman med att ekonomiska och personella resurser saknas eller inte används på rätt sätt. Problemen är vanligare i mindre kommuner.

Utifrån denna problembild anser vi att bristerna i livsmedelskontrollen i denna del bör angripas på två sätt. För det första genom ökad kommunal samverkan och för det andra genom att Livsmedelsverket tydligare agerar mot kommuner som brister i sitt kontrolluppdrag. Det sistnämnda återkommer vi till i avsnitt 7.5.

7.4.2 Kommunerna behöver samverka mer

Kommunal samverkan kan vara ett viktigt instrument för att minska omotiverade variationer mellan kommunerna, dels i kontrollavgifternas storlek och dels i utförd kontroll. Ett övergripande mål i den nationella kontrollplanen är också att kontrollmyndigheterna ska ha en optimal samverkan (se avsnitt 1.1).

Att kommunerna behöver samverka mer inom livsmedelskontrollen är väl känt. Riksrevisionen rekommenderar i sin granskning Livsmedelsverket och länsstyrelserna att verka för en ökad samverkan mellan kommunerna i livsmedelskontrollen samt att följa upp i vilken utsträckning de använder sig av möjligheten att samverka. Regeringen har i regleringsbrevet för 2015 gett länsstyrelserna i uppdrag att rapportera på vilket sätt och i vilken utsträckning de har verkat för en ökad samverkan mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen. Även SKL försöker i olika sammanhang uppmuntra till ökad kommunal samverkan.

Trots ambitionerna att öka samverkan har utvecklingen gått allt för långsamt enligt vår och andras bedömning. Det skulle dock vara möjligt för riksdagen och regeringen att skynda på utvecklingen mot ökad kommunal samverkan genom att använda lagstiftningsinstrumentet. Finland har gjort detta. Där har man i livsmedelslagen angett att tillsynsmyndigheterna ska ha en ”tillräckligt stor och kvalificerad personal med tillräcklig erfarenhet” för att framgångsrikt bedriva livsmedelskontroll.¹³⁴ I en lag om samarbetsområden inom miljö- och hälsoskyddet har detta krav sedan preciserats till att en kommun för miljö- och hälsoskyddet ska ha personalresurser som motsvarar 10 årsarbetskrafter.¹³⁵ Om en kommun inte har sådana personalresurser ska den tillsammans med en eller flera andra kommuner bilda ett samarbetsområde. I Finland har de 317 kommunerna bildat 64 samarbetsområden. En liknande lagstiftning

¹³⁴ 4 kap. 35 § 13.1.2006/23 livsmedelslag.

¹³⁵ 2 § 12.6 2009/410 lag om samarbetsområden för miljö- och hälsoskydd.

vore möjlig i Sverige, men innebär naturligtvis en inskränkning av det kommunala självstyret.

7.4.3 Länsstyrelserna bör få i uppdrag att aktivt arbeta för ökad kommunal samverkan

Trots de initiativ som har tagits kan vi konstatera att det är många mindre kommuner som skulle behöva samverka, men som inte gör det. Vi menar därför att mer måste göras för att öka samverkan.

Som statens regionala företrädare i länet har länsstyrelserna av tradition haft en viktig roll som samordnare av olika regionala aktörer, såväl offentliga som privata. Historiskt har särskilt landshövdingarna kunnat spela en viktig roll som regionala samordnare. När landshövdingen kallar till samtal och överläggningar är det sällan någon som uteblir.¹³⁶

Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion samordna olika samhällsintressen inom sitt ansvarsområde.¹³⁷ I livsmedelsförordningen stadgas också att länsstyrelsernas kontrollverksamhet inom länet ska utövas genom att myndigheten samordnar kommunernas verksamhet och ger dem stöd, råd och vägledning.¹³⁸ Som nämns ovan har regeringen gett länsstyrelserna i uppdrag att rapportera hur de har verkat för en ökad samverkan mellan kommunerna. Statskontoret föreslår att regeringen går ett steg längre och ger länsstyrelserna i uppdrag att än mer aktivt arbeta för kommunal samverkan.

Med utgångspunkt i länsstyrelsernas starka samordningsmandat föreslår Statskontoret att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att i ett första steg inventera och bedöma vilka kommuner som skulle ha mest nytta av att samverka inom kontrollen. Genom sin regionala kunskap och sina kommunrevisioner tror vi att länsstyrelserna har bra förutsättningar för uppdraget. I ett andra steg bör regeringen ge landshövdingarna i uppdrag att fungera som regionala förhandlingsmän med uppgift att åstadkomma en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelserna har funnit vara i behov av samverkan.

¹³⁶ Se t.ex. Statskontoret 2010. *Statens regionala företrädare – trender och scenarier*, s.101 ff.

¹³⁷ 2 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹³⁸ 28 § livsmedelsförordningen. Se även 12 § livsmedelslagen.

7.5 Ett mer aktivt Livsmedelsverk

I avsnitt 7.2 behandlade vi Livsmedelsverkets stödjande roll och förslag där att myndigheten reviderar sin vägledning för riskklassning av livsmedelsanläggningar. I detta avsnitt redovisar vi vissa andra bedömningar och förslag som berör Livsmedelsverket.

7.5.1 I huvudsak positiva omdömen om Livsmedelsverket

Livsmedelsverket får i huvudsak goda omdömen för sin kontrollverksamhet från de företrädare för branschorganisationer och kommuner som vi har samtalat med. I en undersökning som Livsmedelsverket har låtit SIFO göra anger också 7 av 10 företagare att de är nöjda med Livsmedelsverkets kontrollbesök och med inspektörernas insats.¹³⁹

7.5.2 Livsmedelsverket och ESV bör reda ut hur överskottet i livsmedelskontrollen ska redovisas

Av avsnitt 3.7.3 framgår att Livsmedelsverket och ESV gör olika bedömningar av hur Livsmedelsverkets överskott inom livsmedelskontrollen ska redovisas. Oenigheten beror på att delar av Livsmedelsverkets kontrollverksamhet är anslagsfinansierad. Statskontoret förutsätter att Livsmedelsverket tillsammans med ESV reder ut frågan.

7.5.3 Livsmedelsverket bör använda sina befogenheter gentemot kommunerna

Länsstyrelserna har inga möjligheter att ingripa mot kommuner som inte fullgör sin kontrollskyldighet. Det har däremot Livsmedelsverket. Riksrevisionen ansåg i sin granskning av livsmedelskontrollen att Livsmedelsverket i större utsträckning borde använda sig av sin befogenhet att vidta åtgärder när man upptäcker brister i kommunernas kontrollverksamhet. Som vi beskriver i avsnitt 2.2.1 kan Livsmedelsverket förelägga en kommun att avhjälpa en brist. Föreläggandena kan dock inte kombineras med vite. Myndigheten har heller ingen möjlighet att ta ut en sanktionsavgift. Om kommunen grovt eller under en längre tid har misskött sin kontrollskyldighet av en viss livsmedelsanläggning kan Livsmedelsverket ta över kontrollen av verksamheten vid den aktuella

¹³⁹ SIFO/Livsmedelsverket 2015, *Företagsundersökning. Kontrollen 2014*.

anläggningen. Livsmedelsverket har dock ingen praktisk möjlighet att ta över ansvaret för kommunens samtliga kontrollobjekt.¹⁴⁰

I våra samtal med representanter för kommunerna har synpunkten framförts att kritiken mot den kommunala livsmedelskontrollen drabbar samtliga kommuner, när det i praktiken är ett mindre antal kommuner som återkommande missköter sin kontroll. Vissa kommunföreträdare föreslår att Livsmedelsverket ges möjlighet att ta över hela livsmedelskontrollen i kommuner som återkommande visar att de inte klarar av sitt uppdrag. Med dagens lagstiftning är detta dock inte möjligt, vilket kan tyckas vara en brist i lagstiftningen. En kommun som återkommande missköter sitt kontrolluppdrag har rimligtvis större problem inom livsmedelskontrollen än bristande kontroll av en specifik anläggning.

Livsmedelsverket har haft ambitionen att gentemot kommuner som brister i sin kontrollverksamhet arbeta mer med dialog än med förelägganden och övertagande av kontrollansvar. Under 2014 utfärdade myndigheten endast tre förelägganden.

7.5.4 Livsmedelsverket bör agera mer aktivt mot kommuner som missköter kontrollen

Även utan en skärpt lagstiftning bedömer Statskontoret att Livsmedelsverket kan agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag. Utöver att utnyttja möjligheten till förelägganden, något som Livsmedelsverket menar har gett goda resultat, bör myndigheten vara tydligare med vilka kommuner som inte lever upp till kraven och som är föremål för förelägganden. Detta kan göras på myndighetens webbplats eller på annat sätt. Livsmedelsverket skulle exempelvis kunna sända den rapport som sammanställs efter utförd revision inte bara till ansvarig nämnd i kommunen, utan också för kännedom till kommunstyrelsen. På så sätt skulle kommunledningen mer direkt uppmärksammas på eventuella problem i kommunens livsmedelskontroll.

¹⁴⁰ Teoretiskt skulle detta vara möjligt om beslut fattades för varje enskild anläggning i en kommun. Ett sådant agerande torde dock i praktiken vara orealistiskt.

7.6 Statskontorets samlade förslag

Som framgår har de förslag vi lämnar olika mottagare. Figur 2 summerar vilka förslag vi ställer till regeringen, Livsmedelsverket respektive länsstyrelserna.

Figur 2 Statskontorets samlade förslag

Regeringen	Livsmedelsverket	Länsstyrelserna
<ul style="list-style-type: none">• Genom förordningsändring möjliggöra efterhandsbetalning.• Ge länsstyrelserna i uppdrag att inventera och bedöma vilka kommuner som har mest nytta av att samverka.• Ge landshövdingarna i uppdrag att fungera som regionala förhandlingsmän med uppgift att åstadkomma en organiserad samverkan mellan kommuner.	<ul style="list-style-type: none">• Följa upp reformen med efterhandsbetalning.• Revidera nuvarande riskklassningsmodell utifrån Statskontorets förslag.• Se över de enskilda riskfaktorerna i riskklassningsmodellen.• Se över riktlinjerna för extra kontroller.• Agera mer aktivt mot kommuner som missköter kontrollen.• Tillsammans med ESV reda ut hur Livsmedelsverkets överskott inom livsmedelskontrollen ska redovisas.	<ul style="list-style-type: none">• Verka för kommunal samordning, dels genom att inventera och bedöma vilka kommuner som har mest nytta av att samverka, dels genom att landshövdingarna ska fungera som regionala förhandlingsmän.

Referenser

Kommittédirektiv 2014:125 *En ändamålsenlig kommunal redovisning.*

Landsbygdsdepartementet 2014 *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Livsmedelsverket.*

Laurelli, R., Örtengren, J., Ångström, L-J. 2002 *Ordbok för Affärsfolk.*

Livsmedelsverket 2013a *Handbok – Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll.*

Livsmedelsverket 2013b *Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid.*

Livsmedelsverket 2013c *Överföring av kontrollansvar för så kallade 853-anläggningar.* Brev till kommunerna. Dnr 4527-2013-K.

Livsmedelsverket 2013:23 *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter.*

Livsmedelsverket 2014a *Aktuella frågor kring efterdebiterad respektive utebliven kontroll (PM).*

Livsmedelsverket 2014b *Användning av ackumulerat överskott i avgiftsverksamheten.* Dnr 706/2014.

Livsmedelsverket 2014c *Information om nationella branschriktlinjer.*

Livsmedelsverket 2014:10 *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2013 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter.*

Livsmedelsverket 2014:14 *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2013.*

Livsmedelsverket 2015a *Budgetunderlag för år 2016–2018.* Dnr 2015/06033.

Livsmedelsverket 2015b (i samarbete med Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Länsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Generalläkaren) *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2015–2018, del 1–4.*

Livsmedelsverkets Årsredovisning 2014.

Livsmedelsverket och länsstyrelserna 2006 *Länsstyrelsernas roll i livsmedelskontrollen.* Överenskommelse. Dnr 2877/06 (Slv), Dnr 281-13948-06 (Lst).

Näringslivets Regelnämnd 2013 *Livsmedelskontroll – avgifter och tillämpning.*

Proposition 2005/06:128 *Anpassning till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*

Riksrevisionen 2014:12 *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*

Rådet för kommunal redovisning 2009. Rekommendation 18.1. *Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar.*

SIFO/Livsmedelsverket 2015 *Företagsundersökning. Kontrollen 2014.*

SKL 2013 *Underlag för taxesättning inom livsmedelskontrollen.*

SKL 2014a *Tillsyn och kontroll. Enkät om miljö- och livsmedelsområdets taxor i kommunerna 2014.*

SKL 2014b *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet.*

SOU 2005:52 *Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet.*

Statskontoret 2010 *Statens regionala företrädare – trender och scenarier.*

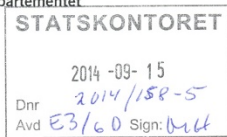
Sundström, B. & Tingvall, L. 2006 *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar.*

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut 13
2014-09-11 L2014/2278/DL

Landsbygdsdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att utvärdera avgiftsfinansieringen av den offentliga livsmedelskontrollen

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utvärdera Livsmedelsverkets och kommunernas avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen. I uppdraget ingår att utreda på vilket sätt utformningen av avgiftsfinansieringen och beräkningen av avgifterna varierar mellan kontrollmyndigheterna.

I uppdraget ingår att kartlägga utformningen av avgiftsfinansieringen för livsmedelskontrollen och om detta har betydelse för t.ex.

- hur kontrollmyndigheten utför den offentliga livsmedelskontrollen,
- om kontrollen uppfyller kraven i relevant lagstiftning,
- relationen mellan den kontroll som utförs och de avgifter livsmedelsföretagen betalar, och
- om livsmedelsföretagen känner tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull.

Uppdraget ska även omfatta en kartläggning av om utformningen av avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen har betydelse för

- vilka kostnader som finansieras av avgifterna,
- om full kostnadstäckning uppnås,
- om, och i sådant fall hur, avgifter sätts ned, och
- om kontrollmyndigheten har möjlighet att föra finansiella underskott respektive överskott för kontrollverksamheten mellan kalenderåren.

Statskontoret ska lämna förslag på hur en effektiv avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen kan uppnås, med bibehållen ansvars-

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-20 64 96

Telex
156 81 MINAGRI S

fördelning för kontrollen, där den offentliga kontrollen uppfyller kraven i relevant lagstiftning. I sina förslag ska Statskontoret beakta kommunallagens krav på att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller, 8 kap 3c § kommunallagen (1991:900). De förslag som tas fram ska inte heller inskränka det kommunala självstyret.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Landsbyggsdepartementet) senast den 30 juni 2015.

Bakgrund

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd ska den offentliga kontrollen vara ändamålsenlig, effektiv och likvärdig. Viktiga principer är även att offentlig kontroll ska utföras regelbundet och vara riskbaserad.

Den offentliga kontrollen av livsmedel utförs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Livsmedelsverket är central myndighet som leder och samordnar landets livsmedelskontroll. Verket utför offentlig kontroll på livsmedelsanläggningar som slakterier, äggpackerier, musselodlingar, mejerier, m.m. Kommunerna utför offentlig kontroll på exempelvis butiker, restauranger, skolkök och organisationer. Länsstyrelserna utför offentlig kontroll på primärproducenter. Livsmedelsverkets och kommunernas offentliga kontroll är avgiftsfinansierad medan länsstyrelsernas kontroll är anslagsfinansierad.

Medlemsstaterna är, enligt förordning (EG) nr 882/2004, skyldiga att säkerställa att det finns tillräckliga resurser tillgängliga för den offentliga kontrollen. Enligt förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter är kommunerna och Livsmedelsverket skyldiga att ta ut en årlig avgift för att täcka sina kostnader för offentlig kontroll. Livsmedelsverket har i en vägledning, "Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid", preciserat vad som ska beaktas vid fastställande av avgifter.

Avgiften fastställs av kontrollmyndigheten. Om kontrollmyndigheten är en kommun ska avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Detta innebär att avgifterna kan variera mellan kommunerna. Föreskrifter om hur avgifterna för anläggningar som står under Livsmedelsverkets kontroll ska beräknas finns i Livsmedelsverkets

föreskrifter (LIVSFS 2006:21) om avgifter för offentlig kontroll, prövning och registrering.

Skälen för regeringens beslut

Olika rapporter och granskningar, bland annat Livsmedelsverkets rapport 12-2013 "*Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*", Livsmedelsverkets rapport 23-2013 "*Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revision av kontrollmyndigheter*" och Riksrevisionens granskning RiR 2014:12 "*Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar*", har påtalat att det finns brister i den kommunala utformningen av avgifter för livsmedelskontrollen. Som exempel nämns att full kostnads-täckning inte alltid uppnås och att det finns variationer i vilka kostnader som avgiften täcker.

Avgiften fastställs på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Enligt uppgifter från 2013 varierade timtaxan från 500 kronor till 1252 kronor mellan kommunerna. Även utformningen av kontrollmyndigheternas avgiftsfinansiering för den offentliga livsmedelskontrollen varierar. I t.ex. Rättviks kommun används en modell som dels bygger på en administrativ avgift som är lika för alla företag, dels på en avgift utifrån faktiskt utförd kontroll.

En bra offentlig kontroll skapar förutsättningar för tillväxt, samtidigt som konsumenternas behov och intressen tillgodoses. Konsumenterna ska kunna ha ett högt förtroende för att maten är säker och produceras på ett redligt sätt. En likvärdig och effektiv kontroll bör även kunna ses som en tillgång för företagen då den stärker konsumenternas förtroende för företagets produkter. Den offentliga kontrollen utgör en möjlighet för företaget att få ett kvitto på att man gör rätt.

I situationer där en avgift betalas förväntas normalt en motprestation av något slag. Detta gäller även för den offentliga livsmedelskontrollen. Myndigheterna ska därför utföra en motprestation som kommer den som betalat avgiften till del. Livsmedelsföretagen ska kunna känna tilltro till kontrollen och uppleva den som meningsfull.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att livsmedelsföretag ska kunna konkurrera på lika villkor, gör regeringen bedömningen att finansieringen av den offentliga livsmedelskontroll som utförs av Livsmedelsverket och kommunerna bör utvärderas.

4

På regeringens vägnar


Eskil Erlandsson



Caroline Needham

Kopia till:

Finansdepartementet / KSÄ
Socialdepartementet / SFÖ
Näringsdepartementet / ENT G1
Livsmedelsverket